



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

**Le prospettive della finanza pubblica
dopo la legge di stabilità**

Febbraio 2015



CORTE DEI CONTI

Le prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità

INDICE

	Pag.
Sintesi e conclusioni	7
Il disegno di legge di stabilità e il quadro macroeconomico sottostante	10
Il mutamento dello scenario macroeconomico di inizio anno: fattori esogeni e indicatori nazionali	13
Le novità nelle politiche europee e le nuove previsioni di crescita	23
L'iter parlamentare e la versione finale della legge di stabilità	25
La legge di stabilità 2014 dopo l'esame parlamentare	
Quale strategia per le entrate? Gli interventi della legge di stabilità in attesa della delega	32
Un nuovo rinvio per il pubblico impiego	46
Le amministrazioni centrali: il difficile passaggio da tagli lineari a scelte selettive	47
Il contributo delle amministrazioni locali: tra tagli alla spesa, riassetto delle competenze, riforma di bilancio e armonizzazione	55

INDICE DEI RIQUADRI

	Pag.
<i>Il calo del prezzo del petrolio e il risparmio sulla bolletta energetica dell'Italia</i>	19
<i>Il tasso di cambio euro/dollaro e le esportazioni dell'Italia</i>	21
<i>Il Quantitative Easing e la spesa per interessi in Italia</i>	30
<i>La spesa sanitaria e i tagli al finanziamento</i>	65
<i>L'impatto della manovra sulle amministrazioni comunali</i>	69
<i>La spesa delle province</i>	81
<i>Il riordino delle province alla prova degli esuberi occupazionali</i>	84

APPENDICE

	Pag.
Caratteristiche e composizione dei tagli alla spesa delle amministrazioni centrali	89

Sintesi e conclusioni

1.

Il calo del prezzo del petrolio, l'indebolimento del cambio, le nuove linee guida europee e gli interventi decisi dal Consiglio direttivo della BCE rappresentano fattori particolarmente favorevoli per il nostro paese. All'indomani dell'approvazione della legge di stabilità, tale combinazione di fattori esterni fa sì che le misure espansive da essa previste si trovino ad operare in un contesto migliore di quello atteso e con aspettative più distese di quelle che hanno prevalso fino alla fine dell'anno passato.

2.

Condizioni generali e particolari consigliano tuttavia di guardare a questi sviluppi con prudenza. Non possono infatti essere sottovalutati i timori circa lo scenario economico, legati all'acuirsi dei rischi geo-politici a livello internazionale.

Nel caso italiano, inoltre, la trasmissione degli impulsi positivi e la traduzione di essi in una ripresa dell'occupazione sono strettamente legate alla capacità che l'insieme dei nuovi fattori favorevoli avrà nella riattivazione di un adeguato flusso di investimenti.

Non si deve dimenticare, infatti, che, se saranno confermate le ultime previsioni, nel 2014 l'economia italiana avrà registrato a consuntivo un'ulteriore, pur contenuta, contrazione. A fronte di un moderato rialzo dei consumi delle famiglie e di un contributo positivo degli scambi con l'estero, è mancata finora quella ripresa degli investimenti su cui, a inizio 2014, si basava l'uscita dalla "crisi".

L'abbassamento degli oneri per interessi dovrebbe contribuire a risollevarne la redditività delle imprese e a migliorarne il merito di credito. Ma il ritorno alla crescita passa anche per un adeguato sostegno finanziario al sistema produttivo. La decisione della BCE, di recente assunta, di effettuare acquisti di titoli di Stato per scongiurare i rischi di deflazione e per sostenere il credito, è l'ultima di un lungo elenco di misure dirette a contrastare un razionamento dei finanziamenti: operazioni destinate a ridurre il costo del credito a famiglie e imprese (OMT); operazioni di rifinanziamento mirate ad orientare l'offerta di liquidità alle banche per l'erogazione di prestiti all'economia (TLTRO), oltre che operazioni di acquisto di ABS e *covered bonds*.

Interventi a cui si sono aggiunti quelli diretti a stimolare l'afflusso di credito e rafforzare la posizione di liquidità e la struttura finanziaria delle imprese, in particolare di quelle piccole e medie attraverso il Fondo di garanzia per i crediti alle PMI, a superare i problemi di liquidità causati dai ritardi nei pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione, e, ancora, a rafforzare la capitalizzazione delle imprese attraverso gli incentivi fiscali.

Tutte queste misure, se hanno aumentato le risorse a disposizione del sistema economico,

sembra stiano producendo risultati ancora con troppa lentezza.

Inoltre, non può essere ignorato che gli intermediari dovranno accompagnare la ripresa della domanda di prestiti mantenendo un fermo controllo dei rischi, in particolare quelli creditizi, e un adeguato grado di capitalizzazione. Un inasprimento dei requisiti di capitale e di liquidità per le banche, a fronte di un aumento delle sofferenze, potrebbe finire col frenare l'offerta di credito e ridurre l'impatto delle misure espansive.

3.

E' indispensabile, quindi, che in tale contesto gli spazi di intervento, che sembrano aprirsi grazie ad una riduzione della spesa per interessi, siano volti ad incidere sulle aspettative di famiglie e imprese dando, anche su impulso dell'azione pubblica, nuovo stimolo a consumi e investimenti, senza tuttavia procedere ad un aumento corrispondente della spesa primaria. Uno stimolo in più per una rapida attuazione di riforme economiche e istituzionali che consentano di recuperare condizioni di certezza di operatori e imprese nel rapporto con le amministrazioni pubbliche.

I punti di forza e le debolezze del disegno sottostante alle scelte adottate con la legge di stabilità vanno riletti oggi contando sulle novità che caratterizzano lo scenario internazionale e il contesto economico e istituzionale dell'Unione europea, nella logica di rafforzare l'impianto complessivo della azione pubblica avviata, eliminando gli elementi di indeterminatezza che rischiano di depotenziarne l'efficacia.

Nonostante la riduzione a poco meno di 6 miliardi dell'entità del peggioramento dei saldi prefigurato nel nuovo quadro di finanza pubblica in risposta ai rilievi della Commissione europea, le misure disposte confermano le indicazioni programmatiche: incidere in senso positivo sulla fiducia degli operatori economici, con interventi strutturali di modifica del mercato del lavoro e del sistema fiscale. Così, a misure sul lato della domanda interna (*bonus* fiscale, intervento per i nuovi nati) si accompagnano interventi sul lato dell'offerta (taglio dell'Irap, decontribuzione, nuovi contratti di lavoro). Una azione di stimolo che punta a cogliere risultati significativi grazie ad un impegnativo insieme di interventi di ridisegno della spesa.

Anche dal lato delle coperture, pur con qualche incertezza, le modalità scelte per assicurare il contributo alla manovra delle amministrazioni territoriali (quelle su cui fa perno in principal modo la copertura della legge di stabilità) e le scelte sulle entrate attribuiscono al complesso delle misure un soddisfacente grado di realizzabilità.

4.

Ma tali luci si accompagnano a non marginali ombre. Se, anche per la flessibilità che deriva dai nuovi orientamenti della Commissione si è fatto meno forte e percepibile il pericolo di un inasprimento delle misure assunte, la mancanza di un quadro definito degli assetti che potrà assumere la gestione pubblica contribuisce a generare disorientamento.

Sono numerosi gli aspetti che devono ancora trovare una definizione.

Il ridisegno delle strutture di governo, la ridefinizione di competenze e lo stesso futuro di quote significative degli apparati pubblici, oggetto di numerosi programmi di intervento in questi anni, sono ancora in attesa di una completa attuazione.

La sostenibilità delle prestazioni pubbliche, siano esse quelle sanitarie o assistenziali e quindi le condizioni di accesso a questi servizi, è soggetta a rilevanti incertezze e differenze territoriali. A ciò si aggiunga il timore che da tagli ripetuti di risorse derivino peggioramenti nella qualità dei servizi o aumenti delle imposte destinate al loro finanziamento, con un conseguente peggioramento delle aspettative di famiglie e imprese.

Infine, non può non destare preoccupazione il continuo rinvio al futuro di ulteriori tagli di spesa al momento sostituiti da clausole di salvaguardia. Gli importi sono di tutto rilievo: raggiungono i 16 miliardi nel 2016, per oltrepassare i 23 miliardi nel 2017. E ciò senza contare che le disposizioni introdotte con la legge di stabilità prevedono un aumento dei “tagli” alla spesa di ulteriori 3 miliardi a partire dal 2016. A fronte di ciò, anche l’impulso del *bonus* può essere vanificato se considerato non come elemento aggiuntivo permanente del reddito, bensì come elemento compensativo di un aumento di pressione fiscale, posposto nel tempo, ma già annunciato. Uguali considerazioni possono essere fatte per la decontribuzione o per la riduzione della base imponibile Irap.

5.

La gestione del bilancio deve perciò seguire un orientamento coerente. Le risorse liberate dal minore esborso per interessi non vanno destinate ad evitare o a rallentare il necessario processo di revisione della spesa. Esse devono essere volte ad agevolare la definizione e l’avvio dei processi di riforma. Non procedere decisamente in questa direzione significherebbe rimettere in gioco l’impostazione della manovra di finanza pubblica, disorientando gli operatori, introducendo nuovi e inopportuni elementi di incertezza.

Non può essere persa nuovamente l’occasione di utilizzare l’allentamento del vincolo di bilancio per il superamento di storiche distorsioni, per governare una attenta revisione dei confini dell’intervento pubblico, avvicinando il nostro paese ad una effettiva normalizzazione della politica fiscale.

Il disegno di legge di stabilità e il quadro macroeconomico sottostante

6.

Lo scorso settembre, con la diffusione della Nota di aggiornamento del DEF, il governo prendeva atto del deterioramento del quadro congiunturale e del protrarsi della recessione, segnalando l'impossibilità di conseguire il risultato di crescita stimato per il 2014 (+0,8 per cento). Contestualmente, venivano ribassate, dall'1,3 allo 0,5 per cento, le previsioni per il 2015.

Le revisioni erano dettate dal venir meno, a partire dalla tarda primavera, dei segnali di ripresa emersi a inizio anno. Un'evoluzione principalmente attribuibile a fattori esterni, come la "crisi Ucraina" (a cui sono conseguite sanzioni verso la Russia che hanno penalizzato il nostro *export*) e il rallentamento dell'area dei paesi emergenti (anch'esso andato a detrimento delle nostre esportazioni). L'Eurozona nel suo insieme subiva questi andamenti, ma nel nostro paese gli imprevisti ostacoli incontrati dal lato delle esportazioni si sommavano alla debolezza della domanda interna, confermando l'Italia fra le economie a più bassa crescita nell'area della moneta unica¹.

7.

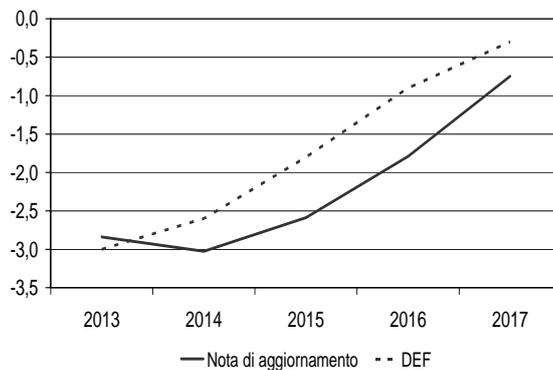
Il mancato avvio della ripresa convinceva il governo della necessità di modificare il percorso programmatico di finanza pubblica. Rispetto agli obiettivi assunti con il DEF, i valori di riferimento per il saldo di bilancio venivano portati dal 2,6 al 3 per cento per il 2014 e dall'1,8 al 2,9 per cento per il 2015. Quest'ultimo dato veniva successivamente corretto al 2,6 per cento, accogliendo le richieste in tal senso della Commissione europea. Nell'articolato del d.d.l. stabilità, la revisione degli obiettivi di bilancio si traduceva nell'adozione di una manovra di segno espansivo per un ammontare di quasi 6 miliardi di euro.

Al termine dell'orizzonte programmatico, la revisione degli obiettivi portava a fissare un avanzo primario pari al 3,5 per cento del Pil e un valore di indebitamento dello 0,7 per cento. Lo scostamento rispetto agli obiettivi assunti con il DEF (grafico 1) era pari, sempre a fine periodo, a quattro decimi di punto per l'indebitamento e a 1,1 punti per l'avanzo primario, la differenza essendo spiegata dal minor esborso atteso per la spesa per interessi (4,3 invece che 4,9 per cento del prodotto).

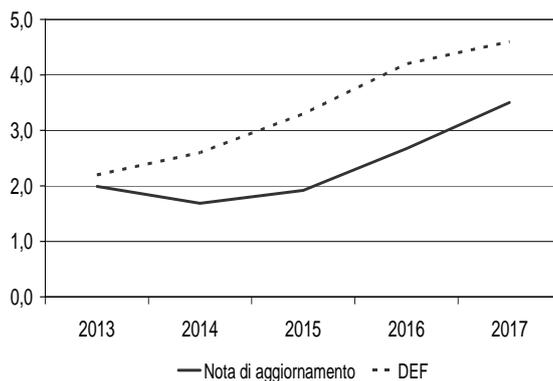
¹ Gli ultimi dati disponibili di contabilità nazionale mostrano come il prodotto italiano si sia contratto nel terzo trimestre 2014 dello 0,5 per cento, contro un aumento dello 0,8 per cento nell'Eurozona. Il risultato è stato determinato da un inatteso approfondimento della fase di flessione degli investimenti fissi lordi (-3,1 per cento), a sua volta indotto dal dato fortemente negativo della componente in costruzioni (-4 per cento). I consumi delle famiglie hanno, di contro, conservato un saggio di crescita dello 0,4 per cento, già raggiunto nel trimestre precedente. Il tasso di incremento delle esportazioni è sceso dal 2,5 all'1,3 per cento.

Indebitamento netto, saldo primario e spesa per interessi: scostamento fra valori programmatici (% del Pil)

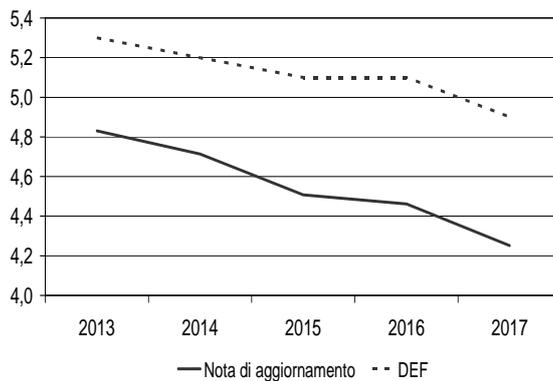
Indebitamento netto



Saldo primario



Spesa per interessi



Fonte: DEF e Nota tecnica illustrativa al disegno di legge di stabilità

Con riferimento al saldo strutturale, il Governo prevedeva una riduzione di 0,3 punti nel 2015 e il conseguimento del pareggio (obiettivo di medio termine, OMT) nel 2017. Peraltro, le analisi della Nota di aggiornamento rilevavano le incertezze metodologiche sottostanti alla misurazione del saldo strutturale da parte della Commissione europea. Questo fatto giustificava una ritrovata centralità degli obiettivi di indebitamento nominale, nel rispetto del primigenio limite del 3 per cento.

8.

Col DDL di stabilità, il Governo definiva concretamente la propria strategia di bilancio. Gli interventi qualificanti della manovra agivano in senso espansivo ed erano costituiti dalla stabilizzazione del *bonus* erogato ai lavoratori dipendenti con redditi fino a 26mila di euro (con una maggiore spesa di 9,5 miliardi annui) e dagli sgravi concessi alle imprese attraverso l'eliminazione del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP (5,6 miliardi di entrate a regime) e la decontribuzione totale per i nuovi assunti nell'anno 2015 (5 miliardi a regime). Inoltre, si decideva di non dare integralmente seguito alla clausola di salvaguardia contenuta nella legge di stabilità 2014, con una riduzione delle entrate tendenziali di 3 miliardi nel 2015 e 3,7 miliardi annui dal 2016.

L'impostazione della manovra prevedeva, dunque, una contestuale azione di sostegno dei redditi delle famiglie e dei conti delle imprese, con cui restituire dinamismo ai consumi e agli investimenti, nell'intento di invertire il lungo ciclo flettente della domanda interna. La decontribuzione andava, inoltre, ad accompagnare gli interventi del *Jobs Act*, costituendo, nelle intenzioni del governo, un elemento rafforzativo del processo di riforma del mercato del lavoro. Ulteriore aspetto con cui si decideva di caratterizzare la manovra era la sua orizzontalità, ossia il mancato utilizzo di criteri di selettività per l'accesso alle agevolazioni. Le misure sull'Irap e sulla decontribuzione, al pari di provvedimenti di minore rilievo finanziario quali le agevolazioni per la ricerca, erano rivolti all'intera platea delle imprese. Fra gli obiettivi del governo, non vi era, dunque, quello di sollecitare una ricomposizione del settore produttivo, prevalendo la più generale esigenza di rilancio della congiuntura. Solo il *bonus*, in quanto limitato nella platea dei beneficiari, era portatore di effetti distributivi.

Gli interventi espansivi venivano adottati in parte in disavanzo per 5,9 miliardi. Per altra parte, si trovava copertura attraverso un *mix* di misure dal lato della spesa e delle entrate. Con riferimento alle spese, i provvedimenti di contenimento erano indirizzati agli Enti territoriali, ai quali si chiedeva di ridurre la spesa per un ammontare crescente, dai 5,2 miliardi del 2015 fino ai 7,2 miliardi del 2017. Un intervento che non mancava di evidenziare come il governo avesse deciso di richiamare a sé le modalità attraverso cui tornare a sostenere l'attività economica, sacrificando a questa scelta una parte dell'autonomia decisionale delle amministrazioni locali.

Per quel che riguarda le entrate, le principali coperture erano individuate in un rafforzamento della lotta all'evasione (circa 3,5 miliardi di maggiori risorse attese) e in un cospicuo ampliamento delle clausole di salvaguardia alle quali, in particolare attraverso un aumento delle aliquote IVA (ridotta, 10 per cento e ordinaria), veniva attribuito un gettito aggiuntivo di circa

13 miliardi nel 2016 e di 19 miliardi nel 2017.

Nell'insieme, sia le misure di contenimento della spesa, sia le coperture dal lato delle entrate, non mancavano di suscitare incertezze. Lo sforzo richiesto alle amministrazioni locali era importante nelle dimensioni, soprattutto se inserito nel percorso di riduzione delle risorse in atto da molti anni, mentre il nuovo utilizzo delle clausole di salvaguardia accentuava la tendenza, più volte stigmatizzata dalla Corte, di ipotecare il gettito futuro, riducendo in tal modo la leva fiscale per gli anni a venire. Pur essendo vero che questo "scambio" veniva inserito in un programma di sostituzione di imposte sul lavoro con imposte indirette, come auspicato da molti osservatori, il rilievo quantitativo della clausola di salvaguardia appariva tale da poter esercitare effetti negativi sulle aspettative degli operatori, col rischio di vanificare gli effetti espansivi attribuiti alla manovra.

Nell'equilibrio fra l'efficacia degli incentivi offerti a famiglie e imprese e l'incertezza generata dalle misure di copertura, il quadro macroeconomico svolgeva un ruolo centrale. Tanto più rapido si fosse rivelato il miglioramento della congiuntura, tanto più intenso avrebbe potuto essere l'alleggerimento dei vincoli di bilancio e quindi tanto più ampia la possibilità di modificare la parte meno robusta della manovra di finanza pubblica. Nel corso dell'*iter* parlamentare che ha condotto, a fine dicembre, alla stesura finale della legge di stabilità, mancavano tuttavia di manifestarsi segnali di miglioramento della congiuntura. La situazione è invece cambiata in meglio all'avvio del 2015.

Il mutamento dello scenario macroeconomico di inizio anno: fattori esogeni e indicatori nazionali

9.

Le variabili internazionali giocano un ruolo determinante nella ridefinizione dello scenario macroeconomico di inizio anno. Se ne ha misura attraverso un confronto fra i dati recenti e le ipotesi adottate nella Nota di aggiornamento sulle cosiddette variabili esogene (tavola 1). Rispetto al DEF, la Nota ribassava la stima sull'incremento del commercio mondiale per il biennio 2014-2015 (circa due punti in meno), mentre sostanzialmente inalterate rimanevano le valutazioni sui livelli del prezzo del petrolio e sul tasso di cambio euro/dollaro. Per quest'ultimo si dava misura di un deprezzamento inferiore al 4 per cento nella media del 2015. Più favorevoli che nel DEF, ma con scostamenti contenuti, erano invece le assunzioni sui tassi di interesse, per i quali venivano fissati valori a lungo termine pari al 3,0 per cento nel 2014 e al 2,7 per cento nel 2015, rispettivamente 60 e 90 punti base in meno di quanto indicato nel DEF. Nel complesso, la Nota delineava uno scenario il cui elemento principale era rappresentato dalla bassa dinamica degli scambi e tale da spiegare, nel confronto con le previsioni precedenti, una minore crescita dell'economia italiana pari a 0,5 punti, tanto nel 2014, quanto nel 2015.

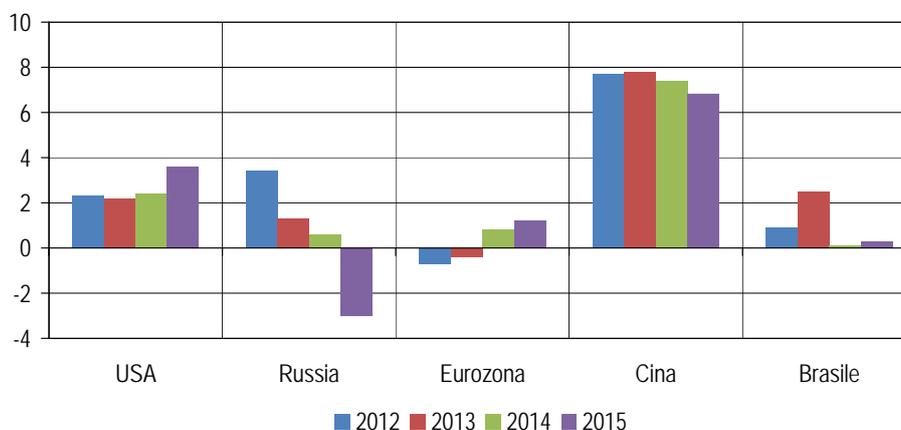
Le variabili esogene internazionali: le ipotesi del DEF e della Nota di aggiornamento

	DEF		Nota di Aggiornamento	
	2014	2015	2014	2015
Tasso di interesse a breve	0,6	0,9	0,2	0,4
Tasso di interesse a lunga	3,6	3,6	3,0	2,7
Tasso di cambio euro/dollaro	1,4	1,4	1,3	1,3
Prezzo del petrolio	104,1	99,6	104,7	98,5
Commercio mondiale	5,0	5,9	4,0	5,1

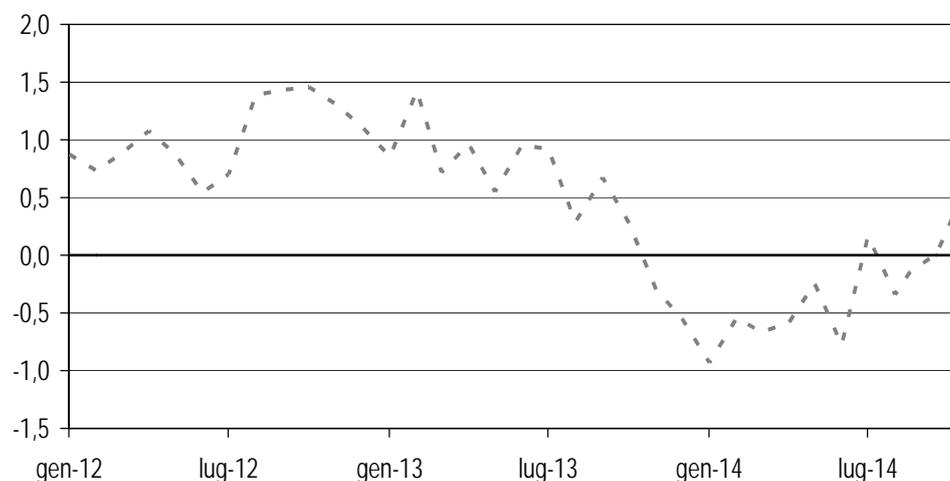
10.

Le preoccupazioni sull'andamento del commercio mondiale hanno effettivamente trovato conferma nell'ultimo trimestre del 2014. Gli esercizi di previsione elaborati dalle organizzazioni internazionali hanno anzi proposto quantificazioni inferiori a quelle del governo, con una variazione attesa degli scambi mondiali nel 2015 inferiore al 4 per cento. Un risultato misurato a sintesi di andamenti disomogenei fra aree e paesi: all'accelerazione della crescita negli Stati Uniti si accompagnerebbero il fisiologico assestamento dell'economia cinese, il lento recupero dell'Eurozona e la flessione di importanti nazioni emergenti, come il Brasile e la Russia (grafico 2). La presenza di rischi di natura geo-politica contribuisce ad aumentare il grado di incertezza sulle evoluzioni di breve periodo del commercio internazionale. A fronte di queste valutazioni, si deve tuttavia rilevare come la fase di ripiegamento degli scambi potrebbe essere in via di superamento, come mostra la sensibile accelerazione registrata dai dati di fine anno (grafico 3). Gli andamenti in corso d'anno potrebbero, quindi, rivelarsi più favorevoli di quelli risultanti dalle previsioni delle organizzazioni internazionali e più vicini a quelli assunti dal governo nella Nota di aggiornamento.

Grafico 2

La dispersione della crescita mondiale

Fonte: IMF, WPO Update, January 2015

Andamenti recenti del commercio mondiale (variazioni congiunturali, media mobile a tre termini)

Fonte: CPB.

11.

Segnali diffusi di recupero congiunturale riguardano anche l'Italia. Le rilevazioni statistiche rese note nel mese di gennaio mostrano un calo della disoccupazione, un aumento del grado di fiducia di famiglie e imprese, un aumento della produzione industriale (tavola 2). Tutto ciò si verifica, è vero, in un contesto segnato dalla presenza di tendenze deflazionistiche, evidenti sia nei valori negativi assunti dal tasso di inflazione, sia nella sostanziale invarianza delle retribuzioni. Tuttavia, il miglioramento di tono appare evidente nel confronto con il generalizzato arretramento degli indicatori che ha fatto da sfondo alla redazione della Nota di aggiornamento e alla predisposizione del d.d.l. stabilità. La situazione appare, piuttosto, simile a quella che si osservava a inizio 2014, quando comune era la percezione di un imminente avvio della ripresa economica, poi vanificata dal ricordato deterioramento del quadro internazionale.

Tavola 2

Italia: indicatori congiunturali recenti

	gen. 2014	set. 2014	ultimo dato
Produzione industriale (var. % congiunturali)	1,0	-0,9	0,6
Tasso di disoccupazione (variazione)	0,1	0,2	-0,4
Indice di fiducia delle imprese (variazione)	2,8	-1,5	4,0
Indice di fiducia delle famiglie (variazione)	1,2	0,1	4,2
Tasso di inflazione (indice NIC)	0,2	-0,4	-0,4
Retribuzioni contrattuali (var.% tendenziali)	0,6	0,0	0,1

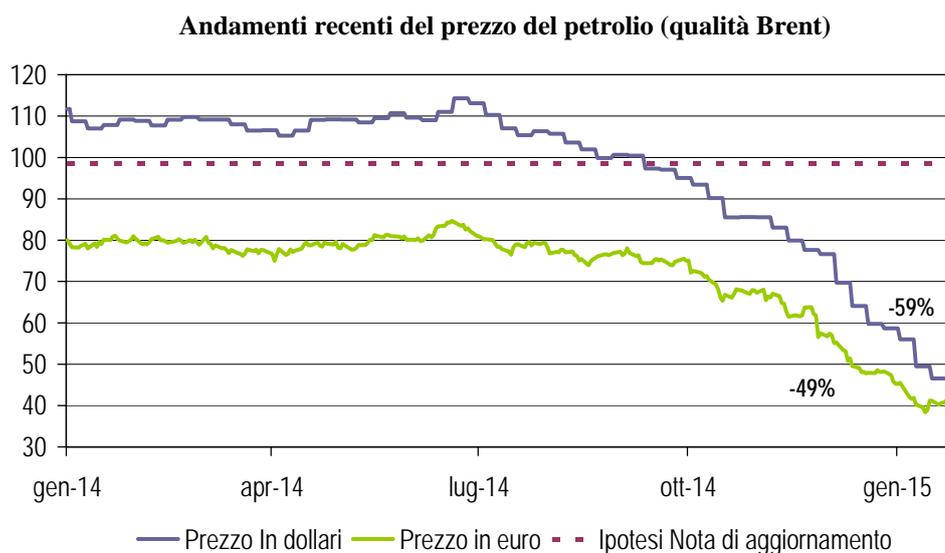
Fonte: Istat.

12.

I segnali di miglioramento degli indicatori reali, internazionali e nazionali, si associano alla profonda modifica intervenuta nei valori di riferimento del prezzo del petrolio e del tasso di cambio dell'euro. Nella media di gennaio, la quotazione del petrolio è scesa sul livello di 45,5 dollari a barile, con una riduzione del 51 per cento rispetto al dato di settembre e del 40 per cento nel confronto con la media del 2014. Si tratta di prezzi molto più bassi di quelli ipotizzati nella Nota di aggiornamento del DEF (vedi grafico 4) e che non si registravano dal primo trimestre del 2009, quando la crisi finanziaria ridusse repentinamente la domanda internazionale di greggio.

A differenza di allora, il calo odierno non è riconducibile a fattori di domanda, quanto alla decisione del principale produttore, l'Arabia Saudita, di non sostenere il prezzo attraverso una riduzione della propria offerta. Questa scelta sembra aver avviato una sorta di "guerra fra oligopolisti", che oppone i produttori tradizionali ai nuovi produttori di *shale gas*, e che tipicamente si risolve in un beneficio per i consumatori, sotto forma di un ribasso dei prezzi.

Grafico 4



13.

Nel confronto storico, la flessione del prezzo del petrolio è assimilabile, per entità, alla contrazione verificatasi tra la fine del 1985 e l'inizio del 1986. Allora, quello che fu poi definito come il "contro *shock* petrolifero" favorì un calo dei prezzi in lire delle importazioni italiane ed esercitò effetti positivi sulla nostra economia, che si prolungarono fino alla fine del decennio. La differenza con quell'episodio sta nell'andamento del tasso di cambio, dal momento che oggi il dollaro si sta apprezzando nei confronti della valuta europea, mentre a metà degli anni Ottanta la moneta statunitense registrò un'accentuata svalutazione. Pur considerando questo aspetto, le quantificazioni offerte nel riquadro "*Il calo del prezzo del petrolio e il risparmio sulla bolletta energetica dell'Italia*" mostrano come il risparmio per la nostra economia in termini di bolletta energetica sarebbe ingente, nell'ordine dei 12 miliardi di euro. A parità di altre condizioni, ciò

porterebbe l'avanzo commerciale italiano al di sopra dei 60 miliardi di euro; in termini di crescita reale, l'impulso espansivo deriverebbe da un miglioramento di ragioni di scambio che supererebbe i 4 punti percentuali.

14.

La riduzione del prezzo del petrolio, soprattutto per la velocità con cui si è manifestata, comporta anche dei rischi per lo scenario macroeconomico internazionale. Il contraccollo sul reddito dei paesi produttori ha dimensioni molto rilevanti e ciò si ripercuoterà, inevitabilmente, sulla domanda di importazioni proveniente da queste economie. Le valutazioni fornite dal Fondo monetario internazionale indicano, tuttavia, come il beneficio per i paesi consumatori risulterebbe prevalente, almeno nel breve periodo, favorendo nel 2015 un aumento del prodotto mondiale compreso fra lo 0,3 e lo 0,7 per cento. La differenza di impatto è misurata in base a diverse assunzioni sull'influenza che le componenti di offerta rivestono nel determinare il calo dei prezzi petroliferi. L'impulso aggiuntivo trasmesso alla crescita risulta considerevole anche laddove quest'influenza sia valutata con criteri prudenziali.

15.

Rischi specifici connessi alla riduzione del prezzo del petrolio sono riscontrabili per l'Italia e più in generale per l'Eurozona, dato l'attuale prevalere di condizioni di deflazione. L'ulteriore spinta alla discesa dei prezzi potrebbe accentuare il deterioramento delle aspettative e portare a nuovi rinvii delle decisioni di spesa e investimento. Da questo punto di vista, deve essere però ricordato come la domanda di consumo di beni energetici sia piuttosto rigida, il che significa che, negli anni passati e nel pieno della recessione, l'alto prezzo del petrolio ha determinato un ridimensionamento della spesa destinata ad altri beni. In Italia, ad esempio, fra il 2007 e il 2013 è stato registrato un aumento relativo del consumo di beni energetici. Nonostante il contesto di deflazione, è quindi probabile che il reddito liberato dal calo del prezzo del petrolio venga destinato ad un aumento di spesa per altri beni, con minor contenuto medio di importazioni e quindi con effetti propulsivi sul Pil.

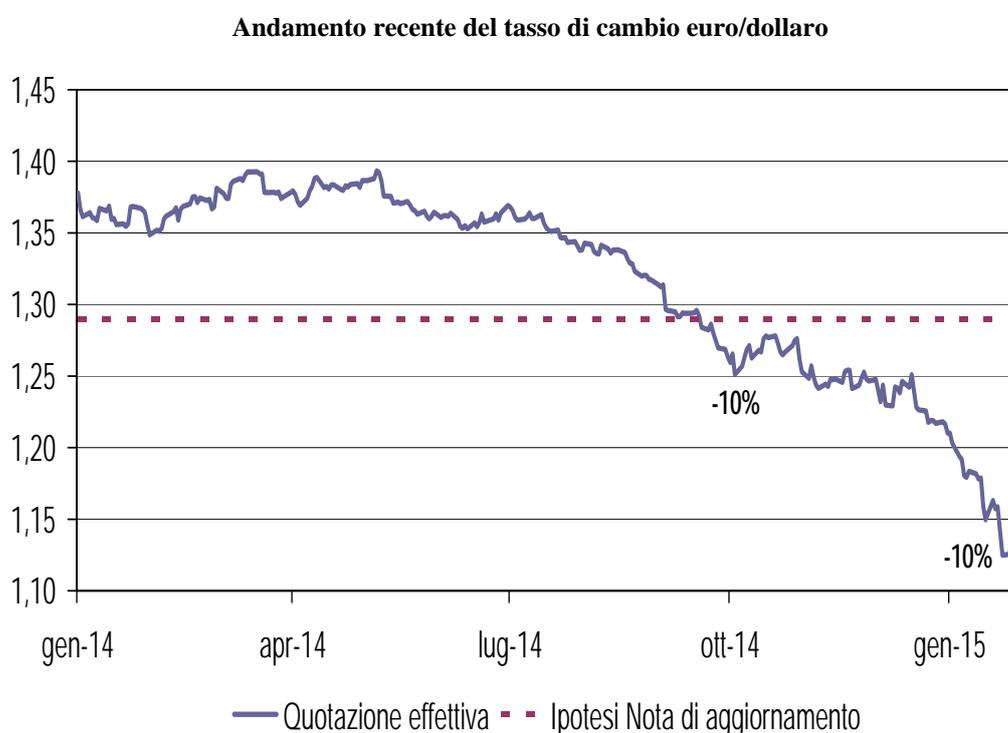
16.

Nell'orizzonte di breve periodo, la congiuntura dell'Italia trae beneficio anche dal deprezzamento del tasso di cambio dell'euro (grafico 5). Nella media di gennaio 2015, la quotazione verso il dollaro è scesa a 1,15, il valore più basso dall'inizio del decennio, con un deprezzamento di circa il 10 per cento rispetto a fine settembre e di oltre il 15 per cento nel confronto con gennaio 2014. Una svalutazione di simili proporzioni trasmetterà nel 2015 impulsi importanti alle esportazioni italiane. Secondo le stime econometriche analizzate nel riquadro "*Il tasso di cambio euro/dollaro e le esportazioni dell'Italia*", ogni punto di deprezzamento del cambio verso il dollaro sospiinge, a parità di altre condizioni, un aumento di

circa due decimi di punto delle nostre vendite all'estero².

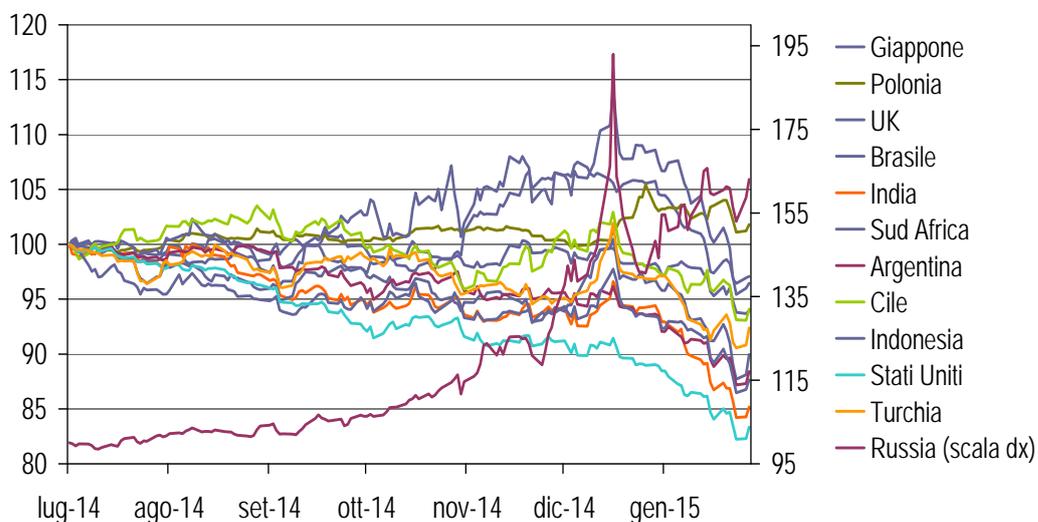
Secondo tali stime, il semplice permanere del cambio euro/dollaro sui valori attuali, a cui corrisponde un deprezzamento del 9 per cento rispetto al valore medio del 2014, porterebbe a un incremento del 2 per cento delle esportazioni italiane. Tali impulsi sono ulteriormente accentuati dall'estensione del deprezzamento dell'euro a un più ampio spettro di valute, anche nei paesi emergenti, in atto dallo scorso dicembre. Come mostra il grafico 6, soltanto il rublo russo registra oggi una perdita di valore rispetto alla moneta dell'Eurozona.

Grafico 5



² Per costruzione, l'elasticità misurata dall'equazione tiene conto sia della mancata influenza del tasso di cambio sulla quota di esportazioni indirizzata verso l'Eurozona (54 per cento del totale), sia del fatto che a rilevare per l'andamento generale dell'*export* è il tasso di cambio effettivo reale, che incorpora i differenziali di inflazione rispetto a un più ampio insieme di valute.

Grafico 6 - Il cambio dell'euro nei confronti di altre valute



IL CALO DEL PREZZO DEL PETROLIO E IL RISPARMIO SULLA BOLLETTA ENERGETICA DELL'ITALIA

Secondo gli ultimi dati sul commercio estero diffusi dall'Istat, nei primi tre trimestri del 2014 l'esborso netto per le importazioni di petrolio greggio è stato pari a 22,4 miliardi di euro, in riduzione del 14,5 per cento su base tendenziale, a conferma di un miglioramento del disavanzo nei confronti dell'estero per questa voce di spesa già in atto dal 2013. La riduzione del disavanzo è stata interamente dovuta alla caduta della spesa per importazioni di greggio che è passata da 26,4 miliardi di euro nei primi tre trimestri del 2013 a circa 22,6 miliardi di euro nei primi tre trimestri del 2014. I dati mensili a novembre 2014 confermano il prolungarsi della flessione della spesa per importazioni di greggio, con conseguente miglioramento del saldo sebbene anche le entrate dovute alle già poco incidenti esportazioni continuino a ridursi (tavola 1).

Tavola 1. Petrolio greggio

Periodo	Esportazioni (milioni di euro)	Importazioni (milioni di euro)	Saldo (milioni di euro)	Variazioni tendenziali (%)
2013	268	34.989	-34.722	-20,5
2013 (I - III trim)	253	26.427	-26.174	-21,9
I trim.	74	8.793	-8.719	-23,7
II trim.	114	8.545	-8.431	-18,9
III trim.	65	9.088	-9.023	-22,8
IV trim.	89	8.563	-8.474	-16,7
2014 (I - III trim)	243	22.609	-22.365	-14,5
I trim.	61	7.352	-7.291	-16,4
II trim.	102	7.495	-7.393	-12,3
III trim.	80	7.761	-7.681	-14,9

Fonte: Istat

La prolungata contrazione del prezzo del petrolio potrebbe generare un'ulteriore riduzione degli oneri per l'approvvigionamento di prodotti petroliferi dall'estero, data la forte dipendenza dell'Italia dalle importazioni di greggio.

La tavola 2 indica l'onere per l'Italia della fattura energetica (1) e petrolifera. Dal 2007 al 2013 il peso delle importazioni energetiche è aumentato, sia in valore assoluto che in percentuale del Pil portando l'esborso netto per le importazioni di prodotti energetici a 56 miliardi di euro, di cui 30 miliardi per importazioni di greggio, semilavorati e prodotti petroliferi. Il peso della fattura energetica e petrolifera si è poi ridotto nel 2014 raggiungendo livelli inferiori a quelli del 2007, favorito non solo dalla riduzione dei consumi, ma anche dalla decisa riduzione del prezzo del petrolio in euro a partire dall'estate del 2014.

Tavola 2. Fattura energetica altri indicatori

	2007	2013	2014*
Fattura energetica (milioni di euro)	46.708	56.093	45.100
Rapporti % rispetto a:			
- Pil	2,90	3,50	2,79
- Valore delle importazioni	12,51	15,54	13,77
- Valore delle esportazioni	12,81	14,37	12,37
Fattura petrolifera (milioni di euro)	26.312	30.481	25.000
di cui importazioni	39.876	47.048	32.005
di cui esportazioni	13.564	16.567	7.005
<i>Per memoria:</i>			
Saldo della bilancia commerciale (milioni di euro)	3.204	36.858	49.439

* Stime su dati CER e UP.

Ipotizzando che il prezzo del petrolio in euro si attesti al livello di gennaio 2015 e supponendo costante la quota di importazioni, esportazioni, consumo energetico e Pil è possibile valutare il risparmio che si avrebbe sulla fattura energetica. Questa ipotesi di invarianza costituisce chiaramente una prima approssimazione che serve a stabilire l'ordine di grandezza dell'effetto di impatto. A gennaio 2015 il prezzo medio al barile è stato pari a 45,5 euro: inferiore di circa il 39 per cento rispetto al prezzo medio dell'anno, pari a 73,4 euro al barile. In base a queste ipotesi, il risparmio sulle importazioni di greggio, semilavorati e prodotti petroliferi sarebbe pari a 12,6 miliardi di euro (quasi l'1 per cento del Pil) e porterebbe ad un miglioramento della fattura petrolifera che passerebbe da 25 a 19 miliardi di euro. Un tale risparmio porterebbe, a parità di condizione, ad un ulteriore miglioramento della bilancia commerciale italiana che, a partire dal valore stimato per il 2014, registrerebbe un avanzo di 62 miliardi giungendo a valere circa il 4 per cento del Pil (tavola 3).

Tavola 3

Prezzo del petrolio		
	<i>euro</i>	
prezzo medio al barile 2014	75,37	
prezzo gennaio 2015	45,54	
Fattura petrolifera e ipotesi risparmio		
	<i>milioni di euro</i>	<i>% del Pil</i>
ipotesi risparmio 2015 sulle importazioni della fattura petrolifera a parità di condizioni	12.666	0,8
ipotesi saldo 2015 fattura petrolifera a parità di condizioni	12.334	0,8
ipotesi saldo commerciale 2015 a parità di condizioni	62.106	3,8

(1) La fattura energetica rappresenta l'onere sostenuto da un paese per le forniture di energia dall'estero. È cioè il saldo tra il costo delle importazioni e il ricavo delle esportazioni di prodotti energetici. Comprende la fattura petrolifera.

IL TASSO DI CAMBIO EURO/DOLLARO E LE ESPORTAZIONI DELL'ITALIA

L'effetto del tasso di cambio sulle esportazioni italiane può essere misurato tramite la metodologia della cointegrazione. Questo metodo econometrico identifica una relazione di lungo periodo tra variabili che, in livelli, hanno *trend* comuni. La stima dell'equazione è effettuata con le trasformazioni logaritmiche delle serie mensili nel periodo 1997–2014. La variabile dipendente - il totale delle esportazioni italiane (fonte Istat) - è regredita al tasso di cambio effettivo reale (1) (fonte BIS) e alla domanda mondiale, misurata dal totale delle importazioni (fonte CPB *trade monitor*). In una seconda specificazione dell'equazione il tasso di cambio effettivo reale viene sostituito con il tasso di cambio euro-dollaro. La stima di quest'ultima equazione propone di valutare l'effetto del cambio euro-dollaro sulle esportazioni italiane. Infatti, la parte preponderante delle esportazioni - il 53,8 per cento - ha come mercato di sbocco i paesi dell'UE e il 39,8 per cento del totale viene destinato ai paesi dell'Area euro. Il restante 46,2 per cento delle merci italiane viene esportato nei paesi extra-UE. I flussi di commercio estero sono fortemente influenzati dall'andamento dei prezzi delle materie prime. Per ovviare a questo problema e con lo scopo di isolare l'effetto del tasso di cambio sulle esportazioni, la relazione viene stimata con le serie di commercio estero in volumi. Le serie delle esportazioni italiane e delle importazioni mondiali si riferiscono allo scambio di soli beni.

La tavola A riporta i risultati delle due equazioni. Il coefficiente R², che misura la bontà del modello statistico, ha dei valori superiori allo 0,8. Il grafico A, che illustra l'andamento della serie effettiva e quella stimata della variabile dipendente, conferma la buona aderenza della stima ai dati effettivi in entrambe le specificazioni del modello.

I risultati delle due equazioni mostrano un'elasticità di lungo periodo delle esportazioni italiane alla domanda mondiale superiore a 1 (tavola A); l'elasticità è leggermente più alta nella specificazione che comprende il tasso di cambio effettivo reale. L'elasticità delle esportazioni rispetto al tasso di cambio

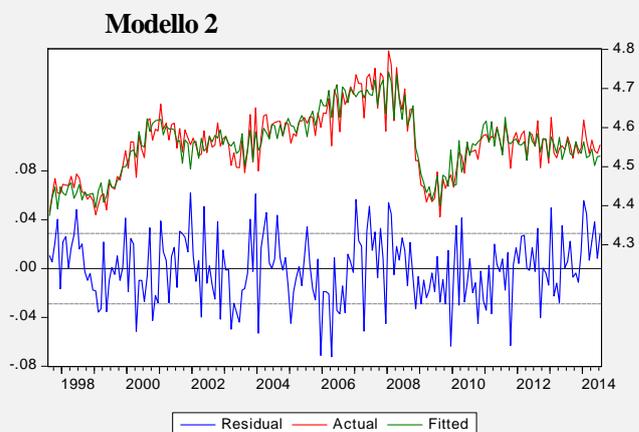
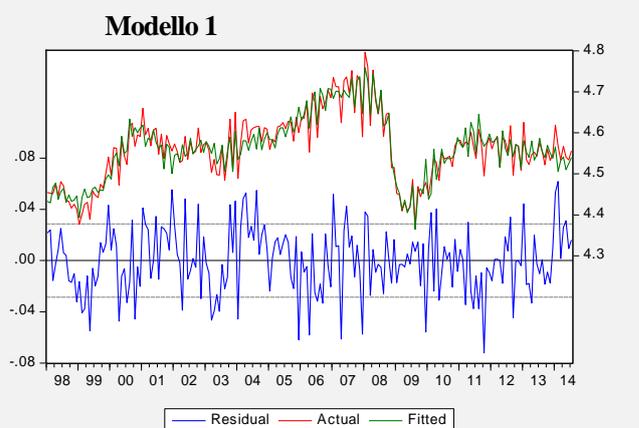
effettivo reale è di -0,79; minore è invece l'elasticità delle esportazioni rispetto al cambio euro-dollaro (-0,22).

Tavola A . I risultati delle stime

Coefficiente	Modello 1	Modello 2
Tasso di cambio effettivo reale	-0.79 [-7.84] (0.1)	
Tasso di cambio euro - dollaro		-0,22 [-8.12] (0.03)
Domanda mondiale	1,39 [23.96] (0.06)	1,27 [25.70] (0.05)
R ²	0,88	0,88

Nota: statistica t in parentesi quadra e errori standard in parentesi.

Grafico A. I residui delle equazioni stimate



Le novità nelle politiche europee e le nuove previsioni di crescita

17.

Le prospettive di crescita appaiono rafforzate, oltre che dagli andamenti del petrolio e del tasso di cambio, dalla ridefinizione del quadro delle politiche economiche europee. Dal lato monetario, il *Quantitative Easing* (QE) promosso dalla Bce contribuirà a conservare un ambiente di bassi tassi di interesse, favorendo una compressione degli *spread* sui titoli pubblici e migliorando le condizioni per la riattivazione del circuito creditizio. Dal lato fiscale, le Linee guida adottate dalla Commissione europea a inizio d'anno allargano i margini di flessibilità per la gestione degli obiettivi di bilancio nelle fasi negative del ciclo e ciò offre spazi di consolidamento della ripresa.

I paesi con elevato servizio del debito, come l'Italia, beneficiano di un'interazione virtuosa fra politica monetaria e politica di bilancio, che si concretizza nel minor livello di indebitamento associato alla riduzione dei tassi di interesse. Secondo stime più avanti illustrate, si potrebbe realizzare un risparmio, rispetto alla situazione precedente la manovra della Bce, che salirebbe dai circa 2 miliardi del 2015 ai quasi 5 miliardi nel 2016. La spesa si riduce in misura assai più consistente se si prendono a riferimento i livelli dei tassi incorporati nelle previsioni della Nota di aggiornamento.

L'impostazione accomodante della politica monetaria spiega, inoltre, il deprezzamento dell'euro. L'avvio del QE europeo segue, infatti, di oltre un anno l'annuncio con cui la Fed ha dichiarato chiusa la fase di misure non convenzionali adottate all'indomani della crisi finanziaria. Anche l'area emergente, alle prese con difficoltà di bilancia dei pagamenti, ha nel contempo avviato una diffusa restrizione della leva monetaria. Il ribasso dei tassi europei si muove dunque in controtendenza col resto del mondo e l'ampliamento dei differenziali di rendimento verso altre aree sospinge il deprezzamento della moneta unica.

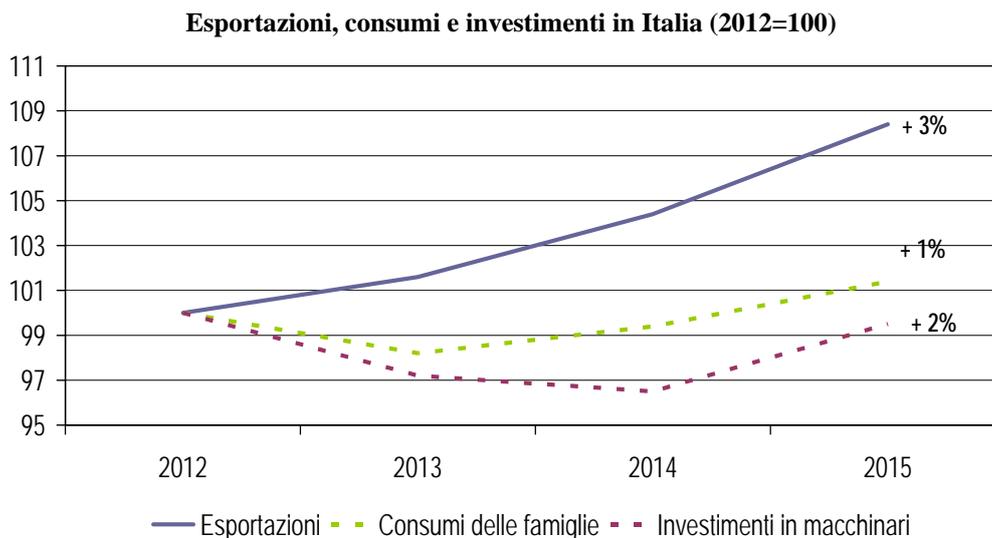
18.

I molti elementi che spingono in direzione di un miglioramento delle prospettive congiunturali non sono incorporati nei quadri programmatici del governo. Cresce pertanto, fra i previsori indipendenti, l'opinione che quest'anno la crescita possa risultare superiore a quanto indicato nella Nota di aggiornamento. Contribuirebbero a questo risultato tutte le principali componenti della domanda. Il grafico 7 illustra l'andamento di esportazioni, consumi delle famiglie e investimenti in macchinari e attrezzature, secondo la nuova previsione elaborata dal CER per la Corte. Tutte e tre le componenti registrerebbero variazioni positive, cosa che non si verifica dal 2011. I consumi beneficerebbero dell'aumento del reddito disponibile reale, a sua volta sostenuto dai provvedimenti fiscali (*bonus*) e dal calo dei prezzi del petrolio, mentre per le esportazioni l'impulso fornito dalla svalutazione del cambio compenserebbe la bassa dinamica degli scambi mondiali. L'aumento degli investimenti rifletterebbe il generale miglioramento delle condizioni di domanda, in un contesto di tassi di interesse molto bassi nella prospettiva storica. Tanto per le esportazioni che, in maggior misura, per le componenti della domanda

interna, vengono stimati incrementi superiori a quelli previsti dal governo.

Il grafico 8 illustra come anche le previsioni aggiornate della Commissione europea e della Banca d'Italia indichino, per il biennio 2015-2016, un saggio di crescita cumulato del Pil maggiore di quello indicato nella Nota di aggiornamento.

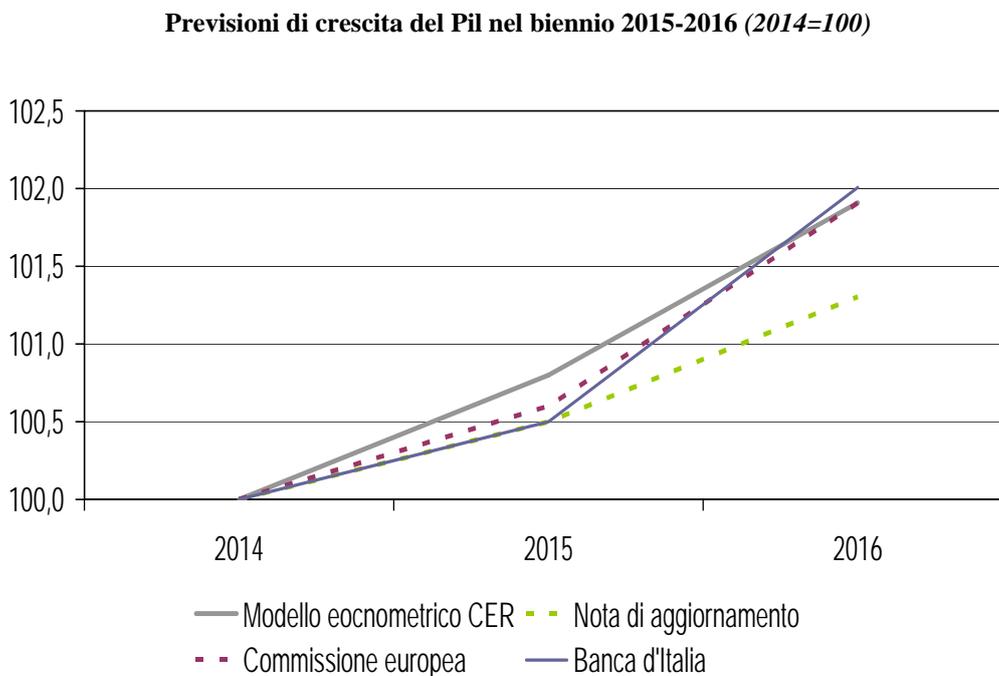
Grafico 7



Nota: in grassetto le variazioni % previste per il 2015.

Fonte: Modello econometrico CER.

Grafico 8



Fonte: Modello econometrico CER, Nota di aggiornamento, CE Winter Forecast, I.Visco, Discorso al Forex 2015.

L'iter parlamentare e la versione finale della legge di stabilità

19.

I cambiamenti dello scenario macroeconomico vengono a innestarsi su una manovra di finanza pubblica rimasta sostanzialmente invariata nell'iter parlamentare. Seguendo il consueto principio dell'invarianza dei saldi, la versione finale della legge ingloba maggiori risorse per 1,7 miliardi nel 2015, per 1,6 miliardi nel 2016 e per 1,4 miliardi nel 2017, quasi interamente reperite attraverso un aumento delle entrate (tavola 3). Dal lato degli utilizzi, l'azione di contenimento della spesa subisce un indebolimento, per valori di 1,2 miliardi nel 2015, di 1,3 miliardi nel 2016 e di 1 miliardo nel 2017. Gli effetti sul bilancio della versione finale della Legge di stabilità sono riportati nella tavola 4.

Tavola 3

La legge di stabilità 2015: differenze fra versione iniziale e testo finale

(milioni di euro)

	2015	2016	2017
Maggiori risorse	1.670,4	1.554,2	1.379,6
- Maggiori entrate	1.248,4	1.158,6	1.045,4
- Minori spese correnti	240,5	39,2	-8,6
- Minori spese conto capitale	181,5	356,3	342,9
Utilizzo risorse	1.575,8	1.569,4	1.396,8
- Minori entrate	355,2	199,1	305,5
- Maggiori spese correnti	1.237,3	1.317,5	1.009,8
- Maggiori spese conto capitale	-16,8	52,8	81,6
Maggiori entrate nette	893,2	959,5	739,9
Maggiori spese nette	798,5	974,8	757,1
Effetto netto	94,7	-15,3	-17,2

Tavola 4

La legge di stabilità 2015: effetto sull'indebitamento netto

(milioni di euro)

	2015	2016	2017
Maggiori risorse	28.125,4	47.475,8	54.594,9
- Maggiori entrate	11.623,8	27.878,9	34.443,7
- Minori spese correnti	13.553,2	16.896,7	17.483,0
- Minori spese conto capitale	2.948,4	2.700,2	2.668,2
Utilizzo risorse	33.943,9	47.328,3	47.703,6
- Minori entrate	11.748,2	20.893,7	20.937,5
- Maggiori spese correnti	17.484,0	20.510,1	19.976,4
- Maggiori spese conto capitale	4.711,7	5.924,5	6.789,8
Maggiori entrate nette	-124,4	6.985,2	13.506,3
Maggiori spese nette	5.694,1	6.837,7	6.615,0
Effetto netto (*)	-5.818,4	147,5	6.891,2

(*) Il segno – indica un aumento dell'indebitamento netto.

Fonte: AC. 2679 – bis B, Allegato 3.

20.

Tra le nuove misure di aumento delle entrate vi sono quelle sui giochi, per un importo complessivo di circa 900 milioni per quest'anno, 800 per il 2016 e 650 per il 2017. In particolare, oltre ai maggiori effetti associati all'emersione di gioco irregolare, contano la riduzione, a decorrere dal 2015, dei compensi riconosciuti ai concessionari ed ai soggetti che operano nella gestione e nella raccolta dei giochi mediante apparecchi da intrattenimento con vincite in denaro e l'assegnazione di una nuova concessione per la raccolta e la gestione del gioco del Lotto.

Contribuisce ad aumentare il peso delle entrate nella manovra il contenimento degli effetti originariamente previsti per il nuovo regime forfetario per gli autonomi e la piccola impresa individuale: l'esclusione dei soggetti con redditi di lavoro dipendente e assimilati prevalenti rispetto a quelli oggetto di agevolazione comporta una minore perdita di gettito per oltre 200 milioni di euro nel 2016 e circa 130 nel 2017.

All'incremento della spesa rispetto al disegno originario contribuiscono numerose misure di ammontare unitario contenuto. In particolare, oltre all'aumento delle risorse già stanziato per gli ammortizzatori sociali (200 milioni di euro annui in più per il biennio 2015-2016), vi sono il ripristino integrale delle agevolazioni sulle accise per autotrasportatori (270 milioni di euro annui per il triennio), i contributi in conto interessi alle autonomie territoriali (225 milioni di euro per il 2016 e 200 milioni di euro per il 2017) e, solo per il 2015, lo stanziamento di 130 milioni di euro annui per la manutenzione ordinaria delle scuole.

Tra i nuovi interventi di riduzione della spesa, vi è l'esclusione dal credito di imposta sulle accise sul gasolio per autotrazione ai veicoli di categoria 0 o inferiore (612 milioni di euro per il 2015, 542 e 472 per i due anni successivi). Al contrario, è stato reso meno consistente il programma di riduzione della spesa dei ministeri.

Le modifiche apportate agli interventi per le famiglie e il sociale (*bonus* famiglie, Fondo politiche sociali, nuovi ammortizzatori sociali etc.), hanno lasciato l'ammontare complessivo delle misure sostanzialmente invariato (30 milioni di euro di maggiore spesa in più nel 2015 e 20 milioni di euro annui per il 2016-2017), mentre è stata specificata con maggiore precisione la tipologia di interventi sostenuti.

21.

Anche dal punto di vista qualitativo, le modifiche del d.d.l. stabilità originario sono dunque marginali, essendo rimaste invariate le principali misure di espansione e di copertura (tavole 5 e 6).

Tavola 5

Legge di stabilità 2015: le principali misure espansive
(milioni di euro)

	2015	2016	2017
MINORI ENTRATE			
IRAP (a+b)	2.713	4.574	3.904
(a) deducibilità costo lavoro base imponibile	2.713	5.614	5.614
(b) ripristino aliquote pre-vigenti	0	-1.040	-1.710
Sgravi contributivi assunzioni a tempo indet.	1.886	4.885	5.030
Riduzione clausola salvaguardia (LS 2014)	3.000	3.728	3.728
Agevolazione autonomi	847	760	762
MAGGIORI SPESE			
Bonus IRPEF	9.503	9.503	9.503
Ammortizzatori sociali	1.700	1.700	1.500
Piano "Buona Scuola"	1.000	3.000	3.000
Misure per il sociale	1.329	1.427	1.832

Tavola 6

Legge di stabilità 2015: le principali misure di copertura
(milioni di euro)

	2015	2016	2017
MAGGIORI ENTRATE			
Clausola salvaguardia (IVA)	0	12.814	19.221
Lotta all'evasione	3.346	3.554	3.554
Giochi	1.787	1.697	1.557
MINORI SPESE			
Enti territoriali	5.119	6.119	7.119
- Regioni	3.859	3.919	3.919
- Province e città metropolitane	900	1.900	2.900
- Comuni	360	300	300
Ministeri	1.569	2.093	2.235

Fonte: v. tavola 4

Il quadro complessivo di finanza pubblica, che incorpora la versione finale della legge di stabilità, è illustrato nella tavola 7. Si prevede la prosecuzione della tendenza discendente di alcune spese, a fronte di un aumento della pressione fiscale. La spesa per redditi da lavoro e per consumi intermedi è prevista diminuire nel 2015-2017, rispettivamente, dal 10 al 9,5 e dal 7,9 al 7,3 per cento del Pil. Ugualmente in riduzione, dal 4,7 al 4,3 per cento del Pil è stimata la spesa per interessi, mentre per le altre prestazioni sociali, che includono per definizione contabile il *bonus* erogato col DL 66/2014 e reso permanente dalla legge di stabilità, si indica un aumento al 4,9 per cento del prodotto nel 2015 (nel 2013, prima del *bonus*, la quota era pari al 4 per cento)

e una successiva discesa al 4,7 per cento nel 2017. Le altre spese, incluse quelle in conto capitale, sono stimate sostanzialmente invariate in percentuale di prodotto.

Tavola 7

Conto consolidato programmatico delle Amministrazioni pubbliche

	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
	Milioni di euro					In % del Pil				
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	164.747	163.051	164.217	165.869	165.181	10,2	10,0	10,0	9,8	9,5
Consumi intermedi	130.626	128.421	123.794	125.593	127.581	8,1	7,9	7,5	7,4	7,3
Prestazioni sociali	319.690	332.140	342.923	348.968	357.535	19,7	20,4	20,8	20,6	20,5
- pensioni	254.564	258.870	263.006	268.086	275.061	15,7	15,9	16,0	15,9	15,8
- altre prestazioni	65.126	73.270	79.917	80.881	82.474	4,0	4,5	4,9	4,8	4,7
Altre uscite correnti	76.306	74.871	74.452	74.972	74.613	4,7	4,6	4,5	4,4	4,3
Totale spese correnti										
netto interessi	691.369	698.483	705.386	715.402	724.910	42,7	42,9	42,8	42,3	41,6
Interessi passivi	78.201	76.670	74.213	75.412	74.086	4,8	4,7	4,5	4,5	4,3
Totale spese correnti	769.570	775.153	779.599	790.814	798.996	47,5	47,7	47,3	46,8	45,9
Totale spese in conto capitale	57.605	60.129	59.228	63.047	61.321	3,6	3,7	3,6	3,7	3,5
Investimenti fissi lordi	38.310	36.391	36.608	37.090	38.426	2,4	2,2	2,2	2,2	2,2
Contributi c/c	14.571	15.919	16.549	18.464	15.104	0,9	1,0	1,0	1,1	0,9
Altri trasferimenti	4.724	7.819	5.871	7.494	7.791	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4
Totale spese netto interessi	748.974	758.612	764.614	778.449	786.231	46,3	46,6	46,4	46,1	45,1
Totale spese finali	827.175	835.282	838.827	853.861	860.317	51,1	51,4	50,9	50,5	49,4
ENTRATE										
Tributarie	485.309	487.585	497.786	522.255	540.003	30,0	30,0	30,2	30,9	31,0
- Imposte dirette	241.497	238.241	245.471	254.588	258.918	14,9	14,6	14,9	15,1	14,9
- Imposte indirette	239.681	247.997	250.244	266.513	280.147	14,8	15,2	15,2	15,8	16,1
- Imposte in c/c	4.131	1.347	2.070	1.155	938	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	215.194	216.398	214.326	215.485	220.099	13,3	13,3	13,0	12,8	12,6
Altre entrate correnti	75.559	76.818	78.228	79.056	81.297	4,7	4,7	4,8	4,7	4,7
Totale entrate correnti	771.931	779.454	788.270	815.641	840.461	47,7	47,9	47,9	48,3	48,2
Entrate in c/c capitale	5.155	5.269	5.884	6.824	5.883	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3
Totale entrate finali	781.217	786.070	796.224	823.621	847.282	48,3	48,3	48,4	48,7	48,6
Pressione fiscale (% del Pil)	43,3	43,3	43,2	43,7	43,6					
Saldo primario	32.243	27.458	31.611	45.171	61.051	2,0	1,7	1,9	2,7	3,5
Saldo corrente	2.361	4.300	8.671	24.828	41.465	0,1	0,3	0,5	1,5	2,4
Indebitamento netto	-45.958	-49.213	-42.603	-30.240	-13.035	-2,8	-3,0	-2,6	-1,8	-0,7
<i>Per memoria: Pil nominale</i>	1.618.904	1.626.516	1.646.550	1.690.027	1.742.327					

Fonte: Nota tecnica illustrativa alla legge di stabilità 2015

Dal lato delle entrate, l'aumento programmato della pressione fiscale è riconducibile soprattutto all'incremento, a partire dal 2016, delle imposte indirette, con una risalita in quota di Pil fino al 16,1 per cento del 2017, dal 15,2 per cento del 2014. Più contenuto è l'aumento programmato delle imposte dirette (dal 14,6 al 14,9 per cento nel 2017, con un picco del 15,1 per cento nel 2016), mentre l'apporto dei contributi sociali alle entrate è indicato in riduzione costante, fino al 12,6 per cento nel 2017.

22.

L'evoluzione dello scenario macroeconomico potrà avere impatti migliorativi sul quadro programmatico di finanza pubblica. Particolarmente rilevante, a questo riguardo, è il risparmio che potrebbe essere conseguito nella spesa per interessi. Come si è ricordato, i rendimenti sono scesi molto al di sotto di quanto ipotizzato dal Governo nella Nota di aggiornamento e anche le assunzioni adottate dalla Banca d'Italia nel Bollettino economico dello scorso gennaio appaiono prudenti se confrontate con il livello raggiunto dai tassi di interesse dopo l'annuncio del QE. Il riquadro "*Il Quantitative Easing e la spesa per interessi in Italia*" analizza in dettaglio la trasmissione della manovra di politica monetaria sui rendimenti dei titoli pubblici italiani e di altri paesi. Il riquadro offre anche una stima, ottenuta con l'ausilio del modello econometrico del CER, del ridimensionamento della spesa per interessi nel biennio 2015-2016. Nell'anno in corso l'onere del debito scenderebbe, rispetto a una valutazione programmata di 74,3 miliardi, all'interno di un intervallo compreso fra 67,9 e 69,8 miliardi, a seconda che si prenda come base della stima il livello corrente dei rendimenti o la più prudente ipotesi del Bollettino economico. Nel 2016, il risparmio di spesa per interessi sembra destinato a consolidarsi e, sotto alcune ipotesi più favorevoli sui tassi, potrebbe anche aumentare di dimensione.

Per quanto di importi rilevanti, questi possibili risparmi non devono far dimenticare le incertezze che permangono sul conseguimento degli obiettivi di saldo primario. Inoltre, anche qualora questi obiettivi venissero rispettati a pieno, il rafforzamento del ciclo economico ne impedirebbe la completa traslazione sul saldo strutturale. Le elaborazioni effettuate per la Corte col modello econometrico del CER segnalano, a questo proposito, che il superamento delle previsioni di crescita governative si tradurrebbe, a parità di saldo primario, in un meno rapido miglioramento dell'indebitamento strutturale (0,2 e 0,3 punti nel biennio 2015-2016). Un elemento che denota la fragilità latente nell'aggiustamento dello scenario di finanza pubblica: l'interruzione della fase di discesa dei tassi di interesse, in tempi più rapidi di quelli che sono oggi prevedibili, riproporrebbe la necessità di nuovi sforzi per il rispetto degli obiettivi di saldo.

IL QUANTITATIVE EASING E LA SPESA PER INTERESSI IN ITALIA

L'avvio del *Quantitative Easing* (QE) da parte della BCE avrà, tra i diversi effetti, un impatto sulla spesa per interessi passivi. Già nel corso degli ultimi mesi, nell'attesa che la BCE varasse il piano, si è verificata una riduzione costante della curva dei tassi sui titoli di stato italiani e ora l'avvio degli acquisti, previsto per marzo, comporterà un ulteriore appiattimento della curva verso il limite dello 0 per cento.

Il QE potrà avere effetto sul livello dei tassi di interesse italiani anche indirettamente, a seguito della riduzione del livello dei tassi che si registrerà nei paesi *core*. Infatti, è possibile che una parte degli investitori internazionali decida di abbandonare titoli di Stato con rendimenti prossimi allo 0 per cento per inserire in portafoglio titoli di Stato con un rendimento leggermente superiore. Di conseguenza vi sarà un trasferimento di risorse dal centro dell'area euro verso la periferia.

Data questa situazione, la spesa per il servizio del debito tenderà a ridursi rispetto alle previsioni ufficiali, a tutto vantaggio dei saldi di finanza pubblica.

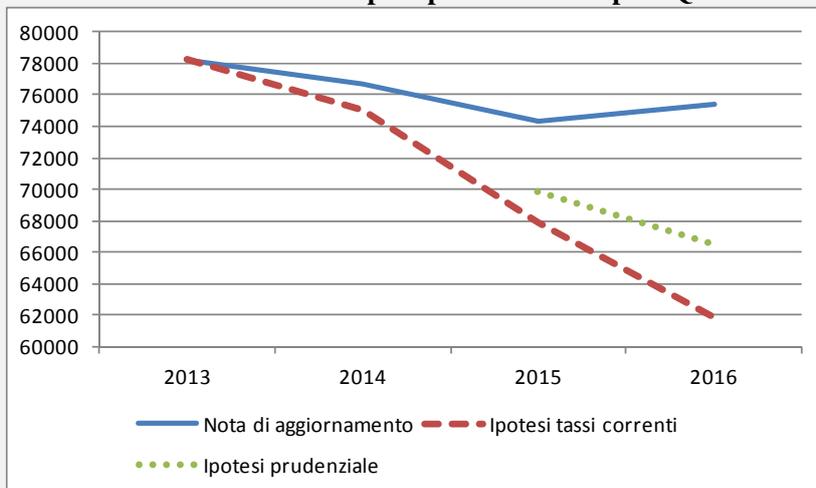
Nella tavola e nel grafico seguenti sono riportate alcune simulazioni sulla spesa per interessi elaborate, sotto diverse ipotesi, con l'ausilio del modello econometrico del CER. Nello specifico, le ipotesi sono comprese fra un limite inferiore, rappresentato dalla proiezione degli attuali livelli dei rendimenti, e un limite superiore corrispondente alle più prudenti ipotesi assunte dalla Banca d'Italia nel Bollettino economico di gennaio. Le stime sono messe a confronto con le previsioni della Nota di Aggiornamento.

Tavola 1. Interessi passivi: confronto tra previsioni governative e previsioni Cer

	2014	2015
Nota aggiornamento DEF	76.670	74.280
Stima con proiezione livello attuale dei tassi (*)	75.055	67.919
Stima con ipotesi prudenziale (**)		69.842
(*) tassi a lungo termine	2,7	1,8
(*) tassi a breve termine	0,5	0
(**) tassi a lungo termine		2,3
(**) tassi a breve termine		0,3

Fonte: modello econometrico CER

Grafico 1. Stime di spesa per interessi dopo il QE



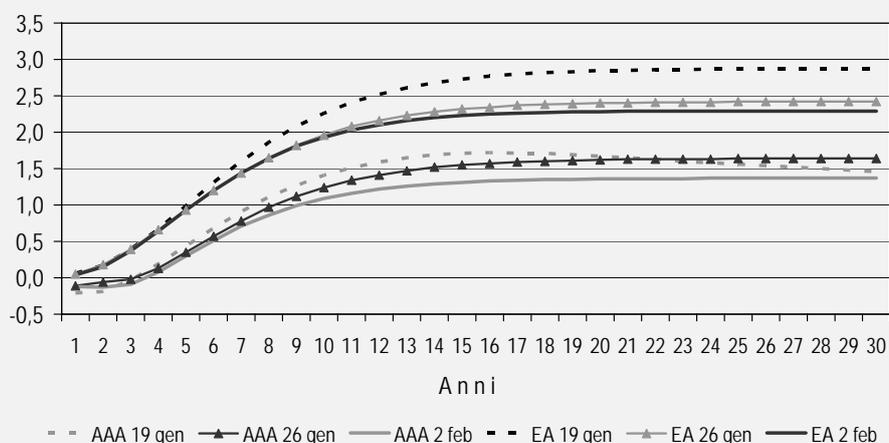
Fonte: modello econometrico CER

L'effetto QE abbasserebbe la spesa per interessi in misura importante: nel 2015, di 6,3 miliardi nell'ipotesi più favorevole e di 4,4 miliardi nell'ipotesi più prudente.

Per memoria è utile ricordare che, secondo il modello utilizzato dal CER, una traslazione verso l'alto strutturale di 100 punti base della curva dei tassi comporta un aumento della spesa per interessi di 3 miliardi dopo un anno e di poco meno di 6 miliardi dopo due anni.

Un ulteriore effetto dell'annuncio del QE è da individuare nella modifica delle curve dei tassi. Nel grafico 2 sono riportate le *yield curve* dell'*instantaneous forward rate* per i titoli governativi tripla A dell'area euro e per tutti i titoli governativi dell'area euro nei giorni 19 gennaio (lunedì pre QE), 26 gennaio (primo lunedì *post* QE) e 2 Febbraio (secondo lunedì *post* QE). È interessante sottolineare l'evoluzione di queste curve nel corso di queste settimane. Entrambe sono diventate più piatte, con il differenziale tra tassi a lungo termine e tassi a breve termine che si è, quindi, ridotto. Ciò è giustificato dal fatto che la parte breve della curva (fino a 2 anni) non sarà interessata dal QE. Tra le due curve si nota però una differenza: l'impatto del QE è stato molto più accentuato per la media di tutti i titoli dell'area euro rispetto ai soli titoli tripla A. Tant'è che la differenza tra le curve è ora inferiore ai 100 punti base, con una riduzione di oltre 40 punti base per le scadenze più lunghe nel corso delle due settimane esaminate.

Grafico 2. Curva dei tassi: yield curve, instantaneous forward rate.
Media titoli area euro e titoli tripla A.



Quale strategia per le entrate? Gli interventi della legge di stabilità in attesa della delega

23.

La manovra disegnata sul versante delle entrate dovrebbe produrre nel triennio effetti rilevanti, anche se di dimensioni e di segno differenziati (tavola 8): un'appena accennata riduzione di prelievo netto (124 milioni) nel 2015 - per effetto di sgravi (11,8 miliardi) quasi integralmente compensati da inasprimenti impositivi (11,6 miliardi) - e, per contro, un aumento dell'ordine di 7 miliardi nell'anno seguente, destinato quasi a raddoppiarsi nel 2017 (13,5 miliardi).

Tavola 8

La legge di stabilità 2015: differenze rispetto al disegno di legge

(in milioni)

	Legge 190/2014			Differenze rispetto ddl ⁽¹⁾		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Risorse	28.205	47.608	54.721	1.644	1.450	1.269
Maggiori entrate	11.638	27.950	34.489	1.157	993	854
Minori spese correnti	-13.632	-16.975	-17.561	-356	-152	-103
Minori spese in conto capitale	-2.935	-2.683	-2.671	-131	-305	-312
Impieghi	-34.023	-47.460	-47.830	-1.548	-1.464	-1.286
Minori entrate	-11.762	-20.965	-20.983	-263	-34	-114
Maggiori spese correnti	17.563	20.588	20.055	1.316	1.395	1.088
Maggiori spese in conto capitale	4.698	5.907	6.792	-31	35	84
Maggiori entrate nette	-124	6.985	13.506	894	959	740
Maggiori spese nette	5.694	6.837	6.615	798	973	757
Indebitamento netto	-5.818	148	6.891	96	-14	-17

⁽¹⁾ Nel disegno di legge iniziale sono comprese le misure correttive conseguenti ai rilievi della Commissione europea.
 Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF.

Rispetto al d.d.l. iniziale, il prelievo netto risulta aumentato di poco meno di 1 miliardo in ognuno dei tre anni della previsione, essenzialmente dal lato delle maggiori entrate.

Oltre che per le dimensioni complessive, la manovra si segnala anche per una composizione contraddistinta da molteplici misure dagli effetti variamente caratterizzati – di aggravio e di sgravio, diretti e indotti – e distribuiti su un’ampia platea di contribuenti.

Al suo interno, è possibile intravedere alcune linee guida, taluni obiettivi che ne sono espressione e la tipologia degli strumenti impiegati. Su tali aspetti conviene innanzitutto soffermarsi per esprimere qualche valutazione sulla struttura e sugli effetti della manovra.

Successivamente, si richiamano rischi ed incertezze che potrebbero manifestarsi in sede attuativa e si esaminano alcune perplessità sulla “coerenza” di alcune delle misure adottate rispetto ai principi e agli obiettivi affermati dalla legge delega “*per la realizzazione di un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*” (legge 11 marzo 2014, n. 23).

24.

La legge di stabilità 2015 appare orientata in due direzioni: rilanciare l’offerta, favorendo la ripresa della produzione; sostenere la domanda, creando spazi all’aumento del reddito disponibile e alla crescita dell’occupazione.

Nel perseguirle, ci si concentra su tre obiettivi (tavola 9).

Tavola 9

La manovra sulle entrate nella legge di stabilità 2015
(effetti sull’indebitamento netto – milioni di euro)

	2015	2016	2017
MAGGIORI ENTRATE	11.638	27.950	34.489
Clausola di salvaguardia - incremento aliquote IVA del 10% e del 22% di due punti percentuali e incremento accise di 10 centesimi	0	12.814	19.221
Tfr in busta paga: tassazione ad aliquota marginale ed altri effetti	2.409	2.990	3.009
Disposizioni in materia di giochi	1.787	1.697	1.557
<i>Reverse charge</i>	1.628	1.628	1.628
<i>Split payment</i>	988	988	988
Incremento ritenuta d'acconto spese di ristrutturazione dal 4% al 8%	920	0	0
Adempimento volontario	720	928	928
Assunzione con contratto t.i. di lavoratori disoccupati o sospesi dal lavoro da 2 anni - soppressione beneficio della contribuzione ridotta	155	493	859
Innalzamento tassazione fondi pensione dall'11% al 20% - Innalzamento tassazione rivalutazione TFR dall'11% al 17%	450	480	480
Modifica quota imponibile dividendi ENC dal 5% al 77,74%	447	256	256
Rivalutazioni terreni e partecipazioni	350	175	175
Regime fiscale agevolato per autonomi: imposta regime forfetario e rettifica Iva	205	545	348
Tassazione rendimenti polizze vita causa morte	138	150	150
Iva pellet	96	96	96
Altre misure minori	624	505	505
Effetti fiscali:	84	2.598	2.832
Sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato (effetti fiscali)	0	1.194	1.122
<i>Ecobonus</i> e ristrutturazioni (effetti fiscali)	84	364	
Deduzione costo del lavoro da imponibile Irap e ripristino aliquote ante DL 66/2014: minore deducibilità ai fini Ires-Irpef (effetti fiscali)	0	1.040	1.710
Oneri riflessi:	638	1.608	1.458
<i>Fondo per la realizzazione del piano La buona scuola (oneri riflessi)</i>	485	1.455	1.455
<i>Missioni di pace (oneri riflessi)</i>	150	150	
<i>Finanziamento Terra dei Fuochi (oneri riflessi)</i>	3	3	3

La manovra sulle entrate nella legge di stabilità 2015*(effetti sull'indebitamento netto – milioni di euro)*

	2015	2016	2017
MINORI ENTRATE	-11.762	-20.965	-20.983
Superamento clausola di salvaguardia revisione agevolazioni	-3.000	-3.728	-3.728
Deduzione costo del lavoro da imponibile Irap e ripristino aliquote ante DL 66/2014	-2.713	-5.614	-5.614
Tfr in busta paga: minori entrate contributive	-2.488	-3.551	-3.591
Sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato	-1.886	-4.885	-5.030
Regime fiscale agevolato per autonomi: minori contributi previdenziali	-819	-575	-611
Regime fiscale agevolato per autonomi: minori entrate tributarie (Irpef - addizionale regionale e comunale - Irap - Iva - imposte sostitutive regimi abrogati)	-233	-729	-498
Ecobonus e ristrutturazioni: minor gettito irpef, Ires, Irap	-69	-701	-597
Patent box: minori entrate tributarie (Ires - Irpef - Irap - addizionale regionale e comunale)	0	-148	-134
Altre misure minori	-328	-584	-552
Effetti fiscali:	-96	-419	-594
<i>Assunzione con contratto t.i. di lavoratori disoccupati o sospesi dal lavoro da 2 anni- soppressione beneficio della contribuzione ridotta (effetti fiscali)</i>	0	-113	-169
<i>Tfr in busta paga: minori entrate tributarie (effetti fiscali)</i>	-96	-306	-425
Oneri riflessi:	-132	-30	-35
<i>Norma promozioni alla vigilia - FF.AA. - Corpi polizia (effetti riflessi)</i>	0	-1	-1
<i>Sgravi contributi assunzioni entro 31/12/2012 lav. mobilità licenziati imprese meno 15 dipendenti (oneri riflessi)</i>	-36		
<i>Proroga blocco contrattazione/automatismi - riduzione/rinvio spese personale (oneri riflessi)</i>	-96	-30	-35

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Quello della riduzione del cuneo fiscale risulta prioritario: le risorse impegnate ammontano, nel triennio della previsione, a complessivi 51 miliardi (23 di riduzione del prelievo accanto ai 28 imputati ad aumento di spesa). Ad essere “aggredite” sono tutte le componenti del cuneo: quella contributiva, interessata da una “cancellazione” triennale degli oneri previdenziali a carico dei datori di lavoro, per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nell’arco del 2015; quella relativa all’Irap che, a seguito dell’integrale deducibilità del costo del lavoro dalla base imponibile, per i lavoratori a tempo indeterminato cessa di far parte del cuneo fiscale; quella tributaria, infine, che almeno per 11 milioni di lavoratori dipendenti (quelli con reddito al di sotto di 26 mila euro, interessati dal *bonus* di 80 euro), registra un’attenuazione dell’onere Irpef.

Gli effetti del congiunto operare di tali misure sono, in astratto, di difficile identificazione. L’entità dello sgravio sarà infatti diversificata per ogni singola impresa, in relazione alla sua particolare combinazione di fattori produttivi (capitale e lavoro), alla quota di lavoratori a tempo indeterminato sul complesso dei dipendenti e, infine, al peso e al livello retributivo dei nuovi assunti. Risulta invece possibile formulare una valutazione degli effetti delle tre misure, separatamente considerate. In particolare, si può stimare che: a) l’intervento sull’Irap ridurrebbe strutturalmente il costo del lavoro in misura compresa fra l’1,5 per cento (per le imprese manifatturiere) e il 2 per cento (per quelle di servizi); b) la decontribuzione relativa ai nuovi assunti a tempo indeterminato, intaccherebbe il costo del lavoro in misura più pesante (poco più

del 20 per cento a un livello retributivo prossimo ai 26 mila euro) anche se per un arco temporale limitato a un triennio; c) il riconoscimento del *bonus*, infine, avrebbe effetti significativi in termini di reddito disponibile e di riduzione del cuneo fiscale solo per i livelli retributivi più bassi (per una retribuzione lorda di 18 mila euro, l'onere dell'Irpef sarebbe contenuto di oltre 5 punti).

Il secondo obiettivo può essere individuato nel sostegno assicurato a specifici segmenti dell'attività produttiva. Ad essi sono destinati sgravi fiscali e contributivi netti di poco inferiori, per il triennio 2015-17, a 4 miliardi di euro. Ne sono interessati soprattutto gli operatori di ridotte dimensioni del lavoro autonomo e della piccola impresa individuale, per effetto dell'introduzione di un nuovo regime fiscale agevolato. Ma interventi non meno significativi sono indirizzati sia a favore di alcuni settori produttivi maturi (quello delle costruzioni, della riqualificazione energetica e dei mobili, che traggono beneficio dalla proroga del regime di detraibilità delle spese), sia a favore di settori innovativi caratterizzati dall'utilizzo di brevetti, marchi e opere d'ingegno (per effetto dell'introduzione di un regime di esclusione parziale dei redditi derivanti dall'utilizzo di beni immateriali).

Un terzo obiettivo, infine, è quello del sostegno delle famiglie, che impegna circa 2,5 miliardi di risorse nell'arco di tempo della previsione. Ad esso risultano direttamente riconducibili due misure: il riconoscimento per un triennio di un *bonus* annuo di 960 euro (anche questo classificato come spesa), per ogni figlio nato o adottato fra il gennaio 2015 e il dicembre 2017 e la facoltà, accordata sperimentalmente a lavoratori dipendenti del settore privato, di optare per la corresponsione in busta paga della quota maturanda di TFR. Tale obiettivo è rinvenibile – in concomitanza con quello della riduzione del cuneo fiscale – anche nella ricordata stabilizzazione del *bonus* da 80 euro.

25.

Dal lato delle coperture, la legge di stabilità fa affidamento – oltre che sulle risorse derivanti da riduzioni di spese – anche su una serie di misure che, nell'insieme, dovrebbero assicurare maggiori entrate per oltre 74 miliardi di euro nel triennio. Misure che sono riconducibili a quattro tipologie di intervento:

- a) inasprimenti di tributi già definiti ed immediatamente operativi. Il maggior prelievo in tal modo assicurato (circa 4 miliardi nel triennio, un importo limitato rispetto alle manovre degli anni precedenti) discende da una serie di micro interventi: a carico delle auto e moto storiche, delle polizze vita, dei fondi pensione e della rivalutazione del TFR, del *pellet*, degli utili percepiti dagli enti non commerciali;
- b) forme di anticipazione di gettito rispetto al naturale profilo temporale che, rispetto al passato, risultano variamente declinate. Si rinviene, innanzitutto, la tradizionale soluzione dello “scambio” volontario fra il contribuente e il fisco. È quanto avviene con l'ennesimo provvedimento di rivalutazione di terreni e partecipazioni, in cui l'assolvimento di un'immediata e più contenuta imposta sostitutiva è alternativo a un prelievo futuro più elevato. Si rinviene, in secondo luogo, la variante dell'anticipazione

di gettito obbligatoria, che assume la forma del raddoppio (dal 4 per cento all'8 per cento) della ritenuta d'acconto applicata sui bonifici disposti per spese di ristrutturazione edilizia e di risparmio energetico: un prelievo *una tantum* (limitato al 2015) ma di importo rilevante (920 milioni). C'è, infine, una terza e ancor meno usuale variante: il contribuente, assoggettato immediatamente (e talora retroattivamente) ad un aumento di tassazione, si vede riconoscere un credito d'imposta da spendere in futuro. E' quanto si riscontra a proposito di quattro misure³ che, nel complesso, consentono di accelerare significativamente (per circa 330 milioni) il gettito 2015, anche se ciò determinerà effetti di segno opposto nelle annualità successive;

- c) la previsione di "imposte future", ossia già definite, quantificate nel gettito complessivo da conseguire ma subordinate, nella concreta applicazione, al prodursi di determinate condizioni. E' il caso della clausola di salvaguardia a "tutela dei saldi di finanza pubblica": se non saranno adottate misure di riduzione di spesa o di aumento di entrata, l'applicazione della clausola comporterà, a partire dal 2016, aumenti delle aliquote IVA e dell'accisa su benzina e gasolio, per un maggior gettito cifrato complessivamente in 12,8 miliardi nel 2016, 19,2 nel 2017 e quasi 22 dal 2018. Ad essa si aggiunge, sempre nella legge di stabilità 2015, una seconda clausola più specifica (per 728 milioni a partire dal 2015), a garanzia dell'autorizzazione da parte della Commissione UE ad estendere il meccanismo del *reverse charge* al settore della grande distribuzione commerciale;
- d) il maggior gettito atteso dal contrasto all'evasione fiscale, stimato in poco più di 5 miliardi per ciascuno dei tre anni della previsione. Si tratta, fondamentalmente, di quattro misure in cui la riproposizione di una "vecchia" strumentazione (il contrasto al gioco illegale) si combina con soluzioni "nuove" (tanto da essere talora subordinate al rilascio di un'apposita deroga da parte della UE): quella che fa leva su specifici meccanismi finalizzati al recupero dell'evasione IVA (l'ampliamento del *reverse charge* e l'introduzione dello *split payment*) e quella basata su una nuova strategia di contrasto diretta a favorire l'adempimento volontario del contribuente.

26.

La manovra sulle entrate si presta ad alcune valutazioni.

Su un piano generale vanno innanzitutto sottolineati i limiti, non solo informativi, che discendono da scelte che alterano la misurazione degli effetti di importanti interventi di prelievo.

³ Quella relativa ai contribuenti Irap senza lavoratori dipendenti (art. 1, comma 21): per "compensare" il maggior onere prodotto dal ripristino dell'aliquota ordinaria (2015), si accorda un equivalente credito d'imposta (163 milioni dal 2016). Altre due che si risolvono nell'accordare, per il 2015, crediti d'imposta (per complessivi 80 milioni) alle Casse di previdenza private e ai fondi pensione (commi 91-95) per "compensare" il maggior onere derivante dall'aumento di tassazione introdotto dal 2015 (DL 66/2014 e legge di stabilità 2015 commi 621-25), a condizione che l'ammontare dei proventi assoggettato all'aliquota maggiorata sia "*investito in attività di carattere finanziario a medio o lungo termine individuate con decreto del Mef*". Una quarta misura, infine, prevede il riconoscimento *una tantum* di credito d'imposta agli Enti non commerciali (85,2 milioni da fruire nel triennio 2016-18), per "compensare" la retroattività (al 2014) dell'aumento di prelievo derivante dall'innalzamento della quota di utili assoggettabili a tassazione (commi 655-56).

Ci si riferisce a:

- a) la classificazione fra le maggiori spese (prestazioni sociali), in linea con le prescrizioni di contabilità nazionale, del *bonus* da 80 euro introdotto dal DL 66/2014 e ora stabilizzato a decorrere dal 2015, laddove la collocazione normativa (comma 1-bis dell'art. 13 del TUIR) e gli effetti di sgravio che ne discendono favorirebbero l'inquadramento della misura fra le riduzioni di entrata;
- b) la rilevanza della clausola di salvaguardia a "tutela dei saldi di finanza pubblica" che, da sola, spiega oltre il 51 per cento delle maggiori entrate attese per il biennio 2016-17. Una rilevanza, nella definizione dei saldi di finanza pubblica, che non appare giustificata alla luce delle perplessità circa l'effetto grado di realizzabilità e di praticabilità dell'aumento impositivo previsto;
- c) la già menzionata anticipazione di gettito futuro che, alterando il profilo temporale delle maggiori entrate iscritte a bilancio (per 1,6 miliardi nel 2015 e per oltre 500 milioni in ciascuna delle due successive annualità), offre una rappresentazione inesatta di tenuta del sistema tributario nel breve periodo.

27.

Ulteriori valutazioni toccano, invece, il merito di due misure.

La prima attiene agli effetti della prevista decontribuzione dei nuovi dipendenti assunti a tempo indeterminato. La sua operatività, limitata alle assunzioni effettuate nel corso del 2015, presenta diversi aspetti problematici: possono beneficiarne anche imprese che abbiano ridotto gli organici negli ultimi anni o mesi; la dimensione dell'intervento previsto (che consente di ridurre di oltre un terzo il costo del lavoro) potrebbe esercitare limitati effetti di crescita dell'occupazione, attivando piuttosto fenomeni sostitutivi, anche in connessione con il nuovo quadro normativo delineato dal *Jobs Act*; il costo della misura - relativamente contenuto, anche perché sconta una diluizione nel tempo dei benefici - potrebbe aumentare a seguito di una concentrazione in un arco temporale più breve; in presenza di un incentivo così corposo, non sono da escludere del tutto comportamenti distorsivi volti ad ottenere il beneficio della decontribuzione.

La seconda riguarda, invece, l'impatto del *bonus* da 80 euro. Gli effetti della misura si confermano importanti: l'esborso per la finanza pubblica è valutato in 9,5 miliardi l'anno, indipendentemente che la si configuri come una riduzione di prelievo o come un aumento delle spese di trasferimento alle famiglie.

La sua applicazione, d'altra parte, interessa 11 milioni di lavoratori dipendenti (quelli con reddito imponibile compreso fra 8.147 e 26.000 euro) che fruiscono di un beneficio compreso fra 11 e 2 punti di aumento del reddito disponibile.

Restano invece esclusi dal provvedimento poco meno di 10 milioni di lavoratori dipendenti, oltre all'intera platea dei pensionati e dei lavoratori autonomi. Un'esclusione spiegata ora con la

finalizzazione della misura a riduzione del cuneo fiscale, ora con la relativa scarsità delle risorse disponibili.

Nel momento in cui la legge di stabilità rende permanente il *bonus*, sarebbe opportuno operare una riflessione sull'estensione e sulla natura dell'istituto. Da un lato, infatti, l'osservazione che i soggetti che beneficiano del *bonus* si identificano con le "code" reddituali più basse del lavoro dipendente porta a ridimensionare gli effetti del provvedimento in termini di riduzione del cuneo fiscale. In questi casi il *bonus* assume caratteri più vicini a quelli del trasferimento sociale che non a quelli della riduzione dell'Irpef; ciò che rende difficilmente spiegabile la scelta di circoscriverlo alla sola area del lavoro dipendente. Dall'altro, e in coerenza con la platea dei soggetti beneficiari, non sembra più rinviabile una decisione circa la collocazione dell'istituto: l'assorbimento nella struttura dell'Irpef, ovvero l'esplicito inquadramento fra le misure a sostegno dello stato sociale.

28.

Quanto alle incertezze e ai rischi che la manovra sulle entrate prefigura, appare opportuno richiamare tre problematiche.

Innanzitutto, l'acuirsi delle incertezze sul gettito futuro, riconducibili a:

- il crescente ricorso a clausole di salvaguardia che si connotano sempre più come soluzioni che rispecchiano difficoltà e ritardi nell'effettiva realizzazione della revisione della spesa pubblica. Da un lato, dunque, risultano dilatate le responsabilità addossate al sistema del prelievo, dall'altro si riducono gli spazi della politica fiscale. Per altro verso, l'esperienza del quadriennio 2011-2014 (tavola 10) testimonia una forte propensione a "sterilizzare" l'operatività di questo strumento di gestione della politica di bilancio, a prescindere dal verificarsi o meno delle condizioni di non applicabilità della clausola medesima⁴; ciò che contribuisce ad aumentare il grado di incertezza connaturato alla sua adozione;
- la richiamata tendenza ad alterare il profilo temporale del gettito tributario, anticipando entrate future;
- la crescente propensione a prenotare gettito futuro, a copertura di già varati provvedimenti di politica economica (emblematica, in proposito, la situazione sul fronte delle accise, con aumenti di prelievo per complessivi 2,2 miliardi già prenotati fino al 2021 per coprire esigenze di bilancio manifestatesi fino a otto anni prima).

⁴ Così come accaduto, da ultimo, per la clausola di salvaguardia *spending review*, introdotta dalla legge di stabilità 2014 e ridotta *tout court* di 3 miliardi nel 2015, 2016 e 2017 dalla legge di stabilità 2015 (articolo 1, comma 207).

Le “promesse” delle clausole di salvaguardia

Provvedimento	Contenuto	Condizione di non applicabilità
DL 98/2011	Riduzione del 5 per cento nel 2013 e del 20 per cento a decorrere dal 2014 dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale.	Adozione, entro il 30 settembre 2013, di provvedimenti di riordino della spesa sociale, nonché riduzione regimi agevolazione fiscale, tali da determinare effetti positivi ai fini dell'indebitamento netto, non inferiori a 4 miliardi di euro per il 2013 ed a 20 miliardi di euro annui a decorrere dal 2014.
DL 138/2011	Anticipazione decorrenza riduzione: 5 per cento nel 2012 e 20 per cento dal 2013. Prevede possibilità aggiungere aumenti aliquote imposte dirette e accise .	Anticipazione adozione (al 30 settembre 2012) e decorrenza effetti: 4 miliardi nel 2012, 16 nel 2013 e 20 dal 2014.
DL 201/2011	Sterilizzazione riduzione agevolazioni fiscali e sostituzione con aumenti aliquote Iva: 2 punti aliquota ordinaria e intermedia dal 1 ^a ottobre 2012; ulteriore aumento di 0,5 punti dal 1 ^a gennaio 2014.	Entrata in vigore (e non solo adozione) al 30 settembre 2012 del riordino della spesa sociale e della revisione delle agevolazioni fiscali. Rideterminazione degli effetti di riduzione dell'indebitamento netto: 13,119 miliardi per il 2013 e 16,4 miliardi annui a decorrere dal 2014.
DL 95/2012	Differimento al 1 ^a luglio 2013 dell'aumento di 2 punti delle aliquote Iva e rideterminazione della variazione da 1 ^a gennaio 2014 (riduzione di 1 punto in luogo dell'aumento di 0,5 punti). Riduzione a 1 punto dell'aumento di aliquota Iva ordinaria, dal 1 ^a luglio 2013, fissata al 22 per cento. Esclusione aumenti aliquota intermedia, che resta al 10%. Nessuna previsione di ulteriori aumenti nel 2014 .	Adozione misure riordino spesa pubblica e revisione agevolazioni fiscali, demandata alla legge di stabilità 2013, computando le maggiori risorse recuperate per evitare aumento aliquote Iva dal 1 ^a luglio 2013.
Legge di stabilità 2013 (L. 228/2012)		Nessuna
DL 76/2013	Differimento al 1 ^a ottobre 2013 dell'aumento (al 22 per cento) dell'aliquota Iva ordinaria.	Abrogazione della norma del dl 98/2011, più volte modificata, che sterilizzava aumento Iva in caso di introduzione di misure di riordino della spesa sociale o di revisione delle agevolazioni fiscali con effetti sull'indebitamento netto non inferiori - da ultimo - a 6.560 milioni annui.
Legge di stabilità 2014 (L. 147/2013) Clausola salvaguardia <i>spending review</i>	Con Dpcm, da adottare entro il 15 gennaio 2015, adozione di variazioni di aliquote di imposta e riduzioni della misura delle agevolazioni e delle detrazioni vigenti, in misura tale da assicurare maggiori entrate pari a 3 miliardi di euro per l'anno 2015, 7 miliardi di euro per l'anno 2016 e 10 miliardi di euro a decorrere dal 2017.	Approvazione - entro il 1 ^o gennaio 2015 - di provvedimenti normativi in grado di assicurare, in tutto o in parte, maggiori entrate ovvero risparmi di spesa di pari importo mediante interventi di razionalizzazione e di revisione della spesa pubblica.
Legge di stabilità 2015 (L. 190/2014) Clausola salvaguardia <i>spending review</i>	Posticipo al 15 gennaio 2016 adozione misure (riduzione delle <i>tax expenditures</i>) introdotte dalla LS 2014, nonché riduzione importi: di 3 miliardi a decorrere dal 2015; di ulteriori 728 milioni per il 2016 e a decorrere dal 2017 a seguito introduzione specifica clausola di salvaguardia relativa ad estensione del <i>reverse charge</i> (v. oltre).	Posticipo al 1 ^a gennaio 2016 adozione di provvedimenti di revisione della spesa pubblica o di aumento di entrate per importi pari a 3.272 milioni per il 2016 e 6.272 milioni dal 2017.
Legge di stabilità 2015 (L. 190/2014) Clausola salvaguardia <i>reverse charge</i>	Adozione entro il 30 giugno 2015, con decreto Direttore Agenzia dogane, aumento delle aliquote delle accise su benzina e gasolio, in modo da determinare maggiori entrate nette per 728 milioni a decorrere dal 2015.	Rilascio, da parte del Consiglio UE, di una misura di deroga che autorizzi l'estensione del <i>reverse charge</i> al settore della grande distribuzione .
Legge di stabilità 2015 (L. 190/2014) Clausola salvaguardia a DL 66/2014 - sterilizzazione	Aumento accise su prodotti energetici, bevande e tabacchi a garanzia del minor gettito Iva previsto per il 2014 relativamente al pagamento dei debiti PA.	Lo scarto, monitorato in oltre 400 milioni (240 milioni di entrate a fronte dei 650 previsti) è ora compensato utilizzando una parte degli accantonamenti di bilancio disposti per il 2014.
Legge di stabilità 2015 (L. 190/2014) Clausola salvaguardia a tutela saldi finanza pubblica	Aumento dell'aliquota Iva ridotta del 10% (2 punti dal 1 ^a gennaio 2016 e 1 ulteriore punto dal 1 ^a gennaio 2017) e di quella ordinaria del 22% (2 punti dal 1 ^a gennaio 2016, 1 ulteriore punto dal 1 ^a gennaio 2017 e ancora 0,5 punti dal 1 ^a gennaio 2018). Aumento dell'accisa di benzina e gasolio dal 1 ^a gennaio 2018, in modo da determinare maggiori entrate nette non inferiori a 700 milioni per il 2018 e gli anni successivi.	Adozione di provvedimenti di revisione della spesa pubblica o di aumento di entrate che assicurino effetti equivalenti sui saldi di finanza pubblica (complessivamente quantificati in 12.814 milioni per il 2016, 19.221 milioni per il 2017 e 21.965 a decorrere dal 2018).

Fonte: elaborazioni della Corte dei conti su dati e informazioni testi legislativi.

29.

In secondo luogo, le incertezze e i rischi insiti nel ritorno ad un utilizzo improprio dei proventi (per loro natura incerti) della lotta all'evasione, per coprire spese o sgravi fiscali certi. Si consideri, in particolare:

- il grande affidamento riposto nell'impiego di “nuovi” istituti (*reverse charge* e *split payment*) che incidono sulla liquidazione e sul versamento dell'IVA. Il recupero di gettito stimato, circa 8 miliardi nel triennio 2015-17, si basa su ipotesi “forti”⁵, tutte da verificare a consuntivo;
- il rilevante impulso alla dinamica del gettito (720 milioni nel 2015 e 928 dal 2016) ascritto al “nuovo modello di cooperazione applicato al rapporto fisco-contribuenti al fine di favorire l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari”. Un modello dall'esito incerto: sia che sconti l'efficacia di una nuova strategia incentrata su un sistema di comunicazione ai contribuenti di dati e informazioni in possesso dell'Amministrazione finanziaria; sia che faccia leva su una radicale trasformazione dell'istituto del ravvedimento operoso;
- le straordinarie attese (oltre 5 miliardi di maggior gettito nel triennio della previsione, dopo il quasi raddoppio delle cifre appostate nel d.d.l. iniziale) innescate da una serie di misure in materia di giochi: un settore in cui c'è sicuramente spazio per recuperare risorse drenate dall'attività illegale ma che, come la Corte ha avuto modo in più occasioni di sottolineare, è soggetto ai contraccolpi (sulla domanda e sul gettito per l'Erario) prodotti dall'aumento degli aggi e dalla riduzione delle vincite.

30.

Le due precedenti tipologie di incertezze coinvolgono, di fatto, oltre 47 miliardi di gettito, dai 5 del 2015 ai 18 del 2016 e ai 24 del 2017; ossia una quota crescente (rispettivamente, 44 per cento, 65 per cento e 71 per cento) delle maggiori entrate contabilizzate nella legge di stabilità 2015.

Ad esse si va ad aggiungere il rischio, di segno opposto, che regioni ed enti locali siano indotti a compensare l'ulteriore riduzione dei trasferimenti recata dalla legge di stabilità con un aumento dell'imposizione decentrata. Si consideri in proposito che:

- nel corso dell'ultimo decennio le addizionali Irpef sono aumentate in misura significativa, sia quanto a gettito complessivo (quasi raddoppiato, fino ai 15 miliardi del 2013), sia quanto ad aliquote (l'incidenza effettiva sul reddito medio dichiarato è

⁵ Quella, innanzitutto, che in determinati settori economici la propensione ad occultare l'imponibile sia più elevata fra i fornitori che fra i clienti. E, poi, quella secondo cui il divario fra l'Iva versata all'Erario dal fornitore e quella versata, in alternativa, direttamente dal cliente nasconde soprattutto un fenomeno (patologico) di evasione, piuttosto che riflettere un fenomeno (fisiologico) espressione del meccanismo (della detrazione imposta da imposta) su cui si regge il funzionamento dell'Iva. Ove tali ipotesi non fossero in linea con la realtà, misure come il *reverse charge* e lo *split payments* si risolverebbero in un aggravio finanziario per i contribuenti interessati che, nell'impossibilità di utilizzare in detrazione l'Iva assolta dal cliente, maturerebbero nei confronti dell'Erario un credito recuperabile solo attraverso l'attivazione di una specifica procedura di rimborso.

passata dall'1,4 per cento all'1,7 per cento, con punte del 2,6 per cento nelle regioni sottoposte a piano di rientro);

- il fenomeno appare destinato a subire un'accelerazione nel 2015, anche a seguito del completamento del percorso di aumento delle aliquote dell'addizionale regionale (d.lgs. 68/2011). Le prime indicazioni, relative alla metà delle Regioni, confermano tale tendenza. Fra il 2014 e il 2015, le aliquote nominali sono ridisegnate, non di rado all'insegna di scelte redistributive: in aumento l'aliquota massima, immutata o in riduzione quella minima (tavola 11). Conseguentemente, le aliquote medie effettive (calcolate sui redditi medi dichiarati a livello regionale) in talune realtà segnalano una riduzione rispetto al 2014. Sull'intera platea regionale, invece, gli aumenti di aliquota sono destinati a tradursi in un innalzamento del prelievo complessivo.

Tavola 11

L'addizionale regionale all'Irpef 2014-2015 (valori %)

Regione	Aliquota 2014		Aliquota 2015		Aliquota media effettiva	
	Minima	Massima	Minima	Massima	2014	2015
Piemonte	1,62	2,33	1,62	3,33 ⁽¹⁾	1,81	1,81
Lombardia	1,23	1,73	1,23	1,74	1,38	1,38
Liguria	1,23	1,73	1,23	2,33 ⁽²⁾	1,73	1,45
Emilia Romagna	1,43	1,73	1,33	2,33	1,63	1,56
Lazio	1,73	2,33	1,73	3,33 ⁽³⁾	1,99	2,44
Abruzzo	1,54	1,73	1,73	1,73	1,58	1,73
Molise	2,03	2,63	1,73	2,33 ⁽⁴⁾	2,08	1,78
Basilicata	1,23	2,33	1,23	2,33 ⁽⁵⁾	1,23	1,23
Valle d'Aosta	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23
Bolzano	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23

⁽¹⁾ Dal 2015 è prevista una maggiorazione delle detrazioni per carichi di famiglia.

⁽²⁾ Nel 2015 sono stati introdotti gli scaglioni di reddito. Precedentemente, il calcolo era per fasce di reddito.

⁽³⁾ La l.r. 30.12.2014, n. 17 stabilisce che entro il 30.4.2015 la Giunta regionale è autorizzata a presentare una proposta di legge regionale che preveda, per il 2015: la mancata applicazione della maggiorazione dell'aliquota per i soggetti con reddito fino a 35 mila euro e per quelli con reddito fino a 50 mila euro aventi tre figli; l'innalzamento della soglia di reddito di 5 mila euro per ogni figlio a carico oltre il terzo.

⁽⁴⁾ Resta salva, per il 2015, l'eventualità di un ulteriore aumento dello 0,30 per cento su ogni scaglione di reddito.

⁽⁵⁾ Per lo scaglione 55 mila-75 mila euro è prevista l'applicazione dell'aliquota dell'1,23 per cento in caso di due o più figli fiscalmente a carico.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Dipartimento della finanze e siti ufficiali delle Regioni.

31.

Alcuni provvedimenti adottati dalla legge di stabilità 2015 si intrecciano con obiettivi e misure prefigurati nella delega al Governo per la realizzazione di un “*sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*” (L. 11 marzo 2014, n. 23). I temi coinvolti sono:

- la razionalizzazione dell’IVA;
- i meccanismi di contrasto dell’evasione Iva;
- il riordino del sistema dei giochi pubblici;
- l’erosione e le c.d. spese fiscali;
- le modalità di gestione del rapporto tra fisco e contribuenti e, in particolare, l’istituto del ravvedimento operoso;
- la revisione del regime forfetario per i c.d. contribuenti minimi.

32.

Nel caso dell’IVA, le misure introdotte dalla legge di stabilità non contraddicono i criteri assunti dalla legge delega fiscale.

Nessun contrasto emerge, innanzitutto, a seguito degli aumenti di aliquota (ordinaria e intermedia) disposti dalla legge di stabilità a partire dal 2016: sia perché il tema non fa parte degli interventi prefigurati dalla legge delega (limitati alla semplificazione dei sistemi speciali e all’attuazione del regime IVA di gruppo); sia perché la normativa comunitaria accorda comunque ampi margini di manovra nella fissazione delle aliquote nazionali. La questione resta dunque circoscritta ai già richiamati profili di praticabilità dell’aumento, laddove dovessero concretizzarsi le condizioni di applicabilità della clausola.

Analoga è la conclusione cui si perviene a proposito delle misure individuate per rafforzare il contrasto all’evasione IVA. Le soluzioni individuate dalla legge di stabilità (estensione del *reverse charge* e introduzione dello *split payment*) sembrano infatti dare attuazione a quanto previsto in materia dalla legge di delega fiscale. Resta valido, in ogni caso, l’interrogativo circa l’opportunità di iscrivere, da subito, tra le maggiori entrate, gli effetti di tali misure per i quali sarebbe stato più prudente attendere i risultati di consuntivo.

Quanto, infine, alle misure che la legge di stabilità ha introdotto in materia di giochi⁶, non vi è dubbio che esse assumano una funzione anticipatoria del più ampio programma di riordino fissato dalla delega fiscale.

⁶ Fra cui: la rivisitazione dei compensi spettanti ai concessionari; le modalità di affidamento della concessione per la gestione del gioco del lotto; l’applicazione di un Piano straordinario di contrasto del gioco illegale e l’inasprimento delle sanzioni; la possibilità di regolare la propria posizione offerta ai soggetti che operano senza essere collegati al totalizzatore nazionale.

33.

Di segno opposto sono le conclusioni cui si perviene a proposito degli altri temi in cui si registra un intreccio fra legge di stabilità e delega fiscale, a partire da quello relativo alle spese fiscali.

Nella delega fiscale, il “*riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale*” si prefigge due obiettivi: uno conoscitivo (la redazione di un rapporto annuale sulle spese fiscali, inteso a monitorare tutte le forme di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta, e regime di favore); l'altro di *policy* (la riduzione, eliminazione o riforma delle spese fiscali che appaiono ingiustificate o superate, e la destinazione delle maggiori entrate recuperate ad un apposito Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale).

La legge di stabilità 2015 introduce interventi non sempre in armonia con gli obiettivi della delega fiscale.

La disciplina dell'istituto del 5 per mille stabilizza l'entità del finanziamento, ma non affronta i temi della razionalizzazione affermati dalla delega.

Appaiono, poi, contraddittorie le risposte fornite sul versante del ridimensionamento delle spese fiscali, posto che:

- la clausola di salvaguardia introdotta dalla legge di stabilità 2014 e finalizzata, come ricordato, a diminuire le detrazioni e le agevolazioni vigenti, è stata sterilizzata per il 2015 e ridimensionata nell'importo per il biennio successivo. Di fatto, l'impegno da essa recato (ridurre una componente di spesa pubblica) è stato assorbito nel più ampio e futuro contenitore della nuova clausola di salvaguardia a tutela dei saldi di finanza pubblica;
- nella legge di stabilità, la revisione delle agevolazioni si è materializzata positivamente in un solo caso (la soppressione *tout court* dell'esenzione dal bollo per gli autoveicoli e i motoveicoli ultraventennali di particolare interesse storico e collezionistico). Per contro – in linea con gli obiettivi espansivi perseguiti dalla politica fiscale – si registra una diffusa introduzione di nuove *tax expenditures*, sia utilizzando la leva tributaria (riduzioni di imponibile e/o aliquota) sia intervenendo sulla spesa pubblica (crediti d'imposta).

Tavola 12

L'espansione delle agevolazioni fiscali 2011-2014

(milioni di euro)

Anno ⁽¹⁾	Stock agevolazioni		Variazioni	
	N.		N.	
2011	260	139.326,89	5	115,70
2012	263	156.230,91	15	1.365,75
2013	284	152.666,60	14	219,70
2014	282	161.147,20	23	483,20

⁽¹⁾ Dodici mesi decorrenti dal 1° ottobre dell'anno precedente.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF- Nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata (esercizi 2012-2014, 2013-2015, 2014-2016 e 2015-2017).

Peraltro, va sottolineato come l'entità del fenomeno "erosione" – dopo le stime operate nel 2011 da un apposito Gruppo di lavoro istituito presso il MEF (720 agevolazioni, con un impatto sul gettito superiore a 250 miliardi l'anno) – abbia subito un progressivo ampliamento negli ultimi anni. Secondo il MEF⁷, fra il 2011 e il 2014 (tavola 12), si è registrato un aumento dei regimi agevolativi, sia nel numero (20), sia nell'impatto finanziario (22 miliardi aggiuntivi).

34.

Un secondo punto di "frizione" si registra a proposito dell'obiettivo perseguito dalla legge delega di adottare norme dirette ad accrescere la collaborazione fra fisco e contribuenti⁸.

In tale solco si inseriscono le disposizioni della legge di stabilità 2015 (art. 1, commi da 634 a 641) che, per favorire un miglioramento della cooperazione ed aumentare l'adempimento spontaneo agli obblighi tributari (c.d. *tax compliance*), stabiliscono che l'Agenzia delle entrate metta a disposizione di ciascun contribuente gli elementi e le informazioni in suo possesso riferibili allo stesso contribuente.

Ma la legge di stabilità va oltre e, "per realizzare le finalità" enunciate, introduce radicali cambiamenti all'istituto del ravvedimento operoso che, come è noto, consente all'autore di una violazione tributaria di rimediare alle omissioni e alle irregolarità commesse, beneficiando così di una consistente riduzione delle sanzioni amministrative previste dalla legge.

In tal modo:

- viene meno la spontaneità del ravvedimento e la condizione ostativa al suo esercizio (la conoscenza, da parte del contribuente, dell'esistenza di un'attività di controllo nei suoi confronti), ora sostituita dall'intervenuta notifica dell'avviso di liquidazione o dell'avviso d'accertamento⁹;
- la possibilità di ravvedersi non è più limitata nel tempo (un anno dall'omissione o dall'errore) ma opera *sine die*, essendo ammessa entro gli ordinari termini di decadenza dell'amministrazione dal suo potere d'accertamento;
- la sanzione applicabile è prevista aumentare gradualmente con l'approssimarsi di tale scadenza, ciò che finisce per disincentivare il ravvedimento del contribuente, consapevole che in ogni caso avrà sempre la possibilità di rimediare, con un marginale costo aggiuntivo, in caso di scoperta della violazione da parte dell'Amministrazione.

⁷ MEF- RGS, Bilancio di previsione, tabella 1, Nota integrativa, allegati A e B; vari anni.

⁸ In particolare, fra i principi e criteri direttivi (art. 1, comma 1, lett. b), si fa esplicito riferimento alla "previsione di forme di contraddittorio propedeutiche all'adozione degli atti di accertamento dei tributi". E nel successivo art. 6, dedicato alla "Gestione del rischio fiscale", è prevista l'adozione di norme che prevedano "forme di comunicazione e di cooperazione rafforzata, anche in termini preventivi rispetto alle scadenze fiscali", fra i medesimi soggetti.

⁹ Risulta, dunque, irrilevante che siano iniziati accessi, ispezioni o verifiche, siano stati inviati questionari e richieste di chiarimento, inviti a comparire, siano iniziati accessi bancari o altre attività di indagine portate formalmente a conoscenza del contribuente: il ravvedimento può essere ugualmente adottato e spiega ugualmente i suoi effetti sananti sia sul piano amministrativo, sia sul terreno penale.

In conclusione, si delinea una modifica dell'istituto del ravvedimento operoso che rischia di premiare l'attendismo dei contribuenti meno corretti e che finisce per incidere sulla bilancia costi-benefici dell'evasore, relegando in secondo piano gli obiettivi di *tax compliance* enunciati dal legislatore. Una novità non prevista dalla legge delega fiscale ma che, presumibilmente, deve la sua introduzione al maggior gettito (2,4 miliardi nel triennio 2015-17) prefigurato dalla legge di stabilità¹⁰.

35.

C'è un terzo punto, infine, sul quale non si riscontra una piena convergenza fra il dettato della legge di stabilità e le direttrici fissate dalla delega fiscale. Si tratta del nuovo regime introdotto dalla legge di stabilità per i contribuenti minimi (imprese individuali e professionisti), in sostituzione di analoghi regimi di favore vigenti.

I principi e criteri direttivi enunciati dalla delega fiscale risultano scarni, limitandosi a tre aspetti: i) il pagamento forfetario di un'unica imposta in sostituzione di quelle dovute, "*purché con invarianza dell'importo complessivo dovuto*"; ii) la previsione di differenziazioni in funzione del settore economico e del tipo di attività svolta; iii) il riconoscimento di eventuali premialità per le nuove attività produttive.

La legge di stabilità, nel declinare le regole del nuovo regime¹¹, va oltre la delega innovando significativamente rispetto a quello previgente. In particolare, il nuovo sistema:

- non è più contrassegnato, come in passato, da "temporaneità" ma assume le caratteristiche di un regime strutturale e parallelo a quello ordinario, aperto potenzialmente ad un'ampia area del lavoro autonomo (quella che dichiara un fatturato inferiore alle soglie previste);
- vede ridimensionato il vantaggio differenziale in passato riservato ai giovani e alle *start-up* (ora limitato ad un abbattimento triennale dell'imponibile soggetto a tassazione);
- porta con sé anche l'abolizione del "minimo di contribuzione", che in passato gravava sui piccoli imprenditori individuali;
- comporta costi aggiuntivi per la finanza pubblica dell'ordine di 2,4 miliardi nel triennio 2015-17 (a titolo di minori entrate tributarie e di minori contributi previdenziali), a fronte dell'invarianza del prelievo complessivo fissata dalla legge delega.

¹⁰ Un maggior gettito che, ovviamente, sarà controbilanciato dal ridimensionamento dei recuperi scaturenti da un'attività di controllo "sterilizzata" dall'intervenuto ravvedimento del contribuente.

¹¹ In particolare: la determinazione del reddito imponibile in modo forfetario applicando un coefficiente di redditività ai ricavi o ai compensi al netto dei contributi obbligatori; l'assolvimento di un'imposta sostitutiva dell'Irpef, delle addizionali regionali e comunali all'Irpef e dell'IRAP pari al 15 per cento; l'esonero dagli obblighi di registrazione e di tenuta delle scritture contabili; l'esclusione dall'applicazione degli studi di settore e di altre forme di accertamento induttivo del reddito.

Un nuovo rinvio per il pubblico impiego

36.

Con riferimento alle norme in materia di pubblico impiego, il testo approvato della legge di stabilità per il 2015 non differisce nella sostanza dall'originario disegno di legge.

L'esigenza di rispettare i vincoli di finanza pubblica ha comportato la proroga di un ulteriore anno (il 2015) del blocco della contrattazione collettiva e il conseguente congelamento degli automatismi stipendiali per le categorie non contrattualizzate.

Si tratta, come è noto, di disposizioni che non comportano effetti sui saldi tendenziali in quanto le risorse per i rinnovi contrattuali debbono essere di volta in volta individuate nelle leggi di stabilità per gli anni di riferimento come disposto dall'art. 11, comma 3, lett. g, della legge n. 196 del 2009.

Più volte la Corte ha sottolineato come il protratto rinvio delle procedure negoziali (ormai in atto da sei anni, pari alla durata di due tornate contrattuali) ha impedito il pieno esplicarsi degli effetti della privatizzazione del pubblico impiego, con particolare riferimento alla auspicata revisione della composizione dei trattamenti secondo le regole poste nel decreto legislativo n. 150 del 2009 (che delineava un percorso, mai avviato, per una destinazione prioritaria delle risorse per i trattamenti accessori allo scopo di incentivare il merito individuale ed il recupero di produttività delle amministrazioni).

I maggior effetti in termini di risparmi attesi in materia di pubblico impiego dovrebbero derivare da quanto disposto al comma 255 che congela l'indennità di vacanza contrattuale, nella misura fissata agli importi in godimento al 31 dicembre 2013, previsione che ha un impatto migliorativo sull'indebitamento netto per 320 milioni nel 2018 e 170 milioni nel 2019.

La riforma ordinamentale del pubblico impiego resta affidata al disegno di legge delega sulla riorganizzazione della pubblica amministrazione - AS n. 1577, sul quale la Corte ha già espresso il proprio avviso nella prevista audizione parlamentare.

Le restanti norme in materia di pubblico impiego riguardano la revisione di alcuni trattamenti particolari spettanti alle Forze armate ed ai Corpi di polizia:

- il comma 258 abroga le disposizioni relative alla promozione al grado superiore, in particolari situazioni, degli ufficiali, dei sottufficiali e graduati delle Forze armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare con effetti migliorativi per l'erario sia sul trattamento pensionistico che sull'indennità di buonuscita. Dalla soppressione di tale istituto, è stimato un effetto migliorativo sull'indebitamento rispettivamente di 0,7 milioni nel 2015, 1,5 nel 2016 e 1,8 nel 2017, al netto delle minori entrate tributarie e contributive;

- il comma 259 riduce del 50 per cento l'indennità di ausiliaria;

- il comma 260 riduce della metà gli importi dei premi spettanti ai piloti ed ai controllori di volo (d.lgs. n. 66 del 2010), con una minor spesa netta pari a 2,8 milioni di euro per il triennio 2015 – 2017;

- il comma 262 azzerava le risorse stanziare dall' art. 3, comma 155 della legge finanziaria per il

2004 finalizzate al riallineamento di alcune posizioni di carriera del personale delle Forze Armate; e, più in generale, al riordino dei ruoli e delle carriere del personale di fatto rinunciando a perseguire i predetti obiettivi. Tale misura provoca una minore spesa nel 2015 pari a 62,7 milioni;

Altre norme infine riducono o ampliano ulteriormente la possibilità di assunzioni per alcune amministrazioni. In particolare:

- il comma 264 differisce al 1° dicembre 2015 le assunzioni già previste per il medesimo anno relativamente alle amministrazioni statali;
- il comma 268 proroga fino al 31 dicembre 2015 la deroga alla percentuale prevista per le assunzioni a tempo determinato (50 per cento) nelle Regioni a statuto speciale e negli enti locali in esse ricompresi.

Le amministrazioni centrali: il difficile passaggio da tagli lineari a scelte selettive

37.

Nel quadro degli interventi di contenimento del disavanzo pubblico, la legge di stabilità per il 2015 prevede un contributo non particolarmente rilevante, ma comunque meritevole di valutazione, in termini di riduzione della spesa dell'amministrazione centrale e, in particolare, della spesa dello Stato.

Va subito osservato che, nel corso dell'esame parlamentare, la proposta iniziale è stata rivista nella direzione di un minore apporto al miglioramento dei saldi. Un esito che, in qualche misura, riflette anche le difficoltà derivanti dalla scelta di abbandonare il metodo dei tagli di spesa "lineari" – che, pure, avevano consentito rapidi e consistenti risparmi nel momento della più acuta emergenza finanziaria – per passare alla più complessa revisione selettiva dei livelli di spesa dei singoli ministeri.

Nei referti degli ultimi anni, la Corte si è espressa più volte sulla questione del controllo della spesa pubblica, anche al fine di misurare i risultati conseguiti nel confronto con gli obiettivi programmati e di verificare la sussistenza di punti critici e/o di resistenza nella politica dei tagli.

Le analisi condotte hanno consentito di evidenziare come, nel periodo successivo all'esplosione della crisi mondiale, la dinamica della spesa pubblica in Italia abbia subito una netta decelerazione – che, per alcune componenti della spesa, si è risolta persino in una riduzione assoluta dei livelli – rispetto alla continua e sostenuta espansione che aveva contrassegnato l'intero arco degli anni duemila. Ed entro tale generale tendenza, la spesa statale è quella che sembra avere segnato l'inversione di marcia più significativa.

Negli anni duemila, infatti, la spesa pubblica primaria dell'intera amministrazione pubblica era cresciuta ad un ritmo medio annuo di circa il 4,5 per cento, con la componente delle amministrazioni centrali ancora più dinamica (poco meno del 5 per cento all'anno). Ciò è

intervenuto in un periodo già segnato dal rallentamento strutturale dell'economia italiana: tra il 2000 e il 2009 il Pil è aumentato in misura di poco superiore al 2,5 per cento, in media annua, in termini nominali. A fine periodo, dunque, l'incidenza della spesa pubblica sul Pil si è di nuovo avvicinata al 52 per cento (tavola 13).

Tavola 13

Un confronto tra Amministrazioni pubbliche e Amministrazioni centrali

(variazioni percentuali)

A. La spesa prima della crisi

VOCI	AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE			AMMINISTRAZIONI CENTRALI		
	2000-2004	2005-2009	2000-2009	2000-2004	2005-2009	2000-2009
Spesa corrente	4,2	3,4	3,8	3,3	4,0	3,7
Spesa corrente primaria	5,1	3,7	4,4	5,0	4,8	4,9
Spesa corrente primaria al netto trasferimenti PA	-	-	-	4,5	2,8	3,6
Spesa in conto capitale	8,3	5,4	6,8	14,4	9,9	12,1
Spesa primaria totale	5,2	3,8	4,5	4,6	5,2	4,9
Spesa primaria totale al netto trasferimenti PA	-	-	-	4,6	4,0	4,3

B. Il riequilibrio durante la crisi

VOCI	AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE					AMMINISTRAZIONI CENTRALI				
	2010	2011	2012	2013	media annua 2010-2013	2010	2011	2012	2013	media annua 2010-2013
Spesa corrente	1,5	1,0	1,7	0,6	1,2	1,1	-0,2	2,2	0,3	0,9
Spesa corrente primaria	1,7	0,0	0,8	1,5	1,0	1,3	-2,0	0,4	2,0	0,4
Spesa corrente primaria al netto trasferimenti PA	-	-	-	-	-	-0,5	-0,4	0,5	2,1	0,4
Spesa in conto capitale ^{a)}	-18,5	-6,9	-2,9	-8,5	-9,2	-19,8	-8,9	10,4	-9,5	-6,9
Spesa primaria totale	-0,5	-0,6	0,5	0,7	0,0	-1,4	-2,8	1,4	0,8	-0,5
Spesa primaria totale al netto trasferimenti PA	-	-	-	-	-	-4,2	-1,5	0,4	-0,2	-1,4

C. Le proiezioni nel quadro programmatico 2015-2017

VOCI	AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE					AMMINISTRAZIONI CENTRALI				
	2014	2015	2016	2017	media annua 2015-2017	2014	2015	2016	2017	media annua 2015-2017
Spesa corrente	0,7	0,6	1,4	1,0	0,9	0,9	1,89	2,7	0,9	1,6
Spesa corrente primaria	1,0	1,0	1,4	1,3	1,2	1,4	2,8	2,9	1,3	2,1
Spesa corrente primaria al netto trasferimenti PA	-	-	-	-	-	2,0	3,4	1,5	-0,5	1,6
Spesa corrente primaria al netto bonus	0,1	0,6	1,4	1,3	0,9	-0,4	2,1	3,0	1,4	1,5
Spesa corrente primaria al netto bonus e trasferimenti PA	-	-	-	-	-	-1,8	1,8	1,6	-0,5	0,3
Spesa in conto capitale	4,4	-1,5	6,4	-2,7	1,6	7,3	-5,2	3,5	-6,0	-0,1
Spesa primaria totale	1,3	0,8	1,8	1,0	1,2	2,0	2,0	3,0	0,7	1,9
Spesa primaria totale al netto bonus	0,1	0,6	1,4	1,3	0,9	0,4	1,4	3,0	0,7	1,4
Spesa primaria totale al netto trasferimenti PA	-	-	-	-	-	2,5	2,1	3,2	0,7	2,1
Spesa primaria totale al netto trasferimenti PA e bonus	-	-	-	-	-	0,8	0,7	2,3	-1,5	0,5

a) La spesa in conto capitale è calcolata al netto dei crediti d'imposta rimborsabili.

L'impatto della crisi finanziaria internazionale e i conseguenti ripetuti interventi correttivi del disavanzo pubblico, hanno prodotto, nei conti pubblici dell'Italia, un notevole raddrizzamento, da imputare non soltanto all'aumento del prelievo fiscale, ma anche al contenimento della spesa.

Nelle nuove serie storiche della contabilità nazionale (SEC 2010), il livello nominale delle spese delle amministrazioni pubbliche al netto degli interessi resta sostanzialmente invariato tra il 2009 e il 2013; mentre nello stesso intervallo la spesa primaria delle amministrazioni centrali presenta una flessione del 2,6 per cento, che diviene oltre il 5 per cento se si escludono dal calcolo i trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche: una esclusione che permette di cogliere con più efficacia la sola spesa finale per prestazioni dirette di servizi alla collettività e per la realizzazione di opere pubbliche.

Il quadro descritto richiede, tuttavia, una importante puntualizzazione: il riequilibrio realizzato nel quadriennio è caratterizzato da un crescente sacrificio degli investimenti e delle spese in conto capitale. Una tendenza che accomuna amministrazione centrale ed amministrazioni territoriali.

In altri termini, lo sforzo di contenimento della spesa è stato nell'ultimo periodo di grande rilievo, ma del tutto sbilanciato nella sua composizione interna: per il complesso delle amministrazioni pubbliche, la spesa corrente primaria ha registrato tra il 2009 e il 2013 un incremento medio annuo dell'1 per cento, mentre le spese in conto capitale si sono ridotte di oltre il 9 per cento annuo (con una caduta cumulata, nel periodo, del 37 per cento).

La divaricazione tra spese correnti e in conto capitale è ancora maggiore per le amministrazioni centrali: la spesa primaria corrente ha segnato un aumento medio annuo inferiore allo 0,5 per

cento, mentre la spesa in conto capitale si è ridotta, complessivamente, di più del 30 per cento¹².

38.

Il quadro programmatico contenuto nella Nota tecnico illustrativa alla legge di stabilità 2015, che racchiude gli esiti attesi della manovra di finanza pubblica approvata con la LS, prospetta andamenti che modificano significativamente le tendenze registrate nel periodo più recente.

Nel quadriennio 2014-2017, infatti, ad una netta flessione della spesa per interessi (spesa che, come evidenziato in altro capitolo del presente Rapporto, potrebbe rivelarsi ancora sovrastimata nelle previsioni governative), corrisponde una ripresa, anche se contenuta, della dinamica della spesa primaria, tanto a livello di Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, che a livello di amministrazioni centrali. Anzi, sembra delinearci una inversione delle tendenze che hanno segnato gli ultimi anni, con la spesa delle amministrazioni centrali destinata a recuperare un ritmo di crescita superiore a quello programmato per il complesso delle amministrazioni pubbliche.

Più in particolare, nel periodo 2014-2017, la spesa primaria totale segnerebbe un aumento medio annuo dell'1,2 per cento per il complesso delle amministrazioni pubbliche e dell'1,9 per cento per le amministrazioni centrali.

Se si guarda alla composizione della spesa, la spesa corrente al netto degli interessi delle amministrazioni centrali dovrebbe registrare un incremento medio annuo di poco superiore al 2 per cento, a fronte di un aumento dell'1,2 per cento dello stesso aggregato nel conto delle amministrazioni pubbliche.

Come di consueto, tuttavia, i confronti tra dati aggregati si prestano a generare informazioni distorte o, comunque, poco utili ai fini delle verifiche sugli indirizzi effettivi delle politiche di bilancio. Nell'esaminare, infatti, sia la manovra adottata con la legge di stabilità 2015 che l'andamento tendenziale dei conti pubblici, l'interrogativo centrale cui è opportuno rispondere è se la spesa finale delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, delle amministrazioni centrali – vale a dire la spesa più direttamente impegnata nella fornitura alla collettività delle prestazioni di servizi e di infrastrutture – permanga in un profilo di riduzione ovvero manifesti segnali di recupero.

A tal fine, come già ricordato in sede di breve illustrazione degli andamenti del decennio trascorso, è necessario tenere in considerazione che fattori diversificati concorrono nel

¹² Ai fini di una più corretta lettura della serie storica delle spese in conto capitale, va tenuto presente che il SEC 2010 ha richiesto una modifica dei criteri di registrazione delle imposte differite (*Deferred Tax Assets*) trasformate in crediti di imposte rimborsabili. La legge n. 10/2011 ha stabilito che le imposte anticipate deducibili fiscalmente in esercizi successivi a quello in cui vengono imputati al conto economico possono essere trasformate, in caso di perdita d'esercizio, in crediti d'imposta rimborsabili. Tali crediti costituiscono una passività effettiva e non potenziale per lo Stato, che deve essere iscritta nei conti pubblici per l'intero importo nel momento in cui il debito d'imposta viene riconosciuto (e non nel momento in cui viene utilizzato a riduzione delle imposte dovute). Per gli anni 2012 e 2013 gli importi, rispettivamente, di 4240 e 2401 milioni di euro risultano registrati nella categoria "Altri trasferimenti in conto capitale" e, in particolare, nei trasferimenti alle imprese. Allo scopo di non alterare il profilo storico delle spese in conto capitale per il periodo 2009-2013, le valutazioni contenute nel testo sono effettuate al netto di tali importi.

modificare livelli e dinamica di alcune categorie della spesa, ma esclusivamente per convenzioni contabili o per l'azione di mero trasferimento di risorse a livello intergovernativo che lo Stato è chiamato ad assolvere.

Partendo da quest'ultimo, importante fattore, è dunque opportuno verificare l'evoluzione prevista per la spesa corrente delle amministrazioni centrali, escludendo dalla stessa gli importi destinati ai trasferimenti agli altri enti pubblici e, in modo specifico, alle amministrazioni locali. Va, in proposito, considerato - come argomentato nella sezione di questo Rapporto dedicata all'analisi del contributo delle amministrazioni locali alla manovra di finanza pubblica - che, nell'arco temporale della legge di stabilità, il previsto cospicuo incremento di tale tipologia di trasferimenti è strettamente connesso all'esigenza di compensare l'effetto negativo sui bilanci degli enti locali determinato dal provvedimento di abolizione dell'IRAP, ai fini di consentire un alleggerimento degli oneri sul costo del lavoro. Con tutta evidenza, non si tratta, quindi, di una voce di spesa sulla quale misurare l'efficacia delle politiche di revisione della spesa per un più efficiente funzionamento dell'amministrazione dei singoli ministeri e dei servizi dagli stessi forniti alla collettività.

Al netto di detti trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche, la spesa primaria corrente delle amministrazioni centrali è prevista aumentare mediamente dell'1,6 per cento all'anno, un incremento che resta, comunque, superiore a quello programmato per il complesso delle pubbliche amministrazioni.

Un secondo elemento distorsivo nella lettura del profilo programmatico della spesa si riconnette al trattamento contabile del *bonus* di 80 euro disposto dal DL n. 66/2014 e stabilizzato a decorrere dal 2015. E' noto, infatti, che nella rappresentazione dei conti pubblici, gli importi relativi sono registrati come una maggiore spesa corrente (in particolare, trasferimenti alle famiglie), mentre la percezione effettiva tende a considerare il beneficio alla stregua di una riduzione del prelievo fiscale sui contribuenti interessati. Anche in questo caso, pertanto, appare opportuno offrire una valutazione delle tendenze della spesa pubblica al netto di tale esborso di dimensioni rilevanti.

Misurata al netto del *bonus*, la spesa corrente primaria delle amministrazioni pubbliche, nel periodo 2014-2017, crescerebbe ad un tasso medio annuo di circa l'1 per cento; mentre l'analogo aggregato delle amministrazioni centrali segnerebbe un incremento superiore (1,5 per cento).

Se, infine, si depura la spesa aggregata escludendo sia i trasferimenti agli altri enti dell'amministrazione pubblica che gli importi del *bonus*, la spesa finale effettiva registrerebbe un andamento molto più contenuto: per la spesa primaria delle amministrazioni centrali, in questa più limitativa accezione, nel periodo considerato si registrerebbe un incremento medio annuo dello 0,5 per cento. Un andamento che, del resto, è confermato dal profilo assegnato, nel quadro programmatico delle amministrazioni centrali, alle principali categorie della spesa finale (redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi e investimenti fissi lordi), tutte in lieve flessione o stazionarie a fine periodo, rispetto al livello del 2014.

Con riguardo, in particolare, alle spese in conto capitale, dal quadro programmatico emerge una

parziale correzione della grave tendenza, da anni evidenziata, all'erosione delle risorse destinate a tale categoria di spesa. I dati di proiezione che risultano dal quadro programmatico governativo segnalano un profilo temporale oscillante e di non facile comprensione. Ma, nel complesso del periodo esaminato, le spese in conto capitale delle amministrazioni pubbliche dovrebbero segnare un incremento medio annuo del 2 per cento (a fronte della ricordata flessione di quasi il 40 per cento cumulata nel periodo 2009-2013); per le amministrazioni centrali, l'andamento programmato evidenzia una sostanziale stazionarietà sul livello conseguito nel 2013, come esito delle accennate oscillazioni, entro le quali il recupero consistente verosimilmente realizzato nel 2014 (oltre il 7 per cento) sarebbe compensato da successivi e rilevanti decrementi.

In conclusione, l'esame dell'andamento della spesa pubblica – e, soprattutto, della spesa delle amministrazioni centrali – nell'ampio arco di tempo che va dall'avvio della crisi economico finanziaria (2009) fino alla proiezione programmatica della legge di stabilità 2015 (che conduce al 2017), conferma le valutazioni già più volte espresse dalla Corte; da ultimo, in sede di audizione parlamentare sul disegno di legge.

Si osservava, allora, che se gli obiettivi di razionalizzazione, efficientamento e contenimento della spesa statale sono largamente condivisi, l'effettiva realizzazione di risparmi consistenti appare un traguardo molto difficile allorché ci si misuri con le limitate categorie di spesa realisticamente aggredibili, per le quali, tra l'altro, i margini ancora disponibili per ulteriori tagli sono ridotti dalle ripetute riduzioni di risorse intervenute negli ultimi anni (si pensi al blocco di lunga data delle retribuzioni pubbliche e al “bersagliamento incessante” dei consumi intermedi; una voce di spesa che incide per meno dell'1 per cento sul totale della spesa primaria corrente delle amministrazioni centrali). Di nuovo, dunque, va riaffermato che la condizione ineludibile per ridurre una troppo gravosa pressione fiscale è che si metta in discussione il perimetro stesso dell'intervento pubblico e che si reingegnerizzino i processi produttivi dell'amministrazione pubblica.

39.

Come anticipato in premessa, il già limitato contributo in riduzione richiesto alla spesa statale nel disegno di legge di stabilità, si è notevolmente ridimensionato nel testo approvato dal Parlamento.

In termini di riduzione della spesa e di maggiori entrate, la manovra è passata da un originario apporto dei ministeri di 2,3 miliardi nel 2015 e di circa 2,4 miliardi nel 2016 e 2,5 miliardi nel 2017 a un contributo di meno di 2 miliardi nel 2015 e di 2,2 e 2,3 rispettivamente per il 2016 e 2017.

Va rilevato che l'importo complessivo deriva, per il 2015, da una diminuzione di spesa corrente dell'ordine di circa 820 milioni, da una minore spesa in conto capitale per poco meno di 660 milioni e da maggiori entrate nette per oltre 500 milioni (400 nel disegno di legge iniziale). In termini di sola spesa, pertanto, l'obiettivo di riduzione è dell'ordine di circa 1,5 miliardi per il 2015.

Dei circa 2 miliardi di riduzioni previste per il 2015, 795 milioni (411 di spesa corrente e 384 in conto capitale) sono costituiti da riduzioni delle dotazioni di bilancio di cui all'allegato 3 previsto dall'art. 1, comma 287, alle quali contribuiscono prevalentemente il Ministero della difesa (304 milioni), il Ministero dell'istruzione, università e ricerca (142 milioni), il Ministero della giustizia (103 milioni) e il Ministero dell'interno (97 milioni). Rispetto al d.d.l., è stato sensibilmente ridotto il contributo del Ministero della difesa per un importo pari a 200 milioni per il solo 2015 (dal 2016 è prevista una riduzione sulle dotazioni di bilancio per circa 600 milioni).

Va osservato che, sempre in materia di spesa statale, la manovra prevede anche tagli ai trasferimenti alle imprese e ai crediti di imposta. Si tratta di riduzioni per circa 24 milioni nel 2015 che crescono a quasi 180 nel biennio successivo. Rispetto al d.d.l. dunque, gli importi risultano molto inferiori per il 2015 (originariamente 81 milioni) e superiori per gli anni 2016 e 2017. Tra questi, i tagli alla quota interessi dello Stato sul *plafond* gestito dalla Cassa depositi e prestiti relativo al Fondo rotativo investimenti alle imprese e le somme destinate di recente dal DL 66/2014 alle "zone franche urbane".

Si tratta di una area di interventi che è stata oggetto di ripetute analisi nelle diverse fasi di revisione della spesa. Nel 2011, uno studio commissionato dal Governo aveva portato ad individuare come eliminabili trasferimenti alle imprese nel bilancio dello Stato per 5,8 miliardi (a cui si aggiungevano 4,9 miliardi pagati dalle altre amministrazioni pubbliche): una quantificazione in seguito ricondotta dal Governo stesso su livelli più limitati (1,4 miliardi). Più di recente anche il Commissario alla *spending review* aveva inserito tale voce tra quelle che potevano dare un contributo significativo. L'attenzione si era concentrata su un'area "aggredibile" di 3,7 miliardi nel 2014, che crescevano a 3,9 nel 2015 e 4,1 nel 2016. La riduzione graduale, a partire dal 2014 (1 miliardo), faceva prefigurare risparmi per 1,6 miliardi nel 2015 e 2,2 miliardi nel 2016.

40.

Quest'anno la legge di stabilità offre informazioni dettagliate sulla distribuzione del contributo al riequilibrio di bilancio richiesto ai ministeri. Ciò consente di disporre di un quadro dei risparmi attesi dagli interventi operati da ciascun dicastero e, di conseguenza, di esprimere valutazioni sugli aspetti che potrebbero richiedere aggiustamenti e correzioni dirette ad evitare effetti indesiderati o il mancato conseguimento dei risultati programmati.

Più della metà del contributo complessivo richiesto riguarda solo due ministeri: la Difesa (con oltre 564 milioni, di cui 304,5 milioni connessi all'art. 1, comma 287 e 260 milioni connessi all'art. 1, commi dal 363 al 379) e l'Istruzione (con più di 462 milioni). Importi non trascurabili sono anche quelli dei risparmi attesi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (339 milioni), dal Ministero dell'economia (più di 200 milioni) e dai Ministeri della giustizia e dell'interno (poco meno di 200 milioni).

Come già osservato, il contributo al reperimento delle fonti di copertura dell'intera manovra, quantificato per i ministeri in 1,9 miliardi per il 2015, è il risultato di una combinazione di tagli

di spesa e di maggiori entrate nette ed inoltre di un mix, molto diversificato nel confronto tra ministeri, di riduzioni di spesa corrente e di minori spese di investimento o, in generale, in conto capitale.

Proprio con riguardo ai ministeri Difesa, Istruzione e Lavoro, questo intreccio tra modalità diverse di perseguimento degli obiettivi assegnati si presta ad alcune puntualizzazioni, sinteticamente evidenziate qui di seguito e approfondite nell'Appendice "Il contributo delle amministrazioni centrali nella legge di stabilità 2015".

Con riguardo al Ministero della Difesa, quasi l'intero risparmio atteso per il 2015 è imputato alla riduzione di spese in conto capitale (524 milioni su un totale di 564; nel d.d.l. iniziale erano stati previsti 719 milioni su un totale di 767 milioni), offrendo l'impressione di un effettivo rallentamento di alcuni programmi di spesa, soprattutto nel settore degli approvvigionamenti militari. In verità, va in proposito osservato che la stessa manovra disposta con la legge di stabilità prevede dismissioni di immobili del demanio militare per un importo di 220 milioni nel 2015 (più altri 100 milioni sia nel 2016 che nel 2017), i cui proventi vengono contabilizzati – secondo i criteri del SEC – a riduzione degli investimenti fissi lordi. Rispetto al d.d.l. iniziale il Ministero della difesa ha visto ridotto il suo contributo in termini di minor spesa, ai sensi dell'art. 1, comma 287, per il 2015 per un importo di circa 200 milioni.

Nel settore della scuola, i risparmi di spesa previsti nella legge di stabilità, relativi al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, risultano, nel testo finale della legge di stabilità, aumentati rispetto al d.d.l. (462 milioni nel 2015, contro i circa 300 milioni originari) e sono da riconnettere prioritariamente ad interventi di razionalizzazione organizzativa.

Si tratta del divieto, a partire dal prossimo anno scolastico, di disporre comandi, distacchi e fuori ruolo (2.500 posizioni nel 2014), dell'obbligo, anche per i collaboratori dei dirigenti, di assicurare il pieno svolgimento della attività didattica, dell'abolizione dell'esonero dall'insegnamento dei docenti di educazione fisica (ora sostituiti da supplenti) impegnati, a tempo pieno, nei progetti per l'avviamento alla pratica sportiva, del divieto, infine, di avvalersi di supplenze brevi, condizionandone l'effettiva applicazione alla capacità organizzativa di ciascun istituto di fronteggiare con risorse interne la temporanea assenza dei titolari di funzioni didattiche ed amministrative.

Gli incrementi di efficienza connessi con gli interventi di semplificazione già avviati dovrebbero, poi, consentire una riduzione nell'organico di diritto del personale ausiliario, tale da garantire, a parità di risultati, un risparmio di spesa di circa 50 milioni.

Con riferimento all'ulteriore riduzione (30 milioni) del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa, vanno ribadite le preoccupazioni già espresse dalla Corte in sede di certificazione di un recente accordo sindacale, che prevedeva a copertura dei benefici concessi una significativa riduzione delle risorse presenti nel predetto fondo.

Osservava in quella sede la Corte la particolare importanza, sul piano non solo didattico ma anche sociale, delle finalità che il Fondo dovrebbe garantire, quali l'insegnamento di una seconda lingua fin dalle scuole medie, la realizzazione di interventi perequativi per le scuole in situazioni di particolare disagio, l'innalzamento del tasso di scolarità, nonché il cofinanziamento

di iniziative che si avvalgono dell'utilizzo di fondi strutturali dell'Unione europea.

Nel caso del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il peso delle maggiori entrate è pari a 194 milioni su un totale 339 milioni di risparmi attesi per il 2015 (128 per il 2016 e 153 milioni nel 2017) ed è attribuibile alla minor dotazione finanziaria del Fondo per il finanziamento degli sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello. Tale sgravio è diretto a premiare le imprese che si trovino in situazione di regolarità contributiva e ad incentivare gli istituti connessi con il recupero di produttività del lavoro.

Al riguardo, si può osservare che il meccanismo di decontribuzione, previsto a partire dal 2008, ha registrato, nel tempo, un "tiraggio" sempre maggiore, con un numero di domande presentate da parte delle aziende di gran lunga superiore all'ammontare degli stanziamenti, con circa 40 mila imprese beneficiarie nel 2013, selezionate – in relazione all'entità delle risorse disponibili - sulla base del criterio della priorità temporale delle domande presentate.

In tema di tagli agli stanziamenti dello stesso Ministero del lavoro e delle politiche sociali meritano di essere segnalate altre due disposizioni della legge di stabilità:

a) la soppressione dello stanziamento previsto per l'assunzione di 250 unità appartenenti al profilo di ispettore del lavoro. Al riguardo va sottolineato come una recente relazione della Corte ha evidenziato con riferimento alla predetta attività ispettiva disfunzioni legate a duplicazioni di interventi da parte dei diversi enti interessati (Ministero, Inps, speciale nucleo dei Carabinieri, Agenzia delle entrate e Guardia di finanza), all'assenza di una unitaria attività di programmazione alla mancata condivisione delle piattaforme informatiche e delle banche dati.

Il potenziamento dell'attività ispettiva, presuppone, comunque, anche nella prospettiva prevista nel *Jobs act* della istituzione di un'Agenzia unitaria, la presenza di un congruo numero di professionisti adeguatamente formati considerato che il ruolo degli ispettori non si sostanzia esclusivamente nell'aspetto repressivo ma anche nelle attività di conciliazione monocratica e nella consulenza specifica sulle modalità attuative della complessa normativa in materia di rapporti di lavoro;

b) la riduzione degli stanziamenti del Fondo relativo al finanziamento degli istituti di Patronato, ora prevista in 35 milioni, mentre nel d.d.l. era di 150 milioni.

Tale minore taglio può trovare spiegazione nella recente disposizione, secondo la quale i Patronati sono tenuti ad ampliare la copertura territoriale del servizio, senza poter chiedere contributi diretti ai soggetti che si avvalgono della loro attività.

Il contributo delle amministrazioni locali: tra tagli alla spesa, riassetto delle competenze, riforma di bilancio e armonizzazione

41.

Il compito richiesto alle amministrazioni locali con la legge di stabilità si sviluppa su tre linee principali: contribuire in misura significativa alla copertura degli interventi di alleggerimento della pressione fiscale e contributiva, avviare un'azione di ricomposizione della spesa da quella

corrente a quella in conto capitale, procedere con decisione nel processo previsto dalle riforme degli ultimi anni in direzione di una semplificazione delle strutture nonché del passaggio agli equilibri di bilancio e alla armonizzazione dei bilanci. Un percorso necessario quanto complesso da cui dipende non solo il conseguimento degli obiettivi finanziari a breve, quanto la stessa definizione di un assetto più stabile ed equilibrato della finanza territoriale.

42.

La legge di stabilità determina una significativa contrazione delle spese finali delle amministrazioni locali: rispetto al quadro tendenziale queste sono previste ridursi di 4 miliardi nel 2015, correzione che cresce a 4,6 e a 4,8 miliardi rispettivamente nel 2016 e nel 2017. Ad essa si accompagna una ricomposizione nelle sue principali componenti: nel 2015 le spese correnti presentano una riduzione di circa 6 miliardi (0,6 punti in termini di prodotto). Il calo atteso supera il punto percentuale a fine periodo. Concentrata nei consumi intermedi, interessa, tuttavia, anche i trasferimenti (tavola 14).

Tavola 14

Il conto economico delle amministrazioni locali dopo l'approvazione della legge di stabilità

(in milioni di euro)

	A- tendenziale				B - programmatico LS			B - A		
	2014	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
SPESE										
Spese correnti	201.220	199.485	201.387	204.174	193.482	194.273	196.186	-6.003	-7.114	-7.988
Spese correnti al netto interessi	197.997	196.596	198.541	201.338	190.574	191.415	193.344	-6.022	-7.126	-7.994
<i>di cui</i>										
<i>Consumi intermedi</i>	107.498	107.725	110.029	112.758	103.524	104.960	107.187	-4.201	-5.069	-5.571
<i>Trasferimenti ad altri</i>	18.268	17.969	17.992	18.321	16.144	15.930	15.893	-1.825	-2.062	-2.428
Spese in c/capitale	29.905	28.543	29.863	30.276	30.545	32.349	33.014	2.002	2.486	2.738
<i>di cui</i>										
<i>Investimenti fissi</i>	19.674	18.542	18.906	19.374	20.440	21.150	21.913	1.898	2.244	2.539
Spese primarie	227.902	225.139	228.404	231.614	221.119	223.764	226.358	-4.020	-4.640	-5.256
Spese complessive	231.125	228.028	231.250	234.450	224.027	226.622	229.200	-4.001	-4.628	-5.250
	A- tendenziale				B - programmatico LS			B - A		
	2014	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
ENTRATE										
Entrate correnti	219.209	216.205	219.203	223.535	210.705	213.577	217.284	-5.500	-5.626	-6.251
<i>di cui</i>										
<i>Imposte dirette</i>	35.497	35.643	35.837	36.168	35.709	35.868	36.230	66	31	62
<i>Imposte indirette</i>	69.159	67.475	69.260	69.939	64.798	63.803	64.388	-2.677	-5.457	-5.551
<i>Trasferim. da PA</i>	82.708	80.645	81.505	84.393	77.766	81.315	83.641	-2.879	-190	-752
Entrate in c/capitale	11.293	11.531	11.761	10.543	11.531	11.761	10.543	0	0	0
Entrate complessive	230.502	227.736	230.964	234.078	222.236	225.338	227.827	-5.500	-5.626	-6.251
	A- tendenziale				B - programmatico LS			B - A		
	2014	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Indebitamento	-623	-292	-286	-372	-1.791	-1.284	-1.373	-1.499	-998	-1.001
Saldo primario	2.600	2.597	2.560	2.464	1.117	1.574	1.469	-1.480	-986	-995

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su Nota tecnico illustrativa alla legge di stabilità

In crescita di 2 miliardi è, invece, la spesa in conto capitale. Un incremento che consente, nelle

previsioni del governo, di mantenere tale voce sui livelli del 2014. Sono gli investimenti fissi ad assorbire la quota prevalente. Nonostante tale variazione, la spesa in conto capitale si conferma anche in valore assoluto al di sotto dei livelli di inizio del decennio scorso. In particolare, gli investimenti fissi, che nel 2001 erano pari a 23 miliardi (il 2,4 per cento del prodotto), se si realizzerà la “ricomposizione” attesa, saranno nel 2015 di poco superiori ai 20 miliardi (l’1,1 per cento del prodotto).

La flessione della spesa complessiva si accompagna ad una contrazione, superiore in termini assoluti, delle entrate attese (sempre rispetto al quadro tendenziale): 5,5 miliardi nel 2015, 5,8 e 6,6 nel 2016 e nel 2017. Flessione che, nel 2015, si distribuisce tra minori entrate da imposte indirette e da trasferimenti, per concentrarsi prevalentemente su queste ultime nel biennio successivo. Ritorna, pertanto, negativo il contributo complessivo delle amministrazioni locali all’indebitamento.

Le regioni

43.

Il concorso delle regioni agli obiettivi di finanza pubblica è affidato nella legge di stabilità a tre diversi interventi:

- una modifica delle disposizioni introdotte con il DL 66/2014 volta ad incrementare per gli anni 2015-2018 la riduzione di risorse a disposizione delle regioni a statuto ordinario (3.452 milioni) e delle regioni a statuto speciale (467 milioni). Definito il riparto per le regioni a statuto speciale, per le ordinarie è prevista una determinazione in sede di autoordinamento e, in mancanza, un’applicazione dei tagli da parte dello Stato considerando anche le risorse destinate al finanziamento della sanità;
- il passaggio al pareggio di bilancio per le regioni a statuto ordinario dal 2015, con conseguente ridefinizione di alcune voci e importi da ricomprendere nei saldi;
- l’abolizione del Patto di stabilità sempre per le RSO, con la conseguente riscrittura del sistema sanzionatorio con riferimento ai saldi, la ridefinizione delle somme relative a particolari spese da escludere dagli equilibri perché già escluse dai limiti del Patto, la revisione delle modalità di funzionamento del patto orizzontale e verticale.

Il contributo richiesto alle regioni a statuto ordinario è rimasto, anche nella versione definitiva della manovra, di particolare rilievo. Il taglio di risorse si aggiunge a quello già previsto con il DL 66/2014. L’area di incidenza dei tagli senza considerare i trasferimenti alle aziende sanitarie è pari per le regioni a statuto ordinario ad impegni per circa 37 miliardi. L’applicazione della riduzione di 3.452 a questa area di spesa comporterebbe una riduzione di oltre il 9 per cento. Se poi si sottraggono le somme relative al personale, quelle per i trasferimenti alle altre amministrazioni (diverse dalla sanità) e per gli oneri finanziari, l’area di riferimento scende a circa 13,5 miliardi. Ciò significherebbe una riduzione della spesa superiore al 25 per cento. Un intervento che, pur considerando l’esistenza di aree di inefficienza in ambito regionale, era di difficile attuazione in un orizzonte temporale così limitato e a valle dei ripetuti tagli di risorse

introdotti negli ultimi anni, che hanno portato ad una flessione delle spese complessive al netto dei trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche di oltre il 10 per cento nell'ultimo triennio.

E' per questa ragione che, come previsto, le Regioni e lo Stato, in appositi tavoli tecnici, stanno valutando di distribuire il taglio in due parti: una prima che incide sulle risorse sanitarie (2 miliardi) e una seconda destinata a ridurre le somme a disposizione per le altre funzioni.

44.

L'anticipazione nel passaggio al pareggio di bilancio comporta, secondo le stime del Governo contenute nella relazione tecnica, effetti finanziari di rilievo. Il miglioramento in termini di indebitamento netto legato alle modalità di calcolo dei saldi (con l'esclusione dagli equilibri di cassa del fondo di cassa e degli incassi per l'accensione di prestiti autorizzati ma non contratti, o da quelli di competenza della quota libera del risultato di amministrazione, o del fondo pluriennale, nonché la considerazione del fondo crediti di dubbia esigibilità), il cui impatto è stimato in 2 miliardi, è compensato dalla possibilità per le amministrazioni di ricomprendere, ai fini dell'equilibrio, un importo di pari ammontare redistribuito tra regioni. Al riguardo resta da valutare, tuttavia, una volta completata la revisione dei residui attivi e passivi, e tenuto conto del passaggio alla competenza rinforzata, la sostenibilità dei bilanci regionali alla luce dei nuovi vincoli di equilibrio e/o la necessità di disporre modifiche alla legge 243/2012.

45.

Sono tre le disposizioni di rilievo inserite durante l'esame parlamentare.

La prima riguarda la rimodulazione del concorso alla finanza pubblica dovuto dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle province autonome di Trento e di Bolzano e, più in generale, il recepimento, con la modifica del d.P.R. 670/72, di modifiche ai rapporti finanziari con lo Stato in seguito all'accordo sottoscritto il 15 ottobre 2014¹³. Con il comma 400 si dispone infatti la riduzione del contributo dovuto per gli anni 2015-2017 dalle due province autonome, rispettivamente di 44 e 37 milioni di euro. Per il 2018 la riduzione è fissata rispettivamente in 19 e 16 milioni di euro.

¹³ Le modifiche al d.P.R. 670/72 sono, invece, contenute nei commi dal 406 al 413 e riguardano la ripartizione della quota dell'imposta sul valore aggiunto percepita nel territorio regionale, la facoltà alle province di concedere incentivi, contributi, agevolazioni attraverso crediti di imposta, i limiti alla riserva allo Stato del gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi, l'attribuzione del coordinamento della finanza pubblica alle amministrazioni provinciali (nei confronti degli enti locali, dei propri enti e degli enti operanti nel proprio territorio), il contributo della Regione e delle province autonome alla finanza pubblica (in termini di saldo netto da finanziare) facendo salva la facoltà da parte dello Stato di modificare, per un periodo di tempo definito, i contributi (in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto) posti a carico della regione e delle province, previsti a decorrere dall'anno 2018, per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica nella misura massima del 10 per cento dei predetti contributi stessi. Viene poi stabilito che a decorrere dall'anno 2016 la regione e le province conseguano il pareggio del bilancio come definito dall'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, accantonando in termini di cassa e di competenza un importo definito d'intesa con il Mef tale da garantire la neutralità finanziaria per i saldi di finanza pubblica, nonché il recepimento delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio

46.

Le disposizioni che prevedono la modifica dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige non generano effetti finanziari a carico del bilancio dello Stato, perché si ritiene confermino quanto già previsto dalla legislazione vigente. Su tre aspetti andrà valutato il rilievo delle modifiche previste. Se in particolare l'introduzione di vincoli, per il futuro, alla possibilità per lo Stato di determinare la misura del concorso alle manovre di finanza pubblica per gli enti territoriali possa produrre difficoltà per la gestione della finanza pubblica; se l'introduzione di regimi di crediti di imposta svincolati dal quadro complessivo nazionale possa rappresentare un ostacolo alla riforma complessiva del sistema; se, infine, come rileva il Servizio Bilancio della Camera, la previsione (comma 412) di una restituzione alla regione delle riserve di imposta destinate all'erario (ex articolo 1, comma 508, della legge 147/2013) richieda una copertura demandata a futuri provvedimenti.

47.

La seconda disposizione riguarda il pagamento dei debiti pregressi della regione Piemonte. In particolare per procedere al pagamento degli stessi si dispone che il Presidente della regione sia nominato Commissario straordinario del Governo. La gestione commissariale assume, con bilancio separato rispetto a quello della regione, i debiti commerciali certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2013 per un importo non superiore a quello delle risorse assegnate alla regione Piemonte a valere sul Fondo di cui al DL 35/2013 ancora non erogate, nonché il debito già contratto. Si prevede la costituzione nel bilancio della regione di un fondo con una dotazione annua di 56 milioni per l'anno 2015 (che salgono a 126 a decorrere dall'anno 2016 e fino al 2045) per il concorso agli oneri assunti dalla gestione commissariale. In caso di acquisizione anche del debito contratto dalla regione Piemonte per le anticipazioni di liquidità già contratte ex DL 35/2013, il fondo è incrementato di 95 milioni di euro per l'anno 2015 e 96,5 milioni a decorrere dall'anno 2016 e fino all'esercizio 2045. Per fare fronte a tale onere, il Commissario straordinario provvede alle necessarie variazioni in aumento delle aliquote fiscali. Andrà verificato se le variazioni in aumento delle aliquote fiscali al fine di provvedere al finanziamento del Fondo destinato a dotare di risorse la gestione commissariale (come osservato dai Servizi bilancio del Parlamento, la relazione tecnica non chiarisce quali aliquote ed in quale misura debbano essere aumentate) consentano il reperimento di risorse in misura tale da non compromettere gli equilibri di bilancio per il futuro trentennio.

La terza modifica introdotta, infine, oltre ad ampliare l'ambito soggettivo di applicazione della nuova procedura dei patti regionalizzati estendendola anche alle regioni a statuto speciale, conferma anche per il 2015 il patto verticale incentivato spostando su questo obiettivo parte delle disponibilità di bilancio per il 2014 (1 miliardo) destinate in origine al pagamento dei debiti pregressi (di cui al DL 35/2013).

Tavola 15

Regioni a statuto ordinario	impegni 2013 (milioni di euro)	il peso della manovra		
		% in termini di taglio comples. (3.452 milioni)	% in termini di taglio al netto sanità (1.452 milioni)	% in termini di taglio LS+ taglio DL 66/2014 (2.202 milioni)
A) Spesa complessiva (al netto di fondi concessioni di credito e partecipazioni)	129.591	2,7	1,1	1,7
B) A-trasferimenti per la sanità	36.808	9,4	3,9	6,0
C) B- spese di personale - trasferimenti a PA - spesa per interessi	13.485	25,6	10,8	16,3

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Copaff

48

L'accordo che si sta delineando per la individuazione dei tagli da operare alla spesa sanitaria sembra portare ad una netta riduzione delle somme da sottrarre a partire dalle voci non sanitarie: solo 1,5 miliardi dei 3,5 attribuiti alle regioni a statuto ordinario andranno ad interessare questa area di spesa (i restanti due miliardi si prevede vengano decurtati dalle somme previste per il finanziamento della sanità). Certamente tale decisione riduce ma non annulla la difficoltà per le regioni. L'importo residuo rappresenta poco più del 10 per cento delle somme aggredibili (a valori 2013); quota che cresce ad oltre il 16 per cento ove si considerino anche i tagli già disposti con il DL 66/2014. Nella tavola che segue la spesa delle regioni al netto di quella per il personale, per trasferimenti a PA e per oneri finanziari è rappresentata per settore. Poco meno del 65 per cento delle somme è riferibile a quattro settori: oltre all'amministrazione generale e a quanto riferito alla sanità (ma gestito a livello regionale), le somme più significative sono quelle per il settore dei trasporti. Su tutti gli altri comparti le somme gestite direttamente dagli enti regionali risultano limitate, a testimonianza del carattere sempre meno chiaro del ruolo che si intende attribuire a questo livello di governo. Ciò a riprova di una tendenza che, come è stato osservato di recente, sembra portare ad allontanarsi dal ruolo che le amministrazioni regionali avevano nel progetto di federalismo di inizio dello scorso decennio ma senza tuttavia trovare una nuova chiara definizione.

**Impegni complessivi al netto di trasferimenti a PA oneri per il personale e spesa per interessi -
Regioni a statuto ordinario**

Settori di intervento	milioni di euro	Comp %
Ordinamento degli uffici - Amministrazione generale ed organi istituzionali	2.796,4	20,7
Trasporto su strada	2.239,4	16,6
Trasporto ferroviario	2.121,0	15,7
Difesa della salute e relative strutture	1.463,2	10,9
Industria e fonti di energia	751,5	5,6
Orientamento e formazione professionale	580,2	4,3
Acquedotti, fognature e altre opere igieniche	507,2	3,8
Organizzazione della cultura e relative strutture	307,1	2,3
Assistenza sociale e relative strutture	258,5	1,9
Agricoltura e zootecnia	248,0	1,8
Edilizia abitativa	238,7	1,8
Lavoro	192,1	1,4
Opere pubbliche non considerate negli altri settori	172,1	1,3
Protezione della natura, beni ambientali, parchi..	164,7	1,2
Istruzione e diritto allo studio	159,8	1,2
Oneri finanziari	156,8	1,2
Turismo e industria alberghiera	115,6	0,9
Ricerca scientifica	113,7	0,8
Viabilità	104,5	0,8
Fiere, mercati, commercio interno	90,4	0,7
Artigianato	78,4	0,6
Trasporto marittimo e navigazione interna	77,1	0,6
Foreste	54,4	0,4
Caccia e pesca	38,3	0,3
Sport e tempo libero	36,4	0,3
Trasporto aereo	23,7	0,2
Urbanistica	23,0	0,2
Altri trasporti	14,0	0,1
Sviluppo dell'economia montana	9,1	0,1
Polizia Amministrativa e Servizi Antincendi	6,4	0,0
Inter. non ripartibili a favore della finanza locale	4,2	0,0
Acque minerali, termali, cave, torbiere ed altre att.	0,4	0,0
Previdenza sociale	0,3	0,0
Spese non attribuite	338,1	2,5
Totale spesa	13.484,5	100,0

La sanità

49.

Nel corso dell'esame parlamentare sono state apportate solo limitate integrazioni e modifiche alle norme destinate al settore sanitario. Ben maggiore è l'impatto per il comparto riconducibile al recente accordo Stato Regioni con cui sono state individuate le modalità di attuazione concreta del contributo richiesto alle amministrazioni regionali. Esso si traduce, infatti, in una consistente revisione delle somme destinate al finanziamento del SSN nel Patto del 10 luglio scorso. Una eventualità che era già adombrata nel testo della legge di stabilità, allorchè si prefigurava che un contenimento delle somme destinate a tale comparto avrebbe potuto derivare quale "effetto indiretto" dei risparmi di spesa richiesti alle regioni. In mancanza di un'Intesa entro il 31 gennaio 2015, lo Stato avrebbe potuto procedere autonomamente ad una riduzione delle risorse regionali, ivi comprese quelle destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario.

50.

La legge di stabilità conferma il recepimento di importanti parti del recente Patto della salute. Innanzitutto, gli importi previsti nell'accordo sul finanziamento del SSN per il prossimo biennio: dato un livello per il 2014 pari a 109,9 miliardi, gli importi per il 2015 e 2016 sono posti pari, rispettivamente, a 112,1 miliardi e a 115,4 miliardi.

Nell'intento di contribuire al miglioramento della qualità delle prestazioni e a facilitare il percorso di efficienza basato sui costi standard, avviato in anni caratterizzati da una continua rimodulazione delle risorse, si dispone che eventuali risparmi nella gestione della sanità rimangano all'interno del comparto. La norma tuttavia fa salvo il meccanismo previsto dal comma 80 della legge 191 del 2009, che consente alle regioni in Piano di rientro che presentano un disavanzo sanitario inferiore al gettito derivante dalla massimizzazione delle maggiorazioni dell'aliquota IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF, di ridurre le predette maggiorazioni, garantendo comunque una copertura adeguata del disavanzo, o di destinare il gettito eccedente a finalità extrasanitarie. Si conferma, infatti, nel testo definitivo la previsione normativa (introdotta nell'impianto della L. 191 dall'art. 2, comma 6, del DL 120/2013) che fa venir meno, come la Corte ha avuto modo di osservare, il legame diretto tra formazione di disavanzi sanitari e attivazione della leva fiscale a copertura. Legame che pure, secondo il legislatore, era destinato a rappresentare una sanzione politica nei confronti dell'amministratore regionale inadempiente/inefficiente.

Vengono recepite anche le disposizioni sulla *governance* sanitaria ed in particolare quelle sulle nomine dei Commissari ad acta per la predisposizione e attuazione dei Piani di rientro (comma 569), per i quali si sancisce l'incompatibilità con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento. Appare senz'altro condivisibile sottrarre alla disponibilità del Governo regionale un'area rilevante come la sanità in presenza di quelle gravi inadempienze che portano al commissariamento e positiva è la scelta di affidarne la gestione a figure di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza anche

in base a risultati in precedenza conseguiti. Resta, tuttavia, da valutare la portata della norma, la cui applicazione riguarda “le nomine effettuate, a qualunque titolo, successivamente all’entrata in vigore della presente legge”. Ne deriva che, nelle regioni attualmente commissariate, i presidenti che saranno eletti nelle prossime consultazioni in base a tali disposizioni non potranno svolgere il compito di commissario ad acta.

In risposta alle difficoltà rilevate nella gestione del personale, quanto previsto dal comma 584, pur prorogando al 2020 il tetto alla spesa fissato da ultimo dall’articolo 17 del DL 98/2011, introduce degli elementi di flessibilità nella verifica degli adempimenti regionali, prevedendo che ove gli obiettivi di spesa non siano conseguiti, la regione si considera comunque adempiente se ha raggiunto l’equilibrio economico e se abbia attuato, tra il 2015 ed il 2019, un percorso graduale di riduzione della spesa per il personale fino al completo conseguimento dell’obiettivo nell’anno finale (2020). Quanto al blocco del *turn over* disposto quale sanzione per le regioni che in sede di verifica annuale non garantiscono l’equilibrio di bilancio, la durata dello stesso, attualmente prevista fino al 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in corso, viene ridotta di 1 anno, portandola alla fine dell’anno successivo a quello di verifica.

Volta a migliorare l’efficienza delle gestioni, infine, la disposizione che incrementa dal 90 al 95 per cento la quota di risorse del settore sanitario che in corso d’anno le regioni sono tenute a trasferire agli enti del servizio sanitario regionale, salvo il completo trasferimento entro la fine del primo trimestre dell’esercizio successivo. La norma è diretta a migliorare la tempistica del pagamento dei debiti verso i fornitori e, insieme alla maggiore trasparenza contabile conseguente all’attuazione del d.lgs. 118 del 2011, dovrebbe contribuire a evitare il ripetersi dei ritardi verificatisi in passato.

Sempre in riferimento alle regioni in Piano di rientro, specifiche disposizioni (comma 604) riguardano la regione Molise: a distanza di sette anni dalla sottoscrizione del Piano di rientro, la regione presenta ancora un elevato disavanzo, parzialmente privo di copertura (51,7 milioni nel 2013 secondo quanto emerge dalla verifica annuale dei competenti Tavoli), tale dunque da far scattare le maggiorazioni delle aliquote fiscali oltre i massimi previsti dalla legislazione vigente; il disavanzo pregresso è anch’esso elevato e pari a circa 183 milioni: come rilevato giustamente nella relazione tecnica, “se paragonato alle dimensioni della Lombardia, sarebbe pari a circa 11 miliardi.” La gravità della situazione economico-finanziaria e sanitaria rende quindi necessario un Piano straordinario di risanamento da recepire con un Accordo specifico Stato-Regione, che definisca il nuovo percorso di rientro della regione e le condizioni per l’erogazione dei 40 milioni, quale intervento di accompagnamento statale al risanamento.

51.

Nel corso dell’esame parlamentare due sono le modifiche di maggior rilievo.

Con la prima è stato istituito presso il Ministero della Salute un Fondo per l’acquisto dei farmaci innovativi con uno stanziamento dello Stato di 100 milioni di euro per il 2015 (dedotti dal fondo per interventi strutturali di politica economica). Tale somma va ad aggiungersi ai 400 milioni per il 2015 e ad altri 500 per il 2016, ricavati invece dalle quote a destinazione vincolata già

stanziati per la realizzazione degli obiettivi del Piano sanitario nazionale. Le somme saranno ripartite tra le regioni in proporzione alla spesa sostenuta da ciascuna per l'acquisto dei medicinali innovativi (secondo modalità individuate con apposito decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato – Regioni). Il finanziamento della misura con risorse assegnate e vincolate per la realizzazione degli obiettivi di piano finisce per far gravare la parte prevalente del finanziamento su risorse fino ad ora aventi altri obiettivi. Andranno verificati (competenza attribuita al Comitato LEA) gli effetti di contenimento della spesa sanitaria territoriale ed ospedaliera dovuti alla diffusione dei medicinali innovativi. Per ridurre l'impatto della spesa per tali farmaci innovativi (e tra essi di quello per l'epatite C) sulle altre aziende farmaceutiche non coinvolte dal Fondo, vengono modificate anche le regole del *pay back*. In particolare, se il fatturato aziendale per un determinato farmaco supera la quota di 300 milioni annui, la stessa azienda sarà tenuta a farsi carico del *pay back* in misura del 20 per cento dell'eventuale sfioramento delle risorse messe in campo dal Fondo, mentre il restante 80 per cento sarà ripartito, proporzionalmente ai rispettivi fatturati, tra tutte le altre aziende farmaceutiche titolari di brevetti di farmaci non innovativi.

Di particolare rilievo infine la previsione, a decorrere dall'anno 2015, di una revisione, con DM di intesa con le Regioni, dei pesi per il riparto del Fondo sanitario in modo da tenere conto anche del raggiungimento di determinati standard di qualità. Viene tuttavia previsto che qualora non venga raggiunta l'intesa entro il 30 aprile 2015, per l'anno 2015 continuano ad applicarsi i pesi adottati nel 2014.

52.

Nel quadro di previsione contenuto nel DEF dell'aprile 2014 (e non modificato con la Nota di aggiornamento) la spesa sanitaria presentava nel triennio 2014 – 2016 un tasso di crescita del 2 per cento in media all'anno. A fronte di un tasso di variazione del Pil (nominale) rispettivamente del 2,5 e del 3,1 per cento nel 2015 e nel 2016 si rafforzava il processo di stabilizzazione della spesa intorno al 7 per cento del prodotto. La conferma, in occasione della definizione del Patto della salute, della c.d. regola di variazione a legislazione vigente, che prevede per tale comparto una crescita del finanziamento in linea con la dinamica attesa per il PIL nominale come indicato nelle stime ufficiali (il DEF era a luglio scorso l'ultimo documento programmatico disponibile), ha condotto agli importi recepiti nella legge di stabilità.

Alla luce del nuovo quadro di previsione, un tale profilo del finanziamento porta a prefigurare una inversione nella tendenza alla stabilizzazione della spesa e un recupero dei livelli del 2010, con un riassorbimento delle riduzioni conosciute negli ultimi anni.

Un ricalcolo del finanziamento sulla base dei tassi di crescita del Pil della Nota (che continuano a risultare, in termini nominali, alla luce del rallentamento ulteriore dei prezzi, superiori alle previsioni più recenti) evidenzia spazi per un ridimensionamento degli importi inseriti nell'Intesa di circa 1,7 miliardi nel 2015 e di 2,7 miliardi nel 2016 (si veda il riquadro “*La spesa sanitaria e i tagli al finanziamento*”).

LA SPESA SANITARIA E I TAGLI AL FINANZIAMENTO

Le previsioni per la spesa sanitaria per il periodo 2014-2017 sono state aggiornate nel DEF di aprile scorso e non sono state modificate né aggiornate nei documenti successivi.

Per il 2014 le previsioni erano state elaborate quindi sulla base del quadro macroeconomico del DEF nonché dei dati relativi al consuntivo 2013. La spesa per il 2014 è stata stimata pari a 111.475 milioni (+2 per cento rispetto al precedente esercizio) (si veda tavola 1). All'interno della spesa dei produttori *non market*, il complesso dei redditi da lavoro dipendente è stato previsto in crescita del solo 0,1 per cento. Per i consumi intermedi, l'aumento era del 3,8 per cento rispetto al 2013. Un andamento su cui incidono in riduzione le misure di contenimento della spesa disposte con l'articolo 17 del DL 98/2011, con l'articolo 15 del DL 95/2012, e l'articolo 1, comma 131, della legge 228/2012 (legge stabilità 2013) mentre un aumento, invece, è stato ricollegato all'incremento dell'aliquota IVA al 22 per cento. La spesa dei produttori *market* è stata supposta aumentare complessivamente del 2 per cento. All'interno di tale aggregato la farmaceutica presenta un aumento dell'1,5 per cento mentre la medicina di base un incremento dello 0,1 per cento risentendo degli effetti dei limiti agli incrementi retributivi al personale convenzionato con il SSN.

Tavola 1 - La spesa sanitaria nel 2014: la previsione del DEF

	2013	2014	2013	2014
	in milioni		var%	
Beni e servizi prodotti da produttori market	39.246	40.014	0,04	1,96
- Farmaci	8.637	8.766	-3,01	1,49
- Assistenza medico-generica	6.669	6.676	-0,67	0,10
- Assistenza specialistica, ospedal, integrativa e altra assistenza	23.940	24.572	1,39	2,64
Servizi prodotti da produttori non market, contribuzioni diverse e servizi amministrativi	70.008	71.461	-0,53	2,08
di cui redditi	36.024	36.054	-1,08	0,08
di cui consumi intermedi	29.270	30.378	0,25	3,79
altro	4.714	5.029	-1,13	6,68
Uscite totali	109.254	111.475	-0,33	2,03

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Per le altre prestazioni in convenzione è stata ipotizzata una variazione del 3,4 per cento. Tale stima ha scontato, da un lato, gli effetti delle misure di contenimento della spesa ed, in particolare, della riduzione del 2 per cento rispetto al valore 2011 degli importi e dei volumi degli acquisti da erogatori privati¹⁴; dall'altro, gli effetti della non applicabilità - a seguito della sentenza n. 187/2012 della Corte costituzionale - di quanto disposto dall'articolo 17, comma 1, lett. d, del DL 98/2011 che prevedeva, attraverso un regolamento ai sensi della legge 400/1988, l'introduzione di misure di compartecipazione alla spesa per un importo pari a 2 miliardi a decorrere dal 2014 (i *ticket* sono portati in riduzione del livello di spesa). Sono infine inclusi i maggiori costi connessi al

¹⁴ Articolo 15, comma 14, del DL 95/2012.

finanziamento a carico dello Stato delle attività dei Policlinici universitari e degli ospedali non statali¹⁵.

Le altre componenti di spesa (pari a 5 miliardi nel 2014) sono previste in aumento del 6,7 per cento. Nel periodo 2015-2018, la spesa sanitaria è stata prevista crescere ad un ritmo del 2,1 per cento medio annuo, inferiore alla variazione attesa del Pil nominale (+3 per cento annuo): l'incidenza della spesa sul prodotto si riduceva pertanto lievemente, passando dal 7 per cento del 2014 al 6,8 per cento del 2018. Aumentava invece di 0,5 punti l'incidenza sulla spesa corrente al netto degli interessi per la quale si prevede una variazione più contenuta.

Sulla base di tali valutazioni e della crescita del prodotto prevista nel DEF, con il nuovo Patto della salute è stato calcolato il livello di finanziamento a cui contribuisce lo Stato per il 2014 -2016.

Nella tavola 2 si è ricostruito l'andamento della spesa sanitaria in rapporto al prodotto e al complesso della spesa primaria secondo quanto emerge dai dati del DEF e della Nota di aggiornamento di ottobre scorso (la spesa primaria nel caso della Nota è quella desumibile dalla Nota tecnica-illustrativa alla legge di stabilità. La spesa primaria è al netto dell'importo riferibile al *bonus* per garantire la confrontabilità dei dati). Va inoltre considerato che i dati di prodotto e di finanza pubblica della Nota risentono delle modifiche da ricondurre al passaggio al SEC 2010.

Successivamente alla definizione del nuovo Patto della salute e del livello di finanziamento della sanità in esso contenuto, due elementi vanno ad incidere sulla valutazione degli andamenti attesi: la dinamica del prodotto (in termini reali) viene rivista in riduzione; l'andamento effettivo e atteso dei prezzi subisce una ulteriore contrazione.

Ne consegue che il profilo di crescita del prodotto in termini nominali si riduce in misura significativa: rispetto ad una crescita dell'1,7 per cento nel 2014, il risultato atteso è inferiore allo 0,5 per cento. Nel biennio successivo le variazioni previste sono ancora più contenute: +1 per cento nel 2015 contro il +2,5 per cento del DEF; +2,1 per cento contro il 3,1 nel 2016.

Ne deriva da un lato un profilo in crescita della spesa sanitaria in rapporto al prodotto (seppur da livelli più contenuti per la contemporanea rivalutazione del Pil dovuta alla considerazione di nuove componenti) e dall'altro un finanziamento della spesa che cresce a tassi doppi di quelli del prodotto.

Nella tavola 2, seguendo la stessa metodologia utilizzata in occasione del Patto della salute¹⁶, sono ricalcolati gli importi del finanziamento previsto per il 2015 e il 2016 utilizzando i tassi di incremento del Pil nominale previsti nella Nota. Il calcolo è ripetuto a partire dai valori di Pil sia del quadro tendenziale che di quello programmatico. Gli importi che ne derivano sono significativamente inferiori a quelli calcolati nel luglio scorso: di poco meno di 1,7 miliardi nel 2015 e di 2,7 miliardi nel 2016 a partire dai dati tendenziali.

E ciò senza modificare l'ammontare del 2014 che è stato rivisto in aumento nel Patto di oltre il 2,7 per cento a fronte di una crescita prevista allora in aumento dell'1,7 per cento. Valore ridimensionato nell'ottobre scorso ad un più modesto +0,5 per cento.

¹⁵ Art. 1, commi 221, 377 e 378, della legge 147/2013 (legge di stabilità 2014).

¹⁶ La metodologia adottata prevede l'applicazione del tasso di crescita del prodotto all'importo dell'anno base e la successiva sottrazione dal dato ottenuto della variazione dei tagli di risorse disposti in occasione delle manovre correttive.

Tavola 2 - La spesa sanitaria nei documenti di finanza pubblica

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	media 10-13	media 14-16
<i>Spesa sanitaria (def 2014)</i>	112.526	111.094	109.611	109.254	111.474	113.703	116.149		
<i>Spesa sanitaria (variazione)</i>	1,86	-1,27	-1,33	-0,33	2,03	2,00	2,15	-0,27	2,06
<i>La spesa sanitaria nel quadro di previsione del DEF (dati Sec 95)</i>									
<i>in percentuale del Pil</i>	7,25	7,03	7,00	7,00	7,02	6,99	6,93	7,07	6,98
<i>Spesa sanitaria /Spesa primaria</i>	15,59	15,51	15,34	15,24	15,34	15,45	15,63	15,42	15,47
<i>Pil def (sec 95)</i>	1.551.886	1.579.946	1.566.912	1.560.024	1.587.053	1.626.750	1.676.571		
<i>Tassi di crescita Pil (nominale)</i>	2,12	1,81	-0,82	-0,44	1,73	2,50	3,06	0,67	2,43
<i>Finanziamento corrente Patto(def)</i>	105.566	106.905	107.961	107.004	109.928	112.062	115.444		
	1,31	1,27	0,99	-0,89	2,73	1,94	3,02	0,67	2,56
<i>La spesa sanitaria nel quadro di previsione della Nota (dati sec 2010)</i>									
<i>Spesa sanitaria / Pil</i>	7,01	6,78	6,73	6,75	6,85	6,92	6,92	6,82	6,90
<i>Spesa sanitaria /Spesa primaria (al netto del bonus)</i>	15,15	15,05	14,70	14,59	14,82	15,04	15,15	14,87	15,00
<i>Pil</i>	1.605.694	1.638.857	1.628.004	1.618.904	1.626.516	1.642.809	1.677.680		
<i>Pil (variazione)</i>	2,04	2,07	-0,66	-0,56	0,47	1,00	2,12	0,72	1,20

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2014 e Nota di aggiornamento del DEF ottobre 2014

Tavola 3 - Il calcolo del finanziamento secondo diverse ipotesi di crescita

	2015	2016
<i>Finanziamento corrente Patto (tassi di crescita del Pil nominale del DEF) (A)</i>	112.062	115.444
<i>Finanziamento corrente Nota (tassi di crescita del Pil nominale della Nota - valori tendenziali) (B)</i>	110.414	112.702
<i>(A) - (B)</i>	1.648	2.742
<i>Finanziamento corrente Nota (tassi di crescita del Pil nominale della Nota - valori programmatici) (C)</i>	110.666	113.536
<i>(A) - (C)</i>	1.396	1.908

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2014, Nota di aggiornamento del DEF ottobre 2014 e Patto della salute

La soluzione che sembra profilarsi con l'accordo Stato regioni in corso di definizione trova quindi fondamento nel mantenimento di un profilo di spesa in linea con il tasso di crescita più aggiornato. Va inoltre considerato che la stessa somma riconosciuta per il 2014 si basa su variazioni del prodotto superiori a quanto effettivamente conseguito.

Resta, naturalmente, il problema di come rispondere alle necessità di un settore che, pur scontando ancora margini per un recupero di efficienza al suo interno, deve affrontare costi crescenti per garantire l'accesso a farmaci e tecniche di cura innovative e offrire adeguata assistenza ad una popolazione sempre più longeva. L'allentamento del vincolo finanziario poteva consentire di affrontare con più facilità nodi irrisolti (revisione dei LEA, finanziamento delle strutture sanitarie, revisione dei criteri di riparto delle risorse tra le regioni, revisione delle compartecipazioni alla spesa, un ripensamento delle esenzioni), che il nuovo Patto della salute ha solo elencato rinviandone la definizione. Elementi che, se non risolti, rischiano di alimentare nuovi squilibri e di incidere negativamente sulle aspettative della popolazione

I comuni

53.

L'impianto complessivo della manovra a carico dei comuni per il triennio 2015-2017 è rimasto invariato rispetto al disegno di legge; il contributo richiesto poggia su tre assi: la revisione delle modalità di calcolo degli obiettivi di Patto, la riduzione delle risorse trasferite e l'introduzione per tutti gli enti delle nuove regole di contabilità che prevedono la costituzione di un fondo crediti di dubbia esigibilità che di fatto riduce la capacità di impegno degli enti stessi.

Le modifiche apportate nella versione definitiva della legge si sostanziano, quindi, solo in una diversa composizione degli effetti connessi a ciascuna misura, senza peraltro modificare i saldi complessivi.

In ordine alla revisione delle modalità di calcolo degli obiettivi di Patto rimane un forte abbattimento delle aliquote di correzione seppure riviste al rialzo rispetto al d.d.l.: era prevista una correzione del 7,6 per cento nel 2015 e dell'8,26 dal 2016 che nel testo definitivo passa rispettivamente all'8,6 per cento e al 9,15. Confermato, pertanto, l'effetto espansivo connesso a tale intervento che comporta una minore correzione pari a 5,4 punti percentuali rispetto al calcolo a normativa previgente. L'effetto espansivo può inoltre essere amplificato dallo scorrimento di un anno della base di riferimento (triennio 2010/2012). Lo spostamento in avanti della spesa cui si applicano i coefficienti di correzione contiene, come più volte sottolineato anche dalla stessa Ragioneria generale, un implicito meccanismo di premialità per quelle amministrazioni che avendo intrapreso un percorso di revisione ed efficientamento della spesa corrente vedranno ridursi l'obiettivo di risparmio richiesto (si veda il riquadro "*L'impatto della manovra sulle amministrazioni comunali*").

L'IMPATTO DELLA MANOVRA SULLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI

Da una prima stima degli obiettivi effettuata su un campione di comuni risulta un abbattimento complessivo di circa il 64 per cento rispetto all'obiettivo calcolato dai medesimi enti sulla base della normativa previgente, con un guadagno, in termini di minore onerosità dello sforzo richiesto, ovviamente crescente in base alla popolazione (si va da una riduzione del 42 per cento nei comuni più piccoli al 72 per cento nelle grandi città). Sotto il profilo territoriale invece il vantaggio si ripartisce in misura piuttosto omogenea con l'eccezione di tre ambiti regionali in cui risulta più evidente e significativa la riduzione del contributo richiesto: Campania, Puglia e Sicilia. A parità di modifica nelle aliquote di correzione, il maggior beneficio a livello di obiettivo individuale è sicuramente connesso alla flessione della spesa corrente dell'ultimo anno di riferimento (il 2012) rispetto al primo anno della base precedente (il 2009), anche se nella rappresentazione aggregata dei dati le compensazioni tra enti che hanno aumentato la spesa e quelli che invece l'hanno contenuta rende meno evidente tale esito (ad esempio per la Campania la riduzione di spesa corrente di circa il 6 per cento del comune capoluogo determina a livello aggregato - in considerazione del suo peso in valore assoluto - l'effetto più espansivo su tutto il territorio nazionale; altrettanto dicasi per i comuni siciliani che risentono dell'effetto trascinamento del comune di Palermo, mentre per gli enti della Puglia che pure beneficiano complessivamente di un notevole alleggerimento dell'obiettivo, la spesa media del triennio di riferimento presenta su base regionale un incremento dell'1 per cento).

I comuni che si avvantaggeranno di un effetto espansivo aggiuntivo per via della riduzione della base di calcolo saranno circa il 42 per cento sul campione di 4296 enti; questi evidenziano una riduzione della spesa 2012 rispetto a quella 2009 del 2,7 per cento e ciò consente loro di ottenere un allentamento di obiettivo del Patto di 1,2 miliardi (circa 900 milioni in più dei comuni meno virtuosi che complessivamente invece mostrano un incremento di impegni correnti superiore al 4 per cento).

Una lettura dei dati per classe dimensionale fa emergere che se per il complesso degli enti il valore medio della variazione della spesa nei due trienni a confronto è dello 0,7 per cento, nei comuni più piccoli (al di sotto dei 5000 abitanti) e nelle grandi città l'incremento si raddoppia, mentre la percentuale di crescita più bassa si riscontra nei comuni medio-grandi (tra 20.000 e 250.000). Proprio in questa fascia demografica si riscontra infatti la numerosità più elevata di comuni che presentano una flessione della spesa 2010/2012 rispetto al periodo 2009/2011 (oltre il 50 per cento dei comuni). Quanto invece all'entità della riduzione della spesa, questa sembra mostrare scarsa sensibilità rispetto alla dimensione dei comuni (da -2,8 dei piccoli comuni a -2,1 dei comuni tra 60.000 e 250.000 abitanti), con l'unica eccezione per le grandi città che realizzano una contrazione media di impegni di oltre il 3,6 per cento).

I nuovi obiettivi di Patto 2015 per i comuni

(migliaia)

regione	n. enti	obiettivo 2015 al netto riduzione trasferimenti DL 78/2010 (legge stabilità 2014)	obiettivo 2016 al netto riduzione trasferimenti DL 78/2010 (legge stabilità 2014)	obiettivo 2015 legge stabilità 2015	obiettivo 2016/2018 legge stabilità 2015	var% obiettivo 2015 rispetto a calcolo previgente
PIEMONTE	537	351.087	369.495	136.705	155.252	-61,1
LOMBARDIA	978	779.750	818.656	341.896	382.070	-56,2
LIGURIA	111	152.295	160.735	55.679	64.290	-63,4
VENETO	469	329.183	346.878	121.881	139.631	-63,0
EMILIA ROMAGNA	220	285.909	301.312	102.344	117.596	-64,2
TOSCANA	231	307.579	324.592	110.040	127.220	-64,2
UMBRIA	69	65.603	69.256	23.110	26.793	-64,8
MARCHE	134	107.151	112.571	44.448	49.937	-58,5
LAZIO	195	171.989	180.934	69.111	78.205	-59,8
ABRUZZO	142	68.693	72.135	29.808	33.353	-56,6
MOLISE	39	19.127	19.993	9.136	10.016	-52,2
CAMPANIA	320	295.568	316.385	42.312	62.593	-85,7
PUGLIA	182	183.272	195.380	42.683	54.909	-76,7
BASILICATA	80	36.367	38.403	12.905	14.971	-64,5
CALABRIA	196	80.380	84.838	27.006	31.404	-66,4
SICILIA	196	260.577	276.312	73.595	89.209	-71,8
SARDEGNA	197	164.157	171.708	76.093	83.693	-53,6
Totale complessivo	4.296	3.658.686	3.859.583	1.318.753	1.521.143	-64,0
fascia demografica						
fino a 2000	1.031	198.461	205.704	115.107	122.468	-42,0
2000-50000	1.513	551.123	571.380	315.427	335.850	-42,8
5000-10000	851	379.599	401.683	122.334	144.580	-67,8
10000-20000	520	456.490	483.037	147.156	173.892	-67,8
20000-60000	299	692.384	732.889	216.257	256.786	-68,8
60000-250000	71	614.361	650.796	187.790	224.356	-69,4
oltre 250000	11	766.268	814.093	214.681	263.210	-72,0
Totale complessivo	4.296	3.658.686	3.859.583	1.318.753	1.521.143	-64,0

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati monitoraggio RGS del Patto di stabilità e rendiconti Comuni

Una stima della manovra complessiva a carico dei comuni*

(migliaia)

regione	obiettivo 2015 L. 190/14	quota FCDE rilevante a fini Patto**	quota di riduzione del FSC ***	manovra complessiva
PIEMONTE	136.705	102.196	77.832	316.733
LOMBARDIA	341.896	263.381	186.891	792.169
LIGURIA	55.679	25.124	33.984	114.787
VENETO	121.881	66.689	82.480	271.050
EMILIA ROMAGNA	102.344	53.999	73.746	230.089
TOSCANA	110.040	121.428	77.571	309.039
UMBRIA	23.110	23.796	15.380	62.286
MARCHE	44.448	22.278	27.048	93.774
LAZIO	69.111	64.332	44.320	177.764
ABRUZZO	29.808	19.426	15.207	64.440
MOLISE	9.136	5.833	4.116	19.084
CAMPANIA	42.312	228.996	69.968	341.276
PUGLIA	42.683	31.317	50.687	124.687
BASILICATA	12.905	9.902	8.468	31.275
CALABRIA	27.006	61.154	18.357	106.518
SICILIA	73.595	102.060	52.685	228.340
SARDEGNA	76.093	25.013	37.260	138.366
Totale complessivo	1.318.753	1.226.925	876.000	3.421.678

* stima calcolata su una platea di 4296 comuni e 96 province

**stima calcolata riproporzionando la quantificazione del FCDE indicata nella RT alla legge di stabilità in base alla popolazione osservata e alla distribuzione della mancata riscossione di entrate extratributarie del quinquennio 2009-2013 rilevata dai rendiconti

*** stima calcolata riproporzionando la riduzione di 1200 milioni del FSC alla popolazione osservata ed utilizzando il coefficiente di riparto concordato nella Conferenza Unificata del 5 agosto 2014

Il confronto tra la spesa media 2010-2012 e la spesa media 2009-2011

regione	tutti i comuni		comuni che hanno ridotto la spesa corrente		comuni che hanno aumentato la spesa corrente	
	n. enti	var% media della spesa corrente	n. enti	var% media della spesa corrente	n. enti	var% media della spesa corrente
PIEMONTE	537	1,68	169	-1,76	368	3,27
LOMBARDIA	978	0,39	433	-2,41	545	2,62
LIGURIA	111	1,43	36	-2,36	75	3,25
VENETO	469	0,36	245	-2,12	224	3,06
EMILIA ROMAGNA	220	0,39	91	-2,45	129	2,39
TOSCANA	231	0,39	109	-2,20	122	2,71
UMBRIA	69	1,54	26	-3,00	43	4,28
MARCHE	134	1,65	44	-1,62	90	3,25
LAZIO	195	1,33	70	-2,98	125	3,75
ABRUZZO	142	5,90	45	-3,23	97	10,14
MOLISE	39	2,26	24	-4,48	15	13,06
CAMPANIA	320	-0,30	174	-3,02	146	2,95
PUGLIA	182	1,38	59	-2,37	123	3,18
BASILICATA	80	1,41	33	-2,90	47	4,44
CALABRIA	196	-0,47	106	-3,34	90	2,91
SICILIA	196	0,62	97	-2,22	99	3,40
SARDEGNA	197	1,84	57	-2,65	140	3,67
Totale complessivo	4.296	0,92	1.818	-2,48	2.478	3,42
fascia demografica						
fino a 2000	1.031	1,64	384	-2,80	647	4,28
2000-50000	1.513	0,89	602	-2,40	911	3,06
5000-10000	851	0,56	390	-2,44	461	3,10
10000-20000	520	0,72	238	-2,28	282	3,25
20000-60000	299	0,16	157	-2,44	142	3,03
60000-250000	71	0,27	42	-2,11	29	3,73
oltre 250000	11	0,64	5	-3,65	6	4,21
Totale complessivo	4.296	0,92	1.818	-2,48	2.478	3,42

54.

Le progressive manovre restrittive ed il crescente contributo alla finanza pubblica richiesto agli enti locali a partire dal 2008 avrebbero dovuto determinare un contenimento della spesa corrente, via via sempre più focalizzato sulle spese per consumi intermedi. Di ciò non si ha chiara evidenza nei dati disponibili; almeno a livello aggregato i comuni mostrano un profilo di impegni correnti che possiamo considerare costante, mentre a livello individuale appare arduo

definire come virtuose o meno le amministrazioni in base all'andamento della spesa corrente nel periodo considerato. La casistica risulta molto diversificata: vi sono comuni che presentano un forte abbattimento nell'ultimo anno perché solo a partire dal 2012 hanno avviato una seria e proficua revisione della spesa, comuni che presentano una riduzione poco significativa poiché, avendo avviato già negli anni passati un percorso di contenimento, presentano nel periodo più recente margini di risparmi sempre più residuali, comuni che registrano picchi di spesa connessi all'utilizzo di finanziamenti destinati a far fronte a calamità naturali, come pure enti che nel 2012 hanno proceduto al rinnovo di importanti contratti di servizio a fronte dei quali peraltro hanno ottenuto un aumento dei proventi dalle imprese. Il quadro diffusamente variegato della platea di amministrazioni comunali rende quindi opportuno astenersi da tentativi di classificazione di enti virtuosi e non, esclusivamente in base all'andamento degli impegni correnti.

L'effetto espansivo dei nuovi obiettivi di patto risulta poi fortemente condizionato dagli altri due assi sui quali fa perno la manovra degli enti locali: la rilevanza nel saldo di competenza mista dello stanziamento relativo al fondo crediti di dubbia esigibilità – che vale complessivamente per i comuni 1.750 milioni) e la riduzione da applicare al fondo di solidarietà comunale (1.200 milioni).

Quanto alla prima misura era già prevista nel disegno di legge ma ad essa veniva attribuito un effetto positivo maggiore sui saldi, pari a 2.195 milioni; la riduzione dell'impatto è dovuta alla modifica introdotta con il comma 509 al paragrafo 3.3 dell'allegato 4/2 annesso al d.lgs. 118/2011 che abbassa da 50 a 36 per cento la quota del FCDE da stanziare nel bilancio di previsione (55 per cento se l'ente era già sperimentatore dei nuovi sistemi contabili), quota che salirà progressivamente ogni anno per arrivare nel 2019 all'accantonamento per l'intero importo. Per quanto riguarda invece la riduzione delle spese correnti, in adesione alle richieste degli enti locali, è stato eliminato l'obiettivo esplicito di risparmio pari a 1,2 miliardi, ed è rimasta solo la riduzione per pari importo del fondo di solidarietà comunale.

Da un punto di vista teorico l'alleggerimento degli obiettivi di Patto da una parte e la "stretta" sulle risorse di parte corrente dall'altra dovrebbero contribuire in maniera sinergica a espandere ed in misura significativa gli spazi per la spesa in conto capitale delle amministrazioni locali. Tuttavia l'esito che il legislatore auspica sembra tutt'altro che scontato per diversi motivi. Innanzitutto, considerando che rilevano ai fini del calcolo dell'obiettivo di saldo le spese finali in competenza mista, l'eliminazione dell'esplicito onere di riduzione di spesa corrente (come previsto invece per le province) lascia all'autonomia degli amministratori individuare l'area di spesa aggredibile; in secondo luogo, in presenza di saldi-obiettivo di avanzo, non si esclude che anche enti virtuosi che riescano a tradurre il taglio di risorse in analoghi e congruenti tagli di spesa corrente, siano comunque costretti a sacrificare anche spesa per investimenti al fine di rispettare il Patto. Va altresì rammentato che la legge di stabilità per il 2014 aveva previsto uno spazio aggiuntivo per i pagamenti in conto capitale dei comuni per 850 milioni, ai quali si sono poi aggiunti altri 250 milioni destinati con il decreto "Sblocca Italia" ad alcune specifiche opere segnalate. Misure incentivanti *una tantum* la cui non riproposizione nel 2015 attribuisce alla manovra un carattere più restrittivo.

Maggiori spazi per spesa in conto capitale potranno essere attivati grazie al funzionamento dei patti di solidarietà territoriali (rivisti e ridisegnati alla luce delle nuove modalità con cui le regioni concorrono agli obiettivi di finanza pubblica) ed al ripristino del Patto verticale incentivato, richiesto dagli enti locali e reintrodotta nella legge di stabilità per un importo analogo a quello previsto nel 2014. Difficile escludere tuttavia che – come avvenuto già negli esercizi precedenti – tali strumenti vengano utilizzati, più che come moltiplicatore della spesa “produttiva”, come meccanismo per alleggerire l’obiettivo di saldo, aprendo di fatto margini di spesa utilizzati anche per impegni correnti, altrimenti sacrificati.

Per quanto riguarda in particolare la partecipazione della regione alle compensazioni territoriali, il passaggio dai vincoli del Patto agli equilibri di bilancio determina che le stesse possano cedere spazi solo a fronte di saldi positivi di cassa non utilizzati a riduzione del proprio debito (come già previsto dalla l. 243/12). Nell’avvio di questo nuovo percorso l’aspetto solidaristico cresce di rilevanza considerando che gli avanzi di cassa generati, non rilevanti ai fini del calcolo degli equilibri, non potranno essere usati dalla regione negli esercizi successivi e potrebbero portare nel tempo, nelle regioni più ricche, all’accumulo di liquidità non spendibile, così come avvenuto negli oltre dieci anni di operatività del Patto.

Sui meccanismi dei Patti di solidarietà potrebbe andare a scaricarsi anche la compensazione delle molteplici misure di salvaguardia introdotte dalla legge per fronteggiare situazioni locali particolarmente critiche. E’ previsto, infatti, che una attenuazione degli obiettivi possa essere concordata tra gli enti in considerazione delle maggiori funzioni trasferite alle città metropolitane, degli eventi calamitosi, delle spese da sostenere per la messa in sicurezza delle scuole e del territorio, degli enti capofila e di quelli nei confronti dei quali siano state emesse sentenze passate in giudicato per espropri. Situazioni che, esaminate e valutate dalle associazioni rappresentative degli enti locali, potrebbero determinare una ridefinizione degli obiettivi individuali diretta a redistribuire tra le altre amministrazioni soggette ai vincoli l’agevolazione concessa agli enti disagiati. Ancora riflessi sugli obiettivi potrà avere la riduzione del 50 per cento del taglio del FSC per i comuni colpiti dagli eventi sismici del 2009, 2012 e 2013, nonché la revisione delle aliquote di correzione rimandata ad un momento successivo in base all’esito del monitoraggio sulla effettiva consistenza degli stanziamenti relativi al FCDE¹⁷.

55.

Numerosi dunque i rinvii, le variabili e le condizioni introdotte nel percorso di definizione della manovra individuale a carico degli enti locali: tutti elementi che gravano la fase programmatica del bilancio delle amministrazioni di forti incertezze, rallentando conseguentemente le scelte connesse all’impiego delle risorse disponibili. Ed in tale quadro proprio i Patti di solidarietà potrebbero valere come unica stanza di compensazione per fronteggiare le distorsioni e le

¹⁷ Al momento della chiusura del Rapporto non è stata ancora raggiunta l’intesa in Conferenza unificata sulla rimodulazione degli obiettivi. Sono allo studio correttivi tesi ad una migliore selezione della spesa corrente da considerare come base di calcolo e modifiche nei meccanismi di compensazione tra FCDE e obiettivi del Patto

anomalie che dovessero emergere via via che si procederà all'applicazione delle norme generali. Resta da valutare se siano gli strumenti più appropriati vista l'esplicita finalità che è alla base della loro riproposizione: incentivare la spesa in conto capitale.

Le province

56.

Anche per le province e le città metropolitane il contributo alla finanza pubblica passa attraverso gli obiettivi del Patto, le nuove regole per l'armonizzazione ed i risparmi in termini di spesa corrente.

In ordine ai primi due strumenti valgono le considerazioni generali già svolte con riguardo ai comuni. I coefficienti di correzione del Patto vengono leggermente ritoccati in rialzo rispetto alla versione proposta nel d.d.l. (da 17 a 17,2 per cento nell'anno 2015, e da 17,83 a 18,03 per cento dal 2016 al 2018) per compensare la riduzione dello stanziamento sul fondo crediti di dubbia esigibilità rilevante ai fini del Patto (il cui effetto positivo sui saldi di finanza pubblica passa dai 155 milioni inizialmente previsti a 139 nella versione definitiva della Legge).

Queste modifiche determinano comunque un alleggerimento complessivo dell'obiettivo di saldo di circa il 25 per cento rispetto al calcolo effettuato sulla base della normativa previgente. Oltretutto più del 90 per cento delle province ha ridotto la spesa corrente nel 2012 rispetto al livello registrato nel 2009 e ciò accresce complessivamente l'effetto espansivo sui saldi.

Per quanto riguarda invece il contributo in termini di risparmio di spesa corrente per un miliardo l'anno nel triennio 2015-2017, la misura rimane invariata rispetto a quanto previsto nel d.d.l. sia sotto il profilo quantitativo che delle modalità di realizzazione. Entro il mese di febbraio il Ministero dell'economia dovrà provvedere all'emanazione del decreto che fisserà la riduzione di spesa corrente a carico di ciascuna amministrazione. Nulla dice il legislatore circa i criteri in base ai quali verrà effettuata la ripartizione, se non che dovrà tenersi conto anche delle differenze tra fabbisogno standard e spesa storica.

Nuovi obiettivi del Patto 2015 per province e città metropolitane

(migliaia di euro)

regione	obiettivo 2015 in base a legge stabilità 2014	obiettivo 2015 in base a legge stabilità 2015	quota FCDE	riduzione spesa corrente in base a legge stabilità +DL 66/14 (stima UPI)	manovra complessiva
PIEMONTE	145.776	112.424	4.751	96.141	213.316
LOMBARDIA	200.299	160.197	19.799	175.053	355.049
LIGURIA	56.094	41.148	2.531	36.779	80.458
VENETO	98.520	74.114	2.648	83.822	160.584
EMILIA ROMAGNA	107.633	84.257	10.288	88.198	182.743
TOSCANA	126.574	98.279	13.218	96.522	208.019
UMBRIA	25.842	20.028	5.137	15.977	41.142
MARCHE	48.755	36.533	3.751	31.743	72.026
LAZIO	122.145	90.228	15.039	112.840	218.107
ABRUZZO	19.130	12.043	5.110	31.506	48.659
MOLISE	(1.292)	(3.232)	411	10.090	7.269
CAMPANIA	108.197	85.342	18.830	113.207	217.379
PUGLIA	52.809	37.041	5.693	84.519	127.253
BASILICATA	16.221	10.407	657	19.759	30.823
CALABRIA	19.783	6.318	3.769	33.560	43.648
SICILIA	35.619	11.875	7.361	75.479	94.714
SARDEGNA	38.384	28.490	5.777	46.848	81.115
Totale complessivo	1.220.491	905.492	124.769	1.152.043	2.182.304

Fonte: elaborazione Corte di conti su dati Mef

Sulla non esaustività del criterio di riparto basato sui fabbisogni *standard* non vi sono dubbi, considerato che gli stessi sono stati calcolati solo per le funzioni fondamentali così come definite dalla legge 42/2009 sul federalismo fiscale e non esattamente corrispondenti alle nuove funzioni che la legge 56/2014 assegna agli enti di area vasta. Inoltre i dati contabili presi in esame dalla SoSe si riferiscono all'esercizio 2010, pertanto non tengono conto di possibili quanto auspiccate riduzioni di spesa che negli ultimi quattro anni le amministrazioni avessero avviato in attuazione delle manovre restrittive che si sono succedute. Tuttavia la rilevanza, seppure parziale, dei fabbisogni *standard* nella distribuzione del taglio imposto dalla legge, in base alle risultanze pubblicate sulla banca dati *Opencivitas*, potrebbe rendere più oneroso il risparmio chiesto agli enti di regioni come Liguria, Campania, Lazio, Piemonte, Basilicata e Marche (che sono risultati con livelli di spesa storica più elevata rispetto al fabbisogno) a vantaggio di un taglio più contenuto per gli enti di Puglia, Molise, Abruzzo, Emilia Romagna e Lombardia (che esprimono un fabbisogno *standard* superiore alla spesa storica).

Il taglio di spesa corrente delle province e città metropolitane è espressamente richiesto dal legislatore (a differenza di quanto previsto per i comuni per i quali il risparmio in termini di indebitamento netto è subordinato alla condizione che il taglio del FSC si traduca nei bilanci degli enti in una corrispondente riduzione di spesa corrente) ed è decisamente importante già nel 2015, anno in cui queste stesse amministrazioni sono coinvolta dal complesso riordino istituzionale. Gli ambiti di intervento che potrebbero consentire di conseguire il risparmio richiesto vengono individuati, in un certo senso, già dalla legge 56/2014 (le spese per organi istituzionali che scompaiono nelle nuove amministrazioni di secondo livello) e dal comma 421 della legge di stabilità che ha introdotto un abbattimento della spesa per il personale pari al 50 per cento per le province ed al 30 per cento per le città metropolitane. Guardando ai dati di rendiconto 2013 delle province, le misure di riduzione che insistono su questi due interventi di spesa troverebbero infatti capienza.

Le riduzioni di spesa corrente connesse al riordino istituzionale delle province

			effetti legge 56/14 + legge 190/14		(milioni)
aree	popolazione	spesa corrente (impegni 2013)	riduzione spesa corrente per personale in esubero	riduzione spesa corrente per eliminazione organi istituzionali	
Nord Ovest	15.634.335	2.096	197	60	257
Nord Est	9.259.243	1.074	127	33	160
Centro	11.681.498	1.666	212	53	264
Sud	13.736.524	1.672	213	88	300
Isole	6.640.311	695	138	39	178
Totale	56.951.911	7.203	887	273	1.160
<i>importi pro capite</i>					
Nord Ovest	15.634.335	134,0	12,6	3,8	16,4
Nord Est	9.259.243	116,0	13,7	3,6	17,3
Centro	11.681.498	142,6	18,1	4,5	22,6
Sud	13.736.524	121,7	15,5	6,4	21,9
Isole	6.640.311	104,6	20,9	5,9	26,8
Totale	56.951.911	126,5	15,6	4,8	20,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su banca dati Sirtel

I risparmi più rilevanti in termini pro capite dovrebbero riguardare gli enti del centro e delle isole per quanto riguarda la spesa del personale messo in mobilità ed il sud seguito dalle isole per quanto riguarda la minore spesa per la rappresentanza democratica.

Tuttavia le procedure relative alla mobilità del personale presentano delle incertezze quanto ai

tempi di realizzazione e si innestano sulle altrettanto complesse e lunghe procedure relative al riordino delle funzioni, con le quali necessariamente dovranno coordinarsi visto che il passaggio delle stesse potrà effettivamente avvenire solo contestualmente a quello delle risorse finanziarie, strumentali ed umane necessarie per il loro svolgimento.

57.

Il taglio delle risorse non potrà quindi non investire almeno in parte le singole funzioni di spesa e proprio le funzioni che rimarranno in capo agli enti di area vasta presentano un livello di stanziamenti compatibile con i risparmi da operare, mentre i restanti compiti, oggetto di trasferimento ad altri livelli di governo, sembra siano stati già sottoposti a forti contenimenti di spesa e comunque allo stato attuale non sembrano presentare una dotazione di risorse tale da assicurare risparmi della misura richiesta. Va altresì tenuto presente che la procedura di mappatura delle funzioni ai fini del loro trasferimento, regolamentata dal dPCM del 26 settembre 2014, fa riferimento alla data di entrata in vigore della legge 56/2014, ma non essendo ancora giunta a conclusione potrebbe risultare già superata nell'ipotesi in cui le province nel frattempo decidano di operare tagli anche sulle funzioni da trasferire. Ciò produrrebbe l'effetto di scaricare parte dell'onere del taglio sugli enti subentranti (si veda il riquadro "*La spesa delle province*").

Il taglio incrementale di altri 2 miliardi da attuare nel successivo biennio è gravato di ulteriori incertezze: entrata a regime la riallocazione delle funzioni e delle risorse per lo svolgimento delle stesse, infatti, gli enti di area vasta ed in particolare le province si troveranno a dover conseguire gli ulteriori risparmi richiesti su un aggregato di spesa più ristretto e soprattutto vincolato all'espletamento di compiti irrinunciabili connessi alle funzioni fondamentali costituzionalmente garantite. Non è così scontato, infatti, che le funzioni rimaste in capo a tali amministrazioni presentino margini di efficientamento della spesa tali da consentire le riduzioni previste. Probabilmente l'ambito che più degli altri potrebbe assicurare dei risparmi (anche alla luce dei dati rappresentati) è quello dell'amministrazione generale, area su cui una riforma importante come quella della legge 56/14 non è intervenuta per indurre maggiori livelli di efficienza attraverso più appropriate economie nella gestione dei centri di costo.

58.

Il riordino delle funzioni tra Regioni, Province, Città metropolitane ed Enti locali, prefigurato dalla legge n. 56 del 2014 si declina nella legge di stabilità, sul piano operativo, attraverso una ridefinizione delle dotazioni organiche degli enti di area vasta da correlare allo svolgimento esclusivo di quelle che la citata legge n. 56 (art. 1, comma 85) definisce come funzioni fondamentali (pianificazione territoriale, servizi di trasporto, edilizia scolastica, repressione di fenomeni discriminatori in ambito lavorativo e promozione delle pari opportunità).

Il nuovo dimensionamento degli organici viene definito (comma 421) prendendo a base i dipendenti di ruolo in servizio alla data di entrata in vigore della citata legge n. 56, con una

riduzione del 50 per cento relativamente alle Province e del 30 per le città metropolitane in termini di spesa complessiva sostenuta.

Per i dipendenti soprannumerari cioè per quelli eccedenti l'organico rideterminato è previsto un complesso procedimento di mobilità che vede protagonisti in prima battuta le Regioni e gli Enti locali, con possibilità di transito di un numero di unità pari al cento per cento dei cessati nel biennio 2014- 2015, qualora non fosse sufficiente il pieno utilizzo delle ordinarie facoltà assunzionali.

Solo in caso di persistenza degli esuberi è previsto l'assorbimento da parte delle Amministrazioni dello Stato e, tra queste, prioritariamente dagli Uffici giudiziari (comma 424).

A tale scopo la circolare n. 1 del 2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha già previsto che al predetto obiettivo sia finalizzato il bando pubblicato dal Ministero della Giustizia il 20 gennaio 2015 che evidenzia 1.031 posti disponibili nei predetti Uffici.

Sulla base dei dati contenuti nella versione più recente del conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, i dipendenti di ruolo delle Province delle Regioni a statuto ordinario sono, al termine del 2013, circa 42.700 (di cui circa 900 dirigenti), con una concentrazione massima nelle Province della Lombardia (6.000 dipendenti), Emilia Romagna, Lazio e Toscana (che evidenziano oltre 4.000 dipendenti ciascuna) (si veda il riquadro "*Il riordino delle province alla prova degli esuberi occupazionali*").

La complessiva spesa per retribuzioni, comprensiva degli oneri riflessi, sempre al 31 dicembre 2013, relativa al personale interessato, può essere stimata in 1,7 miliardi imputabile per circa il 92 per cento al personale non dirigente.

Tenuto conto di un fisiologico tasso di collocamento a riposo (pari in media al 2,5 per cento nel 2013), le nuove dotazioni organiche dovrebbero attestarsi su un valore di poco superiore a 23.500 unità.

Il numero dei dipendenti da riassorbire attraverso la mobilità potrà essere determinato solo una volta completato il riordino di funzioni ed il trasferimento delle risorse umane e strumentali secondo i termini e le procedure previste dalla citata legge n. 56 e dalla circolare esplicativa sopraccitata.

In ogni caso, alla luce dei dati contenuti nel conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, a livello complessivo le Regioni e gli enti locali, utilizzando le facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, sembrano teoricamente in grado di assorbire nel breve periodo le eccedenze di personale delle Province.

Disaggregando i dati, la procedura di mobilità si rivela praticabile anche qualora si intenda garantire una prioritaria collocazione dei soprannumerari nella Regione o addirittura presso enti collocati nella Provincia di attuale svolgimento della attività lavorativa.

Va, infatti, considerato che in alcune Province risulta particolarmente accentuato il fenomeno dell'innalzamento dell'età media dei dipendenti dei quali numerosi risultano collocati nella

fascia di anzianità anagrafica prossima al collocamento a riposo.

Anche per le Province in cui il personale da ricollocare è numericamente più elevato, tenuto conto della possibilità di assunzioni anche in deroga da parte delle Regioni e degli enti locali nei limiti del 100 per cento delle cessazioni, l'assorbimento dei soprannumerari potrebbe concludersi nel periodo ipotizzato dalla legge di stabilità.

L'operazione si conferma in ogni caso particolarmente complessa. Vanno considerati infatti:

- l'elevato numero di Enti che non può effettuare assunzioni nel breve periodo in relazione al mancato rispetto del patto di stabilità interno ovvero di disposizioni che pongono divieti assoluti di assunzione a qualunque titolo in caso di mancato adeguamento a specifiche prescrizioni (pagamento dei debiti, predisposizione di piani anticorruzione, etc.);
- le differenze di assetto retributivo. In media il personale delle Province gode di un trattamento accessorio inferiore a quello delle Regioni, ma superiore a quello degli enti locali.

Ma soprattutto non va sottovalutato l'impatto che il processo di riassorbimento dei soprannumerari può avere su quello di ridisegno degli organici delle amministrazioni territoriali.

Non è un caso infatti che i maggiori spazi per un riassorbimento degli esuberanti appaiano prodursi nelle realtà territoriali che presentano squilibri complessivi in termini di personale per abitante. L'inserimento delle eccedenze provinciali, apparentemente reso più agevole dall'elevato numero delle cessazioni, deve essere reso, quindi, compatibile con il processo di riequilibrio dei conti di questi enti che può derivare da una ridefinizione delle modalità organizzative basata su un più limitato assetto degli organici. Il riassorbimento a carico di enti in equilibrio strutturale finirebbe per portare solo ad un allungamento dei tempi per il riequilibrio e, in alcuni casi, ad una semplice spostazione del problema sottostante alla identificazione degli esuberanti.

Si tratta in ogni caso di una operazione impegnativa, da compiere in modo coerente con il riordino delle funzioni attraverso una accurata sorveglianza ed un adeguato presidio, in modo tale da contemperare l'esigenza del personale di ottenere trasferimenti non distanti dalla sede di residenza garantendo, al contempo, una distribuzione di professionalità coerente con le funzioni attribuite ai diversi enti, secondo il rinnovato riparto di competenze e il mantenimento degli obiettivi di eliminazione degli squilibri strutturali che caratterizzano molti enti.

Allo scopo di contenere i costi della complessiva operazione di mobilità che - a differenza di quanto previsto dall'articolo 1, comma 96, lett. a, della legge n. 56 del 2014, per il personale trasferito in esito al ricollocamento delle funzioni - non prevede alcun trasferimento di risorse da parte dell'ente cedente, il trattamento accessorio dei dipendenti in esubero delle Province dovrebbe, ad avviso della Corte, essere dimensionato sulla base delle risorse disponibili nei fondi dell'ente di destinazione.

LA SPESA DELLE PROVINCE

Nell'esercizio che qui viene riportato si offre quindi una panoramica sulla spesa che nel 2013 le amministrazioni provinciali hanno sostenuto per l'esercizio delle funzioni loro imputate al netto delle spese per gli organi istituzionali e del personale; ciò al fine di valutare se ed in quali altri ambiti di spesa gli enti di area vasta potrebbero avere spazi per ridurre gli impegni correnti dell'ammontare richiesto.

In termini assoluti il complesso degli impegni correnti così calcolati ammonta a quasi 5 miliardi, ripartiti in maniera non omogenea tra le diverse funzioni: infatti la parte prevalente di spesa è assorbita da: amministrazione generale (21 per cento), istruzione (26,5 per cento) e trasporti (22 per cento), seguite dalla gestione del territorio che incide per l'11,4 per cento e lo sviluppo economico (8,4 per cento) che fondamentalmente concerne i servizi per il mercato del lavoro. In base a tali percentuali di composizione è stato ripartito il taglio di spesa corrente complessivo previsto per il 2015 dalla legge di stabilità e comprensivo anche del contributo ex DL 66/14, utilizzando per ciascuna provincia la quota di riduzione stimata dall'UPI. La lettura dei dati evidenzia innanzitutto delle forti differenze territoriali. I tagli più consistenti in valore assoluto riguardano il sud, il centro e le isole. Le province isolane evidenziano nell'area delle funzioni generali la maggiore quota di risparmio conseguibile in valore assoluto (oltre 82 milioni, il 41 per cento del taglio complessivo stimato per l'area), pur rappresentando in termini di popolazione solo l'11,6 per cento.

Più omogenea tra le aree la distribuzione del taglio sull'istruzione, mentre forti differenze si rilevano nei trasporti, nella gestione del territorio e dell'ambiente.

In termini pro capite si sottolinea come per gli enti di area vasta delle isole un taglio di spesa corrente ripartito in base al peso delle funzioni comporterebbe il dimezzamento della spesa per l'amministrazione generale e per l'istruzione.

La stessa analisi dei dati letta però in base alla ripartizione tra province e città metropolitane evidenzia il diverso peso che nelle due tipologie di enti hanno le varie funzioni. In particolare le città metropolitane presentano un'incidenza di spesa più alta per l'amministrazione generale, l'istruzione e lo sviluppo economico; mentre nelle province la parte più rilevante della spesa è assorbita da istruzione e trasporti. La ripartizione dei risparmi in base al peso delle funzioni determinerebbe per entrambe le tipologie di enti un taglio di spese per l'istruzione più elevato rispetto a tutte le altre funzioni.

Province - impegni spesa corrente 2013 per funzione (al netto delle spesa per personale e per organi istituzionali)

(milioni)

aree	popolazione	funzioni generali	istruzione	cultura	turismo	trasporti	gestione territorio	ambiente	settore sociale	sviluppo economico	totale funzioni
Nord Ovest	15.634.335	220	424	13	13	389	162	51	43	120	1.435
Nord Est	9.259.243	141	215	10	17	146	111	28	19	54	741
Centro	11.681.498	164	290	17	10	271	117	72	30	105	1.077
Sud	13.736.524	356	261	20	9	276	135	85	38	121	1.300
Isole	6.640.311	166	121	7	7	0	38	21	25	18	403
Totale	56.951.911	1.048	1.312	67	55	1.082	563	257	155	418	4.957

composizione %

<i>Nord Ovest</i>		15,3	29,6	0,9	0,9	27,1	11,3	3,6	3,0	8,4	100,0
<i>Nord Est</i>		19,0	29,0	1,4	2,2	19,6	15,0	3,8	2,6	7,3	100,0
<i>Centro</i>		15,3	26,9	1,6	0,9	25,2	10,9	6,6	2,8	9,8	100,0
<i>Sud</i>		27,4	20,1	1,5	0,7	21,2	10,4	6,5	2,9	9,3	100,0
<i>Isole</i>		41,1	29,9	1,8	1,8	0,0	9,4	5,3	6,2	4,5	100,0
Totale		21,1	26,5	1,4	1,1	21,8	11,4	5,2	3,1	8,4	100,0

riparto taglio L. stabilità+DL 66/14 per funzione

(milioni)

aree	taglio stima UPI	funzioni generali	istruzione	cultura	turismo	trasporti	gestione territorio	ambiente	settore sociale	sviluppo economico
Nord Ovest	148	23	44	1	1	40	17	5	4	12
Nord Est	140	27	41	2	3	27	21	5	4	10
Centro	233	36	63	4	2	59	25	15	7	23
Sud	274	75	55	4	2	58	28	18	8	25
Isole	200	82	60	4	4	0	19	11	12	9
Totale	994	210	263	13	11	217	113	51	31	84

impegni spesa corrente 2013 pro capite per funzione (al netto delle spesa per personale e per organi istituzionali)

aree	popolazione	funzioni generali	istruzione	cultura	turismo	trasporti	gestione territorio	ambiente	settore sociale	sviluppo economico	totale funzioni
Nord Ovest	15.634.335	14,1	27,1	0,8	0,9	24,9	10,4	3,3	2,7	7,7	91,8
Nord Est	9.259.243	15,2	23,3	1,1	1,8	15,7	12,0	3,0	2,1	5,8	80,1
Centro	11.681.498	14,1	24,8	1,5	0,8	23,2	10,0	6,1	2,6	9,0	92,2
Sud	13.736.524	25,9	19,0	1,4	0,6	20,1	9,8	6,2	2,8	8,8	94,7
Isole	6.640.311	25,0	18,2	1,1	1,1	0,0	5,7	3,2	3,7	2,7	60,7
Totale	56.951.911	18,4	23,0	1,2	1,0	19,0	9,9	4,5	2,7	7,3	87,0

impegni di spesa potenziali per funzione pro capite al netto del taglio

Nord Ovest	15.634.335	12,6	24,3	0,7	0,8	22,3	9,3	2,9	2,4	6,9	82,3
Nord Est	9.259.243	12,4	18,9	0,9	1,5	12,8	9,7	2,5	1,7	4,7	65,0
Centro	11.681.498	11,0	19,5	1,2	0,6	18,2	7,9	4,8	2,0	7,1	72,3
Sud	13.736.524	20,5	15,0	1,1	0,5	15,9	7,7	4,9	2,2	6,9	74,8
Isole	6.640.311	12,6	9,1	0,6	0,5	0,0	2,9	1,6	1,9	1,4	30,6
Totale	56.951.911	14,7	18,4	0,9	0,8	15,2	7,9	3,6	2,2	5,9	69,6

Province e città metropolitane - impegni spesa corrente 2013 per funzione (al netto delle spesa per personale e per organi istituzionali)
(milioni)

tipo ente	popolazione	funzioni generali	istruzione	cultura	turismo	trasporti	gestione territorio	ambiente	settore sociale	sviluppo economico	totale funzioni
città metro.	17.898.876	383	474	14	14	255	137	74	51	181	1.583
province	39.053.035	665	838	53	42	827	427	182	103	237	3.374
Totale	56.951.911	1.048	1.312	67	55	1.082	563	257	155	418	4.957
composizione %											
città metro.		24,2	29,9	0,9	0,9	16,1	8,6	4,7	3,2	11,5	100,0
province		19,7	24,8	1,6	1,2	24,5	12,6	5,4	3,1	7,0	100,0
Totale		21,1	26,5	1,4	1,1	21,8	11,4	5,2	3,1	8,4	100,0

riparto taglio L. stabilità+DL 66/14 per funzione
(milioni)

tipo ente	taglio stima UPI	funzioni generali	istruzione	cultura	turismo	trasporti	gestione territorio	ambiente	settore sociale	sviluppo economico	totale funzioni
città metro.	78	19	23	1	1	13	7	4	3	9	78
province	916	180	227	14	11	224	116	50	28	64	916
Totale	994	210	263	13	11	217	113	51	31	84	994

impegni spesa corrente 2013 per funzione pro capite (al netto delle spesa per personale e per organi istituzionali)

tipo ente	taglio stima UPI	funzioni generali	istruzione	cultura	turismo	trasporti	gestione territorio	ambiente	settore sociale	sviluppo economico	totale funzioni
città metro.	17.898.876	21,4	26,5	0,8	0,8	14,3	7,6	4,2	2,9	10,1	88,5
province	39.053.035	17,0	21,5	1,4	1,1	21,2	10,9	4,7	2,6	6,1	86,4
Totale	56.951.911	18,4	23,0	1,2	1,0	19,0	9,9	4,5	2,7	7,3	87,0
impegni di spesa potenziali per funzione pro capite al netto del taglio											
città metro.	17.898.876	20,3	25,2	0,8	0,7	13,6	7,3	3,9	2,7	9,6	84,1
province	39.053.035	12,4	15,6	1,0	0,8	15,4	8,0	3,4	1,9	4,4	62,9
Totale	56.951.911	14,7	18,4	0,9	0,8	15,2	7,9	3,6	2,2	5,9	69,6

IL RIORDINO DELLE PROVINCE ALLA PROVA DEGLI ESUBERI OCCUPAZIONALI

Nel riquadro si fornisce una prima stima dei soprannumerari delle province a partire dalla consistenza numerica del personale tratta dal Conto annuale al 31 dicembre 2013.

E' stato considerato il solo personale a tempo indeterminato. Per la stima si è poi applicata la percentuale stabilita dalla legge alle unità di personale di ruolo (anziché alla corrispondente spesa) al 7 aprile 2014. L'identificazione puntuale del personale in esubero dovrà concludersi a fine marzo. Stante il divieto di assunzione di personale, la proiezione delle unità sovranumerarie si è basata riducendo i dipendenti in servizio al 31 dicembre 2013 mediante quota parte del tasso di cessazione registrato nell'anno 2013 per ciascuna Provincia. Su tale base gli esuberanti stimati, considerando le diverse quote di province e città metropolitane, risultano pari a poco meno di 19.000

Tavola 1 - Una stima del personale delle Province in esubero al 31 marzo 2015

Regione	Dipendenti a tempo indeterminato al 31 dicembre 2013				tasso di cessazione 2013	Personale al 7 aprile 2014 (STIMA)	Dotazioni organiche al 7 aprile 2014 (STIMA)	ESUBERI al 7 aprile 2014 (STIMA)	ESUBERI al 31 marzo 2015 (STIMA)
	Segretari	Dirigenti	Personale non dirigente	TOTALE					
ABRUZZO	4	24	1.409	1.437	2,3%	1.429	714	+714	+682
BASILICATA	1	10	967	978	2,1%	973	486	+486	+466
CALABRIA	5	35	2.958	2.998	7,3%	2.946	1.624	+1.321	+1.117
CAMPANIA	5	59	3.193	3.257	2,6%	3.236	1.880	+1.356	+1.273
EMILIA ROMAGNA	9	101	3.919	4.029	2,4%	4.005	2.181	+1.824	+1.729
LAZIO	4	60	4.384	4.448	2,2%	4.424	2.767	+1.657	+1.562
LIGURIA	3	47	1.771	1.821	2,0%	1.812	1.081	+731	+694
LOMBARDIA	12	120	5.869	6.001	2,4%	5.965	3.299	+2.666	+2.521
MARCHE	5	37	2.044	2.086	2,2%	2.075	1.037	+1.037	+993
MOLISE	2	10	379	391	2,5%	389	194	+194	+184
PIEMONTE	7	91	4.076	4.174	1,8%	4.155	2.412	+1.743	+1.669
PUGLIA	6	65	2.553	2.624	2,4%	2.608	1.423	+1.185	+1.123
TOSCANA	9	75	4.157	4.241	2,1%	4.219	2.263	+1.956	+1.867
UMBRIA	2	31	1.324	1.357	1,4%	1.352	676	+676	+657
VENETO	6	62	2.808	2.876	1,9%	2.862	1.535	+1.328	+1.274
TOTALE	80	827	41.811	42.718	2,6%	42.449	23.573	+18.876	+17.813

Fonte: elaborazione su dati RGS-IGOP.

Nella tavola 2 la stima degli esuberanti è posta in rapporto con la consistenza numerica del personale delle stesse province e degli altri enti della regione che avendo al 31 dicembre 2013 almeno 60 anni di età cesserà dal servizio nel breve periodo.

Come evidenziato nel testo, è possibile stimare in oltre 4.600 unità i dipendenti provinciali che entro il 2016 potranno cessare dal servizio. Essi rappresentano circa il 25 per cento del totale degli esuberanti. Ben maggiore il numero di quelli degli altri enti della regione: sono oltre 41 mila le uscite dal servizio per limiti di età che si verificheranno nel breve periodo. La distribuzione tra regioni dipende anche da significative differenze nell'età media dei dipendenti nelle diverse aree territoriali, oltre che, naturalmente, dall'entità degli occupati per regione. Anche considerando come utilizzabili per la ricollocazione degli esuberanti il 60 per cento di tali cessazioni, il numero complessivo eccede il fabbisogno stimato. Va tuttavia sottolineata la forte differenza tra aree territoriali. Nelle regioni

settentrionali e centrali il turn over non raggiunge livelli sufficienti a garantire la soluzione dei soprannumeri. In queste regioni la dimensione media delle strutture regionali e locali è più limitata avendo (sempre in media) portato più avanti che nelle altre aree un processo di razionalizzazione delle strutture.

Tavola 2 - personale in esubero delle Province, turnover naturale e mobilità verso gli altri enti del territorio provinciale nell'ambito delle ordinarie facoltà assunzionali

REGIONE	PERSONALE CON ALMENO 60 ANNI DI ETÀ' al 31 DICEMBRE 2013				Euberi nelle Province al 7 aprile 2014	Quota % di personale in esubero che cesserà dal servizio nel breve periodo per anzianità anagrafica	60% del turn-over a breve degli altri enti nel territorio della Provincia	% esuberanti su turnover al 60%	Dipendenti per 1.000 residenti							
	PROVINCE		COMPARTO AL NETTO DELLE PROVINCE						(c)	(a)/(c)	(d)	(c)/(d)	Provincia	Comuni	Regione	Totale
	(a)	% donne	(b)	% donne												
ABRUZZO	236	34%	1.372	36%	+714	33%	823	58%	1,09	5,48	1,25	7,82				
BASILICATA	188	30%	950	31%	+486	39%	570	52%	1,70	6,46	1,88	10,03				
CALABRIA	600	31%	3.145	25%	+1.321	45%	1.887	38%	1,53	5,92	1,04	8,49				
CAMPANIA	638	25%	9.277	21%	+1.356	47%	5.566	13%	0,56	5,87	0,97	7,40				
EMILIA ROMAGNA	280	42%	2.543	63%	+1.824	15%	1.526	101%	0,92	6,69	0,63	8,23				
LAZIO	550	30%	6.038	51%	+1.657	33%	3.623	31%	0,80	6,94	0,72	8,46				
LIGURIA	114	33%	1.265	53%	+731	16%	759	81%	1,16	8,66	0,76	10,59				
LOMBARDIA	389	40%	3.362	52%	+2.666	15%	2.017	113%	0,61	6,00	0,32	6,94				
MARCHE	181	39%	1.215	45%	+1.037	17%	729	117%	1,35	6,29	0,82	8,45				
MOLISE	64	34%	531	32%	+194	33%	319	41%	1,25	5,75	2,24	9,24				
PIEMONTE	271	46%	2.331	58%	+1.743	16%	1.399	105%	0,95	6,74	0,60	8,30				
PUGLIA	476	27%	3.816	34%	+1.185	40%	2.290	31%	0,65	4,20	0,64	5,49				
TOSCANA	363	41%	2.682	52%	+1.956	19%	1.609	99%	1,15	7,10	0,68	8,93				
UMBRIA	120	34%	837	50%	+676	18%	502	111%	1,53	6,46	1,39	9,38				
VENETO	188	41%	1.667	41%	+1.328	14%	1.000	114%	0,59	5,38	0,53	6,50				
TOTALE	4.658	34%	41.031	40%	+18.876	25%	24.619	58%	0,84	6,17	0,69	7,71				

Fonte: elaborazioni su dati RGS_IGOP e ISTAT

Nella tavola 3, infine, si pongono a confronto le retribuzioni medie annue lorde al 2013 distinte per macrocategoria di personale e per tipologia di ente (Province, Regioni, Comuni). La previsione del mantenimento dei livelli salariali percepiti dai dipendenti delle Province trasferiti comporta un attento esame delle differenze che si verrebbero a determinare con l'inserimento di questi lavoratori in organici di enti differenti che godono di trattamenti diversi.

Tavola 3 – retribuzioni media annue lorde 2013 dei dipendenti di Province, Regioni, Comuni per macrocategoria. Riepilogo per Regione

Regione	Segretari		Dirigenti			Non dirigenti		
	Province	Comuni	Province	Regioni	Comuni	Province	Regioni	Comuni
ABRUZZO	149.703	76.440	106.673	101.280	87.371	27.445	32.059	26.548
BASILICATA	168.119	81.522	107.028	99.422	92.010	27.985	34.439	26.733
CALABRIA	144.819	76.812	97.818	93.386	90.050	27.374	32.419	26.159
CAMPANIA	144.061	79.243	109.906	116.560	90.197	30.554	34.537	27.808
EMILIA ROMAGNA	129.324	97.375	84.905	104.026	82.759	27.638	32.235	22.826
LAZIO	164.208	86.081	131.174	116.434	116.054	30.063	36.352	29.654
LIGURIA	165.677	92.598	94.496	88.514	90.220	27.500	34.100	27.930
LOMBARDIA	145.579	100.234	103.212	99.170	95.974	28.666	34.373	28.168
MARCHE	108.526	87.089	95.820	95.613	85.249	27.501	31.053	27.025
MOLISE	108.518	70.806	118.488	113.866	88.615	29.254	36.501	26.905
PIEMONTE	137.818	91.845	102.282	109.713	87.114	28.538	39.370	29.705
PUGLIA	123.563	89.400	93.096	92.186	89.946	27.544	33.832	28.100
TOSCANA	145.234	92.107	91.048	108.320	86.240	27.152	33.759	27.156
UMBRIA	143.138	90.364	89.599	82.904	84.804	27.308	32.228	23.094
VENETO	151.482	97.609	98.728	80.076	91.995	28.195	30.789	28.040
TOTALE	141.395	89.558	99.955	102.526	93.098	28.308	34.109	27.585

Fonte: elaborazioni su dati RGS-IGOP

Le misure per le società partecipate

59.

Significative le modifiche apportate agli interventi che riguardano le società partecipate. Il testo iniziale conteneva soltanto interventi parzialmente modificativi del tessuto normativo esistente, scarsamente significativi rispetto alla più volte manifestata esigenza di riordino e di razionalizzazione e di conseguente risparmio di spesa, in un settore connotato da riconosciuti sprechi e inefficienze, come rilevato in diverse occasioni anche dalla Corte dei conti.

La legge di stabilità 2015 torna sulla materia dei servizi pubblici locali a rilevanza economica e delle società partecipate dalle autonomie locali, con un intervento che è contestuale ad un più ampio processo di riordino di tutte le società partecipate e dei servizi pubblici locali, previsto nel d.d.l. delega sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (AS 1577), al momento oggetto di esame parlamentare.

Con il comma 609 viene confermato quanto già contenuto nel disegno di legge, in ordine alla significativa revisione della disciplina dei servizi pubblici a rilevanza economica a rete, con espressa modifica dell'art. 3-bis del DL 138/2011, allo scopo dichiarato di promuovere processi di aggregazione e rafforzare la gestione industriale dei SPL a rete.

Proprio a creare le condizioni per una gestione più efficiente e razionale è finalizzata l'importante innovazione rappresentata dalla obbligatorietà per gli enti locali della adesione agli enti di governo degli Ambiti territoriali ottimali (ATO). La determinazione a superare le diverse forme di localismo e di resistenza verso la creazione e l'adesione agli ATO è ulteriormente dimostrata dalla previsione del potere sostitutivo intestato al presidente della Regione.

Viene, inoltre, ampliato e dettagliato minuziosamente il contenuto della relazione di cui all'art. 34, comma 20 del DL 179/2012, da pubblicarsi sul sito dell'ente di governo. La finalità è quella

di assicurare trasparenza a tutto il percorso che accompagna l'affidamento ed alla capacità di fare investimenti, prevedendo adempimenti aggiuntivi ove l'affidamento avvenga a favore di società *in house*. Tra questi, vi è l'obbligo per gli enti affidatari di redigere il bilancio consolidato, con previsione che ripete, rafforzandolo, quanto già richiesto, in via generale dal d.lgs. 118/2011 (art. 11-*bis*), a Regioni ed enti locali nei confronti dei propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, a decorrere dall'esercizio finanziario 2015.

E' anche delineato un sistema di finanziamenti a favore dei soggetti che esercitano servizi pubblici locali a rilevanza economica, con attribuzione prioritaria verso specifiche categorie. Tra questi vi sono quelli che hanno deliberato operazioni di aggregazione societarie, dei quali non è richiesta né la selezione tramite gara né la verifica dell'efficienza gestionale e della qualità del servizio. Il favore verso forme di aggregazione appare, quindi, incondizionato. Va invero tenuto presente che la pura e semplice aggregazione, con conseguente riduzione, del numero delle società non è detto che necessariamente comporti l' automatica realizzazione di economie di scala, maggiore efficienza e miglioramento qualitativo del servizio: tali effetti andrebbero sempre accertati e dovrebbero in ogni caso condizionare l'erogazione di finanziamenti pubblici.

Rispetto al d.d.l., i commi 611 e ss. introducono la previsione di un piano operativo di razionalizzazione delle società partecipate direttamente e indirettamente dalle amministrazioni locali, che dovrà indicare modalità e tempi di attuazione ed esporre in dettaglio i risparmi da conseguire, da redigersi rispettando una cadenza temporale molto stretta (31 marzo 2015). Le nuove disposizioni, nel recepire una parte delle indicazioni contenute nella relazione del Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblicata il 7 agosto 2014, delineano un'opera di razionalizzazione dai confini molto più ampi di quanto già contenuto nell'art. 3, comma 27 e 29 della legge 244/2007, peraltro espressamente richiamato. Sui tratta infatti di un piano che coinvolgerà tutte le società partecipate direttamente e indirettamente da tutte le amministrazioni locali (regioni, province autonome, enti locali, università, camere di commercio e autorità portuali) e che prevederà l'eliminazione delle società non indispensabili e duplicative di attività già svolte da altre società partecipate o enti strumentali, e di quelle composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore ai dipendenti, e che avrà lo scopo di contenere i costi di funzionamento e di favorire processi di aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

La complessa operazione dovrà esitare nella pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente e nella comunicazione alla competente sezione regionale della Corte dei conti sia del piano (entro il 31 marzo 2015) che della relazione sui risultati conseguiti (31 marzo 2016), con effetti sulla conseguente attività di controllo solo in parte intuibili. Infatti, pur nella laconicità della disposizione, con riguardo alle società partecipate da Regioni ed enti locali, la comunicazione può verosimilmente iscriversi all'interno dell' articolato sistema di controlli intestato alle sezioni stesse, che trova la sua definizione nel comma 166 e ss. della legge 266/2005 e che è stato meglio specificato nel recente DL 174/2012, e costituire momento di verifica dell'efficacia, efficienza ed economicità della gestione. Non altrettanto è a dirsi per le Autorità portuali che

sono assoggettate al controllo della Corte dei conti – Sezione controllo enti – ai sensi della legge 259/1958, controllo che, avendo ad oggetto la gestione finanziaria, tiene conto anche delle partecipazioni azionarie detenute dall'autorità in società¹⁸.

Anche in considerazione delle difficoltà che hanno incontrato i precedenti tentativi di razionalizzazione del panorama delle partecipazioni societarie locali, realizzati solo in minima parte e oggetto di reiterate proroghe di termini, appare ragionevole interrogarsi sulla reale effettività che avranno i commi 611 e ss. aventi ad oggetto un nuovo piano operativo di razionalizzazione di migliaia di società partecipate direttamente e indirettamente da tutte le Amministrazioni locali, da approvarsi entro termini assolutamente esigui. Ciò anche alla luce del fatto che, come già rilevato, l'intera materia è oggetto di disposizioni di generale e complessivo riassetto, contenute nell'A.S. 1577 (artt.14 e 15).

¹⁸ In occasione di detto controllo è stato possibile accertare che al 31 dicembre 2013, delle 24 Autorità portuali, 18 possiedono società partecipate. Complessivamente, le società direttamente partecipate da dette Autorità portuali sono 84; in 18 di esse la partecipazione è di controllo (superiore al 50 per cento).

APPENDICE

Caratteristiche e composizione dei tagli alla spesa delle amministrazioni centrali

Premessa

1. La legge di stabilità prevede complessivamente un contributo dei Ministeri, per la componente riduttiva dell'indebitamento netto, per quasi 2 miliardi per il 2015 (2,3 miliardi erano previsti dal disegno di legge presentato), 2,2 per il 2016 (2,4 miliardi nel disegno di legge) e 2,3 per il 2017 (2,5 nel disegno di legge), derivante sia dalle misure previste dall'articolo 1, comma 287, che dagli interventi di cui ai commi dal 288 al 386. Va rilevato che tale importo deriva, per il 2015, da diminuzione di spesa corrente dell'ordine di circa 820 milioni (un miliardo nel disegno di legge), da una minore spesa in conto capitale per poco meno di 660 milioni (poco meno di 900 milioni nel disegno di legge) e da maggiori entrate nette per oltre 500 milioni (400 nel disegno di legge). In termini di sola spesa, pertanto, il contributo alla riduzione è dell'ordine di circa 1,5 miliardi per il 2015 (tavola 1).

L'analisi proposta in questa Appendice si concentra sui tagli di spesa con riguardo sia alla distribuzione tra spese correnti e spese in conto capitale, sia all'imputazione delle riduzioni alle principali categorie economiche di spesa (beni e servizi, personale, altre spese correnti e contributi e investimenti fissi lordi).

In via preliminare, si osserva che tre ministeri (Difesa, Istruzione e Lavoro) assicurano il 70 per cento dei tagli programmati.

La riduzione connessa alle spese di parte corrente riguarda principalmente le categorie relative ai *beni e servizi* (circa il 45 per cento) ed alla *spesa di personale* (circa il 31 per cento per il 2015).

Gli acquisti di beni e servizi

2. Per quanto riguarda la riduzione della spesa per *beni e servizi*, anche se in misura inferiore rispetto al disegno di legge, particolarmente significativo è il contributo del *Ministero del lavoro e delle politiche sociali*, che concorre alla riduzione per beni e servizi per complessivi 137 milioni (commi 302-304, 307-309).

Il *comma 302* (commissioni bancarie) prevede che, dal 1° gennaio 2015, al fine di razionalizzare ed uniformare le procedure e i tempi di pagamento delle prestazioni previdenziali corrisposte dall'INPS, assegni e prestazioni previdenziali, nonché l'indennità di accompagnamento erogata agli invalidi civili, "sono poste in pagamento il 10 di ciascun mese o il giorno successivo se festivo o non bancabile" con unica soluzione nei confronti dei beneficiari di più trattamenti, se non sono presenti cause ostative. Attualmente, l'INPS eroga le prestazioni in giorni differenti a seconda delle gestioni da cui viene liquidato il trattamento. Con l'unificazione delle date di pagamento, l'INPS punta ad ottenere un risparmio sulle commissioni bancarie.

Il *comma 303* (certificato medico necroscopo) prevede, con l'aggiunta del presente comma all'art. 2 del DL n. 663 del 1979, l'obbligo di comunicare il decesso del pensionato all'Inps da parte del medico necroscopo attraverso il sistema telematico già presente per la comunicazione dello stato di malattia. Il certificato di accertato decesso dovrà essere trasmesso dal medico entro 48 ore dall'evento. Nel caso di violazione dell'obbligo di comunicazione online, si applica la sanzione pecuniaria da 100 euro a 300 euro. La norma è finalizzata a ridurre i casi di indebita erogazione delle pensioni dopo il decesso del pensionato. L'indebitato nasce spesso da una

mancata o non tempestiva comunicazione di decesso da parte dei Comuni all'INPS¹⁹; in questi casi alcuni delegati continuano a riscuotere i ratei di pensione anche dopo la morte del pensionato. L'INPS procede al recupero delle somme indebitamente percepite, senza alcuna limitazione temporale, in quanto la omissione viene in sostanza equiparata dal legislatore al dolo, il che ne consente in ogni caso la recuperabilità.

Il *comma 304* è strettamente legato al comma 303 e riguarda ugualmente l'indebita erogazione delle pensioni nel caso in cui le pensioni sono pagate con accredito su conto corrente postale o bancario. Gli Enti pagatori (Poste e Banche) non sempre restituiscono (o non sempre tempestivamente) i pagamenti disposti dall'INPS dopo il decesso del pensionato, anche perché i cointestatari provvedono a prosciugare il conto. A tale scopo, la norma corrisponde con riserva le prestazioni in denaro versate sul conto corrente dopo il periodo successivo alla morte dell'aveente diritto. Gli Enti pagatori non possono utilizzare questi importi per l'estinzione dei propri crediti e sono obbligati al reintegro delle somme a favore dell'INPS e comunque sono tenuti a menzionare all'INPS le generalità del destinatario e del disponente e l'eventuale nuovo titolare del conto corrente.

Relativamente ai *commi 302, 303 e 304*, l'INPS prevede risparmi annui a decorrere dal 2015 per 11 milioni di euro. Il *comma 305* stabilisce che l'INPS è tenuto a versare all'entrata del bilancio dello Stato la somma di 11 milioni per il 2015 e di 19 milioni di euro per gli anni 2016 e 2017, in relazione ai risparmi conseguiti in seguito all'attuazione dei commi 301, 302, 303 e 304. Relativamente al comma 301 l'INPS prevede risparmi annui a decorrere dal 2016 per 8 milioni di euro.

Il *comma 307* prevede che l'INPS, in seguito all'attuazione di interventi di razionalizzazione di una serie di servizi, proceda a versare all'entrata del bilancio dello Stato la somma di 41 milioni a decorrere dal 2015. In particolare, per la riorganizzazione e riduzione dei servizi svolti nell'ambito del CUN - Centralino unico nazionale per INPS, INAIL e Equitalia, vengono stimati risparmi per 25 milioni di euro annui a decorrere dal 2015; per la rinegoziazione delle convenzioni stipulate per la determinazione dei limiti reddituali per l'accesso alle prestazioni attraverso le dichiarazioni RED e ICRIC, sono stimati risparmi per 6 milioni di euro annui a decorrere dal 2015; per la riorganizzazione e la razionalizzazione della spesa per i servizi tecnologici attraverso il completamento dei processi di integrazione dei sistemi proprietari degli enti soppressi sono stimati 10 milioni di euro annui a decorrere dal 2015.

La norma produce sull'indebitamento netto una minore spesa corrente, per gli anni 2015, 2016 e 2017, per un totale di 41 milioni di euro annui.

Il *comma 308* prevede che anche l'INAIL, nel provvedere a interventi di razionalizzazione e di riduzione delle spese dell'Istituto, deve versare 50 milioni per il 2015, 2016 e 2017 all'entrata del bilancio dello Stato, con effetti di pari importo, per minore spesa corrente, sull'indebitamento netto.

Per quanto riguarda il *comma 309* sono previste dal 2015 riduzioni degli stanziamenti relativi agli istituti di patronato, di cui all'art. 13, comma 1 della legge n. 152 del 2001²⁰, complessivamente per 35 milioni di euro (nel DDL la riduzione era pari a 150 milioni).

¹⁹ L'art. 23 del R.D. 23.4.1927, n. 677, tuttora vigente, pone a carico del Comune di residenza del pensionato l'obbligo di comunicare, attraverso lettera raccomandata, entro 24 ore alla sede provinciale/territoriale INPS che eroga il trattamento pensionistico, le variazioni di stato civile ai fini della sospensione dei pagamenti.

²⁰ Art. 13, comma 1: *Per il finanziamento delle attività e dell'organizzazione degli istituti di patronato e di assistenza sociale relative al conseguimento in Italia e all'estero delle prestazioni in materia di previdenza e quiescenza obbligatorie e delle forme sostitutive ed integrative delle stesse, delle attività di patronato relative al conseguimento delle prestazioni di carattere socio-assistenziale, comprese quelle in materia di emigrazione e immigrazione, si provvede, secondo i criteri di ripartizione stabiliti con il regolamento di cui al comma 7, mediante il prelevamento dell'aliquota pari allo 0,226 per cento a decorrere dal 2001 sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati da tutte le gestioni amministrare dall'Istituto nazionale della previdenza*

Il capitolo di riferimento per il finanziamento dei patronati è il 4331 dello stato di previsione del Ministero del lavoro. Dal sistema integrato RGS-CDC, risultano i seguenti dati:

(in milioni)

Esercizio	Capitolo di spesa	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza
2012	4331	395,5	428,5
2013		308,6	428,9
2014		342,8	342,4

La norma reca una deroga all'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 13, che stabilisce che le somme non possono avere destinazione diversa da quella prevista dallo stesso art. 13. Infatti, il *comma 309* stabilisce che i risparmi conseguiti vanno a costituire maggiori somme al bilancio dello Stato. La norma modifica l'aliquota di prelevamento sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati nel valore di 0,207 (0,148 nel d.d.l.) per cento (prima era 0,226), nonché la misura percentuale degli stanziamenti commisurati in sede previsionale alle somme impegnate (ora 72 - nel d.d.l. 45 per cento - per cento, prima era l'80 per cento delle somme impegnate)²¹. Dalla relazione tecnica alla legge di stabilità 2015 risulta che *“Tenuto conto che l'applicazione della citata aliquota dello 0,226 per cento darebbe luogo ad un versamento da parte degli enti previdenziali di circa 430 mln di euro su base annua (stimato tenendo conto degli andamenti degli ultimi anni delle somme versate in entrata al bilancio dello Stato da parte degli enti previdenziali e dell'andamento presumibile del gettito contributivo) con la rideterminazione in esame dell'aliquota si ottiene l'economia di 35 milioni di euro annui. Tenuto conto del meccanismo di finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale e della circostanza che la rideterminazione dell'aliquota non può che operare sui contributi incassati dal 2014 per l'esercizio 2015 l'economia rispettivamente di 35 milioni di euro è ottenuta mediante riduzione diretta dei trasferimenti a tali istituti, in deroga al citato meccanismo di finanziamento.”*.

L'intervento genera sull'indebitamento netto una minore spesa corrente pari a 35 milioni nel 2015, nel 2016 e nel 2017.

I *commi 310, 311 e 312* introducono modifiche alla legge 30 marzo 2001, n. 152 dirette a razionalizzare la *governance* degli istituti di patronato e assistenza sociale. In particolare, viene modificato l'articolo 16 della legge n. 152/2001, prevedendo lo scioglimento degli istituti, tra l'altro, nel caso in cui abbiano realizzato per due anni consecutivi attività rilevanti ai fini del finanziamento statale inferiore all'1,5 per cento del totale.

3. Il contenimento della spesa per *beni e servizi*, per il *Ministero dell'istruzione, università e ricerca*, si riconduce essenzialmente alla riduzione di 30,7 milioni (31,2 nel disegno di legge), a decorrere dal 2015, del “fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per

sociale (INPS), dall'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e dall'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA). Salvo quanto disposto dal comma 2, le somme stesse non possono avere destinazione diversa da quella indicata dal presente articolo.

²¹ Art. 13, comma 4: *A decorrere dall'anno 2002, al fine di assicurare tempestivamente agli istituti di patronato e di assistenza sociale le somme occorrenti per il regolare funzionamento, gli specifici stanziamenti, iscritti nelle unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, sono determinati, in sede previsionale, nella misura dell'80 per cento delle somme impegnate, come risultano nelle medesime unità previsionali di base nell'ultimo conto consuntivo approvato. I predetti stanziamenti sono rideterminati, per l'anno di riferimento, con la legge di assestamento del bilancio dello Stato, in relazione alle somme effettivamente affluite all'entrata, per effetto dell'applicazione dell'aliquota di cui al comma 1, come risultano nel conto consuntivo dell'anno precedente.*

gli interventi perequativi” di cui alla legge 440 del 1997, confluito, a decorrere dal 2013, nel fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche. Si ribadiscono al riguardo le preoccupazioni già espresse dalla Corte in sede di certificazione dell’accordo volto ad attribuire benefici a tantum al personale tecnico amministrativo della scuola, i cui oneri (38,87 milioni) hanno trovato copertura nelle risorse presenti nel predetto fondo.

Tale decurtazione appare rilevante alla luce in particolare delle finalità che il fondo dovrebbe garantire (tra le più significative: l’insegnamento di una seconda lingua comunitaria nelle scuole medie, l’innalzamento del livello di scolarità, le iniziative di formazione post-secondaria non universitaria, la realizzazione di interventi perequativi in favore delle istituzioni scolastiche tali da consentire l’incremento dell’offerta formativa, la copertura della quota nazionale di iniziative cofinanziate con i fondi strutturali dell’Unione europea) cui di recente si è aggiunto il finanziamento di progetti per la costruzione o l’aggiornamento di laboratori scientifico-tecnologici che utilizzano materiali innovativi (DL 104 del 2013 convertito dalla legge 128 del 2013).

Un’ulteriore contrazione delle risorse destinate alle scuole si riconduce alle modifiche apportate in sede di approvazione definitiva che hanno posto a carico del fondo di funzionamento delle istituzioni scolastiche le spese per le esigenze dell’Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione (10 milioni) e le spese da destinare nel 2015 agli Istituti superiori di studi musicali (5 milioni) e alle Accademie di belle arti non statali (1 milione), assorbendo le risorse provenienti dalle contabilità speciali scolastiche, annualmente riassegnate ai capitoli relativi alle spese di funzionamento delle scuole.

Minori disponibilità si rinvergono infine nella indisponibilità, nello stato di previsione del ministero, di una quota parte (10 milioni) delle risorse assegnate negli scorsi anni per la formazione del personale o a seguito del riparto dell’autorizzazione di spesa di cui alla legge 440/1997 e non attivate, da versare all’entrata dello Stato e riassegnare a capitoli destinati a spese di funzionamento.

Assieme alle azioni di contenimento, la legge di stabilità ha previsto anche nuovi interventi di finanziamento tra i quali di rilievo appare la creazione di un nuovo Fondo nello stato di previsione del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca (515 milioni nel 2015 in termini di indebitamento netto), denominato "Fondo La Buona Scuola" finalizzato, a seguito delle modifiche parlamentari, alla formazione dei docenti, al potenziamento dell’alternanza scuola-lavoro e ad un piano straordinario di assunzioni destinato, peraltro, nelle stime del governo, ad assorbire tutte le risorse stanziati nel triennio. Si tratta di un progetto ambizioso (assunzione di 148.100 docenti attinti dalle GAE) del quale valutare attentamente la sostenibilità alla luce dell’ampia deroga prevista alle facoltà assunzionali (nel triennio considerato sono circa 26.264 i docenti normali e 1.608 i docenti di sostegno da sostituire che risultano in servizio su posti di organico istituiti nell’a.s. 2013/2014) e al consistente numero delle ricostruzioni di carriera pregresse e future (con il riconoscimento degli arretrati relativi agli scatti di anzianità maturati nel servizio prestato a tempo "determinato").

Trovano conferma nella legge di stabilità anche l’incremento delle risorse destinate al Fondo di finanziamento ordinario delle università (150 milioni), da destinare alla quota premiale, e gli stanziamenti a favore delle scuole parificate (200 milioni).

Consistenti risultano invece le nuove spese introdotte in sede di approvazione al Senato (circa 220,5 milioni) molte delle quali poste a carico del fondo per interventi strutturali di politica economica tra le quali si segnalano: i contributi all’Agenzia spaziale italiana per il finanziamento di programmi spaziali strategici (30 milioni), i finanziamenti aggiuntivi per i collegi universitari (4 milioni), i finanziamenti all’Istituto Italiano di tecnologia per iniziative di sviluppo tecnologico del paese e per l’alta formazione tecnologica (6 milioni, cui si aggiunge la soppressione della riduzione dei trasferimenti per altri 3 milioni), la spesa per interventi di mantenimento del decoro

e della funzionalità degli immobili adibiti a sede di istituzioni scolastiche statali e per la proroga dei servizi di pulizia fino al termine dell'anno scolastico 2014-2015 (130 milioni).

Sempre a carico del fondo per gli interventi strutturali di politica economica è stata introdotta una deroga alle assunzioni per le università "virtuose" (con una percentuale di spese di personale in linea con gli indici previsti nel d.lgs. 49 del 2012) e una disciplina transitoria per la programmazione dei docenti e dei ricercatori universitari.

4. Sempre nell'ambito della spesa corrente ed in particolare degli acquisti di beni e servizi, la misura prevista (articolo 1, comma 362) che riguarda il *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, relativa alla riduzione al 21 per cento della quota delle risorse da canone che i concessionari autostradali devono corrispondere ad ANAS ai sensi dell'art. 1, comma 1020 della legge finanziaria per il 2007, per un importo pari a 24,8 milioni, decorre dal 2017 e non più dal 2015. Il passaggio dal disegno di legge all'approvazione ha consentito lo slittamento della data di decorrenza della norma per cui le maggiori entrate per lo Stato (corrispondenti a minori entrate per l'ANAS) devono trovare compensazioni in corrispondenti risparmi di spesa corrente da parte dell'ANAS S.p.A., consentendo di fatto all'ente gestore una pianificazione delle riduzioni da adottare.

5. Il *Ministero della difesa* contribuisce alla riduzione di spesa di beni e servizi per circa 2,2 milioni. Le disposizioni che prevedono riduzioni riguardano i commi dal 365 al 368 e il comma 379. Si tratta di vari interventi che riguardano l'abrogazione dello stage Difesa, l'eliminazione del trasporto collettivo delle linee bus, la riduzione degli alloggi ASIR, la produzione delle medaglie al valore non in oro e alla spesa riferita all'Agenzia industrie difesa.

6. Ulteriori riduzioni per un importo complessivo pari a 16 milioni a decorrere dal 2015 sono previste sui capitoli del *Ministero dell'economia e delle finanze* per gli stanziamenti delle spese di funzionamento della Corte dei conti, del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali, del Consiglio superiore della magistratura e del Consiglio superiore della giustizia amministrativa della Regione siciliana, nonché per il CNEL.

La spesa di personale

7. Per le spese di Personale è prevista complessivamente una riduzione, per il 2015, di circa 127,2 milioni al netto degli oneri riflessi (a fronte dei 144 milioni previsti dal disegno di legge). Il più alto contributo è assicurato dal *Ministero dell'istruzione, università e ricerca* (68,1 milioni) che prevede misure di contenimento della spesa per il personale concentrate in azioni di razionalizzazione (quali la riduzione del personale degli uffici di diretta collaborazione) e modifiche ordinamentali nel settore dell'istruzione scolastica consistenti: nell'abolizione dell'esonero dall'insegnamento dei professori collaboratori dei dirigenti scolastici (17,7 milioni), nella limitazione degli esoneri totali dall'insegnamento dei coordinatori di progetto di avviamento alla pratica sportiva (0,5 milioni) e nel rientro a scuola di tutto il personale comandato (6,2 milioni, a fronte dei 7,1 milioni quantificati nel d.d.l. in relazione allo slittamento all'a.s. 2016-2017 dell'assegnazione di docenti e dirigenti in posizione fuori ruolo presso gli enti di cui alla legge 448 del 1998, art. 26, comma 8).

Sempre nell'ambito del settore dell'istruzione scolastica, di maggior impatto risultano le misure aventi ad oggetto la razionalizzazione delle supplenze brevi e saltuarie dei docenti e del personale ATA (23,2 milioni) e la riduzione dell'organico di diritto del personale ATA (8,7 milioni).

L'abrogazione dell'istituto della supplenza breve a copertura delle assenze del personale ATA richiede tuttavia una decisa riorganizzazione delle istituzioni scolastiche, nonché una adeguata disponibilità di risorse a carico del Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa da assegnare al compenso delle ore eccedenti; fondo, peraltro, già utilizzato a copertura degli accordi volti a ripristino dell'utilità degli anni 2011 e 2012 ai fini della maturazione, per il personale del comparto scuola, dell'anzianità necessaria al conseguimento dei previsti scatti

stipendiali ed in gran parte assorbito dal finanziamento di progetti di ampliamento dell'offerta formativa decisi annualmente dalle scuole.

L'abrogazione della sostituzione con supplenze brevi e saltuarie dei docenti che si assentino dal servizio per il primo giorno di assenza richiede, invece, il concreto avvio delle misure di razionalizzazione da realizzare con l'attuazione del piano "La buona scuola", tra cui il completamento del piano straordinario di assunzioni che assicuri un contingente stabile di docenti.

Per quanto riguarda la riduzione dell'organico del personale ATA, la norma approvata, provvista di clausola di salvaguardia, prevede, in considerazione di un generale processo di digitalizzazione e incremento dell'efficienza dei processi e delle lavorazioni, una revisione dei criteri per la definizione delle dotazioni organiche in modo da conseguire una riduzione del numero di posti di 2.020 unità e una riduzione della spesa pari a 50,7 milioni. La tenuta di tali obiettivi, peraltro leggermente sovrastimati (sulla base delle retribuzioni medie tratte dal Conto annuale 2012 i risparmi stimati ammonterebbero a 46,7 milioni), presuppone il rispetto delle misure di razionalizzazione fino ad ora adottate e un attento controllo in sede di adeguamento dell'organico di diritto alla situazione di fatto al fine di evitare ulteriori incrementi rispetto al contingente massimo già fissato a livello nazionale, con conseguente ricorso a personale a tempo determinato. Si rammenta infatti che nell'a.s. 2013-2014 i direttori regionali hanno istituito, complessivamente, 5007 posti oltre l'organico di diritto, nel cui ambito il profilo professionale che ha maggiormente inciso nell'incremento del contingente è stato quello del collaboratore scolastico al fine di garantire le condizioni di sicurezza e di vigilanza degli alunni e dei locali nonché, in ragione del frazionamento della rete, il funzionamento dei plessi e delle succursali.

8. Il *Ministero della difesa* contribuisce alla riduzione di spesa del personale complessivamente per circa 37,5 milioni (40 milioni nel disegno di legge), di cui 32²² milioni (35 milioni nel disegno) a seguito della revisione della spesa per oneri derivanti dalla riduzione dell'organico complessivo delle Forze armate previsto dagli articoli 582, 583 e 585 del codice dell'ordinamento militare (Forze armate, volontari in ferma prefissata e rafferma e volontari delle Capitanerie di porto). Nel prospetto seguente sono riportate le somme previste dal Codice in relazione alla riduzione del personale e il relativo onere, relativi agli artt. 582 e 583 e le modifiche apportate in sede di disegno di legge di stabilità, che per il 2015 prevede una riduzione netta di 62,3 milioni e per gli anni successivi nella misura del 12 per cento.

(in milioni)

Anno	Oneri riferiti alle consistenze delle FFAA			DDL legge di stabilità	
	Articolo 582	Articolo 583	Totale	Importi ridotti	Totale aggiornato
2015	482,6	265,9	748,5	62,3	686,2
2016	488,7	259,1	747,8	89,7	658,1
2017	495,3	254,1	749,4	89,9	659,5
2018	503,2	243,2	746,4	89,6	656,8
2019	509,8	227,3	737,1	88,5	648,7
2020	511,1	194,7	705,8	84,7	621,1

La norma non specifica quali siano gli ambiti applicativi sui quale si intende intervenire (FFAA in generale o volontari) e se si incida sul meccanismo degli automatismi legati all'avanzamento

²² Articolo 31, comma 14.

delle carriere. Inoltre, il processo di riduzione dello Strumento militare è stato previsto già dal d.P.R. n. 191 del 2012 e successive integrazioni, che hanno disposto un graduale ridimensionamento con effetti sul bilancio a partire dal 2016 (obiettivo di riduzione dell'organico complessivo da raggiungere entro il primo gennaio 2016 pari a 170.000 unità). In tal senso, si veda la relazione della Corte dei conti sul Rendiconto generale dello Stato sull'esercizio finanziario 2013.

9. Per quanto riguarda il *Ministero degli affari esteri*, l'articolo 1, comma 319, senza apportare modifiche rispetto al disegno presentato, interviene sul trattamento economico del personale in servizio all'estero. Al riguardo la Corte ha più volte osservato che lo scarso livello di attuazione di alcuni degli interventi necessari a una più idonea organizzazione dell'Amministrazione è da imputarsi sostanzialmente a un mancato adeguamento del regolamento sull'ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri, che dovrebbe comportare una completa revisione del d.P.R. n. 18 del 1967. Il regolamento andrebbe ormai ridisegnato in modo da consentire l'adeguamento della rete diplomatica ai mutati scenari internazionali, attraverso una razionalizzazione delle risorse umane e finanziarie. Complessivamente nella legge di stabilità 2015 si apportano alcune modifiche al predetto d.P.R., già più volte "rivisitato", in termini di riduzione della spesa, che vanno ad incidere soltanto nella parte relativa al trattamento economico del personale in servizio all'estero senza la trasformazione della intelaiatura che ha avuto origine in contesti storici profondamente diversi dall'attuale, specie con riferimento al cammino dell'integrazione nell'ambito dell'UE – ai mutati scenari internazionali.

La legge modifica le indennità di base di servizio all'estero, agendo sulla redistribuzione del peso relativo delle varie componenti del trattamento economico percepito dai dipendenti del servizio all'estero e sull'incremento del gettito fiscale e contributivo. La quota di risparmio attesa nel 2015 è pari a 16,2 milioni e a 32,3 milioni a partire dal 2016. Nel complesso il capitolo di bilancio non subirà riduzioni, ma modificherà la sua articolazione gestionale, in quanto aumenterà la base imponibile fiscale e contributiva diminuendo di conseguenza il netto percepito. In tal modo, si determinano effetti positivi sul bilancio ed in particolare sull'indebitamento netto derivanti dalle maggiori entrate. Va, inoltre, considerato che questo intervento avrà riflessi anche su altre tipologie di oneri, calcolate sulla base dell'indennità di servizio (esempio rimborso spese di alloggio).

Altra disposizione di rilievo, prevista dal *comma 319*, riguarda la riforma dell'art. 178 del d.P.R. 18 del 1967, in relazione alle spese per abitazione all'estero. Il rimborso del costo della locazione, per il personale diplomatico che non usufruisce dell'alloggio di servizio, a decorrere dal 1° luglio 2015, sarà calcolato in base all'indennità di servizio all'estero (ISE), comprensiva della componente di rischio e disagio, maggiorate a loro volta in base ai carichi familiari. Il rimborso non potrà essere superiore all'80 per cento dell'indennità personale netta (cioè dell'ISE e della componente di rischio e disagio) e le percentuali da applicare saranno definite con decreto del Ministro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; tali percentuali potranno essere anche differenti per i singoli posti di organico in uno stesso ufficio e saranno soggette a revisione annuale. In precedenza il rimborso era commisurato ai 4/5 della differenza tra il canone di locazione e il 21 per cento dell'indennità di servizio all'estero, sempre comprensiva della componente di rischio e disagio, maggiorate a loro volta in base ai carichi familiari. Inoltre, su tali indennità era previsto un tetto massimo del 30 per cento che non consentiva, all'aumento del costo della locazione, di corrispondere, proporzionalmente, un aumento del rimborso; con la modifica normativa introdotta il costo della locazione risulta ininfluenza e il rimborso è parametrato soltanto sulla indennità personale netta. Di conseguenza risulterà fondamentale, ai fini del calcolo della maggiore spesa da sostenere, la definizione delle percentuali di rimborso spettanti a ciascun posto di funzione presso le sedi estere.

10. Per il *Ministero del lavoro e delle politiche sociali*, il *comma 300* (ispettori del lavoro) sopprime la lettera a) dell'art. 14, comma 1²³ del DL n. 145 del 2013 (cd. decreto "Destinazione Italia") che prevedeva l'integrazione della dotazione organica del personale ispettivo²⁴ nella misura di 250 unità e delle progressive assunzioni. Con il decreto sono state introdotte alcune disposizioni relative alla "materia lavoro", in particolare alla lotta al lavoro sommerso e irregolare (art. 14), attraverso anche l'implementazione degli organici degli ispettori del lavoro, di nuove sanzioni in materia di lavoro nero, di sospensione dell'attività aziendale e di violazione in materia di orario di lavoro. La norma citata prevedeva l'aumento degli ispettori del Ministero di 250 unità, di cui 200 nel profilo di ispettore del lavoro di area III e 50 di ispettore tecnico di area III da destinare nelle regioni del centro-nord. Ai maggiori oneri derivanti dalla nuove assunzioni si provvedeva mediante riduzione del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione²⁵ previsto dal decreto legge numero 185 del 2008 per importi di 5 milioni di euro per il 2014, 7 milioni per il 2015 e 10,2 milioni a decorrere dall'anno 2016. Tale fondo è iscritto nello stato di previsione del Ministero del Lavoro al capitolo 2230²⁶, di parte corrente.

Secondo la relazione tecnica allegata al d.d.l. n. 145 del 2013 *"L'incremento della dotazione organica prevista dalla disposizione in esame si pone in parziale deroga rispetto ai vincoli di cui al decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95. Tuttavia, tale parziale deroga risulta pienamente giustificata in considerazione del preminente interesse pubblico generale sotteso al contrasto alle violazioni in materia di lavoro irregolare e di salute e sicurezza sul lavoro (violazioni che assumono, nel presente momento storico, il carattere di una vera e grave emergenza sociale al livello nazionale, come purtroppo testimoniato dal recentissimo, tragico rogo nella fabbrica cinese di Prato)"*.

Dal Rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale, redatto dal Ministero del Lavoro per l'anno 2013, risulta la progressiva diminuzione degli ispettori in forza presso gli uffici territoriali (3.325 nel 2011, 3.156 nel 2012 e 3.095 nel 2013).

²³ Art. 14, comma 1, lett. a): il *Ministero del lavoro e delle politiche sociali* è autorizzato ad integrare la dotazione organica del personale ispettivo nella misura di duecentocinquanta unità, di cui duecento nel profilo di ispettore del lavoro di area III e cinquanta nel profilo di ispettore tecnico di area III, e a procedere progressivamente alle conseguenti assunzioni. Ferma restando la previsione di cui all'articolo 30, comma 2-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, la disposizione di cui all'articolo 34-bis, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni, trova applicazione con esclusivo riferimento al personale in possesso di specifiche professionalità compatibili con quelle di ispettore del lavoro o di ispettore tecnico. Il *Ministero del lavoro e delle politiche sociali* comunica annualmente al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri e al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze il numero delle unità assunte e la relativa spesa. Ai maggiori oneri derivanti dalla disposizione di cui alla presente lettera si provvede mediante riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, nella misura di euro 5 milioni per l'anno 2014, 7 milioni per l'anno 2015 e 10,2 milioni annui a decorrere dall'anno 2016.

²⁴ Ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 124 del 2004, le funzioni di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale sono svolte dal personale ispettivo in forza presso le direzioni regionali e provinciali del lavoro. Tale personale opera anche in qualità di ufficiale di Polizia giudiziaria. Le funzioni ispettive in materia di previdenza ed assistenza sociale sono svolte anche dal personale di vigilanza dell'INPS, dell'INAIL, dell'ENPALS e degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria.

²⁵ Il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione raggruppa le risorse presenti nel Fondo per l'occupazione, istituito dall'art. 1, comma 7 del DL n. 148 del 1993, e quelle destinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, nonché, le disponibilità destinate in via ordinaria dal CIPE al cofinanziamento nazionale degli interventi in materia di formazione. La trasformazione del Fondo, disposta ai sensi dell'art. 18, comma 1 del DL 185 del 2008, ha consentito di collegare le azioni formative con l'erogazione degli ammortizzatori sociali e di disporre di disponibilità finanziarie adeguate a fronteggiare l'emergenza occupazionale. La citata normativa ha disposto, anche, l'assegnazione allo stesso di una quota delle risorse nazionali disponibili dell'ex Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS).

²⁶ Fino all'esercizio 2012, il Fondo era iscritto nel cap. 7206, spese in conto capitale.

Dall'esame delle risposte pervenute alle Sezioni riunite, in sede di parifica del Rendiconto 2013, dalla Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero, è risultato che "... l'evidente sproporzione tra il numero di risorse ispettive impiegate e le aziende sottoposte a verifica comporta l'impossibilità di un controllo a tappeto ed implica la necessità di individuare ex ante gli obiettivi da perseguire, secondo una logica volta a colpire i fenomeni di irregolarità che maggiormente impattano sul piano economico-sociale, anche attraverso il supporto di indicatori di rischio individuati nell'ambito delle diverse realtà aziendali".

MONITORAGGIO ATTIVITA' DI VIGILANZA - ANNO 2013					
DATI NAZIONALI					
Organo di controllo	Aziende Ispezionate	Aziende irregolari	N. lavoratori irregolari	N. lavoratori totalmente in nero	Recupero contributi e premi evasi (in euro)
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	139.624	73.514	115.919	44.652	90.982.451,00
INPS	71.821	58.048	53.009	33.490	1.240.953.187,00
INAIL	23.677	20.752	70.092	7.983	89.936.474,00
TOTALE	235.122	152.314	239.020	86.125	1.421.872.112,00

Fonte: Ministero del Lavoro e della Politiche Sociali

Il comma 300 all'esame pare in controtendenza rispetto all'obiettivo della lotta al lavoro sommerso che si era prefissato il decreto "destinazione Italia". L'intervento produce sull'indebitamento netto una minore spesa corrente pari a 7 milioni nel 2015, 10,2 nel 2016 e nel 2017; una minore entrata, come effetti riflessi, di 3,4 milioni nel 2015 e di 4,9 nel 2016 e nel 2017.

Il comma 301 (cure termali) sopprime, a decorrere dal 1° gennaio 2016, l'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 5²⁷ della legge n. 323 del 2000, relativa al riordino del settore termale, che all'art. 5 prevede una specifica normativa per gli assicurati dell'INPS e dell'INAIL nella fruizione delle cure termali. Per poter fruire delle cure termali sono necessari almeno cinque anni di assicurazione presso l'ente assicurativo e tre anni di contribuzione nel quinquennio precedente la domanda. Nel caso di lavoratori INPS, il costo delle cure è a carico del Servizio Sanitario Nazionale; quello del soggiorno è a carico dell'Ente. L'assicurato è tenuto al pagamento del "ticket" nella misura prevista dalla legge. Le spese per il viaggio di andata e ritorno sono a carico dell'assistito. L'Inps concede le cure per un solo ciclo annuale e un massimo di cinque cicli nell'arco dell'intera vita assicurativa salvo particolari eccezioni.

I lavoratori infortunati o affetti da malattia professionale possono usufruire di cure termali a carico dell'INAIL. Le prestazioni di natura economica consistono nel rimborso delle spese di viaggio di andata e ritorno alla persona invalida e all'eventuale accompagnatore per l'effettuazione delle cure, soggiorno in albergo convenzionato, anche per l'eventuale accompagnatore. La prestazione sanitaria è a carico del Servizio Sanitario Nazionale e il lavoratore dovrà essere, quindi, tenuto al pagamento del "ticket" nella misura prevista dalla legge. Sopprimendo l'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 5 citato, vengono quindi eliminate le prestazioni accessorie (rimborso spese di soggiorno e altro) a carico degli istituti. Quindi, essendo tali prestazioni a carico delle gestioni previdenziali dell'INPS e assicurative dell'INAIL la conseguente loro non erogazione porterà risparmi, secondo quanto riportato dalla relazione

²⁷ Art. 5: Il Servizio sanitario nazionale garantisce agli assicurati aventi diritto avviati alle cure termali dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e dall'INAIL i regimi termali speciali di cui all'articolo 6 del decreto-legge 20 settembre 1995, n. 390, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 1995, n. 490. Le prestazioni economiche accessorie sono erogate dall'INPS e dall'INAIL con oneri a carico delle rispettive gestioni previdenziali.

tecnica della legge di stabilità, a carico dei bilanci dei predetti istituti previdenziali. Dall'allegato 3 risulta che il *comma 301* produce sull'indebitamento netto una minore spesa corrente pari a 8 milioni nel 2016 e nel 2017.

I trasferimenti e i contributi di parte corrente

11. Alcune ulteriori riduzioni di contributi di parte corrente riguardano il *Ministero degli affari esteri*. L'articolo 1, comma 318, prevede la riduzione del capitolo concernente i contributi volontari e obbligatori alle organizzazioni internazionali per un importo di 25,2 milioni per il 2015 e di 8,5 milioni per i successivi. In particolare, per il 2015 vengono ridotti in modo consistente il contributo alle Nazioni Unite (ONU) per un importo di 20 milioni e all'OSCE per un importo di 3 milioni. In proposito, deve segnalarsi che la riduzione dei contributi obbligatori alle organizzazioni internazionali appare di non facile attuazione, almeno nel brevissimo periodo. Infatti, le rinegoziazioni vanno concordate con tutti gli altri Paesi partecipanti poiché l'ammontare del contributo concesso, a seconda dei casi, è determinato sulla base di una ripartizione fissata al momento dell'adesione all'Organismo ed è riportato nella legge di ratifica ed esecuzione dell'accordo che la sancisce, ovvero è definito sulla base di una ripartizione delle quote di contribuzione, vincolante per tutti gli Stati membri, deliberata dagli organi di governo dello stesso organismo in sede di approvazione del bilancio. Il nostro Paese rimane vincolato alla concessione di tali contributi fintanto che permangono in vigore gli accordi internazionali e le leggi nazionali che li traducono nel nostro ordinamento. I contributi sono concessi su base annuale e l'ammontare complessivo, data la particolare natura dei contributi in questione, subisce generalmente soltanto minime variazioni da un anno all'altro.

12. Una minor spesa per contributi è prevista per il *Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali* ai sensi dell'articolo 1, commi 381-383. La disposizione prevede l'accorpamento dell'INEA (Istituto nazionale di economia agraria) nel CRA (Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura), che assume la denominazione di Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (nel DDL era stata prevista la creazione di una Agenzia unica per ricerca). Tale ente conserva la natura di ente nazionale di ricerca e sperimentazione. Nel 2013 il CRA aveva già incorporato l'INRAN (Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione). L'accorpamento previsto genera dei risparmi di spesa, secondo la norma, pari a 3 milioni. Detti risparmi deriverebbero dall'abolizione della *governance* INEA e dalla minore spesa di personale (da verificare a consuntivo). Per l'attuazione della norma è stata prevista la nomina di un commissario straordinario che a sua volta può avvalersi di due sub-commissari (spesa complessiva per compensi del commissario e dei due sub-commissari: 0,26 milioni, a fronte di una spesa per *governance* dell'INEA pari a 0,16 milioni).

13. I trasferimenti correnti del *Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca*, nell'ambito delle misure di contenimento si rilevano, sostanzialmente invariate rispetto al DDL, le disposizioni aventi ad oggetto i trasferimenti ad enti e altri organismi quali: la soppressione dei finanziamenti alla scuola di ateneo "Jean-Monnet" (3,3 milioni); la riduzione del Fondo di finanziamento ordinario delle università (34 milioni); la riduzione di ulteriori trasferimenti a favore di enti e organismi pubblici (ANVUR, Scuola sperimentale del Gran Sasso, Programma nazionale di ricerche aerospaziali – PRORA, Laboratorio Sincrotrone di Trieste).

14. Tra le altre riduzioni inerenti le spese correnti il *comma 294* dell'articolo 1, prevede, nel rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE, la riduzione delle risorse destinate al Servizio pubblico nel settore del trasporto di merci su ferro per un impatto sull'indebitamento netto pari a 28,4 milioni attribuibile al *Ministero dell'economia e delle finanze*.

La spesa in conto capitale

15. La riduzione della *spesa in conto capitale* è prevista che derivi principalmente da dismissione di immobili per un impatto pari a 220 milioni.

L'articolo 1, commi 374-377, prevede la dismissione di immobili in uso al Ministero della difesa. Le entrate previste sono quantificate in 220 milioni nel 2015 e 100 milioni per ciascuno degli anni 2016 e 2017. Ai fini dell'indebitamento netto tale entrata è registrata come una minore spesa in conto capitale. I futuri proventi sono contabilizzati, infatti, – secondo i criteri del SEC – a riduzione degli investimenti fissi lordi.

La norma prevede un accantonamento i cui effetti vengono anticipati dal meccanismo di indisponibilità di somme di pari importo in termini di competenza e cassa fino all'effettivo versamento all'entrata degli importi realizzati.

16. Sempre in tema di riduzione della spesa in conto capitale (trasferimenti) l'articolo 1, *comma 359*, riguarda la riduzione per il *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*. Il taglio disposto dal disegno di legge inerente l'abolizione del comma 38 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, (che era previsto incidesse erroneamente sulle categorie economiche trasferimenti e contributi di parte corrente del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in quanto il capitolo interessato non era di parte corrente ma di capitale), non ha trovato conferma nella stesura definitiva della legge di stabilità. Tale taglio era in linea con quanto espresso nella dichiarazione di inammissibilità da parte della Commissione europea ai sensi della disciplina europea n. 2011/C364/06 degli aiuti di Stato alla costruzione navale, per cui il contributo ventennale di 5 milioni non sembra più poter essere erogato.

Tuttavia, ulteriori complessità sembrano caratterizzare tale contesto normativo. Esse attengono, infatti, alla vigenza o meno della norma che si intendeva sopprimere (il III periodo del comma 38, art.1, della legge di stabilità 2014) e quindi del contributo, che si presume ancora autorizzato, che in tal caso si "affiancherebbe" (sebbene azzerato nell'importo, come si esporrà nel seguito) a quello disposto dalla nuova legge di stabilità (art. 1, comma 357). La sua mancata abrogazione ha consentito di evidenziare il contributo ex art. 1 comma 38 della stabilità 2014 nella tabella E della legge di stabilità 2015 (che prevede tali importi al capitolo 7604 dello stato di previsione MIT). Non sembra, invece, inserito in tabella E 2015 il contributo ventennale previsto dal comma 357 della nuova legge di stabilità, che pure decorre dal 2015. Tuttavia occorre tener presente il comma 218 dell'art. 1 della stessa legge di stabilità 2015 che prevede "riduzioni di importi" (e non soppressione della norma e quindi dei contributi) per talune autorizzazioni di spesa, tra cui (come riportato nell'allegato 5 della legge di stabilità 2015) l'art. 1, comma 38, punto D, della legge n.147 del 2013, cioè della legge di stabilità 2014 (prevista una riduzione pari a 4.639,2 migliaia di euro per il 2015, 4.694,2 per il 2016, 4680,5 per il 2017 e successivi, esattamente gli stessi importi che trovano riscontro nella tabella E della legge di stabilità 2015). Tale disposizione, si presume, trovi la sua ratio, nella considerazione, in coerenza con il principio della prudenza ed esatta rappresentazione contabile, che il contributo previsto dalla legge di stabilità 2014 non sarebbe più erogabile in quanto in contrasto con la disciplina europea sugli aiuti di Stato. Resterebbe pertanto da chiedersi se il nuovo contributo ex comma 357 non possa risultare anch'esso in violazione del diritto europeo in materia di aiuti di Stato.

Il bilancio meglio interpreta il dato normativo, con la conseguenza che il contributo previsto ex comma 357 è regolarmente iscritto in quanto "in erogazione diretta", mentre nel d.d.l. di bilancio -stato di previsione MIT- inizialmente presentato alla Camera, il capitolo 7604 "Contributi alle imprese di costruzione navale per progetti innovativi di prodotti e processi nel campo navale avviati nel 2012 e 2013 ai sensi della disciplina europea degli aiuti di Stato alla costruzione navale n.2011/C364/06" (locuzione ripresa dal testo del comma 38), che presentava esattamente quegli stessi importi definiti nella tabella E 2015 (facendo riferimento all'autorizzazione del contributo previsto dal comma 38 della stabilità 2014), diventa, nello stato di previsione MIT (legge di bilancio 2015-2017), il capitolo 7604 "Contributi per progetti innovati di prodotti e

processi nell'ambito navale" (locuzione propria del comma 357 in esame) con iscritto l'importo di 5 milioni per ciascun anno tra il 2015-2017.

17. Per il *Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca*, al comma 344, si rilevano minori trasferimenti in conto capitale a valere sul Fondo ordinario per gli enti di ricerca (42 milioni) in una misura pari all'incremento di efficienza atteso nell'acquisto di beni e servizi.

18. Con riguardo alle maggiori entrate complessivamente pari a 504 milioni, si riporta di seguito il dettaglio per Ministeri.

Per il *Ministero del lavoro e delle politiche sociali* il comma 313 riduce di 208 milioni di euro nel 2015 (nel d.d.l. 200 milioni a decorrere dal 2015), e di 200 milioni a decorrere dal 2016, la dotazione finanziaria del fondo per il finanziamento degli sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello, di cui all'art. 1, comma 67 della legge n. 247 del 2007²⁸. Lo sgravio, concesso a domanda da parte delle imprese, è pari al 25 per cento dell'aliquota dovuta dai datori di lavoro, mentre riguarda l'intera contribuzione a carico del lavoratore, senza perdita di copertura pensionistica. Il predetto sgravio è concesso sulla base di una serie di criteri, tra cui la regolarità contributiva dell'impresa.

La norma sullo sgravio contributivo è stata modificata prima dall'articolo 4, comma 28, della legge n. 92 del 2012 ("Riforma del mercato del lavoro")²⁹, successivamente dalla legge di stabilità per il 2013, che ne ha ridotto la dotazione originaria (650 milioni). Infatti, il comma 249 dell'art. 1, per finanziare il ripristino delle ricongiunzioni gratuite, ha ridotto la dotazione del fondo di 32 milioni per il 2013, 43 per il 2014, 51 per il 2015 e per importi più consistenti negli anni futuri. Il comma 254 della medesima legge ha, poi ulteriormente ridotto il fondo di 118 milioni per il 2013, allo scopo di finanziare gli ammortizzatori sociali. Per lo stesso motivo, per l'anno 2013, il fondo ha subito la riduzione di altri 250 milioni (art. 4, c. 1, lett. a), DL 54/2013), nonché di 186 milioni ad opera dell'art. 15, comma 3, lett. c), del DL n. 102 del 2013, per finanziare la soppressione dell'IMU sull'abitazione principale. Per l'anno 2014, il fondo è stato ridotto, dall'art. 40, comma 2, lett. f del DL n. 133 del 2014, di 50 milioni per il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga.

La seguente tabella riporta la dotazione del fondo per gli anni 2012, 2013 e 2014:

²⁸ Art. 1, comma 67: *Con effetto dal 1° gennaio 2008 è abrogato l'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135. È istituito, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, un Fondo per il finanziamento di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello con dotazione finanziaria pari a 650 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008-2010. È concesso, a domanda da parte delle imprese, nel limite delle risorse del predetto Fondo, uno sgravio contributivo relativo alla quota di retribuzione imponibile di cui all'articolo 12, terzo comma, della legge 30 aprile 1969, n. 153, costituita dalle erogazioni previste dai contratti collettivi aziendali e territoriali, ovvero di secondo livello, delle quali sono incerti la corresponsione o l'ammontare e la cui struttura sia correlata dal contratto collettivo medesimo alla misurazione di incrementi di produttività, qualità e altri elementi di competitività assunti come indicatori dell'andamento economico dell'impresa e dei suoi risultati. Il predetto sgravio è concesso sulla base dei seguenti criteri:*

a) l'importo annuo complessivo delle erogazioni di cui al presente comma ammesse allo sgravio è stabilito entro il limite massimo del 5 per cento della retribuzione contrattuale percepita;
b) con riferimento alla quota di erogazioni di cui alla lettera a), lo sgravio sui contributi previdenziali dovuti dai datori di lavoro è fissato nella misura di 25 punti percentuali;
c) con riferimento alla quota di erogazioni di cui alla lettera a), lo sgravio sui contributi previdenziali dovuti dai lavoratori è pari ai contributi previdenziali a loro carico sulla stessa quota di erogazioni di cui alla lettera a)

²⁹ Il Decreto interministeriale 14 febbraio 2014 ha dettato le regole per la pratica fruizione dell'incentivo. Per l'anno 2013, il DM ha stabilito che lo sgravio contributivo sugli importi previsti dalla contrattazione collettiva aziendale, territoriale, ovvero di secondo livello, possa essere concesso entro il limite del 2,25% della retribuzione contrattuale annua di ciascun lavoratore.

(in milioni)

Esercizio	Capitolo di spesa	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza
2012	4330	1.159	650
2013		500	64
2014		607	607

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il dato relativo al 2014 non è aggiornato all'ultimo taglio, pari a 50 milioni, subito dal fondo, per cui lo stanziamento iniziale è pari a 557 milioni di euro.

In seguito alla riduzione operata dal *comma 313*, la dotazione del fondo è la seguente:

(in milioni)

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
391	383	362	356	344	329	310	293

Con il *comma 67* della legge n. 247 del 2007 era stata introdotta una nuova disciplina volta a realizzare una riduzione del costo del lavoro per una valorizzazione del contratto di secondo livello in direzione della produttività. Dal sito internet dell'INPS, risulta che nel 2013 le aziende ammesse agli sgravi contributivi sono state più di quarantamila (circa trentamila per contratti di tipo territoriale e circa diecimila per contratti aziendali). La riduzione degli stanziamenti, operata dal *comma 313*, potrebbe compromettere la fruizione degli sgravi, o ridurre di molto la platea dei destinatari. L'intervento produce sull'indebitamento netto una maggiore entrata contributiva di 208 milioni nel 2015 e di 200 milioni nel 2016 e nel 2017. La maggiore entrata contributiva è controbilanciata da una minore entrata tributaria pari a 14 milioni nel 2015, 72 nel 2016 e 47 nel 2017.

Sempre con riguardo alle maggiori entrate, incide sul comparto agricolo la riduzione del 23 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2015 dei consumi medi standardizzati di gasolio da ammettere a regime agevolato in agricoltura. Ciò è stato introdotto nel corso dell'esame in sede referente, in luogo della misura originariamente prevista di aumento generalizzato dal 22% al 26,5% a decorrere dal 1 gennaio 2015 dell'aliquota di accisa agevolata per l'utilizzo di gasolio ai fini dello svolgimento di lavori agricoli, orticoli, di allevamento, legati alle attività di silvicoltura e piscicoltura e florovivaistica (articolo 1, *comma 384*). In conclusione il *Ministero delle politiche agricole, agroalimentari e forestali* contribuisce alle maggiori entrate per 83 milioni a decorrere dal 2015.

Altra maggiore entrata è prevista dal *comma 292* dell'articolo 1 che modifica l'articolo 21 comma 4 del DL 66 del 2014. In particolare si riducono, a partire dal 2015, del 5% le somme da riversare alla RAI. Tale misura si presume che generi maggiori entrate per 86,8 milioni nel 2015, 87,5 nel 2016 e 88,5 nel 2017 che andranno a incidere sul bilancio del *Ministero dell'economia e delle finanze*.

Infine, solo a valere sul 2015 si registra una maggiore entrata attribuita al *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*, derivante dal versamento delle giacenze sul conto corrente bancario relativo alla gestione stralcio del Fondo speciale per la ricerca applicata (FSRA) per un importo pari a 140 milioni.

I ministeri nella legge di stabilità: tagli di spesa e maggiori entrate

(in milioni)

Ministeri	Parte corrente											
	Personale			Beni e servizi			Trasferimenti correnti PA			Altra spesa corrente		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
AMBIENTE							1,00	1,00	1,00			
DIFESA	37,46	51,62	51,72	2,22	2,23	2,23						
GIUSTIZIA												
INTERNO												
LAVORO	3,61	13,25	13,25	137,00	137,00	137,00						
ESTERI	18,06	34,93	34,93				25,24	8,49	8,49			
ECONOMIA E FINANZE				16,02	16,02	16,02				28,37	28,37	28,37
BENI CULTURALI												
POLITICHE AGRICOLE							3,00	3,00	3,00			
SVILUPPO ECONOMICO												
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI						24,80						
ISTRUZIONE	68,06	203,36	205,11	30,70	30,70	30,70	35,20	32,20	32,20	3,33	3,33	3,33
SALUTE												
Totale complessivo	127,18	303,17	305,02	185,93	185,95	210,75	64,44	44,69	44,69	31,69	31,69	31,69

Ministeri	Conto capitale						Totale capitale		
	Investimenti			Trasferimenti conto capitale			2015	2016	2017
	2015	2016	2017	2015	2016	2017			
AMBIENTE							0,00	0,00	0,00
DIFESA	220,00	100,00	100,00				220,00	100,00	100,00
GIUSTIZIA							0,00	0,00	0,00
INTERNO							0,00	0,00	0,00
LAVORO							0,00	0,00	0,00
ESTERI							0,00	0,00	0,00
ECONOMIA E FINANZE							0,00	0,00	0,00
BENI CULTURALI							0,00	0,00	0,00
POLITICHE AGRICOLE	0,00	4,00	6,40				0,00	4,00	6,40
SVILUPPO ECONOMICO							0,00	0,00	0,00
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	4,00	2,00	3,00	8,90	10,00	10,00	12,90	12,00	13,00
ISTRUZIONE				42,46	42,50	42,50	42,46	42,50	42,50
SALUTE							0,00	0,00	0,00
Totale complessivo	224,00	106,00	109,40	51,36	52,50	52,50	275,36	158,50	161,90

Ministeri	maggiori entrate			Riduzioni dotazioni finanziarie Elenco 3						Riduzioni dotazioni finanziarie Elenco 3			Totale Generale		
	2015	2016	2017	Corrente			Capitale			Totale			2015	2016	2017
				2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017			
AMBIENTE				3,00	3,00	3,50	2,94	2,82	2,87	5,94	5,82	6,37	6,94	6,82	7,37
DIFESA				5,73	5,75	5,75	304,50	609,20	605,90	310,23	614,95	611,66	569,91	768,80	765,60
GIUSTIZIA				84,31	84,31	84,31	18,41	18,41	18,41	102,72	102,72	102,72	102,72	102,72	102,72
INTERNO				87,65	87,25	87,21	9,92	11,12	12,91	97,57	98,37	100,12	97,57	98,37	100,12
LAVORO	194,05	128,00	153,00	4,60	0,00	0,00				4,60	0,00	0,00	339,26	278,25	303,25
ESTERI				0,00	0,47	0,47				0,00	0,47	0,47	43,30	43,88	43,88
ECONOMIA E FINANZE	86,80	87,50	88,45	54,79	74,59	134,68	15,01	50,01	100,01	69,80	124,60	234,69	200,99	256,49	367,53
BENI CULTURALI				11,50	11,50	11,50	10,00	10,00	10,00	21,50	21,50	21,50	21,50	21,50	21,50
POLITICHE AGRICOLE	83,10	83,10	83,10	1,77	1,76	1,76	5,12	6,54	6,53	6,89	8,29	8,29	92,99	98,39	100,79
SVILUPPO ECONOMICO				1,95	3,76	4,82	9,77	5,27	5,27	11,72	9,04	10,10	11,72	9,04	10,10
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI				7,00	7,00	7,00	4,28	4,28	4,28	11,28	11,28	11,28	24,18	23,28	49,08
ISTRUZIONE	140,00	0,00	0,00	137,18	134,90	134,90	4,67	4,68	4,68	141,85	139,58	139,58	461,59	451,67	453,42
SALUTE				11,35	11,00	11,00				11,35	11,00	11,00	11,35	11,00	11,00
Totale complessivo	503,95	298,60	324,55	410,83	425,28	486,90	384,64	722,33	770,87	795,47	1.147,62	1.257,77	1.984,03	2.170,21	2.336,37