

**TAVOLA V.11 (segue) - EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2017-2019
SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro) (1)**

	2016	2017	2018	2019	2020
Fondo lavoratori salvaguardati	0	642	406	107	77
Utilizzo avanzo per investimenti Regioni	0	175	311	301	378
Delega Buona scuola	0	250	300	300	300
Ottava salvaguardia	0	137	305	368	333
Sisma ricostruzione pubblica	0	200	300	350	150
Utilizzo del Fondo pluriennale vincolato per il pareggio di bilancio delle amministrazioni locali	0	304	296	302	0
Missioni internazionali	0	900	0	0	0
Incremento Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese	895	0	0	0	0
Cumulo periodi contributivi di diverse gestioni previdenziali	0	93	144	182	210
Migranti permanenza nei centri di prima accoglienza ai richiedenti protezione internazionale	600	0	0	0	0
Fondo per l'occupazione e la formazione	593	0	0	0	0
Fondo speciale di parte corrente	0	59	162	152	152
Misure per l'accoglienza dei migranti e per il dialogo con i Paesi d'origine	0	520	0	0	0
Piano strategico nazionale mobilità sostenibile	0	2	50	250	200
Fondo speciale di conto capitale	0	31	108	161	166
Agevolazioni nell'accesso al pensionamento per lavori usuranti	0	85	86	125	127
Nuova Sabatini	0	28	84	112	112
Diritti d'uso frequenze in banda 900 e 1800 Mhz	0	0	65	130	130
Spazi finanziari per investimenti Province autonome di Trento e di Bolzano	0	50	73	98	103
Contributo per la Regione Valle d'Aosta	0	101	72	72	72
Card 18enni	0	290	0	0	0
Fondo potenziamento mezzi Corpi di Polizia e VV.FF.	0	20	70	100	100
Credito d'imposta adeguamento tecnologico	0	0	245	0	0
Proroga agevolazioni fiscali ristrutturazioni edilizie, riqualificazione energetica e antisismica e acquisto mobili	0	0	60	120	60
Opzione donna sperimentazione per pensionamento anticipato	0	18	47	88	69
Interventi in favore dell'auto-imprenditorialità e per le start-up innovative	0	95	95	0	0
Decoro edifici scolastici	0	128	0	0	0
Operazione strade sicure	0	123	0	0	0
Promozione made in Italy	0	62	52	2	0
Centri per l'impiego	0	110	0	0	0
Istituzione fondo per il ristoro spese sostenute dai Comuni per l'accoglienza richiedenti protezione internazionale	100	0	0	0	0
APE volontaria - Anticipo pensionistico	0	70	2	8	17
Partecipazione italiana a banche e fondi	0	29	7	7	5
Rottamazione cartelle esattoriali e recupero evasione IVA	0	4	4	4	4
IRI regime opzionale tassazione imprese individuali	0	0	1	2	4
Altro	129	1.259	762	840	889
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	1	-11.979	-6.584	-2.784	16

(1) Effetti finanziari della legge di bilancio per il triennio 2017-2019 (legge 232/2016) e del DL 193/2016 (convertito dalla legge 225/2016).

Nota: i totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

I primi provvedimenti adottati nel 2017: gli interventi per la ricostruzione dei territori colpiti dal sisma e le misure in tema di immigrazione

Nei primi mesi del 2017 è stato emanato un provvedimento²³ che dispone nuovi interventi per le popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017. Nello specifico, è stata prevista una misura di sostegno al reddito, mediante l'attribuzione del trattamento economico connesso al contrasto alla povertà (c.d.

²³ D.L. n. 8/2017.

sostegno all'inclusione attiva) per i nuclei familiari disagiati dei Comuni interessati dagli eventi calamitosi. Al contempo, ai soggetti residenti nei Comuni interessati dal sisma titolari di reddito d'impresa e di reddito di lavoro autonomo, nonché esercenti attività agricole è riconosciuta la facoltà di chiedere ad istituti di credito finanziamenti assistiti da garanzia dello Stato, nel limite complessivo di 380 milioni di euro per l'anno 2017, per il pagamento dei tributi sospesi fino al 30 novembre 2017 e per quelli dovuti nell'anno 2017. Gli interessi relativi ai finanziamenti erogati, a carico dello Stato, sono corrisposti agli istituti di credito sotto forma di credito d'imposta. Infine, per i contribuenti delle zone interessate dal sisma del 2016 sono prorogati di un anno i termini per la definizione agevolata dei carichi fiscali iscritti a ruolo nel periodo 2000-2016.

Sono state, altresì, approntate misure straordinarie in materia di protezione internazionale e di contrasto dell'immigrazione illegale²⁴. Per tali finalità sono state autorizzate assunzioni di personale, da destinare agli uffici delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione nazionale per il diritto di asilo, ed è stata ampliata la rete dei centri di permanenza per i rimpatri. Inoltre, disposizioni di carattere ordinamentale prevedono l'istituzione, presso alcuni tribunali ordinari, di sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea.

TAVOLA V.12 - EFFETTI DEL DL N. 8 DEL 2017 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020
MAGGIORI RISORSE	0	85	65	25	15
Maggiori entrate	0	1	21	10	1
<i>Slittamento di un anno dei termini di pagamento per rottamazione cartelle esattoriali</i>	0	0	20	9	0
<i>Altro</i>	0	1	1	1	1
Minori spese	0	85	44	15	13
<i>Fondo interventi strutturali di politica economica</i>	0	20	21	0	0
<i>Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale</i>	0	41	0	0	0
<i>Fondo contributi pluriennali</i>	0	7	0	10	9
<i>Fondo speciale di parte corrente</i>	0	0	21	2	2
<i>Fondo per le esigenze indifferibili</i>	0	15	0	0	0
<i>Altro</i>	0	1	2	2	2
UTILIZZO RISORSE	0	85	23	24	14
Minori entrate	0	20	10	1	1
<i>Slittamento di un anno dei termini di pagamento per rottamazione cartelle esattoriali</i>	0	20	9	0	0
<i>Altro</i>	0	0	1	1	1
Maggiori spese	0	65	13	24	13
<i>Sostegno al reddito delle fasce deboli della popolazione colpita dal sisma</i>	0	41	0	0	0
<i>Credito di imposta su interessi di finanziamenti erogati per versamento tributi</i>	0	7	10	10	9
<i>Fondo di solidarietà nazionale</i>	0	15	0	0	0
<i>Fondo interventi strutturali di politica economica</i>	0	0	0	9	0
<i>Altro</i>	0	2	3	5	5
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	0	42	0	0

Nota: i totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

²⁴ D.L. n.13/2017.

TAVOLA V.13 - EFFETTI DEL D.L. N. 13 DEL 2017 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020
MAGGIORI RISORSE	0	10	32	38	38
Maggiori entrate	0	8	29	35	35
<i>Utilizzo di quota parte delle entrate derivanti dal contributo sui premi assicurativi raccolti nel territorio dello Stato</i>	0	6	23	28	28
<i>Assunzione personale uffici Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione nazionale per il diritto d'asilo - effetti riflessi</i>	0	1	5	5	5
<i>Altro</i>	0	1	2	1	1
Minori spese	0	2	3	3	3
<i>Fondo speciale di parte corrente</i>	0	2	3	3	3
<i>Altro</i>	0	0	0	0	0
UTILIZZO RISORSE	0	8	26	31	31
Minori entrate	0	0	0	0	0
Maggiori spese	0	8	26	31	31
<i>Costi di gestione derivanti dall'attivazione dei nuovi posti nei centri di permanenza per i rimpatri</i>	0	4	12	18	18
<i>Assunzione personale uffici Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione nazionale per il diritto d'asilo</i>	0	3	10	10	10
<i>Altro</i>	0	2	3	3	3
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	2	6	6	6

Nota: i totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

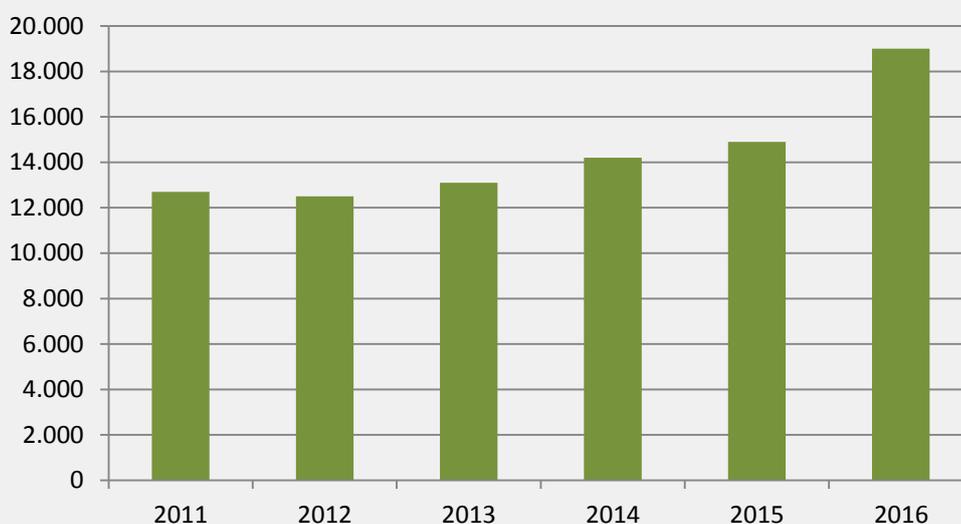
FOCUS Contrasto all'evasione fiscale

Nel corso del 2016 l'attività di recupero dell'evasione ha fatto registrare un record di incassi per un ammontare pari a 19 miliardi. Si tratta di un risultato estremamente positivo, con un incremento del 28 per cento rispetto al 2015, 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 notevoli: oltre 48 miliardi di maggiori entrate tributarie sono stati realizzati nel triennio 2014 - 2016; circa 86,4 miliardi a partire dal 2011 (vedi Figura R.1).

Nel dettaglio, il recupero dell'evasione fiscale nel 2016 è dovuto all'attività di controllo per un ammontare di 10,5 miliardi, con un incremento del 36 per cento rispetto al 2015, di cui 4,1 miliardi derivano dalla *voluntary disclosure*; circa 8 miliardi derivano dall'attività di liquidazione delle imposte, con un incremento del 16 per cento rispetto al 2015; infine, circa 500 milioni si riferiscono ai versamenti spontanei a seguito della promozione della *compliance*, con un incremento del 67 per cento rispetto al 2015. Oltre al miglioramento della *tax compliance*, il gettito derivante dai versamenti diretti si attesta a 13,7 miliardi (incluso anche gli introiti della *voluntary disclosure*), in crescita del 34 per cento rispetto all'anno precedente. I versamenti da riscossione coattiva ammontano a 4,8 miliardi, con un incremento del 9 per cento rispetto all'anno precedente.

In materia di attività di contrasto all'evasione fiscale, l'azione del Governo è finalizzata non solo al recupero di gettito attraverso l'attività di accertamento e controllo (c.d. *effetto diretto* dell'attività di contrasto dell'evasione fiscale), ma anche al miglioramento della propensione all'adempimento spontaneo dei contribuenti (c.d. *effetto indiretto* dell'attività di contrasto dell'evasione fiscale).

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



Fonte: Agenzia delle Entrate.

In linea con questo approccio strategico, uno dei punti qualificanti è rappresentato, in attuazione della delega fiscale per un fisco trasparente, equo e orientato alla crescita, dal monitoraggio e dalla stima ufficiale dell'evasione fiscale e contributiva²⁵. Infatti, il Governo è tenuto a: i) presentare annualmente, nel quadro della procedura di bilancio, un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione tributaria e contributiva; ii) avvalersi, per la redazione di tale rapporto, dei risultati della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" redatta dalla Commissione istituita ad hoc con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze²⁶. In particolare, tale Relazione è finalizzata a stimare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva e produrre una stima ufficiale dell'ammontare delle entrate sottratte al bilancio pubblico.

Per quanto concerne la stima ufficiale dell'ammontare delle entrate tributarie sottratte al bilancio pubblico, la Relazione considera il *tax gap*, calcolato come il divario (*gap*) tra le imposte effettivamente versate e le imposte che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento agli obblighi tributari previsti a legislazione vigente, come una *proxy* dell'evasione fiscale. Sulla base di una prassi consolidata e condivisa a livello internazionale, la Commissione ha quantificato il *tax gap* delle principali imposte, distinguendo, ove possibile, tra il *tax gap* al netto dei mancati versamenti (*assessment gap*) e quello dovuto ai mancati versamenti (*collected gap*).

Sulla base degli ultimi dati disponibili, relativi al 2014, l'evasione tributaria e contributiva è stimata in 111.655 milioni, di cui la sola evasione tributaria è pari a 100.366 milioni (con un aumento dell'evasione tributaria di 844 milioni rispetto al 2013); in media, nel periodo 2012-2014, l'evasione tributaria e contributiva è pari a 109.691 milioni, di cui la sola evasione tributaria è pari a 98.982 milioni. Rispetto al 2013, si registra un incremento del *tax gap* per l'IVA di 1,1 miliardi e una riduzione di quello relativo all'IRAP di 245 milioni. La riduzione relativa all'IRES (circa 3,4 miliardi) è compensata dall'incremento dell'IRPEF di circa 3,5 miliardi, di cui 1,2 miliardi per lavoratori dipendenti e 2,3 miliardi per lavoratori autonomi e le imprese. Nel triennio 2012-2014, la propensione all'evasione aumenta dal

²⁵ Art. 3 L. n. 23/2014

²⁶ Art. 10 bis.1 L. n. 196/2009, introdotto dal D.Lgs. n. 160/2015

23,6 al 24,8 per cento. Rispetto al 2013, si registra un significativo incremento della propensione all'evasione dell'IRPEF, pari a 1,8 punti percentuali per i lavoratori autonomi e le imprese e a 0,8 punti percentuali per i lavoratori dipendenti irregolari, e dell'IRAP, anch'essa pari a 0,8 punti percentuali. La propensione per l'IRES, invece, diminuisce di 1,5 punti percentuali. Variazioni contenute si osservano per le altre imposte.

I provvedimenti di contrasto all'evasione fiscale, introdotti dalla Legge di Stabilità per il 2015, quali il meccanismo dello *split payment* e del *reverse charge*, hanno consentito un considerevole recupero di gettito IVA, suscettibile di generare una inversione di tendenza del *compliance VAT gap*. Infatti, le valutazioni ex post delle misure introdotte in ambito IVA, evidenziano un recupero di gettito complessivo di circa 3,77 miliardi, di cui circa 2,1 miliardi ascrivibili alla sola introduzione del meccanismo dello *split payment*. Tale recupero è sensibilmente superiore a quanto era stato quantificato ex ante in sede di relazione tecnica (988 milioni derivanti dall'introduzione dello *split payment* e 900 milioni derivanti dall'introduzione del *reverse charge* al settore delle pulizie, dei certificati verdi, nonché all'estensione dello stesso al settore dell'edilizia specializzata).

Queste misure, finalizzate al contrasto del fenomeno dell'omissione di versamento (soprattutto nel caso dello *split payment*) e all'emersione della base imponibile non dichiarata, si inseriscono all'interno di una strategia principalmente basata su un nuovo e più evoluto rapporto tra fisco e contribuente, alimentato da reciproca fiducia, trasparenza e semplificazione. Dal 2015, le strategie di contrasto all'evasione sono state, infatti, concentrate soprattutto su un 'cambiamento di verso' rispetto alla tradizionale attività di controllo e accertamento ex post, in un'ottica di collaborazione tra l'Amministrazione fiscale, imprese e cittadini, in modo da semplificare gli adempimenti, stimolare l'assolvimento degli obblighi tributari e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili.

Per perseguire questo obiettivo, due fattori sono stati considerati strategici: innanzitutto, il miglioramento dei servizi resi ai contribuenti dal punto di vista della trasparenza e della semplificazione amministrativa; in secondo luogo, il miglioramento in termini di efficienza e efficacia dell'Amministrazione fiscale, a partire dal potenziamento e dall'utilizzo delle banche dati. Per tale ragione, l'obiettivo del Governo è quello di potenziare l'uso sistematico e strutturato delle banche dati a disposizione e dei sistemi di tracciabilità delle transazioni, la fatturazione elettronica e la trasmissione telematica delle operazioni IVA. Va in questa direzione anche l'evoluzione degli studi di settore verso nuovi indici di affidabilità, cui commisurare le premialità per i contribuenti di dimensioni medio-piccole.

Per quanto riguarda le nuove misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva introdotte in ottobre 2016²⁷, va segnalato che, a partire dal 1° gennaio 2017, sono aboliti alcuni rilevanti adempimenti fiscali, tra cui lo '*spesometro*', e sono introdotti con periodicità trimestrale: i) la comunicazione analitica dei dati delle fatture emesse e ricevute; ii) la comunicazione dei dati delle liquidazioni periodiche IVA.

L'introduzione di tali adempimenti comporterà un incremento di gettito dovuto sia al maggior stimolo alla *compliance*, tramite l'attività dissuasiva posta in essere dall'Agenzia delle Entrate, sia all'accelerazione delle somme riscosse tramite i controlli automatizzati. In particolare, si stima che l'introduzione di tali misure comporterà, nel complesso, un ulteriore recupero di gettito pari a 2,1 miliardi per l'anno d'imposta 2017.

Gli indirizzi e le linee strategiche per il contrasto all'evasione terranno, inoltre, conto delle principali raccomandazioni contenute nei recenti rapporti del FMI e dell'OCSE sullo stato dell'Amministrazione fiscale in Italia. L'attività di contrasto di fenomeni evasivi ed elusivi degli obblighi fiscali sarà potenziata anche mediante una sempre più efficace cooperazione amministrativa sul piano internazionale. Dovranno, infatti, essere ottimizzate le attività di controllo verso quei soggetti che strutturano complessi sistemi di evasione e/o elusione,

²⁷ Art. 4, D.L. n. 193 del 22 ottobre 2016.

rafforzando in particolare la lotta alle frodi fiscali, con particolare riguardo a quelle nel settore dell'IVA e in materia di accise. Particolare attenzione sarà dedicata, inoltre, alle sinergie operative e allo scambio di informazioni con altre Autorità competenti, europee e internazionali, anche monitorando gli obiettivi dello scambio automatico di informazioni a fini fiscali (*Common Reporting Standard*) e del progetto BEPS (*Base Erosion Profit Shifting*)²⁸.

FOCUS

Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)

In base alle rilevazioni preliminari, l'APS italiano nel 2016 si dovrebbe attestare sullo 0,26% del Reddito Nazionale Lordo (RNL), dato che farebbe registrare un aumento di ben 0,04 punti percentuali rispetto al dato definitivo 2015 certificato dal Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE. Ove validato, un simile incremento confermerebbe la tendenza positiva in termini di APS registrata nel corso degli ultimi anni (0,17% nel 2013, 0,19% nel 2014 e 0,22% nel 2015).

Tale andamento costituisce una conferma della volontà del Governo Italiano di tenere fede agli impegni assunti a livello europeo e internazionale in materia di cooperazione allo sviluppo. Nel dare seguito a tale orientamento, l'Italia ha intrapreso un percorso di graduale riallineamento degli stanziamenti annuali alla media dei Paesi OCSE, in linea con quanto previsto dall'articolo 30 della Legge 125 del 2014 (Legge di riforma della cooperazione italiana).

Per quanto concerne il triennio 2018-2020, nella prospettiva del conseguimento, da parte dell'Unione Europea nel suo complesso, dell'obiettivo dello 0,7% entro il 2030, così come previsto nel quadro dell'Agenda per lo Sviluppo Sostenibile, si indicano i seguenti obiettivi di spesa intermedi: 0,27% del RNL nel 2018, 0,28% nel 2019 e 0,30% nel 2020.

Nell'ambito di tale impegno politico, s'intende nel periodo di riferimento confermare l'attuale incremento delle risorse del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per attività di Cooperazione allo Sviluppo e rendere immediatamente disponibili le risorse per una pronta partecipazione dell'Italia alla ricostituzione di Fondi multilaterali di sviluppo.

V.2 LA REVISIONE DELLA SPESA

Le misure adottate

Da diversi anni l'attività di revisione della spesa ha contraddistinto la strategia della politica di bilancio, con l'obiettivo di migliorare il controllo della spesa pubblica e consentire, attraverso il superamento della logica incrementale, una più efficiente ed efficace allocazione delle risorse pubbliche.

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, 29,9 miliardi nel 2017, circa 31,5 miliardi nel 2018 e 26,8 miliardi nel 2019 e riguardano tutti i livelli di governo (Tav. V.14).

²⁸ Si segnala, in tale ambito, la conclusione il 2 marzo di un accordo tra le Autorità italiane e svizzere sullo scambio di informazioni, ai fini fiscali, per gruppi di contribuenti identificabili in base a determinati schemi di comportamento, finalizzato a superare il problema delle doppie imposizioni.

TAVOLA V.14 - MISURE DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA (contributo all'indebitamento netto - milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
D.L. n. 4/2014 (convertito dalla L. 50/2014)	488	773	565	565	565	565
D.L. n. 66/2014 (convertito dalla L. 89/2014)	3.120	2.972	2.800	2.727	503	503
D.L. n. 90/2014 (convertito dalla L. 114/2014)	0	75	113	123	153	153
Legge di Stabilità 2015	0	12.159	13.001	14.154	15.814	8.995
Revisione politiche invariate Legge di Stabilità 2015	0	2.024	1.375	1.921	1.668	1.668
Legge di Stabilità 2016	0	0	7.176	8.155	9.976	10.240
Legge di bilancio 2017	0	0	0	2.302	2.822	4.705
Totale	3.608	18.003	25.030	29.947	31.500	26.828

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 e nelle relazioni tecniche dei provvedimenti.

In particolare, la legge di bilancio per il 2017 prevede misure di razionalizzazione della spesa per un ammontare pari a circa 2,3 miliardi nel 2017, 2,8 miliardi nel 2018 e 4,7 miliardi nel 2019.

Tra queste rientrano: la rideterminazione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard²⁹, quota parte delle economie accertate per le salvaguardie pensionistiche non destinate a finanziare interventi all'interno dello stesso settore previdenziale e gli interventi di razionalizzazione della spesa dei Ministeri. Gli interventi di efficientamento della spesa adottati dai Ministeri seguono una procedura già sperimentata negli anni precedenti e prevista a regime dalla riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, in base alla quale ciascun Ministero è chiamato a formulare proprie proposte di modifica della legislazione vigente utili per il conseguimento dell'obiettivo di risparmio definito per ciascuna Amministrazione. A tal fine, il Ministero dell'economia e delle finanze ha condiviso i criteri di valutazione delle proposte formulate da ciascuna Amministrazione, attraverso apposite interlocuzioni, che hanno portato per ciascun Ministero alla quantificazione del concorso e al complesso degli interventi da intraprendere. Le misure adottate riguardano prevalentemente le spese di parte corrente e, tra queste, gli stanziamenti di bilancio correlati ai risparmi di spesa accertati a consuntivo e gli interventi di contenimento delle spese di acquisto di beni e servizi. Altri risparmi sono correlati alle indennità e agli interessi di mora da corrispondere ai contribuenti in caso di somme indebitamente riscosse dall'Erario e alla remunerazione a Poste italiane S.p.A. per la gestione dei conti correnti postali. Infine, si annoverano i minori oneri di gestione dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

²⁹ Tale rideterminazione tiene conto della destinazione di un miliardo di euro annui per l'acquisto di farmaci innovativi ed oncologici.

Un ulteriore contributo al processo di efficientamento della spesa potrà derivare dall'integrazione, introdotta con la riforma della legge contabile, della *spending review* all'interno del ciclo di programmazione economico finanziaria.

L'intento è quello di rafforzare l'approccio di tipo *top down* della programmazione economico finanziaria e di ancorare le proposte allocative dei Ministeri a specifici obiettivi assegnanti preventivamente a ciascuna Amministrazione. In questo modo si offre un incentivo ad operare la valutazione in termini alternativi tra il finanziamento delle attività "storiche" e le nuove esigenze di spesa, favorendo un meccanismo di riallocazione delle risorse tra i diversi interventi in relazione alla loro efficacia e/o alle priorità politiche del Governo.

VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

VI.1 RECENTI SVILUPPI NORMATIVI IN TEMA DI RIFORMA DEL BILANCIO DELLO STATO

Il percorso di riforma del bilancio dello Stato è stato completato con l'approvazione dei decreti legislativi n. 90 e n. 93 del 2016 e della legge n. 163 del 2016. Con tali provvedimenti è stata data attuazione alla delega per la revisione della struttura del bilancio dello Stato e a quella per il riordino della disciplina della gestione e del potenziamento della funzione del bilancio di cassa. Inoltre, è stata rivista la disciplina sul contenuto della Legge di Bilancio dello Stato in ossequio alla riforma costituzionale del 2012, con la quale è stato recepito in Costituzione il principio del pareggio di bilancio previsto a livello sovranazionale, e alla successiva disposizione attuativa¹.

I tre provvedimenti intervengono - in maniera coordinata - sull'assetto contabile con lo scopo di garantire una più efficiente programmazione e gestione della spesa statale. Per tale finalità sono stati introdotti nuovi strumenti, tra i quali più ampi margini di flessibilità per le Amministrazioni centrali dello Stato nell'allocazione e nella gestione delle risorse e l'integrazione della revisione della spesa nel ciclo di bilancio. È stato rivisto il calendario del ciclo di programmazione economico-finanziaria per consentire di riportare nella Nota di Aggiornamento del DEF le informazioni sui dati di consuntivo contenuti nella seconda Notifica sull'indebitamento netto e sul debito delle Amministrazioni pubbliche effettuata, entro il 1 ottobre, dall'ISTAT ad EUROSTAT. Per rafforzare il ruolo allocativo e la significatività del bilancio dello Stato è stata disposta l'unificazione in un unico provvedimento del disegno di Legge di Bilancio e della Legge di Stabilità, nonché la progressiva eliminazione delle gestioni contabili a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria. La riforma ha inoltre rafforzato il ruolo della cassa del bilancio, mediante la revisione del concetto di accertamento e di impegno contabile, l'introduzione di un piano finanziario dei pagamenti anche in fase di formazione (con la conferma e il potenziamento dello stesso nella fase di gestione del bilancio) e la revisione della disciplina dei residui passivi. Migliora anche il livello di trasparenza e di qualità dei dati di finanza pubblica, attraverso la revisione della struttura del bilancio dello Stato, l'introduzione delle azioni, quali ulteriore articolazione in senso funzionale dei programmi del bilancio, l'adozione di un piano dei conti e l'introduzione a fini conoscitivi della contabilità economico patrimoniale in affiancamento a quella finanziaria.

Molte delle innovazioni previste sono state concretamente attuate. Tra queste, la Legge di Bilancio per il triennio 2017-2019 è già stata predisposta secondo lo schema unificato che ha fatto confluire in un unico documento i precedenti disegni di Legge di Bilancio e di Stabilità, secondo una struttura che già

¹ Legge costituzionale n. 1/2012 e articolo 15 della legge n. 243/2012.

incorpora la rappresentazione per azioni². Inoltre, è stato predisposto il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che individua le gestioni contabili di tesoreria da eliminare.

Altre novità della riforma necessitano di essere valutate anche alla luce dell'effettivo impatto sulle strumentazioni informatiche e sui processi gestionali delle Amministrazioni centrali dello Stato. In questi casi sono previsti appositi periodi di sperimentazione: a partire dal 1° ottobre 2016 e fino al 30 settembre 2017, ad esempio, è stata avviata l'attività di sperimentazione del nuovo concetto di impegno contabile³. Sono state inoltre avviate le attività di approfondimento che dovranno portare alla definizione di un bilancio di genere, all'applicazione di un sistema di contabilità economico patrimoniale, all'adozione di un piano dei conti e alla revisione del concetto di accertamento contabile.

Una più ampia e dettagliata trattazione di tali aspetti e delle tematiche specifiche della riforma del bilancio dello Stato sono illustrate nel capitolo III del Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica allegato al presente Documento di programmazione.

VI.2 LE REGOLE DI BILANCIO PER LE AMMINISTRAZIONI LOCALI

La regola dell'equilibrio di bilancio

Il Patto di Stabilità Interno ha definito per circa sedici anni il contributo di regioni, province e comuni al conseguimento dell'obiettivo di indebitamento netto perseguito a livello nazionale nel rispetto del Patto di Stabilità e Crescita. La disciplina del Patto ha subito revisioni molto significative nel tempo fino alla sua completa sostituzione e all'entrata in vigore, a partire dal 2016, della regola dell'equilibrio di bilancio. Tale superamento è conseguenza diretta dell'introduzione nell'ordinamento nazionale del principio del pareggio di bilancio e di regole che garantiscano una rapida convergenza verso tale obiettivo.

Il percorso di superamento del Patto avviato nel 2012⁴ è stato consolidato con le nuove norme introdotte nell'agosto del 2016⁵ che individuano un unico saldo non negativo in termini di competenza tra entrate finali e spese finali, al netto delle voci attinenti all'accensione o al rimborso di prestiti, sia nella fase di previsione che di rendiconto. La soppressione della pluralità di vincoli previsti inizialmente nel 2012 segue l'entrata in vigore della riforma contabile degli enti territoriali⁶ la quale, a decorrere dal 1° gennaio 2015, garantisce: i) il rispetto dell'equilibrio di bilancio di parte corrente per tutte le Amministrazioni territoriali; ii) il passaggio ad una rilevazione basata sulla competenza finanziaria potenziata, che rende meno rilevanti i dati di cassa per le analisi di finanza pubblica.

² Individuate in via sperimentale con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 ottobre 2016.

³ Per effetto di quanto previsto dal Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 16 settembre 2016.

⁴ L. n. 243/2012.

⁵ L. n. 164/2016 che ha rivisto il Capo IV della L. n. 243/2012.

⁶ D. Lgs n. 118/2011.

Al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionali concorrono le regioni, le Province Autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e tutti i comuni, a prescindere dal numero di abitanti. Rimangono fermi gli obblighi di comunicazione di certificazioni attestanti il conseguimento degli obiettivi da parte degli enti nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze che effettua il monitoraggio sul rispetto della regola.

Le revisioni del 2016, oltre a semplificare i vincoli di finanza pubblica degli Enti territoriali, hanno ampliato le possibilità di finanziamento degli investimenti sul territorio. In un'ottica di sostenibilità di medio-lungo periodo e di finalizzazione del ricorso al debito, da un lato sono mantenuti fermi i principi generali, in particolare: i) il ricorso all'indebitamento da parte degli Enti territoriali è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento, nei limiti previsti dalla legge dello Stato⁷; ii) le operazioni di indebitamento devono essere accompagnate da piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, dove sono evidenziati gli oneri da sostenere e le fonti di copertura nei singoli esercizi finanziari. Ciò al fine di assicurare la sostenibilità dell'investimento nel medio-lungo periodo. Dall'altro, invece, le nuove regole consentono che gli investimenti pubblici locali siano finanziati, oltre che attraverso il ricorso al debito, anche tramite l'utilizzo dei risultati d'amministrazione degli esercizi precedenti. Le modifiche apportate all'articolo 10 della L. n. 243/2012 hanno demandato ad apposite intese regionali sia le operazioni di indebitamento sul rispettivo territorio, sia la possibilità di utilizzare gli avanzi pregressi per operazioni di investimento. Le intese dovranno, comunque, assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per il complesso degli Enti territoriali della regione interessata, compresa la regione stessa.

La normativa attuale prevede l'inclusione nel saldo-obiettivo del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV), sia nelle entrate sia nelle spese. Tale fondo è costituito da risorse già accertate nell'esercizio in corso ma destinate al finanziamento di obbligazioni passive in esercizi successivi. Svolge pertanto una funzione di raccordo tra più esercizi finanziari. La considerazione del FPV tra le poste utili alla determinazione dell'equilibrio complessivo è atteso generare effetti espansivi soprattutto per la spesa in investimenti da parte dei comuni.

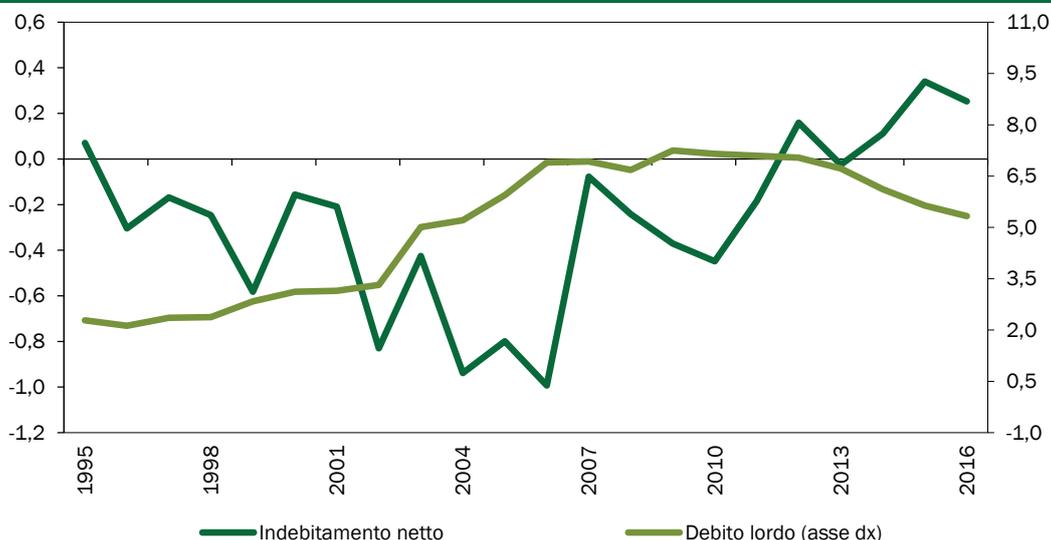
Il quadro normativo considera, infine, una diversificazione del rapporto Stato-Enti territoriali a fronte delle diverse fasi del ciclo economico: nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali è previsto, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica, il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; nelle fasi favorevoli del ciclo economico è previsto il concorso degli Enti territoriali alla riduzione del debito del complesso delle Amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dello Stato.

La transizione dalla disciplina del Patto di Stabilità Interno alla nuova ha rafforzato il percorso di contenimento dell'indebitamento netto e stabilizzazione del debito delle Amministrazioni locali, osservabile già a partire dalla seconda

⁷ Tali limiti sono posti dall'art. 202 e seguenti del D.Lgs. n. 267/2000 per gli Enti locali e dall'art. 62, c.6 del D.Lgs. n. 118/2011 per le regioni e le Province Autonome.

metà del 2000: negli ultimi due anni il saldo del comparto permane in avanzo mentre il debito si riduce, in valore assoluto e in rapporto al PIL.

FIGURA VI.1: INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (In percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazione MEF su dati ISTAT e Banca d'Italia

La riforma del 2016 è stata completata dalla Legge di Bilancio 2017 che ha ridisegnato il sistema sanzionatorio-premiale. L'elemento innovatore riguarda la distinzione tra il mancato rispetto dell'equilibrio di bilancio con uno sfioramento inferiore oppure maggiore o uguale al 3 per cento delle entrate finali accertate, che consente di rendere graduale l'impatto della sanzione. Mentre le sanzioni previste nel 2016 determinavano il blocco totale delle assunzioni, a tempo indeterminato e determinato, in caso di mancato rispetto del pareggio di bilancio, dal 2017 uno sfioramento inferiore al 3 per cento delle entrate finali comporterà il blocco delle sole assunzioni a tempo indeterminato, con la possibilità di assumere a tempo determinato nei limiti consentiti dalla normativa vigente⁸. Nel caso di uno sfioramento superiore o uguale al 3 per cento scatterà il blocco sia delle assunzioni a tempo indeterminato sia determinato. Lo stesso principio di gradualità sarà applicato anche alle sanzioni che prevedono un limite sugli impegni di spesa corrente e al versamento delle indennità di funzione e gettoni del Presidente, Sindaco e Giunta. Rimane invariato, in ogni caso, il divieto di ricorrere all'indebitamento e la sanzione pecuniaria da comminare agli amministratori in caso di accertamento del reato di elusione fiscale. Inoltre, la sanzione economica viene recuperata in un triennio.

Per favorire gli investimenti sul territorio, la Legge di Bilancio 2017 assegna spazi finanziari, nell'ambito dei Patti nazionali orizzontali e verticali⁹, agli Enti

⁸ Le norme consentono la stipula di contratti con durata massima fino al 31 dicembre 2017 per garantire l'esercizio delle funzioni di protezione civile, polizia locale, istruzione pubblica e nel settore sociale, entro i limiti posti sulle nuove assunzioni nel settore pubblico (*turnover*).

⁹ Questi strumenti di flessibilità sono finalizzati a coniugare l'obiettivo del pareggio di bilancio con l'esigenza di tornare a realizzare investimenti pubblici fondamentali per l'economia locale e nazionale. Grazie ai

locali fino a complessivi 700 milioni annui, di cui 300 milioni destinati all'edilizia scolastica, ed alle regioni fino a 500 milioni annui.

Il passaggio dai tetti sulla spesa previsti per le regioni dalle previgenti regole alla nuova regola del pareggio di bilancio è iniziato già dal 2015 sulla base di un percorso differenziato. L'applicazione della regola del pareggio è stata anticipata a partire dal 2015 per le regioni a statuto ordinario e la Regione Sardegna. La regola è stata quindi estesa alla Regione Siciliana dal 2016¹⁰. A partire dal 2017, il pareggio di bilancio si applica anche alla Regione Valle d'Aosta, mentre la disciplina del PSI rimane ancora in vigore per la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e le Province Autonome di Trento e di Bolzano.

Il Patto per la Salute e i Tetti alla spesa farmaceutica

La spesa delle regioni per la sanità è soggetta alla disciplina contenuta nel Patto per la Salute, un'intesa avente un orizzonte temporale triennale, negoziata tra Stato, regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano. Dal 2000 attraverso tali intese, i soggetti istituzionali coinvolti concordano l'ammontare delle risorse da destinare al finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) al fine di garantire le risorse necessarie alla programmazione di medio periodo, fissando gli strumenti di *governance* del settore e le modalità di verifica degli stessi.

A fronte del finanziamento statale al SSN, si richiede alle regioni di assicurare l'equilibrio nel settore sanitario, tramite l'integrale copertura di eventuali disavanzi. In caso di deviazione dall'equilibrio sono previste misure correttive automatiche, quali l'aumento dell'imposta addizionale regionale sul reddito delle persone fisiche e dell'IRAP e il divieto di sostituzione del personale in quiescenza (*turn over*). Strumento essenziale della *governance* è l'obbligo di presentare un piano di rientro se il settore sanitario regionale presenta un deficit superiore ad una certa soglia fissata per legge¹¹. All'interno del piano sono programmate le misure da mettere in atto al fine di ripristinare la posizione di pareggio di bilancio su un orizzonte temporale di tre anni e la definizione degli strumenti di monitoraggio e verifica della sua attuazione. La normativa prevede, infine, il commissariamento della funzione sanitaria, qualora il piano di rientro non sia redatto in modo adeguato o non sia attuato nei tempi e nei modi previsti. Dal 2016, la presentazione dei Piani di rientro è obbligatoria anche per le Aziende ospedaliere, incluse quelle universitarie, gli Istituti di ricovero e cura di natura pubblica e degli altri enti che erogano prestazioni di ricovero e cura, che presentino squilibri di un certo rilievo tra costi e ricavi¹² o non rispettino parametri di qualità ed efficacia delle cure¹³.

L'ultimo Patto per la Salute è stato stipulato il 10 luglio 2014 ed è relativo al triennio 2014-2016. Nell'accordo è stato definito il livello del finanziamento cui

Patti nazionali verticali e orizzontali le città metropolitane, le province e i comuni possono beneficiare di maggiori spazi finanziari per investimenti ceduti, rispettivamente, dalle regioni e dagli altri enti locali.

¹⁰ Tale regione deve assicurare un saldo positivo non inferiore a 577,5 milioni nel 2017 e un saldo non negativo calcolato con le regole del pareggio di bilancio dal 2018.

¹¹ La soglia, fissata al 5 per cento, è data dal rapporto tra il deficit nominale regionale e l'importo totale delle risorse assegnate dallo Stato per il finanziamento del servizio sanitario regionale.

¹² Scostamento tra costi e ricavi superiore al 7 per cento dei ricavi oppure pari ad almeno 7 milioni in valore assoluto.

¹³ Art. 1, c. 521-536, L. n. 208/2015 (Legge di Stabilità per il 2016).

concorre lo Stato e sono stati affrontati aspetti relativi all'organizzazione e alla regolamentazione del SSN. Il Patto è stato recepito nella Legge di Stabilità per il 2015. Per gli anni successivi al 2016 gli interventi normativi più recenti hanno ridefinito il livello di finanziamento del SSN, pur in assenza di un nuovo accordo. In particolare, la Legge di Bilancio 2017 ha rideterminato il finanziamento del SSN, fissandolo in 113 miliardi per il 2017, 114 miliardi per il 2018 e 115 miliardi nel 2019. A partire dal 2017, una quota del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard, pari a 1 miliardo, è vincolata alla spesa per l'acquisto di particolari tipi di farmaci¹⁴.

Il 18 marzo è stato pubblicato il DPCM riguardante l'aggiornamento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), ovvero il provvedimento che definisce le attività, i servizi e le prestazioni sanitarie da garantire a tutti i cittadini, aggiornando anche l'elenco delle patologie per le quali è riconosciuta l'esenzione. I precedenti LEA erano stati definiti nel 2001, pertanto il nuovo DPCM assume un'importanza fondamentale nell'ottica della garanzia di prestazioni sanitarie in condizioni di efficienza ed appropriatezza e consente l'erogazione degli 800 milioni di finanziamento del SSN che erano stati condizionati all'adozione del predetto decreto. Al fine di assicurare un regolare aggiornamento dei LEA in futuro, dal 2016 opera un'apposita Commissione che ha il compito sia di monitorare la corretta erogazione dei LEA su tutto il territorio nazionale, sia di proporre annualmente eventuali modifiche al DPCM.

I vincoli sulla spesa farmaceutica sono stati modificati in modo sostanziale dall'ultima Legge di Bilancio. Fino al 2016 il sistema di regolazione della spesa farmaceutica si articolava in due componenti dedicate rispettivamente alla spesa farmaceutica territoriale¹⁵ e alla spesa farmaceutica ospedaliera¹⁶. Tali componenti non dovevano superare, a livello nazionale, un tetto di spesa rispettivamente pari all'11,35 per cento e al 3,5 per cento del livello del finanziamento del SSN. La Legge di Bilancio per il 2017 ha ridefinito le due componenti e modificato il livello dei tetti, pur mantenendo invariato il tetto complessivo al 14,85 per cento rispetto al livello del finanziamento del SSN. Il tetto della spesa farmaceutica territoriale, rinominato 'tetto della spesa farmaceutica convenzionata', è ridotto dall'11,35 per cento al 7,96 per cento in quanto al netto della spesa per i farmaci essenziali e per le malattie croniche distribuiti dalle strutture sanitarie. Quello sulla spesa farmaceutica ospedaliera, definito 'tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti', viene calcolato, viceversa, al lordo della medesima spesa per i farmaci distribuiti dalle strutture

¹⁴ Circa 500 milioni per farmaci innovativi e 500 milioni per farmaci oncologici.

¹⁵ La spesa farmaceutica territoriale indica la spesa riferibile ai farmaci rimborsabili, al lordo delle quote di partecipazione alla spesa a carico degli assistiti, distribuiti attraverso le farmacie pubbliche e private convenzionate e attraverso la distribuzione diretta (dispensazione, per il tramite delle strutture sanitarie, di medicinali ad assistiti per la somministrazione al proprio domicilio). Tale distribuzione può avvenire anche attraverso specifici accordi con le farmacie territoriali, pubbliche e private allora si parla di distribuzione per conto.

¹⁶ La spesa farmaceutica ospedaliera indica la spesa riferibile ai farmaci in uso solo nelle strutture ospedaliere e non venduti nelle farmacie pubbliche, acquistati dalle strutture sanitarie direttamente gestite dal SSN, ad eccezione dei medicinali dispensati in distribuzione diretta.

sanitarie o tramite accordi con le farmacie territoriali, ed è pertanto incrementato dal 3,5 per cento al 6,89 per cento¹⁷.

In caso di sfioramento dei tetti è confermato il meccanismo automatico di correzione (c.d. *payback*). Se viene superato il tetto della spesa farmaceutica convenzionata, la parte eccedente deve essere coperta dalla catena degli operatori del settore farmaceutico (produttori, grossisti, farmacie); eventuali eccedenze di spesa rispetto al tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti sono addebitate per il 50 per cento alle regioni e il restante 50 per cento alle aziende farmaceutiche.

¹⁷ La quota di spesa pari a un miliardo destinata, a partire dal 2017, ai farmaci innovativi ed oncologici è esclusa dal computo dei tetti.

PAGINA BIANCA