

TAVOLA V.9 (SEGUE): EFFETTI DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2016 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
UTILIZZO RISORSE	26	34.392	34.522	33.119	30.884
Minori entrate	11	24.592	27.756	26.814	24.699
Abolizione IRAP per le imprese agricole e della pesca	0	167	196	196	196
Agevolazioni settore agricolo	0	54	59	48	48
Aumento della deduzione base imponibile IRAP	0	0	339	183	183
Decontribuzione Imprese autotrasporto	0	66	66	66	0
Deducibilità integrale interessi passivi enti creditizi e finanziari	0	0	0	1.020	576
Detassazione premi di produttività	0	434	589	584	584
Disattivazione clausole di salvaguardia	0	16.814	11.088	9.394	9.394
Aumento no tax area pensionati	0	147	190	187	187
Esenzione IMU imbullonati	0	530	530	530	530
Esenzione IMU terreni agricoli	0	405	405	405	405
Fondo contrattazione II livello-effetti fiscali	0	23	116	72	74
Interventi nel settore della cultura	0	0	1	1	4
IVA per crediti non riscossi in procedure fallimentari	0	0	340	340	340
Maggiorazione ammortamenti beni strumentali materiali	0	170	943	1.258	967
Misure di razionalizzazione della spesa-effetti fiscali e contributivi	0	176	381	680	724
Misure sui giochi	0	500	500	500	500
Part time lavoratori settore privato	0	60	120	60	0
Proroga detrazione per spese relative ad interventi di ristrutturazione edilizia e acquisto mobili	0	121	1.097	969	696
Proroga esonero contributivo per assunzioni a tempo indeterminato	0	834	2.094	1.337	101
Regime dei minimi	0	186	1.725	1.113	1.127
Riduzione aliquote IRES	0	0	2.978	3.970	3.970
Riduzione tassazione sugli immobili per le famiglie (TASI, IMU e IVIE)	0	3.694	3.695	3.694	3.694
Riproposizione della rideterminazione dei valori di acquisto terreni e partecipazioni	0	0	0	0	33
Rivalutazione delle pensioni per l'anno 2014-effetti fiscali	0	0	45	0	0
Altro	11	212	262	206	366
Maggiori spese	15	9.800	6.765	6.305	6.184
Ammodernamento e adeguamento dotazioni strumentali Forze di Polizia e VV.FF.	0	60	0	0	0
Assunzione professori e ricercatori	0	99	145	145	145
Contributo alle Province e alle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario	0	495	470	470	470
Contributo straordinario FF.AA., Corpi di Polizia e VV.FF.	0	511	0	0	0
Cooperazione internazionale allo sviluppo	0	120	240	360	360
Credito di imposta per l'acquisizione di beni strumentali destinati a strutture produttive	0	617	617	617	617
Credito d'imposta fondazioni bancarie	0	100	100	100	0
Edilizia scolastica	0	480	0	0	0
Fondo acquisto automezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale	0	0	0	0	210
Fondo ceti meno abbienti	0	380	0	0	0
Fondo di solidarietà nazionale-incentivi assicurativi	0	100	40	0	0
Fondo esigenze indifferibili	0	643	865	10	10
Fondo non autosufficienze	0	150	150	150	150
Fondo per il finanziamento ordinario dell'Università (quota premiale)	0	25	30	30	30
Fondo per interventi straordinari per la difesa e la sicurezza pubblica	0	245	0	0	0
Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale	0	600	1.030	1.054	1.054
Fondo per le emergenze nazionali	0	70	80	85	100
Fondo per sanzioni UE	0	50	100	100	100
Fondo sanitario nazionale per la specializzazione in medicina	0	57	86	126	70
Incremento assegno di disoccupazione (ADSI)	0	220	0	0	0
Interventi a favore delle popolazioni colpite dagli eventi calamitosi del 20 e 29 maggio 2012	0	280	0	0	0
Interventi di messa in sicurezza del territorio contro il dissesto idrogeologico	0	0	25	50	50
Interventi lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica	0	213	387	436	358
Interventi nel settore della cultura	0	509	164	171	208
Interventi nella terra dei fuochi	0	100	150	50	0
Misure per il sostegno di persone con disabilità gravi	0	90	90	90	90
Opzione donna sperimentazione per pensionamento anticipato	0	160	405	757	623
Pareggio di bilancio degli enti locali	0	676	10	10	0
Potenziamento sistemi informatici contrasto terrorismo	0	150	0	0	0
Programma straordinario di interventi per la riqualificazione urbana	0	500	0	0	0
Rifinanziamento ammortizzatori sociali in deroga	0	150	0	0	0
Rinnovi contrattuali personale settore Stato	0	300	300	300	300
Rivalutazione delle pensioni per l'anno 2014	0	230	0	0	0
Altro	15	1.421	1.282	1.194	1.239
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	-17.624	-19.136	-16.109	-13.769

Per garantire l'attuazione di un Piano nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale è prevista l'istituzione di un apposito fondo, con una dotazione di 600 milioni nel 2016 e circa 1,0 miliardo per il 2017, e 1,1 per il 2018 e il 2019. Le risorse del 2016 sono utilizzate per incrementare il Fondo ceti meno abbienti, per un importo di 380 milioni, e rifinanziare l'assegno di disoccupazione (ASDI) nella misura di 220 milioni. A decorrere dal 2017, il Fondo è destinato al finanziamento di futuri interventi di riordino della normativa in materia di trattamenti, indennità, integrazioni di reddito e assegni di natura assistenziale. Nel periodo 2016-2019, ulteriori risorse sono destinate al finanziamento di misure per il sostegno delle persone con disabilità gravi prive di sostegno familiare (90 milioni per ogni anno) e all'incremento del Fondo per le non autosufficienze per 150 milioni annui.

Gli interventi nel settore previdenziale includono ulteriori 'salvaguardie', che trovano il relativo finanziamento nell'ambito delle economie accertate per le salvaguardie già vigenti, a favore dei soggetti che non hanno ancora maturato i requisiti per accedere al pensionamento²⁵. Il regime sperimentale per l'accesso al trattamento pensionistico delle lavoratrici con 35 anni di contributi e 57 anni e tre mesi di età se dipendenti (58 anni e tre mesi se autonome), viene esteso alle donne che maturano i requisiti anagrafici e contributivi entro il 31 dicembre 2015, indipendentemente dal momento della decorrenza della pensione (c.d. 'opzione donna'). La maggiore spesa derivante da tale misura, al netto degli effetti fiscali, è pari a 160 milioni nel 2016, 405 milioni nel 2017, 702 milioni nel 2018 e 593 milioni nel 2019.

Nel settore dell'istruzione e della ricerca si prevede un piano per l'assunzione di giovani ricercatori e professori universitari e l'incremento della quota premiale del Fondo di finanziamento ordinario delle università. La Legge di Stabilità 2016 finanzia anche il rinnovo dei contratti per il triennio 2016-2018 del personale del settore Statale, che determina una maggiore spesa, al netto degli effetti fiscali e contributivi, di circa 155 milioni annui.

Ulteriori risorse sono indirizzate al potenziamento e alla promozione della cultura per un ammontare complessivo, al netto degli effetti fiscali e contributivi, pari a 509 milioni nel 2016, 155 milioni nel 2017, 163 milioni nel 2018 e 201 milioni nel 2019. Rientrano in tale ambito l'assegnazione ai soggetti che compiono 18 anni nel 2016 di una carta elettronica dell'importo nominale massimo di euro 500 da utilizzare per l'accesso a rappresentazioni teatrali e cinematografiche o per l'ingresso a musei, mostre ed eventi culturali (290 milioni nel 2016) e la possibilità di destinare il 2 per mille dell'imposta IRPEF a favore di associazioni culturali (110 milioni nel 2016).

In conseguenza dei gravi fatti di terrorismo internazionale verificatisi nello scorso mese di novembre, la legge di stabilità stanziava, per l'anno 2016, nuove risorse per rafforzare la difesa e la sicurezza pubblica (245 milioni) e intensificare le attività di prevenzione e contrasto del crimine con mezzi informatici (150 milioni). Si attribuisce, per il solo anno 2016, al personale dei Corpi di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, non destinatario di un trattamento economico retributivo dirigenziale, un contributo straordinario pari a 960 euro su base annua (circa 511 milioni nel 2016).

²⁵ Stabiliti dalla L. n. 214/2011.

A favore degli Enti locali, per effetto del nuovo obiettivo di saldo di finanza pubblica in luogo delle precedenti regole del Patto di Stabilità Interno, sono riconosciuti maggiori spazi finanziari per spese d'investimento (676 milioni nel 2016 e 10 milioni in ciascuno degli anni 2017 e 2018). Alle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario è attribuito un contributo finalizzato al finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica (495 milioni nel 2016 e 470 milioni in ciascuno degli anni 2017-2019). Inoltre, si prevede che le spese sostenute dagli Enti locali per interventi di edilizia scolastica, per il solo anno 2016 e nel limite di 480 milioni, non rilevino ai fini del nuovo obiettivo di saldo di finanza pubblica e sono altresì utilizzate risorse per 500 milioni nell'anno 2016, destinate a finanziare l'avvio di un programma straordinario di riqualificazione urbana e messa in sicurezza delle periferie dei comuni.

Ulteriori risorse sono destinate al Fondo esigenze indifferibili (con un incremento netto di circa 610 milioni nel 2016 e 854 milioni nel 2017), al sostegno della cooperazione internazionale per lo sviluppo (120 milioni nel 2016, 240 milioni nel 2017 e 360 milioni negli anni 2018 e 2019), a fronteggiare le emergenze nazionali (70 milioni nel 2016, 80 milioni nel 2017, 85 milioni nel 2018 e 100 milioni nel 2019) e alla prosecuzione dell'operazione "Terra dei fuochi" (100 milioni nel 2016, 150 milioni nel 2017, 50 milioni nel 2018).

Le risorse reperite ammontano a circa 16,8 miliardi nel 2016, 15,4 miliardi nel 2017, 17,0 miliardi nel 2018 e 17,1 miliardi nel 2019.

Dal lato delle entrate le maggiori risorse derivano dalla proroga dei termini per l'emersione volontaria dei capitali detenuti all'estero c.d. *voluntary disclosure* (2,0 miliardi nel solo 2016), assistita da una clausola di salvaguardia. Dalle disposizioni nel settore dei giochi sono attese risorse nette per un importo di circa 1,3 miliardi nel 2016 e circa 0,8 miliardi in ciascuno degli anni del periodo 2017-2019. Tra queste rientrano l'incremento del Prelievo Erariale Unico (PREU) per gli apparecchi da divertimento e intrattenimento, la revisione delle procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione di concessioni nelle attività di raccolta delle scommesse su eventi sportivi e non sportivi, nel Bingo e nei giochi a distanza e la modifica dell'imposta unica per le scommesse a quota fissa su eventi diversi dalle corse dei cavalli, introducendo la tassazione del margine quale differenza tra le somme giocate e le vincite corrisposte²⁶.

Sono prorogate per il 2016 le disposizioni relative alla rideterminazione del valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni, con conseguente incremento di gettito di 260 milioni nel 2016 e 130 milioni nel 2017 e nel 2018. Viene ridotto il fondo sgravi contributivi per la contrattazione di secondo livello, con conseguenti maggiori entrate contributive nette pari a 321 milioni nel 2016, 210 milioni nel 2017, 249 milioni nel 2018 e 270 milioni nel 2019. Sono previste modifiche ad agevolazioni fiscali e contributive e regimi di aiuto nel settore agricolo, che in termini netti determinano effetti di maggior gettito pari a 33 milioni nel 2016, 114 milioni nel 2017, 71 milioni nel 2018 e 63 milioni nel 2019. Per gli enti creditizi e finanziari sono introdotte misure complessivamente neutrali sul gettito che prevedono, a partire dal 2018, la deducibilità integrale degli interessi passivi ai

²⁶ Contestualmente, per i concessionari che operano con gli apparecchi da divertimento e intrattenimento viene abrogata la disposizione che stabiliva il versamento allo Stato degli aggi e dei compensi (-0,5 miliardi in ciascuno degli anni considerati).

fini della determinazione della base imponibile IRES e IRAP e l'introduzione, a carico dei medesimi soggetti, di un'addizionale IRES del 3,5 per cento.

Una parte rilevante delle coperture è assicurata dalle misure di razionalizzazione della spesa pubblica²⁷ per un importo, al netto degli effetti fiscali e contributivi, di circa 7,2 miliardi nel 2016, 8,2 miliardi nel 2017, 10,0 miliardi nel 2018 e circa 10,2 miliardi nel 2019. Si tratta di risparmi conseguiti da tutti i livelli di governo, derivanti da cambiamenti dei meccanismi di spesa e degli assetti organizzativi delle amministrazioni, dall'aumento dell'efficienza della fornitura di beni e di servizi da parte dell'Amministrazione pubblica e dall'abbandono di interventi considerati obsoleti, i cui stanziamenti non sono riutilizzati per il finanziamento di interventi destinati allo stesso settore. In alcuni casi questi interventi sono stati accompagnati da misure di riduzione degli stanziamenti di bilancio, al fine di favorire un processo di razionalizzazione della spesa interno alle stesse Amministrazioni pubbliche²⁸.

Ulteriori coperture finanziarie sul versante della spesa derivano dalla riduzione e rimodulazione del Fondo sviluppo e coesione (1,0 miliardo nel 2016, circa 0,4 miliardi nel 2017 e nel 2018 e 1,1 miliardo nel 2019), dall'utilizzo delle risorse comunitarie e di cofinanziamento nazionale FESR 2014-2020 (250 milioni in ciascuno degli anni considerati) e dall'eliminazione del credito d'imposta sul gasolio impiegato dagli autotrasportatori per i veicoli più inquinanti (160 milioni in ciascuno degli anni 2016-2019).

La riforma delle BCC, garanzia sulla cartolarizzazione, procedure di crisi

Il Decreto Legge 18 del 2016 prevede, con effetti nulli sui saldi di finanza pubblica, misure urgenti di riforma delle Banche di Credito Cooperativo (BCC) e altre disposizioni per il settore del credito.

La riforma delle BCC si inserisce nel più ampio disegno di ristrutturazione del sistema bancario italiano già avviato con la riforma delle Banche Popolari approvata all'inizio del 2015. L'intervento mira a migliorare la qualità della *governance* delle BCC, semplificando l'organizzazione interna e a ridurre l'esposizione di tali istituti bancari agli shock dell'economia locale, attraverso la possibilità di accedere anche a capitali esterni al mondo cooperativo in caso di tensioni patrimoniali.

Il decreto recepisce l'accordo raggiunto con la Commissione Europea sullo schema di garanzia finalizzato ad agevolare le banche nella cessione dei crediti in sofferenza. Per tale finalità si prevede l'istituzione di un apposito fondo del bilancio dello Stato con una dotazione di 100 milioni per l'anno 2016 e la contestuale riduzione del fondo per le garanzie dello Stato.

Il provvedimento dispone, inoltre, l'irrelevanza ai fini fiscali dei contributi volontari percepiti dai soggetti sottoposti a procedure di crisi (circa 18 milioni a decorrere dal 2018), cui si fa fronte mediante corrispondente riduzione del fondo

²⁷ Parte delle misure, relative alla riduzione del fondo per la riduzione della pressione fiscale e agli effetti fiscali delle misure sul pubblico impiego e sull'indicizzazione delle pensioni, sono contabilmente rilevate tra le voci di entrata del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche. Il primo in quanto utilizzato per il successivo finanziamento di misure per la riduzione della pressione fiscale; i secondi, in quanto costituiscono il riflesso sulle entrate fiscali e contributive di misure di riduzione della spesa.

²⁸ Per un maggior dettaglio si veda il paragrafo V.2 'La revisione della spesa'.

per gli interventi strutturali di politica economica. Ulteriori misure per favorire il recupero dei crediti introducono modifiche alla disciplina fiscale dei trasferimenti immobiliari nell'ambito di vendite giudiziarie (220 milioni nel solo 2016), la cui copertura è assicurata attraverso le maggiori entrate attese dalla procedura sull'emersione volontaria dei capitali detenuti all'estero. Infine, il decreto reca norme di carattere ordinamentale in materia di gestione collettiva del risparmio.

TAVOLA V.10: EFFETTI DEL D.L. N. 18 /2016 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA
(valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
MAGGIORI RISORSE	0	220	0	18	18
Maggiori entrate	0	220	0	0	0
<i>Voluntary disclosure</i>	0	220	0	0	0
Minori spese	0	0	0	18	18
UTILIZZO RISORSE	0	220	0	18	18
Minori entrate	0	220	0	18	18
<i>Riduzione imposta di registro su trasferimento della proprietà o di diritti reali su beni immobili nell'ambito di vendite giudiziarie</i>	0	220	0	0	0
Altro	0	0	0	18	18
Maggiori spese	0	0	0	0	0
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	0	0	0	0

FOCUS

Contrasto all'evasione fiscale

Nel corso del 2015 l'attività di recupero dell'evasione ha fatto registrare un ammontare di incassi pari a 14,9 miliardi. Si tratta di un risultato estremamente positivo, con un incremento del 4,9 per cento rispetto al 2014, che a sua volta rappresentava il picco nell'ultimo decennio. Infatti, la dinamica degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale evidenzia negli ultimi anni risultati record: oltre 42 miliardi di maggiori entrate tributarie sono stati realizzati nel triennio 2013-2015; circa 78,5 miliardi a partire dal 2010 (vedi Figura R.1); un incremento del 240 per cento rispetto al recupero del 2006 (4,4 miliardi), anno in cui fu inaugurato il sistema di misurazione basato sugli incassi.

In materia di attività di contrasto dell'evasione fiscale, negli ultimi anni, l'azione del Governo è stata infatti finalizzata al perseguimento di obiettivi di equità ed efficienza, sia sul piano del recupero di gettito (c.d. *effetto diretto* dell'attività di contrasto dell'evasione fiscale), sia sul piano del miglioramento della propensione all'adempimento spontaneo dei contribuenti (c.d. *effetto indiretto* dell'attività di contrasto dell'evasione fiscale).

Con riguardo a quest'ultimo effetto, le comunicazioni inviate ai contribuenti per sollecitare l'adempimento spontaneo, in tempi brevi e con sanzioni ridotte,²⁹ hanno consentito un versamento spontaneo di 250 milioni. Dal nuovo rapporto con i contribuenti improntato a fiducia e trasparenza e dal maggior utilizzo delle banche dati è così derivato un miglioramento significativo della *tax compliance*.

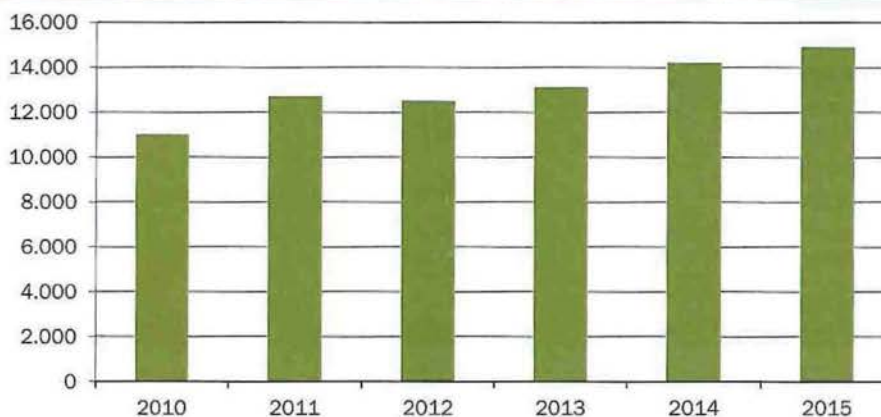
Per stabilire un legame diretto tra i risultati della lotta all'evasione e la riduzione della pressione fiscale, il decreto legislativo 160/2015, in attuazione della delega fiscale, ha previsto che le maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, nonché dal miglioramento della *tax compliance* debbano essere attribuite, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra debito e il PIL, al Fondo per la riduzione della pressione fiscale. Inoltre, nel quadro della procedura di bilancio, il Governo sarà tenuto a redigere annualmente un

²⁹ Nei casi in cui l'Amministrazione finanziaria abbia rilevato anomalie o incongruenze nella compilazione delle dichiarazioni, errori o omissioni,

rapporto contenente sia i risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione tributaria e contributiva sia, ove possibile, il recupero di gettito attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti.

Le strategie adottate dal Governo per incentivare l'adempimento spontaneo si inseriscono all'interno di un rinnovato e collaborativo rapporto tra i contribuenti e l'Amministrazione fiscale.

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



Fonte: Agenzia delle Entrate.

In particolare, la strategia complessiva del Governo mira ad associare alle misure di controllo e repressione *ex post* un'efficace attività di prevenzione *ex ante*, attraverso misure di carattere legislativo, procedurale e organizzativo in grado di interferire in modo mirato con i meccanismi stessi dell'evasione. Sul piano operativo tale strategia verte, da un lato, sull'utilizzo di metodologie innovative per valutare il grado di rischio rappresentato dai comportamenti dei contribuenti, anticipando il loro realizzarsi, piuttosto che reagendo dopo che si sono concretizzati; dall'altro lato, sulla collaborazione con il contribuente che desidera adempiere, riducendo il costo della sua *compliance*. Diviene cruciale, quindi, la possibilità di disporre di basi informative adeguate e di tecnologie avanzate che permettano l'utilizzo e l'incrocio puntuale di banche dati al fine di individuare elementi e caratteristiche dei contribuenti, che possano indicare una propensione alla *non-compliance*.

In questa ampia strategia rientra il programma '*Cooperative compliance*' con il quale l'Amministrazione finanziaria ha posto le basi per una nuova forma di interlocuzione con i 'grandi contribuenti', ispirata alla collaborazione rafforzata (*enhanced relationship*) ed al monitoraggio del rischio fiscale, già adottata in alcuni paesi europei coerentemente a quanto raccomandato dall'OCSE nel 2008. Nell'ambito di tale modalità di interlocuzione i contribuenti di grandi dimensioni sono incentivati a fornire informazioni spontanee, complete e tempestive e ad assumere comportamenti improntati alla trasparenza, a fronte dell'impegno dell'Amministrazione finanziaria a rendere l'adempimento fiscale più semplice. Il regime di *cooperative compliance* valorizza la capacità delle imprese di gestire il rischio fiscale tramite il proprio sistema di controllo interno, rende il contesto più favorevole agli investimenti privati, incoraggia la prevenzione e la risoluzione delle controversie in materia fiscale.

Analoga funzione è attribuita agli accordi preventivi, attraverso i quali l'Amministrazione finanziaria, al fine di evitare manovre elusive da parte delle imprese che hanno una

struttura internazionale e in un'ottica di protezione dai rischi fiscali, potrà non solo regolare in anticipo il trattamento fiscale di alcune operazioni internazionali, ma anche premiare le imprese che accrescono il valore degli assets immateriali nel nostro Paese. Lo strumento dell'accordo preventivo è stato infatti esteso alla tassazione agevolata dei redditi derivanti dall'utilizzo di beni immateriali (c.d. *patent box*), includendo i marchi e i prodotti dell'innovazione all'interno del regime italiano al fine di incentivare gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo.

A fronte degli importanti sforzi dell'Agenzia delle entrate e dell'Amministrazione finanziaria nel suo complesso, il Governo è intervenuto con diversi provvedimenti volti a stimolare la semplificazione nell'assolvimento degli obblighi tributari e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili. Si fa riferimento, in particolare, all'introduzione delle dichiarazioni precompilate che ha permesso ai lavoratori dipendenti e ai pensionati, di visualizzare e scaricare il modello 730 con i dati già inseriti dall'Agenzia delle Entrate³⁰ e all'introduzione della fatturazione elettronica, divenuta obbligatoria dal 31 marzo 2015 per i fornitori delle pubbliche amministrazioni³¹ e incoraggiata attraverso incentivi fiscali e una sostanziale semplificazione burocratica nei rapporti tra imprese.

Inoltre, alcune preliminari valutazioni sembrano confermare l'efficacia delle misure recentemente introdotte in materia di contrasto dell'evasione fiscale. In particolare, la legge di stabilità per il 2015 ha introdotto: i) l'applicazione del meccanismo di *split payment* agli acquisti della PA³²; ii) l'estensione del *reverse charge* alle prestazioni di servizi di pulizia, di demolizione, di installazione di impianti e di completamento relative ad edifici (non più limitata a rapporti tra appaltatore e subappaltatore)³³, nonché ai trasferimenti di quote di emissioni di gas a effetto serra, ai trasferimenti di altre unità che possono essere utilizzate dai gestori e di certificati relativi al gas e all'energia elettrica, alle cessioni di gas e di energia elettrica a un soggetto passivo-rivenditore³⁴. Nel 2015, l'IVA sulle transazioni domestiche è aumentata, oltre che per la leggera ripresa dei consumi, anche per l'introduzione di queste misure, che hanno complessivamente contribuito ad un incremento netto del gettito valutato in circa 3 miliardi. Un ulteriore strumento di contrasto all'evasione fiscale potrà essere rappresentato dalla semplificazione degli studi di settore, individuato tra le priorità di politica fiscale delineate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per il triennio 2016-2018.

L'impegno del Governo nella lotta all'evasione ha riguardato anche l'aspetto internazionale. In un'economia sempre più globalizzata, un'azione efficace di contrasto all'elusione fiscale internazionale non può limitarsi a misure domestiche ma passa inevitabilmente per soluzioni coordinate. Di qui la necessità di procedere nella direzione di un sistema fiscale internazionale basato su *standard* comuni da applicare in maniera uniforme.

A livello internazionale l'Italia si è fatta promotrice di tutti i trattati internazionali sugli scambi automatici di informazioni per fini fiscali. Sono stati, inoltre, firmati numerosi trattati bilaterali, in larga parte con amministrazioni tradizionalmente percepite come non cooperative. L'Italia è tra i maggiori sostenitori del Progetto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) promosso in seno al G20 e realizzato dall'OECD per il contrasto all'elusione fiscale da parte delle imprese multinazionali. Una volta attuato, il BEPS assicurerà maggiore coerenza tra i sistemi fiscali nazionali, più trasparenza e un'accresciuta corrispondenza tra la tassazione, il luogo in cui le attività economiche vengono effettuate e i relativi profitti.

³⁰ Nella dichiarazione precompilata 2016 si amplia l'insieme di informazioni che i cittadini potranno accettare per escludere i controlli da parte del Fisco.

³¹ Il sistema Fattura PA ha coinvolto 23 mila amministrazioni e 600 mila fornitori e gestito 28 milioni di fatture nei primi 20 mesi dall'introduzione.

³² Art. 1, c. 629, lett. b), della L. n. 190/2014.

³³ Art. 1, comma 629, lett. a), numero 1) e 2), della L. n. 190/2014.

³⁴ Art. 1, comma 629, lett. a), numero 3), della L. n. 190/2014.

A ciò si collega anche il successo della *Voluntary Disclosure*. Nel complesso le istanze presentate dai contribuenti sono quasi 130 mila. Le maggiori entrate previste a seguito dell'introduzione della *Voluntary Disclosure* ammontano a circa 3,8 miliardi, al netto degli interessi, su un totale di quasi 60 miliardi di base imponibile emersa.

FOCUS

Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)

Le stime provvisorie relative all'APS per il 2015 prevedono il raggiungimento della quota dello 0,21 per cento del Reddito Nazionale Lordo (RNL), che rappresenterebbe un aumento dello 0,02 per cento rispetto al dato definitivo registrato nel 2014 (0,19 per cento). Per il 2016, il rapporto APS/RNL dovrebbe essere ancora in crescita.

Ciò conferma la determinazione del Governo a perseguire il riallineamento graduale dell'Italia agli standard internazionali della Cooperazione allo sviluppo (media Paesi OCSE), con l'obiettivo di migliorare la qualità e la quantità dell'APS, come previsto anche dall'art.30 della legge n. 125 del 2014 (Riforma della cooperazione allo sviluppo). Già nella Legge di Stabilità 2016, sono del resto stati previsti significativi aumenti delle risorse destinate alla Cooperazione allo Sviluppo.

Per il triennio 2017-2019, tale impegno del Governo dovrebbe concretizzarsi nel perseguimento dei seguenti obiettivi di spesa: 0,25 per cento del RNL nel 2017, 0,26 per cento nel 2018 e 0,28 per cento nel 2019. Il citato percorso di riallineamento - su cui influirà ovviamente anche la quota delle spese per l'assistenza ai rifugiati che potrà essere contabilizzata come APS - permetterà auspicabilmente di raggiungere nel 2020 l'obiettivo dello 0,30 per cento dell'RNL, nella prospettiva del raggiungimento, da parte dell'Unione Europea nel suo complesso, dell'obiettivo dello 0,7 per cento entro il 2030 (orizzonte temporale stabilito dalla nuova Agenda per lo Sviluppo Sostenibile, adottata dal Vertice ONU di New York del settembre 2015).

Il conseguimento di tale obiettivo comporta, oltre a quanto già disposto dalla Legge di Stabilità 2016 per il periodo dalla stessa considerato, la necessità di ulteriori e costanti incrementi degli stanziamenti annuali, proseguendo al contempo l'opera di riqualificazione e razionalizzazione della spesa già avviata.

V.2 LA REVISIONE DELLA SPESA

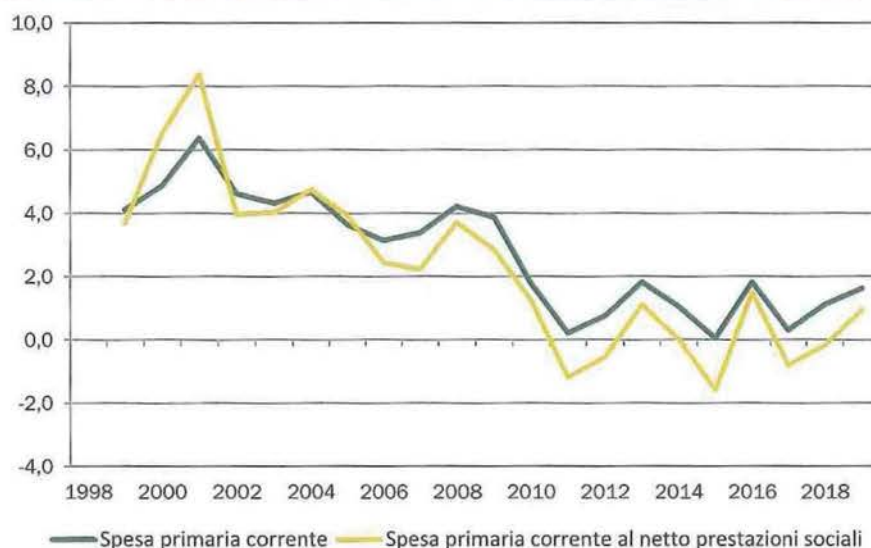
Le misure adottate

Negli ultimi anni l'attività di revisione della spesa ha costituito un elemento qualificante della strategia di bilancio. L'obiettivo di tale approccio è quello di migliorare il controllo della spesa pubblica e consentire, attraverso il superamento della logica incrementale, una più efficiente ed efficace assegnazione delle risorse pubbliche.

Gli interventi adottati hanno contribuito a un progressivo rallentamento del tasso di crescita della spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche. Al netto della spesa per prestazioni sociali, che risente delle fasi cicliche dell'economia e dei fattori legati all'invecchiamento demografico, la spesa corrente primaria ha registrato nel periodo 2009-2015 una variazione media annua prossima allo zero o negativa, a fronte di una crescita di circa il 3,0 per cento l'anno nel periodo 2006-2009. Il medesimo aggregato di spesa è previsto rimanere pressoché stabile nel prossimo triennio (Figura V.1), riducendosi progressivamente in termini reali e in termini di incidenza sul PIL. L'Italia ha tenuto un comportamento virtuoso anche

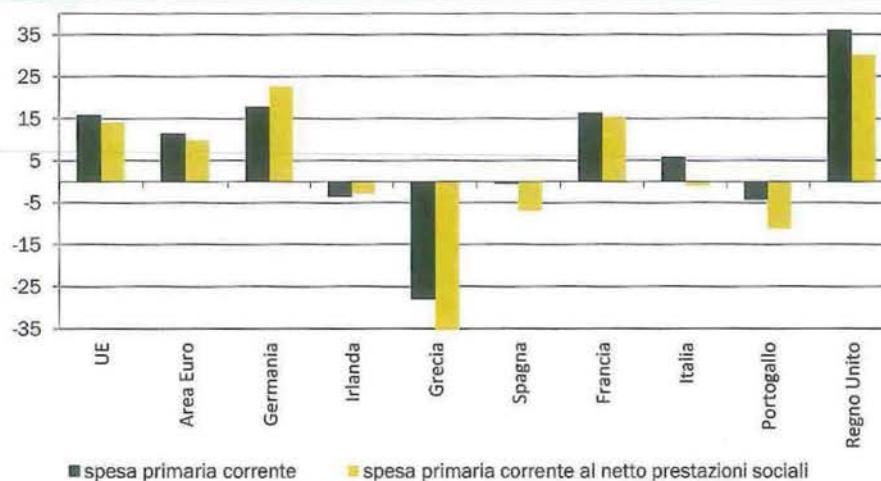
nel confronto con altri paesi europei: nel periodo 2009-2015 la spesa al netto degli interessi è aumentata circa del 6 per cento in rapporto alla spesa del 2009, contro l'8% dell'area dell'euro e il 13-14 per cento di Francia e Germania (Figura V.2).

FIGURA V.1 - SPESA PRIMARIA CORRENTE AL NETTO DELLE PRESTAZIONI SOCIALI - ITALIA. ANNI 1998-2019 (variazioni % annue)



Fonte: Istat Conto economico della PA, anni 1998-2015 (al 1 marzo 2016); elaborazioni quadro tendenziale 2016-2019.

FIGURA V.2. SPESA PRIMARIA CORRENTE CON E SENZA PRESTAZIONI SOCIALI (variazione % cumulata anni 2009-2015)



Fonte: Commissione europea, dati AMECO febbraio 2016. Per l'Italia aggiornamento Istat Conto economico della PA al 1 marzo 2016.

Le misure di contenimento della spesa adottate negli ultimi anni si sono concentrate sul personale della Amministrazione pubblica e sui consumi intermedi. A partire dal 2010 e fino al 2013 - periodo caratterizzato dalla maggiore urgenza di consolidamento dei conti - sono stati predisposti interventi diretti ad assicurare sia un rapido contenimento della spesa, sia la riduzione della stessa in termini strutturali. I principali interventi sulla spesa per il personale hanno riguardato sia la numerosità dei dipendenti pubblici, sia la loro remunerazione. In particolare sono stati:

- rafforzati e reiterati i già esistenti limiti al *turn over*;
- ridimensionato il rapporto alunni/docenti, con conseguenti riduzioni del personale scolastico (a partire dal decreto legge n. 112 del 2008);
- ridimensionate le dotazioni organiche delle amministrazioni pubbliche (a partire dal decreto legge n. 95 del 2012);
- congelata la contrattazione collettiva nazionale a partire dal 2010 (e fino alla sentenza n. 178/2015 della Corte Costituzionale);
- disposti effetti solo giuridici degli avanzamenti e progressioni di carriera del personale dal 2011 e fino al 2014;
- rese permanenti le riduzioni disposte sui fondi per la contrattazione integrativa in base alla riduzione del personale in servizio;
- imposti tetti alle remunerazioni stipendiali più elevate.

Sui consumi intermedi si è intervenuto soprattutto tramite misure di razionalizzazione della spesa per beni e servizi attraverso:

- la centralizzazione e il rafforzamento della governance degli approvvigionamenti pubblici per contenere il prezzo unitario degli acquisti;
- il rafforzamento di limiti alla spesa per determinate categorie merceologiche, come le autovetture, le spese per l'informatica, etc.;
- l'adozione di limiti di spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca, etc.;
- il contenimento della dinamica delle varie componenti della spesa sanitaria come la spesa farmaceutica, le uscite per prestazioni relative a contratti di appalto e forniture di beni e servizi e la rimodulazione dei tetti di spesa per l'acquisto dei dispositivi medici.

In qualche caso, queste misure sono state accompagnate dalla fissazione di un obiettivo di risparmio a fronte del quale i Ministeri hanno individuato selettivamente le riduzioni da effettuare, incidendo tipicamente sulla parte della spesa sotto il loro più diretto controllo, come i consumi intermedi.

A partire dal 2014 la revisione della spesa è stata orientata anche a favorire la riallocazione complessiva delle risorse pubbliche, mirando a individuare margini fiscali per favorire la crescita economica tramite la riduzione della pressione fiscale sulle famiglie, sulle imprese e per consentire la riqualificazione del sistema scolastico, anche tramite il riassorbimento del precariato storico con la riforma della 'Buona Scuola'.

A fronte di tali interventi, la spesa per i redditi da lavoro dipendente è calata fra il 2009 e il 2015 di circa 10 miliardi e il numero dei dipendenti pubblici si è ridotto di 110 mila unità di lavoro. In base al quadro tendenziale, tra il 2015 e il 2019 la spesa per il personale, nonostante le risorse aggiuntive previste con la 'Buona Scuola', rimane stabile. La spesa per consumi intermedi (al netto degli aggi che dal 2013 sono contabilmente inclusi in tale voce) ha registrato nel

periodo 2009-2015 un tasso di crescita medio annuo dello 0,04 per cento a fronte del 3,9 per cento dell'intervallo 2006-2009.

Nel 2014 e 2015 i provvedimenti in materia di personale e i limiti su determinate categorie di spesa sono stati prorogati e rafforzati. Sul piano metodologico, attraverso l'azione dei Commissari straordinari, sono stati forniti alle amministrazioni strumenti per conseguire risparmi sui prezzi unitari di acquisto di beni e servizi attraverso l'aggregazione della domanda e conseguenti economie di scala. Oltre a nuovi obblighi e facoltà di ricorso a CONSIP, è stato ampiamente limitato il numero delle centrali di committenza a un sottoinsieme di soggetti aggregatori altamente professionalizzati³⁵ e si è rafforzata la *governance* del programma di razionalizzazione degli acquisti sotto il coordinamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nell'ambito del Tavolo tecnico dei cd. "soggetti aggregatori".

In termini più generali, per favorire la reconsiderazione delle modalità con cui vengono forniti i servizi della pubblica amministrazione e l'individuazione di interventi scarsamente efficaci, è stata avviata una analisi dettagliata (a livello dei singoli capitoli di bilancio) attraverso un processo di collaborazione tra le amministrazioni di spesa e il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Le conseguenti riduzioni di bilancio (che oltre ai consumi intermedi hanno riguardato anche i trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche e altre categorie di spesa) riflettono anche l'abbandono di attività obsolete e la revisione di stanziamenti in aree in cui si sono mostrati sovrabbondanti o in cui gli interventi sono in ritardo di attuazione.

Complessivamente, dal 2014 i risparmi associati a interventi di razionalizzazione della spesa, in termini di indebitamento netto, ammontano a circa 3,6 miliardi nel 2014, 18 miliardi nel 2015, 25 miliardi nel 2016, 27,6 miliardi nel 2017 e circa 28,7 miliardi nel 2018 e riguardano tutti i livelli di governo (Tavola V.11).

TAVOLA V.11 - MISURE DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA (contributo all'indebitamento netto - milioni di euro)

Provvedimenti	2014	2015	2016	2017	2018
D.L. n. 4/2014	488	773	565	565	565
D.L. n. 66/2014	3.120	2.972	2.800	2.727	503
D.L. n. 90/2014	0	75	113	123	153
Legge di Stabilità 2015	0	12.159	13.001	14.154	15.814
Revisione politiche invariate Legge di Stabilità 2015	0	2.024	1.375	1.921	1.668
Legge di Stabilità 2016	0	0	7.176	8.155	9.976
Totale complessivo	3.608	18.003	25.030	27.645	28.678

Nota: I risparmi sono quantificati al netto degli effetti fiscali e contributivi e, nel caso delle Regioni e degli Enti locali, sono indicati al lordo di utilizzi nell'ambito dell'allentamento dei vincoli del Patto di stabilità interno o dal passaggio al nuovo saldo obiettivo di finanza pubblica (dal 2016 in poi). Va specificato che i provvedimenti indicati hanno complessivamente disposto tagli di spesa per importi anche superiori a quelli associati al processo di revisione della spesa. Nella tavola sono considerati solo quelli che riguardano misure di razionalizzazione ed efficientamento. Inoltre, parte delle misure, sono contabilmente rilevate tra le voci di entrata del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

I totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

³⁵ I soggetti aggregatori sono ora una trentina in confronto alle oltre 33 mila centrali d'acquisto precedenti.

In linea con le azioni già intraprese negli anni precedenti, la legge di stabilità per il 2016 contiene misure attribuibili al processo di revisione della spesa quantificate in circa 7,2 miliardi nel 2016, circa 8,2 miliardi nel 2017 e circa 10 miliardi nel 2018. Le voci di risparmio più rilevanti sono rappresentate dai tagli degli stanziamenti dei Ministeri, dal contributo delle autonomie territoriali e dalle disposizioni sulla razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi che incidono sulle Amministrazioni centrali, sulle Regioni, sugli Enti pubblici non territoriali e sugli Enti di previdenza (Tavola V.12).

TAVOLA V.12 - LEGGE DI STABILITÀ 2016 - MISURE DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA (contributo all'indebitamento netto - milioni di euro)

Misure	2016	2017	2018
Ministeri	2.688	2.082	2.351
Pareggio di bilancio Regioni	1.850	1.022	660
Regioni e Province autonome (incluso rafforzamento acquisti centralizzati e settore sanitario)	0	3.980	5.480
Rideterminazione fabbisogno sanitario nazionale standard	1.783	0	0
Misure in materia di indicizzazione delle pensioni	0	335	747
Rafforzamento acquisti centralizzati (escluso Regioni)	216	217	217
Misure sul pubblico impiego	59	117	200
Altro	579	402	320
Totale	7.176	8.155	9.976

Nota: I totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.
Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

I risparmi previsti per lo Stato sono in larga parte basati su interventi selettivi di riduzione della spesa dei Ministeri per circa 2,7 miliardi nel 2016, 2,1 miliardi nel 2017 e 2,3 miliardi nel 2018 (che in termini di riduzione degli stanziamenti disponibili ammontano a circa 3,3 miliardi nel 2016, 2,4 miliardi nel 2017 e 1,8 miliardi nel 2018). Gli interventi più rilevanti includono i risparmi derivanti dai processi di razionalizzazione e contenimento della spesa da parte delle Amministrazioni centrali, in relazione all'attuazione di manovre di finanza pubblica adottate in anni precedenti e quantificabili solo a consuntivo. Per assicurare una loro evidenza tali risparmi sono confluiti nel fondo per la riduzione della pressione fiscale³⁶, il cui azzeramento ha consentito un apporto complessivo di circa 0,8 miliardi nel 2016 e circa 0,4 miliardi negli anni 2017 e 2018. Altre riduzioni sono attuate attraverso la revisione dei trasferimenti e dei contributi destinati a imprese pubbliche e private, tra cui le Ferrovie dello Stato (0,4 miliardi nel 2016), il fondo per gli interventi agevolativi alle imprese (35 milioni nel 2016, 41 milioni nel 2017 e 60 milioni nel 2018) e i contributi in conto interessi relativi ai finanziamenti a carico del fondo rotativo per il sostegno alle imprese (55 milioni nel 2016 e 50 milioni in ciascuno degli anni successivi). Sono stati, inoltre, ridotti i compensi spettanti ai centri autorizzati di assistenza fiscale (40 milioni nel 2016 e 70 milioni per gli anni 2017 e 2018) e agli istituti di patronato (15 milioni annui). Infine, si prevede la riprogrammazione delle risorse per l'edilizia sanitaria (0,3 miliardi nel 2016 e 0,6 miliardi in ciascuno degli anni 2017 e 2018), la dismissione degli immobili in uso al Ministero della difesa (0,2 miliardi

³⁶ Articolo 1, comma 431 della Legge di Stabilità 2014.

nel 2016), la diminuzione, per un importo di 10 milioni a decorrere dal 2016, della quota dell'otto per mille del gettito Irpef destinato allo Stato e la riduzione delle somme corrisposte annualmente ai partiti politici in relazione alla destinazione del due per mille dell'IRPEF da parte dei contribuenti (10 milioni per l'anno 2016 e 20 milioni per gli anni 2017 e 2018). Per la Presidenza del Consiglio la riduzione è di 23 milioni per il 2016; 21,7 milioni per il 2017; 18 milioni per l'anno 2018.

Agli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici è assegnato un obiettivo di riduzione delle spese correnti, escluse quelle per le prestazioni previdenziali e assistenziali, per almeno 53 milioni nel triennio 2016-2018. È prevista, inoltre, in via temporanea, una proroga delle disposizioni già previste per il triennio 2014-2016 in materia di revisione del meccanismo di indicizzazione dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il minimo, con un risparmio di spesa che, al netto degli effetti fiscali, ammonta a circa 335 milioni nel 2017 e circa 750 milioni nel 2018.

Il fabbisogno sanitario nazionale standard è fissato, per il solo anno 2016, al livello di 111 miliardi, con un conseguente effetto migliorativo dell'indebitamento netto di circa 1,8 miliardi. Una quota del finanziamento al Servizio sanitario nazionale pari a 0,8 miliardi è subordinata all'adozione dei nuovi Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). Sempre nel settore sanitario, la legge di stabilità fornisce diversi strumenti di efficientamento, tra cui, il rafforzamento delle procedure di acquisizione centralizzata e l'introduzione di piani di rientro per le aziende ospedaliere, anche universitarie, per gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) e, dal 2017, per le Aziende Sanitarie Locali (ASL).

Per quanto riguarda le regioni, un risparmio rilevante è atteso dal passaggio al nuovo saldo obiettivo di finanza pubblica (circa 1,8 miliardi nel 2016, circa 1 miliardo nel 2017 e 660 milioni nel 2018). Inoltre, alle regioni e province autonome è richiesto un contributo migliorativo per un importo di circa 4 miliardi nel 2017 e di circa 5,5 miliardi nel 2018 (comprensivi dei risparmi di spesa derivanti dal ricorso alle centrali di committenza degli acquisti di beni e servizi da parte delle Regioni pari a 480 milioni in ciascuno degli anni 2017 e 2018). La ripartizione di tale contributo tra i vari comparti, compresa la Sanità, è stata sancita l'11 febbraio 2016 in Conferenza Stato Regioni, portando a una rideterminazione del fabbisogno sanitario nazionale per 3,5 miliardi nel 2017 e per 5 miliardi di euro a decorrere dal 2018. La quota residua di 480 milioni (relativa alla razionalizzazione della spesa per gli acquisti e servizi) verrà ripartita entro il 31 gennaio di ciascun anno.

Nel settore del pubblico impiego è stato rafforzato il blocco del turn-over per il periodo 2016-2018 nella misura del 25 per cento dei risparmi derivanti dalle cessazioni (al netto degli effetti fiscali e contributivi pari a 23 milioni nel 2016, 81 milioni nel 2017 e 164 milioni nel 2018). Sono state, inoltre, limitate e ridotte le risorse per il trattamento economico accessorio degli addetti (36 milioni di euro annui).

Il rafforzamento dell'acquisizione centralizzata e dell'*e-procurement* rimangono tasselli importanti per sostenere la revisione della spesa tramite il recupero dell'efficienza nei processi e nei costi d'acquisto (inclusi gli oneri amministrativi connessi all'espletamento delle procedure di acquisto) e una maggiore tracciabilità, trasparenza e semplificazione dell'azione amministrativa. In questo ambito la legge di stabilità del 2016 prosegue sul solco già tracciato:

viene, per esempio, esteso l'ambito dei soggetti obbligati a forme di acquisto centralizzato con riguardo agli enti di previdenza e alle agenzie fiscali. L'utilizzo degli strumenti CONSIP viene esteso anche ai lavori manutentivi. Le società controllate dallo Stato e dagli enti locali dovranno utilizzare i *benchmark* di prezzo-qualità del sistema aggregato degli acquisti. Il mancato ricorso agli strumenti CONSIP è disincentivato tramite l'introduzione di limiti a procedere nel caso di acquisti autonomi in base al margine di prezzo conseguito (che dovrà essere inferiore almeno del 10 per cento rispetto ai migliori corrispettivi CONSIP per la telefonia e almeno del 3 per cento per carburanti extra-rete, carburanti rete, energia elettrica e gas per il riscaldamento). Le norme richiedono, inoltre, una maggiore attenzione alla programmazione degli acquisti e forniscono indicazioni per il controllo della spesa per l'informatica. Infine, viene rafforzato l'utilizzo dei parametri prezzo-qualità, tramite l'individuazione delle "caratteristiche essenziali" dei beni e servizi che dovranno essere presi a riferimento dalle amministrazioni per effettuare il confronto per acquisti fuori convenzioni CONSIP. Ogni amministrazione è tenuta ad associare alle leve e gli strumenti forniti percorsi di razionalizzazione che impattino sulle altre componenti della spesa, come le quantità acquistate, la reingegnerizzazione dei processi di produzione e la dismissione di interventi obsoleti. Il contributo richiesto in termini di minori spese è pari a circa 216 milioni nel 2016 e 697 milioni nel 2017 e 698 milioni nel 2018.

Ulteriori impulsi alla revisione della spesa potranno inoltre derivare dalle azioni messe in atto per una pubblica amministrazione più efficiente e moderna (cfr. Riquadro seguente).

FOCUS

Misure di efficientamento e modernizzazione della Pubblica Amministrazione

Rilevanti effetti in termini di efficientamento e modernizzazione del sistema pubblico, che potranno avere impatti nel tempo sui conti pubblici e sulla qualità dei servizi erogati, deriveranno dalle azioni avviate nel corso della legislatura e attualmente alle fasi conclusive dell'implementazione in tema di partecipazioni pubbliche, razionalizzazione del complesso delle forze di polizia, sistema di acquisti pubblici (*public procurement*) e fascicolo sanitario.

Partecipazioni pubbliche

Sulla base delle rilevazioni del MEF le partecipazioni detenute dalle Amministrazioni pubbliche sono oltre 40.000 per 8.300 società o enti partecipati. Quasi il 60 per cento degli organismi partecipati è rappresentato da società di capitali (circa 1.900 Spa e 2.700 Srl), per le quali per le Amministrazioni pubbliche - a seguito dell'implementazione della legge delega n. 124/2015 per la riforma della PA - dovranno presentare piani di riassetto. Nello specifico il decreto delegato di attuazione approvato a inizio anno, prevede che si proceda al radicale sfoltoimento delle aziende che per ambito di azione, dimensione (numero dipendenti inferiore a quello dei consiglieri di amministrazione, situazione che interessa tra le 500 e le 800 società) e modello di organizzazione non raggiungono il livello necessario a produrre un'offerta pubblica di adeguata efficacia ed economicità. In particolare, nell'ambito di questa revisione straordinaria, le amministrazioni pubbliche individuano le partecipazioni possedute che devono essere alienate ovvero oggetto di operazioni di razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione, in quanto non riconducibili ad alcuna delle categorie previste dal legislatore, ovvero perché non soddisfano i requisiti e le condizioni per il mantenimento. Risparmi potranno derivare anche dalle limitazioni imposte al numero di componenti degli organi amministrativi delle società e dai tetti imposti ai compensi dei consiglieri di amministrazione e dei dipendenti delle società partecipate. Ulteriori risparmi e guadagni in

termini di efficienza potranno derivare dall'effetto combinato delle disposizioni del suddetto decreto in materia di *in house providing* e di quelle contenute nel Testo Unico in materia di servizi pubblici locali in corso di implementazione. Entrambi sono ispirati alla promozione di maggiore concorrenza nell'assegnazione dei contratti di servizio, il cui volume complessivo è attualmente pari a 16,5 miliardi annui.

Riordino delle Forze di polizia

Nell'ambito del più ampio processo di riorganizzazione della pubblica amministrazione il decreto legislativo delegato di attuazione della legge n. 124/2015 prevede il riordino delle Forze di polizia. L'obiettivo è di intervenire sulle criticità dell'attuale assetto organizzativo per assicurare una migliore allocazione delle competenze e il coordinamento tra i diversi corpi, nonché l'ottimizzazione di processi di spesa. Attualmente l'insieme delle forze di polizia occupa 311 mila addetti. Gli interventi consentiranno di sfruttare economie di scala prevedendo la gestione associata dei servizi strumentali e un conseguente recupero di efficienza nel medio periodo, soprattutto per quanto attiene alle spese di funzionamento che nel triennio 2016-2018 superano i 120 milioni. Le Forze di polizia passano da cinque a quattro corpi a seguito della soppressione di quello Forestale (circa 7.400 addetti, che passeranno prevalentemente nell'Arma dei Carabinieri), con conseguenti riallocazioni di personale.

Sistema degli acquisti pubblici

La centralizzazione degli acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione e la razionalizzazione della spesa per ICT sono leve che possono contribuire a generare risparmi, e operano in funzione della riqualificazione della spesa. Su questi temi la legge di stabilità 2016 ha rafforzato il ruolo di centralizzazione degli acquisti e di aggregazione della domanda attraverso CONSIP e gli altri Soggetti Aggregatori. Le principali misure focalizzano sulla razionalizzazione degli acquisti attraverso un acquirente unico, la centralizzazione di accordi di carattere "nazionale" con fornitori, la promozione di specifici accordi con i singoli soggetti aggregatori per sostenere lo sviluppo del sistema di aggregazione su base territoriale³⁷. Per quanto attiene, invece, alla spesa per ICT, la Legge di Stabilità 2016 prevede, un "Programma di razionalizzazione Acquisti ICT nazionale", che raccordi tutte le parti coinvolte in un contesto di intervento integrato, organico e strutturato teso ad efficientare progettazione e utilizzo pubblico dell'ICT nonché a conseguire risparmi attraverso la riduzione dei prezzi unitari dei beni e servizi.

Accelerazione della realizzazione del fascicolo sanitario

Un'accelerazione della realizzazione del fascicolo elettronico viene realizzata attraverso l'istituzione di un nodo nazionale di fascicolo che interviene nelle more dell'attivazione dei nodi regionali, da cui potranno derivare risparmi a consuntivo anche dell'ordine di 300-600 milioni. L'obiettivo principale del processo è di assicurare in tempi brevi un'ottimale interazione tra le strutture di ricovero e cura ed i cittadini, e un efficiente monitoraggio della spesa sanitaria.

L'integrazione della revisione della spesa nel ciclo del bilancio

La revisione della spesa non può essere limitata all'individuazione di tagli da operare nel bilancio pubblico, ma deve promuovere in maniera continuativa la riorganizzazione dei fattori di produzione, l'innovazione dei processi nell'Amministrazione pubblica, l'individuazione dei programmi di spesa scarsamente efficaci in favore di alternative destinate a far fronte a nuove

³⁷ Si rinvia per ulteriori dettagli al Capitolo 3 del Programma Nazionale di Riforma e al Capitolo II del Rapporto Intermedio.

domande di servizi da parte dei cittadini e delle imprese e, più in generale, il miglioramento della qualità dei servizi e degli interventi pubblici.

Al fine di realizzare un processo continuo e sistematico, in cui siano coinvolti i principali attori di spesa, lo schema di decreto legislativo presentato dal Governo a febbraio 2016 per il completamento della riforma del bilancio prevede l'integrazione della revisione della spesa nel ciclo del bilancio (cfr. Paragrafo V.1 La riforma del bilancio dello Stato). Secondo quanto già previsto dalla normativa attuale, l'avvio del ciclo di programmazione finanziaria avviene con la presentazione al Parlamento, entro il 10 aprile, del Documento di Economia e Finanza con il quale vengono indicate le priorità del Governo e le compatibilità economico-finanziarie per la Amministrazione pubblica. Su tali basi, il decreto delegato prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, siano assegnati a ciascuna amministrazione specifici obiettivi di spesa entro il mese di maggio. In coerenza con gli obiettivi attribuiti, le Amministrazioni centrali dello Stato dovranno definire la propria programmazione finanziaria tenendo conto della legislazione vigente, dei miglioramenti dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse conseguibili attraverso procedure amministrative e delle eventuali proposte normative volte a raggiungere i risultati attesi. Queste proposte saranno valutate ai fini del loro inserimento nel disegno di Legge di Stabilità e oggetto di discussione parlamentare durante l'iter di approvazione della manovra finanziaria.

Il processo previsto delinea un rilevante anticipo rispetto alla prassi attuale, nella quale le proposte per la predisposizione del disegno di Legge di Stabilità sono spesso definite in prossimità dell'adozione dello stesso provvedimento. La scelta di operare per il tramite di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, inoltre, mira a rafforzare la collegialità delle scelte sugli obiettivi da assegnare a ciascun Ministero con conseguenti benefici in termini di effettiva sostenibilità degli stessi e di responsabilizzazione, anche politica, dei Ministeri coinvolti.

La scelta di fondo consiste nel tentativo di invertire l'ordine con il quale si definisce la programmazione ai fini della formazione del disegno di Legge di Bilancio e di quello di Stabilità. In altre parole, la proposta complessiva, per la definizione della manovra di bilancio non sarà più la somma delle singole proposte o richieste delle amministrazioni di spesa, ma sarà definita entro gli obiettivi loro assegnati, che rappresenteranno i confini entro i quali la programmazione andrà delimitata. La necessità di valutare contemporaneamente, e in termini alternativi, il finanziamento delle attività 'storiche' e delle nuove proposte di spesa dovrebbe facilitare il confronto tra i rispettivi effetti e favorire la riallocazione delle risorse tra gli interventi e le attività in relazione alla loro efficacia.

Per rafforzare l'attenzione sul raggiungimento dei risultati previsti - dal punto di vista sia finanziario sia degli esiti dell'azione pubblica - gli interventi più rilevanti (eventualmente modificati rispetto alla proposta originaria da emendamenti parlamentari) saranno oggetto di specifici accordi di monitoraggio triennale tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e ciascun ministero di spesa. Il monitoraggio riguarderebbe la verifica dello stato di attuazione delle misure amministrative e legislative previste e, laddove pertinente, anche della realizzazione della quantità e qualità dei beni e dei servizi prodotti.