

A favore dell'occupazione e per la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro è disposta la deducibilità dai redditi di impresa dell'IRAP versata dalle aziende per gli importi corrispondenti alle spese di personale dipendente e assimilato<sup>3</sup>.

<b>TAVOLA VI.7: EFFETTI DEL D.L. 201/2011 - CONVERTITO DALLA L. 214/2011</b> (valori al lordo degli effetti indotti; in milioni di euro)			
	2012	2013	2014
<b>REPERIMENTO RISORSE</b>	<b>32.079</b>	<b>34.773</b>	<b>36.683</b>
Maggiori entrate	26.636	26.806	26.496
<i>Imposta municipale e rivalutazione rendite (IMU)</i>	10.660	10.930	11.330
<i>Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES)</i>	0	1.000	1.000
<i>Accise sui carburanti</i>	5.901	5.635	5.720
<i>Addizionale regionale IRPEF</i>	2.215	2.215	2.215
<i>Imposta di bollo su titoli, strumenti e prodotti finanziari</i>	1.223	1.221	737
<i>Imposta sulle attività scudate</i>	1.461	1.987	559
<i>Riallineamento partecipazioni (imposta sostitutiva)</i>	0	903	1.889
<i>Aumento contributivo artigiani e commercianti</i>	1.063	1.471	1.886
<i>Incremento aliquote IVA</i>	3.280	0	0
<i>Altro</i>	833	1.445	1.160
Minori spese	5.443	7.967	10.187
<i>Revisione sistema pensionistico</i>	-248	793	2.960
<i>Deindicizzazione trattamenti pensionistici superiori a 3 volte trattamento minimo</i>	2.450	4.210	4.210
<i>Riduzione spese enti territoriali</i>	2.785	2.785	2.785
<i>Altro</i>	456	179	232
<b>UTILIZZO RISORSE</b>	<b>11.834</b>	<b>13.453</b>	<b>15.252</b>
Minori entrate	7.270	9.844	11.605
<i>Deducibilità rendimento capitale proprio (ACE)</i>	951	1.446	2.929
<i>Deducibilità IRAP sulla quota lavoro dall'IRES e dall'IRPEF</i>	1.475	1.921	2.042
<i>Deducibilità IRAP giovani e donne</i>	149	1.690	994
<i>Riduzione clausola di salvaguardia</i>	4.000	2.881	3.600
<i>Altro</i>	695	1.905	2.041
Maggiori spese	4.564	3.609	3.647
<i>Fondo compensazione interventi per lo sviluppo</i>	1.000	1.000	1.000
<i>Crediti d'imposta autotrasportatori (accise)</i>	1.074	1.074	1.074
<i>Fondo trasporto pubblico locale</i>	800	800	800
<i>Altro</i>	1.690	735	773
<b>EFFETTO SUL SALDO PRIMARIO</b>	<b>20.245</b>	<b>21.320</b>	<b>21.430</b>

### Le misure sulle spese

Le misure previste dal lato della spesa intervengono nei principali settori del bilancio pubblico con correzioni da cui sono attesi risparmi lordi per 24,5 miliardi nel 2012, 29,1 nel 2013 e 34 miliardi nel 2014.

Per il bilancio dello Stato la riduzione delle spese per Ministeri complessivamente disposta dai decreti legge adottati nel corso dell'estate 2011<sup>4</sup> opera attraverso l'assegnazione di un obiettivo di spesa a ciascuna Amministrazione e la richiesta agli stessi Ministeri di indicare le misure da adottare ai fini del conseguimento dello stesso obiettivo.

<sup>3</sup> Le agevolazioni sono rafforzate nel caso di personale dipendente femminile o di età inferiore ai 35 anni e ulteriormente elevate qualora il lavoratore sia impiegato in una delle Regioni del Mezzogiorno.

<sup>4</sup> In particolare si fa riferimento alle misure previste dall'art. 10 del D.L. n. 98/2011 e dall'art. 1 del D.L. n. 138/2011.

In tal modo si mira a superare il criterio dei tagli lineari e contemporaneamente a responsabilizzare le Amministrazioni nella programmazione delle risorse loro disponibili.

In materia di pubblico impiego sono disposte misure volte a consolidare gli effetti della manovra 2011-2013, nonché a ottenere ulteriori risparmi anche attraverso la proroga al 2014 delle disposizioni limitative delle assunzioni e dei trattamenti economici.

Gli Enti territoriali contribuiscono alla riduzione delle spese tramite gli effetti delle regole del Patto di Stabilità Interno per un importo complessivo pari a 7,0 miliardi nel 2012 e 9,2 miliardi a decorrere dal 2013. Dal settore sanitario sono attesi risparmi di spesa pari a 2,5 miliardi nel 2013 e a 5,0 miliardi nel 2014. Gli interventi disposti prevedono che con un'intesa Stato-Regioni, da stipulare entro il 30 aprile 2012, siano indicate le modalità per conseguire un'evoluzione della spesa coerente con l'incremento del finanziamento del servizio sanitario nazionale dello 0,5 per cento nel 2013 e dell'1,4 per cento nel 2014. Per le Regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari è infine previsto che siano adottate norme di salvaguardia della effettività della cogenza dei predetti piani.

In materia previdenziale è prevista una complessiva revisione strutturale del sistema pensionistico (i risparmi di spesa attesi ammontano complessivamente a circa 3,2 miliardi nel 2012, 8,5 miliardi nel 2013 e 10,5 miliardi nel 2014). Ulteriori e crescenti risparmi di spesa sono attesi negli anni successivi con l'entrata a regime della manovra.

Parte dei risparmi conseguiti è utilizzata per finanziare interventi specifici relativi a esigenze indifferibili e a provvedimenti volti al sostegno dello sviluppo.

In questo ambito rientrano le risorse stanziare per compensare il settore dell'autotrasporto degli aumenti del costo del carburante, per gli interventi sul trasporto pubblico locale, per il finanziamento dei contratti di manutenzione delle Ferrovie dello Stato e per il finanziamento del settore universitario e del relativo fondo di finanziamento.

È inoltre prevista la costituzione di un fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento dell'occupazione giovanile e delle donne e il finanziamento del Fondo sociale per l'occupazione.

È disposta infine l'esclusione delle spese regionali di cofinanziamento degli interventi realizzati con i contributi dei Fondi strutturali europei dai limiti del Patto di Stabilità Interno (nei limiti di un miliardo annuo).

#### **La strategia per il triennio 2013-2015**

Il Governo ritiene che il primo ambito di azione debba continuare ad essere il risanamento finanziario. E' una scelta obbligata per evitare al Paese di mettere a repentaglio la sua sicurezza economica, anche se a costo di sacrifici pesanti per i cittadini, le famiglie e le imprese. La riduzione del debito deve avere natura strutturale, avere il minore impatto possibile sulla crescita di breve periodo e accompagnarsi con misure a sostegno dello sviluppo.

Il peso del rigore finanziario deve essere distribuito con equità. A ragioni di equità risponde anche l'impegno per contrastare l'evasione e l'elusione fiscale, che in Italia ha raggiunto livelli inaccettabili. L'evasione fiscale è una forma di concorrenza sleale tra

imprese e una redistribuzione iniqua e inefficiente tra i cittadini, determinando una pressione fiscale più elevata.

Gli obiettivi generali di politica fiscale e di gestione tributaria identificano le seguenti aree prioritarie: i) consolidare il percorso del risanamento finanziario e supportare la ricognizione del patrimonio immobiliare delle Amministrazioni pubbliche; ii) continuare a operare secondo la logica di utilizzo prudente della leva fiscale, per ristabilire condizioni di crescita più robuste nel medio-lungo termine e contribuire al rilancio della produttività e della crescita economica; completare l'attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale; iii) rafforzare ulteriormente la lotta all'evasione e all'elusione fiscale e al gioco illecito; migliorare il livello di trasparenza fiscale e lo scambio di informazioni tra Stati; potenziare l'attività di riscossione; mantenere una politica rigorosa delle concessioni di giochi; iv) adottare le riforme strutturali per contribuire a rafforzare il governo economico dell'Unione Europea.

Nel medio termine il rientro dal debito e una riallocazione più efficiente delle risorse si dovrà fare maggiore affidamento sulla riduzione delle spese correnti. In questa prospettiva gioca un ruolo fondamentale l'esercizio di *spending review*, che potrà favorire una maggiore qualità della spesa pubblica in settori chiave. Con questo strumento, rafforzato nell'ambito della manovra varata nell'estate 2011, il Governo intende avviare un percorso di medio periodo finalizzato ad una migliore allocazione delle risorse, superando sia la logica dei 'tagli lineari', sia il criterio della 'spesa storica'. I nuovi indirizzi per la *spending review*, riguardano la definizione dei costi, dei fabbisogni dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali e degli uffici periferici dello Stato e l'individuazione di eventuali criticità inerenti la produzione e l'erogazione dei servizi pubblici.

Un richiamo a parte va fatto alle iniziative nell'ambito della cooperazione internazionale per l'aiuto allo sviluppo dei paesi più poveri. Nel triennio 2013-2015 l'azione del Governo sarà indirizzata a mettere in campo azioni concrete per un riallineamento graduale dell'Italia agli standard internazionali della cooperazione allo sviluppo (Cfr. Riquadro alla fine del capitolo).

**TAVOLA VI.8: QUADRO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 2012-2015 <sup>1</sup>**  
(in percentuale del PIL)

SCENARIO PROGRAMMATICO	2011	2012	2013	2014	2015
Avanzo primario	1,0	3,6	4,9	5,5	5,7
Interessi	4,9	5,3	5,4	5,6	5,8
Indebitamento netto	-3,9	-1,7	-0,5	-0,1	0,0
Indebitamento netto strutturale (2)	-3,6	-0,4	0,6	0,6	0,4
Avanzo primario strutturale (2)	1,3	4,9	6,1	6,2	6,1
Debito pubblico	120,1	123,4	121,5	118,2	114,4
Debito pubblico (al netto sostegni finanziari area euro) (3)	119,2	120,3	117,9	114,5	110,8

1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono causare incongruenze fra i valori presentati nella tavola.

2) Al netto delle *una tantum* e della componente ciclica

3) Al netto dei prestiti diretti alla Grecia, della quota di pertinenza Italia ESFS e del capitale ESM per gli anni dal 2010 al 2015.

## IMPATTO MACROECONOMICO DELLE MANOVRE DI CORREZIONE DEI CONTI PUBBLICI ADOTTATE NEL 2011

*Allo scopo di valutare l'impatto macroeconomico delle misure di aggiustamento dei conti pubblici e di quelle per lo sviluppo contenute nelle manovre adottate nel corso del 2011 (estiva e dicembre 2011) si è partiti, utilizzando il modello econometrico del Tesoro (ITEM), dalla simulazione di base che genera un profilo per i vari aggregati in assenza dei citati interventi legislativi. Si è poi modificato il quadro delle variabili esogene di finanza pubblica incorporando all'interno del modello le misure adottate e simulando questo nuovo scenario. Il confronto tra i risultati di queste due simulazioni consente di stimare l'impatto sul PIL e sugli altri aggregati riconducibile alle due manovre. Per ciascun aggregato si riporta la differenza tra i tassi di variazione percentuale annuale ottenuti tenendo conto delle manovre e quelli della simulazione di base, sommando gli effetti delle due manovre in modo da ottenere l'effetto complessivo.*

*Le simulazioni effettuate evidenziano come l'insieme delle manovre di risanamento dei conti pubblici produca effetti negativi sul livello di attività economica. L'impatto complessivo sul PIL nei tre anni considerati, calcolato come differenza cumulata rispetto alla simulazione base tra i tassi di variazione, risulta pari a 2,6 punti percentuali. Come si può osservare confrontando i risultati suddivisi per le due grandi manovre di correzione dei conti pubblici, l'impatto complessivo è notevolmente maggiore nel caso dei due decreti legge approvati durante l'estate, anche perché l'ammontare complessivo della correzione dei saldi è superiore. Oltre all'effetto diretto sulla domanda interna tramite la riduzione della spesa pubblica, i canali di trasmissione delle misure varate riguardano in primo luogo la variazione del reddito disponibile delle famiglie e degli utili delle imprese. Inoltre, l'aumento dell'aliquota IVA e di altre imposte indirette determina un rialzo dell'inflazione nel 2012 che si riassorbe parzialmente nei due anni successivi a motivo della minore domanda interna.*

### Impatto delle manovre di consolidamento della finanza pubblica (differenze nei tassi di variazione percentuali)

	2012	2013	2014
<b>PIL</b>			
Manovra estate 2011	-0,8	-0,7	-0,5
Manovra dicembre 2011	-0,2	-0,3	-0,1
	-1,0	-1,0	-0,6
<b>Consumi privati</b>			
Manovra estate 2011	-0,5	-1,1	-0,9
Manovra dicembre 2011	-0,4	-0,3	-0,3
	-0,9	-1,4	-1,2
<b>Investimenti fissi lordi</b>			
Manovra estate 2011	-1,7	-1,5	-1,2
Manovra dicembre 2011	0,1	-0,1	-0,3
	-1,6	-1,6	-1,5
<b>Prezzi al consumo (deflatore consumi famiglie)</b>			
Manovra estate 2011	0,5	-0,1	-0,2
Manovra dicembre 2011	0,5	0,3	0,0
	1,0	0,2	-0,2
<b>Occupazione</b>			
Manovra estate 2011	-0,3	-0,5	-0,7
Manovra dicembre 2011	-0,1	-0,1	-0,2
	-0,4	-0,6	-0,9

*L'insieme delle misure varate avrebbe un effetto negativo sui consumi privati il cui tasso di variazione si riduce rispetto allo scenario di base di 0,9 punti percentuali nel 2012, di 1,4 nel 2013 e di 1,2 punti nel 2014. Gli investimenti fissi lordi mostrano un tasso di variazione inferiore rispetto alla base di circa 1,6 punti percentuali nel 2012 e nel 2013, mentre è minore di 1,5 punti percentuali nel 2014. In particolare le misure della scorsa estate prevedevano dal 2012*

una forte contrazione (circa il 10,0 per cento) degli investimenti pubblici (soprattutto quelli degli enti locali), mentre gli investimenti privati risentivano positivamente solo per il 2012 di un aumento dei contributi agli investimenti di circa 2 miliardi. Dal 2013 invece prevalevano gli effetti negativi indotti dal meccanismo moltiplicatore/acceleratore. Nella manovra di dicembre, al contrario, non sono presenti tagli alle spese d'investimento della PA; sono anzi previsti interventi per lo sviluppo per circa 1 miliardo che dovrebbero provocare un leggero incremento degli investimenti nel 2012. Per quanto riguarda le importazioni, la loro riduzione (in entrambe le manovre) è dovuta prevalentemente alla contrazione della domanda interna ma è attenuata dalla leggera variazione positiva delle esportazioni, che risentono del miglioramento delle ragioni di scambio a seguito della contrazione dei prezzi interni alla produzione. Infine l'indebolimento della domanda genera effetti negativi sull'occupazione, che risultano più pronunciati nella fase finale dell'orizzonte di simulazione. Ripetendo l'esercizio attraverso il modello QUEST<sup>5</sup>, che a differenza di ITEM tiene conto di alcuni meccanismi in grado di generare possibili effetti positivi sulla spesa privata a seguito di politiche credibili di risanamento della finanza pubblica i risultati migliorano<sup>6</sup>.

**Impatto delle manovre di consolidamento della finanza pubblica con QUEST III ITALIA  
(differenze nei tassi di variazione percentuali)**

	2012	2013	2014
PIL			
Manovra estate 2011	-0,6	-0,9	-0,4
Manovra dicembre 2011	-0,1	-0,1	0,0
	-0,7	-1,0	-0,4
Consumi privati			
Manovra estate 2011	-0,6	-0,8	-0,2
Manovra dicembre 2011	-0,5	0,0	0,1
	-1,1	-0,7	-0,1
Investimenti fissi lordi			
Manovra estate 2011	-1,2	-0,8	-0,5
Manovra dicembre 2011	-0,1	-0,1	0,0
	-1,3	-0,9	-0,5
Occupazione			
Manovra estate 2011	-0,8	-1,0	-0,5
Manovra dicembre 2011	-0,1	-0,2	0,0
	-0,9	-1,1	-0,5

Nel confronto fra i risultati delle simulazioni in QUEST in termini di tassi di variazione percentuale rispetto a quelli con il modello ITEM, si nota una differenza non trascurabile per il prodotto e, soprattutto, per i consumi e gli investimenti. Mentre secondo il modello ITEM nel 2014 la variazione cumulata nei tre anni del consumo aggregato sarebbe più bassa del 3,5 per cento rispetto a quella della simulazione base, in QUEST la presenza dei 'consumatori Ricardiani', che programmano i loro consumi sulla base dei redditi attesi per il futuro, attenua significativamente l'impatto recessivo della manovra. In particolare, si stima nel 2014 una riduzione dei consumi dell'1,9 per cento rispetto alla simulazione base. Riguardo agli effetti della manovra sul prodotto, le simulazioni con il modello QUEST individuano un impatto recessivo

<sup>5</sup> Modello dinamico di equilibrio economico generale (DGE) sviluppato dalla Commissione Europea e adattato all'economia italiana

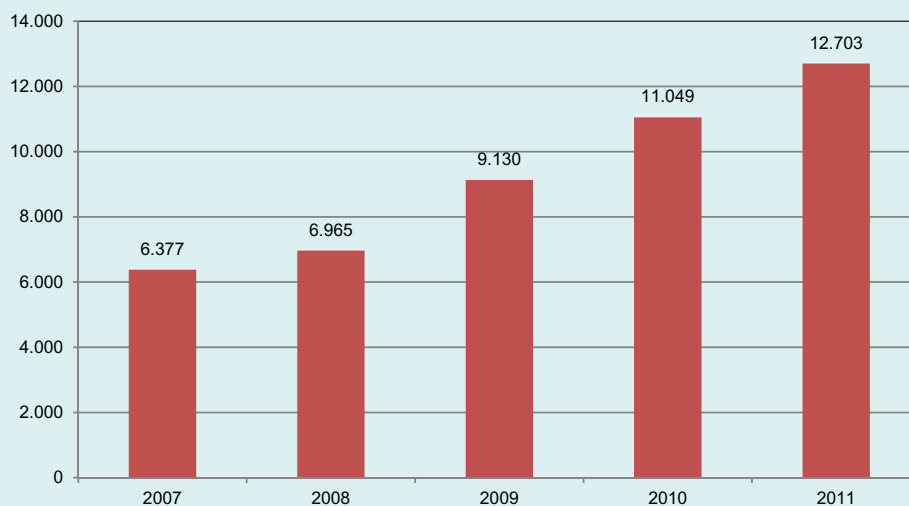
<sup>6</sup> Le azioni del Governo, infatti, potrebbero innescare un miglioramento delle aspettative riguardo al livello di tassazione futura, percepito come meno gravoso a seguito dell'azione di policy per raggiungere il pareggio di bilancio. In particolare, nella manovra fiscale descritta, la riduzione della spesa pubblica e del deficit potrebbe dar luogo a un aumento del valore attuale dei redditi netti attesi dalle famiglie per il futuro, generando per tale via un effetto ricchezza positivo che concorrerebbe a innalzare il livello del consumo, rendendo meno pronunciato l'impatto negativo stimato con il modello in assenza di tale meccanismo.

meno pronunciato rispetto a quanto predetto dal modello ITEM (-2,1 per cento in QUEST a fronte di -2,6 per cento in ITEM). Di contro, gli effetti sull'occupazione risultano più pronunciati in QUEST (-2,5 per cento; in ITEM -1,9 per cento) per via del maggior effetto 'disincentivante' che le politiche di innalzamento della tassazione sul lavoro esercitano nel modello<sup>7</sup>.

## CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

Negli ultimi anni l'Amministrazione finanziaria ha conseguito risultati confortanti sul fronte del contrasto all'evasione e alle frodi fiscali: oltre 27,0 miliardi di maggiori entrate tributarie sono stati assicurati all'erario nel triennio 2008-2010 e ulteriori 12,7 miliardi sono stati incassati nel 2011 con un incremento del 15,0 per cento rispetto al 2010.

### Risultati della lotta all'evasione: entrate tributarie erariali e non erariali (in milioni di euro)



Fonte: Agenzia delle Entrate.

L'emersione del sommerso e la lotta alle frodi fiscali sono tra i fattori chiave che consentono di conciliare rigore ed equità, garantendo allo stesso tempo più risorse da destinare alla crescita.

Già nell'ambito della manovra approvata nel corso dell'estate 2011<sup>8</sup> sono state disposte misure di contrasto all'evasione fiscale. Gli interventi principali hanno riguardato la partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario; la riduzione del segreto bancario; la revisione della disciplina relativa alle società di comodo e la sua estensione alle imprese in perdita sistematica; il potenziamento degli studi di settore e le disposizioni relative all'obbligo di comunicazione all'Agenzia delle Entrate delle operazioni rilevanti ai fini dell'IVA; i provvedimenti di

<sup>7</sup> Infine, si ricorda che anche le stime prodotte con il modello QUEST, che recepisce gli effetti sulle aspettative degli operatori economici, non possono tener conto della significativa riduzione degli spread di rendimento tra Italia e Germania sui titoli di Stato a 10 anni e sulle conseguenze che questo può avere avuto sul costo di finanziamento dell'economia. La manovra di dicembre, unitamente alle riforme economiche, ha contribuito in misura significativa ad un cambiamento di aspettative nei mercati finanziari che non può essere registrato dai modelli. Pertanto anche le stime prodotte con il modello QUEST probabilmente tendono a sovrastimare l'impatto complessivo delle misure adottate.

<sup>8</sup> D.L. n. 98/2011, convertito dalla L. n. 111/2011 e D.L. n. 138/2011, convertito dalla L. n. 148/2011.

razionalizzazione e potenziamento delle indagini finanziarie grazie all'allargamento della platea (alle società e agli enti di assicurazione) dei soggetti destinatari delle richieste. È inoltre previsto un inasprimento delle sanzioni per i reati tributari, il potenziamento dei controlli attraverso l'elaborazione di specifiche liste selettive basate su informazioni comunicate all'Anagrafe tributaria da parte degli operatori finanziari e la revisione della disciplina relativa alle società di comodo, nonché la sua estensione alle imprese in perdita sistematica.

Successivamente con il decreto legge approvato nel mese di dicembre<sup>9</sup> sono state individuate cinque azioni concrete anti evasione:

- regime premiale per le piccole imprese e i lavoratori autonomi trasparenti nei confronti del fisco: la trasparenza consiste nel comunicare telematicamente al fisco tutti i dati relativi alle cessioni e prestazioni effettuate o ricevute e nell'utilizzo di un unico conto corrente dedicato alle movimentazioni finanziarie relative all'attività;
- regime premiale per le piccole imprese e i lavoratori autonomi in linea con gli studi di settore a condizione che i dati dichiarati per l'applicazione degli studi siano veritieri e coerenti con il profilo dell'attività svolta: i vantaggi consistono in minori verifiche, nella riduzione dei termini per i controlli da 4 a 3 anni e nella limitazione dell'applicazione del redditometro. I controlli sulle piccole imprese e i lavoratori autonomi si concentreranno sui soggetti non in linea con gli studi di settore incentivandoli in tal modo a dichiarare più fedelmente volume d'affari e redditi;
- limiti all'uso del contante: per rafforzare i meccanismi di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio di proventi illeciti, viene ridotta la soglia di utilizzo del contante e dei titoli al portatore da 2.500 a 1.000 euro;
- disponibilità per il fisco di tutte le movimentazioni relative ai rapporti finanziari: dal primo gennaio 2012 le banche e tutti gli operatori finanziari sono tenute a inviare le movimentazioni effettuate su tutti i rapporti intrattenuti con la clientela al fisco, che utilizzerà le informazioni per selezionare i contribuenti da controllare;
- introduzione della fattispecie di reato in caso di dichiarazioni false rese al fisco: il rapporto con il fisco deve essere trasparente e collaborativo anche nell'ambito dei controlli sulla regolarità delle dichiarazioni.

Ad assicurare un ulteriore impulso alla lotta all'evasione fiscale provvede anche la 'Task Force per la lotta all'evasione fiscale' che si è riunita la prima volta nel mese di febbraio. Gli incontri, previsti periodicamente, sono finalizzati a rafforzare il coordinamento fra tutte le strutture operative coinvolte nell'attività di verifica e controllo e per monitorare i risultati raggiunti.

Infine nel mese di marzo sono state emanate ulteriori disposizioni che oltre a semplificare la normativa tributaria, renderanno ancora più marcata la lotta all'evasione<sup>10</sup>.

Tali disposizioni prevedono:

- la possibilità per il contribuente, nei cui confronti sia venuta meno la possibilità già accordata di rateazione dei debiti fiscali, di accedere ad una nuova rateazione per momentanea difficoltà economica;
- l'utilizzo da parte della Guardia di Finanza dello strumento istruttorio nelle indagini finanziarie e la possibilità di richiedere tramite l'Agenzia delle Entrate, misure cautelari (ipoteca e sequestro conservativo);
- l'obbligo di comunicazione delle infrazioni alle norme sulla limitazione all'uso del contante non più direttamente all'Agenzia delle Entrate, ma alla Guardia di Finanza la quale, ove ravvisi

<sup>9</sup> D.L. n. 201, convertito dalla L. n. 214/2011.

<sup>10</sup> D.L. n. 16/2011 recante 'Disposizioni urgenti in materia di semplificazione tributaria, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento'.



*l'utilizzabilità di elementi ai fini dell'attività di accertamento, ne dà tempestiva comunicazione all'Agenzia delle Entrate.*

*- la revoca della partita IVA se non si è svolta attività di impresa, arti o professioni o non si sia presentata la dichiarazione annuale per le ultime tre annualità.*

## **PROIEZIONE INTERNAZIONALE E POLITICHE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

*Nel triennio 2013-2015 l'azione del Governo sarà indirizzata a mettere in campo azioni concrete per un riallineamento graduale dell'Italia agli standard internazionali della cooperazione allo sviluppo, con l'obiettivo di migliorare la qualità e la quantità dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS). Il riallineamento graduale della cooperazione allo sviluppo permetterà di rilanciare il profilo internazionale dell'Italia, la presenza in aree strategiche, le eccellenze e i vantaggi comparati, qualificandosi come un investimento con ritorni in termini di credibilità.*

*Nel 2011 l'Italia ha raggiunto (dato preliminare) lo 0,19 per cento dell'APS sul Reddito nazionale lordo, a fronte di una media dei Paesi OCSE-DAC pari allo 0,32 per cento e dei paesi europei pari allo 0,46 per cento (dati 2010).*

*L'APS è composto da: a) stanziamenti annuali (cooperazione bilaterale, multilaterale ONU, banche e fondi di Sviluppo); b) crediti agevolati a valere sul Fondo rotativo per la cooperazione; c) contributi obbligatori verso l'UE; d) cancellazioni del debito. Mentre il contenuto in termini di APS dei crediti agevolati tende allo zero nel lungo periodo per effetto dei rientri, le ultime due componenti sono variabili indipendenti. Pertanto l'azione pubblica dovrà necessariamente concentrarsi su quantità e qualità degli stanziamenti annuali, segnatamente attraverso:*

- la ridefinizione di coordinate e sinergiche priorità strategiche a livello interministeriale con l'apporto di tutti gli attori del 'Sistema-Italia di cooperazione allo sviluppo' (imprese, privati, società civile, enti territoriali, ecc.);*
- la riqualificazione e razionalizzazione della spesa per cooperazione allo sviluppo (spending review: bilaterale, con valutazioni specifiche; multilaterale, attraverso una rivisitazione complessiva della presenza dell'Italia nelle varie istituzioni);*
- la revisione delle priorità relative agli stanziamenti per banche e fondi di sviluppo, con l'individuazione dei meccanismi appropriati, anche normativi, per permettere il rispetto degli obblighi internazionali assunti (gli importi in scadenza nel triennio 2013-2015 sono stimati in circa 1 miliardo);*
- il progressivo incremento, su base annuale, pari ad almeno il 10 per cento degli stanziamenti previsti dalla legge 49 del 1987, utilizzando come anno iniziale di riferimento il 2011.*

*Inoltre, al fine di accelerare il piano graduale di riallineamento dell'APS e per migliorare la prevedibilità dell'APS italiano, possono essere studiate misure addizionali quali, dal lato delle entrate, nuovi meccanismi innovativi di finanziamento dello sviluppo e, dal lato delle spese, leggi pluriennali (10-20 anni) con importi annuali contenuti ma costanti nel tempo.*

*Alla strategia del riallineamento graduale si affiancherà un'azione tesa a riformare la disciplina legislativa che regola la cooperazione basata sui principi di unitarietà dell'azione e operatività, in sinergia con il Parlamento. In questa prospettiva, la presenza di un Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione è da considerarsi garanzia di coerenza delle politiche pubbliche di cooperazione.*



## VII. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

### VII.1 LE REGOLE DI BILANCIO

Il nuovo quadro di *governance* economica europea richiede che gli Stati membri prevedano nei propri ordinamenti nazionali regole volte a garantire il rispetto dei parametri fiscali fissati dall'Unione Europea. Tale richiesta ha trovato applicazione nell'ambito della proposta di direttiva sui quadri nazionali di bilancio, presentata dalla Commissione a settembre 2010<sup>1</sup>. Successivamente, nell'ambito del Patto Euro Plus<sup>2</sup>, adottato dai Capi di Stato e di Governo dell'area euro l'11 marzo 2011 e avallato dal Consiglio Europeo il 24-25 marzo, gli Stati dell'area euro e alcuni altri Stati Membri dell'Unione hanno assunto l'ulteriore obbligo di recepire nelle Costituzioni o nella legislazione nazionale le regole del Patto di Stabilità e Crescita.

L'Italia, da anni sta perseguendo l'obiettivo di una disciplina fiscale più rigorosa mediante il rafforzamento delle regole e delle istituzioni nazionali atte a disciplinare la conduzione della politica fiscale al fine di garantire il rispetto dei vincoli sull'indebitamento netto e sul rapporto debito/PIL<sup>3</sup>. Miglioramenti alle regole e alle procedure di bilancio sono stati già apportati con la nuova legge di contabilità e finanza pubblica, approvata nel 2009<sup>4</sup>, e con le ulteriori modifiche apportate nel 2011<sup>5</sup>. Tale processo è proseguito nel corso del 2011 con la presentazione di un apposito disegno di legge costituzionale che prevede l'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio nella Costituzione<sup>6</sup>.

Il quadro di *fiscal governance* italiano già prevede una serie di regole fiscali a garanzia della disciplina di bilancio: il Patto di Stabilità Interno, finalizzato a individuare le modalità attraverso cui gli Enti locali e le Regioni concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica; il Patto per la salute e i tetti alla spesa farmaceutica, volti a conseguire una corretta programmazione della spesa pubblica sanitaria e a controllare la crescita della spesa farmaceutica.

---

<sup>1</sup> La direttiva è stata adottata in via definitiva dal Consiglio Ecofin del 4 ottobre 2011, unitamente ai regolamenti sul rafforzamento del Patto di stabilità e sulla sorveglianza degli squilibri macroeconomici.

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

<sup>3</sup> In accordo con la definizione accreditata in sede europea, le regole fiscali nazionali sono norme permanenti espresse attraverso indicatori sintetici di *performance* fiscale. Le stesse puntano al raggiungimento di specifici obiettivi definiti in termini di saldi di bilancio, di spese ed entrate pubbliche, o delle loro maggiori componenti, nonché relativi al debito pubblico.

<sup>4</sup> L. n. 196/2009.

<sup>5</sup> L. n. 39/2011.

<sup>6</sup> A.S. 3047-B 'Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale', approvato definitivamente il 17 aprile 2012.

Il Patto di Stabilità Interno<sup>7</sup> definisce i vincoli specifici che gli enti sono tenuti a rispettare congiuntamente a obblighi di informazione, comunicazione e certificazione nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e a un sistema sanzionatorio in caso di inadempienza. Esso si affianca al più generale principio di carattere permanente richiamato nell'articolo 119 della Costituzione, che consente alle Amministrazioni locali il ricorso all'indebitamento esclusivamente per il finanziamento degli investimenti<sup>8</sup>. Il Patto dispone una regola definita in termini di saldo di bilancio<sup>9</sup> per i Comuni e le Province e un vincolo alla crescita nominale della spesa finale per le Regioni.

Con la manovra finanziaria per il triennio 2012-2014<sup>10</sup> la disciplina del Patto di Stabilità Interno per gli Enti locali è stata riformulata. Le novità più significative riguardano l'introduzione di un meccanismo di riparto dell'ammontare del concorso agli obiettivi di finanza pubblica tra singoli enti basato su criteri di virtuosità e l'estensione dei vincoli del Patto ad una platea più ampia di enti. A decorrere dal 2013, gli obiettivi del Patto di Stabilità Interno sono attribuiti ai singoli Enti locali in base alla virtuosità misurata operando una valutazione ponderata di alcuni parametri<sup>11</sup>. Per quanto riguarda il suo ambito di applicazione, a partire dal 2013 saranno assoggettate alle nuove regole, oltre alle Province e ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, anche i Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, le aziende speciali e le istituzioni<sup>12</sup>, nonché, a partire dal 2014, le Unioni di Comuni formate dagli enti con popolazione inferiore a 1000 abitanti<sup>13</sup>. Anche le società *in house* affidatarie dirette della gestione di servizi pubblici locali saranno assoggettate al Patto. Le regole di assoggettamento saranno

---

<sup>7</sup> Il Patto, introdotto dall'art. 28 del collegato alla Legge Finanziaria per il 1999, è stato oggetto di progressive riforme, fino ad arrivare a una sostanziale nuova stesura della normativa nel 2008 con l'introduzione del piano triennale di correzione dei conti pubblici per il periodo 2009-11 (D.L. n. 112/2008, convertito dalla L. n. 133/2008, art.77 bis). In tale occasione sono stati previsti strumenti premianti per gli enti virtuosi basati su due indicatori economici sul grado di rigidità strutturale e indice di autonomia finanziaria, e meccanismi sanzionatori più incisivi in caso di inadempimento.

<sup>8</sup> Il principio del rispetto del pareggio di bilancio corrente per gli enti locali è stato costituzionalizzato con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001.

<sup>9</sup> Ai fini della determinazione dello specifico obiettivo programmatico viene riproposto quale parametro di riferimento del Patto di Stabilità interno il saldo finanziario tra entrate finali e spese finali (al netto delle riscossioni e concessioni di crediti), calcolato in termini di competenza mista (assumendo, cioè, per la parte corrente, gli accertamenti e gli impegni e, per la parte in conto capitale, gli incassi e i pagamenti). Per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi il saldo finanziario obiettivo è ottenuto moltiplicando la spesa corrente media registrata nel periodo 2006-2008, rilevata in termini di impegni, così come desunta dai certificati di conto consuntivo, per una percentuale fissata. Modifiche più recenti hanno sostanzialmente previsto esclusioni di voci di entrata e di spesa dal computo degli obiettivi per facilitare soprattutto la realizzazione di investimenti pubblici a livello locale e per fronteggiare eventi eccezionali.

<sup>10</sup> D.L.n.98/2011 art. 20 comma 5, convertito dalla L.n.111/2011; D.L.n.138/2011 art. 1 comma 8, convertito dalla L.n.148/2011; L.n.183/2011 (Legge di Stabilità per il 2012).

<sup>11</sup> Il comma 2, dell'articolo 20 del D.L.n.98/2011 è stato inizialmente modificato dal comma 9, lettera a), dell'articolo 1, del D.L.n.138/2011, che ha anticipato la decorrenza dell'applicazione dei parametri di virtuosità dall'anno 2013 all'anno 2012. Successivamente, il comma 3, dell'articolo 30, della L. n. 183/2011, nel modificare ulteriormente il richiamato comma 2 dell'articolo 20, ha posticipato al 2013 alcuni parametri di virtuosità e ha, altresì, soppresso il comma 2-ter del citato articolo 20 che prevedeva un coefficiente di correzione connesso alla dinamica nel miglioramento conseguito dalle singole amministrazioni con riguardo ai parametri di virtuosità.

<sup>12</sup> D.L.n.1/2012 art. 25 comma 6, convertito dalla L.n.27/2012.

<sup>13</sup> D.L.n.138/2011 art. 6 comma 1, convertito dalla L.n.148/2011.

individuare con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con i Ministri dell'Interno e per i rapporti con le regioni, sentita la Conferenza Unificata<sup>14</sup>.

Per quanto riguarda il regime delle deroghe, sono state escluse dal computo del saldo finanziario alcune voci di entrata e di spesa, in aggiunta a quelle già previste per il Patto 2011, tra le quali le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea, le spese sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti<sup>15</sup> nell'ambito del federalismo demaniale e, limitatamente agli anni 2013 e 2014, parte delle spese per investimenti infrastrutturali degli Enti locali<sup>16</sup>.

Al rafforzamento del processo di consolidamento e riduzione del rapporto debito pubblico sul PIL, come già previsto dalla normativa vigente, è stato confermato il meccanismo di controllo della crescita nominale del debito pubblico per gli Enti locali. Gli Enti locali possono assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale dei correlati interessi, sommati agli oneri già in essere<sup>17</sup>, non supera l'8 per cento per l'anno 2012, il 6 per cento per l'anno 2013 e il 4 per cento a decorrere dall'anno 2014, del totale relativo ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui<sup>18</sup>. Inoltre, a decorrere dal 2013, gli Enti locali dovranno ridurre l'entità del debito pubblico. Le modalità attuative con le quali sarà raggiunto l'obiettivo di riduzione del debito saranno individuate con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza Unificata. Agli enti che non provvedono alla riduzione del debito si applicano alcune delle sanzioni previste in caso di mancato rispetto del Patto di Stabilità Interno, quali ad esempio la limitazione delle spese correnti e delle assunzioni di personale.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario, per gli obiettivi di risparmio continua ad applicarsi la regola del controllo della spesa finale introdotta a partire dal 2002. In linea con il triennio precedente gli obiettivi sono fissati in misura distinta per le spese in termini di competenza e per le spese in termini di cassa. Restano escluse dal computo le spese per la sanità, soggette a disciplina specifica, le spese per la concessione di crediti, le spese correnti e in conto capitale per interventi cofinanziati dall'Unione Europea, relativamente ai finanziamenti comunitari.

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

Il Patto per la salute determina l'ammontare delle risorse da destinare al Servizio Sanitario Nazionale ed è finalizzato a migliorare la qualità dei servizi e delle prestazioni garantendo l'unitarietà del sistema. In linea con la riforma federalista della sanità pubblica, il Patto ha confermato e rafforzato il modello di 'governo condiviso' tra amministrazione centrale e locale. Nell'ambito della manovra correttiva varata nell'estate 2011 è stato

<sup>14</sup> D.L.n.138/2011 art. 4 comma 4, convertito, dalla L n.148/2011.

<sup>15</sup> L. n. 183/2011 art. 31 comma 15.

<sup>16</sup> L. n. 183/2011 art. 31 comma 16.

<sup>17</sup> Oneri per mutui precedentemente contratti, prestiti obbligazionari precedentemente emessi, aperture di credito stipulate e garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207 del TUEL, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi.

<sup>18</sup> L. n. 183/2011.

definito il livello di finanziamento del SSN cui concorre lo stato per gli anni 2013-2014<sup>19</sup>, che consente risparmi dell'ordine di 2,5 miliardi nel 2013 e di 5,0 miliardi a decorrere dall'anno 2014. Le norme dispongono che con l'intesa Stato-Regioni, da stipulare entro il 30 aprile 2012, sia definita la quota di risparmio da realizzarsi su ciascuna delle aree di spesa indicate nella disposizione (beni e servizi, farmaceutica, dispositivi medici, compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria). Qualora l'intesa non sia raggiunta entro il predetto termine verranno applicate le quote di risparmio secondo le percentuali indicate nella norma a garanzia del contenimento della spesa.

Per quanto riguarda la spesa farmaceutica, restano confermati per il 2012 i tetti rispetto alla spesa sanitaria previsti dalla normativa vigente<sup>20</sup>. Inoltre, in materia di assistenza farmaceutica ospedaliera, si dispone di porre a carico delle aziende farmaceutiche a partire dal 2013 l'eventuale superamento del tetto di spesa a livello nazionale (2,4 per cento) nella misura massima del 35,0 per cento. Le modalità applicative di tale disposizione saranno definite con regolamento da emanarsi entro il 30 giugno 2012. Qualora il regolamento non venga emanato entro tale data, sempre a decorrere dal 2013, il tetto di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale è rideterminato nella misura del 12,5 per cento.

## VII.2 RAFFORZAMENTO DEL FISCAL FRAMEWORK

Il processo di consolidamento del pilastro economico dell'Unione Economica e Monetaria, già intrapreso a partire dal 2009, prosegue con il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e l'adozione di regole fiscali più rigorose.

Nel dicembre 2011 è entrato in vigore il pacchetto di sei proposte legislative sulla *governance* economica che ha modificato il Patto di Stabilità e Crescita, rafforzandone sia la parte preventiva sia quella correttiva, con l'introduzione di nuove disposizioni sui quadri di bilancio nazionali, la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici eccessivi, l'introduzione di un *benchmark* sulla spesa e l'attribuzione di una maggiore rilevanza al parametro del debito pubblico. Nel novembre 2011 sono stati proposti dalla Commissione Europea due nuovi regolamenti<sup>21</sup> per il rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per la propria stabilità finanziaria e sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati Membri della zona euro. Nel marzo 2012 è stato sottoscritto tra 25

<sup>19</sup> D.L. n. 98/2011 art. 17, convertito dalla L. n. 111/2011.

<sup>20</sup> Con il D.L. n. 78 del 2009, convertito dalla L. n. 122/2009 il tetto di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale a livello nazionale e regionale, comprensivo della quota di compartecipazione a carico degli assistiti, è stato ridotto, a decorrere dall'anno 2010, dal 14,0 al 13,3 per cento, mentre il tetto di spesa per la spesa farmaceutica ospedaliera a livello di ogni singola Regione è rimasto immutato al 2,4 per cento.

<sup>21</sup> Si tratta delle proposte di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio - COM(2011) 819 e COM(2011) 821 - presentate dalla Commissione il 23.11.2011.

paesi dell'Unione Europea il Trattato<sup>22</sup> sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* (il cosiddetto *fiscal compact*)<sup>23</sup> che mira a rafforzare il pilastro economico dell'Unione Economica e Monetaria attraverso regole sulla disciplina di bilancio, il coordinamento delle politiche economiche e la *governance* della zona euro, per il perseguimento degli obiettivi dell'Unione Europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale.

Il patto di bilancio prescrive, in particolare, l'adozione negli ordinamenti nazionali, preferibilmente a livello costituzionale, di una regola che preveda l'equilibrio o l'avanzo del bilancio per le Amministrazioni pubbliche e l'istituzione di meccanismi di correzione in caso di scostamento. In particolare, la posizione di bilancio si considera in equilibrio se il saldo strutturale annuo è conforme all'obiettivo di medio termine specifico per il Paese con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5 per cento del PIL. Ciascuna parte contraente è legittimata a sottoporre l'eventuale inottemperanza degli altri paesi alla Corte di Giustizia, che può valutare l'inadempimento e imporre eventuali sanzioni.

In questa cornice prosegue, nell'ambito dell'ordinamento nazionale, il processo di adeguamento alla disciplina fiscale europea avviato nel 2009 con la Legge di contabilità e finanza pubblica (L.n.196/2009), successivamente modificata in conseguenza delle nuove regole adottate dall'Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati Membri (L.n.39/2011).

Sul piano costituzionale, in coerenza con gli impegni assunti nel Patto Euro Plus e le indicazioni formulate con il *fiscal compact* del 2 marzo 2012, è attualmente in fase di approvazione la riforma per l'introduzione del principio del pareggio di bilancio<sup>24</sup>.

Per le pubbliche amministrazioni, in particolare, è prevista l'introduzione di due principi di carattere generale mediante modifica dell'art. 97 della Costituzione: l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in conformità con l'ordinamento dell'Unione Europea, cui la norma costituzionale espressamente rinvia. Una prescrizione specifica riguarda il bilancio dello Stato, per il quale si prevede (mediante modifica dell'art. 81) il principio di equilibrio strutturale tra entrate e spese e il divieto di ricorrere all'indebitamento se non per gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione del Parlamento a maggioranza assoluta, al verificarsi di eventi eccezionali. Allo stesso modo, per i livelli di governo territoriale si introduce (art. 119) il principio dell'equilibrio dei bilanci e l'obbligo di concorrere (insieme allo Stato e agli altri enti della pubblica amministrazione) ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'Unione Europea. In deroga al principio generale, è consentito agli stessi enti il ricorso all'indebitamento per le sole spese di investimento, purché siano comunque rispettate due condizioni: la predisposizione di piani di ammortamento e la necessità di assicurare il rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli enti di ciascuna Regione.

---

<sup>22</sup> Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione Economica e Monetaria, sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 da 25 Stati dell'Unione Europea, ad eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca.

<sup>23</sup> Il Trattato entrerà in vigore il 1° gennaio 2013 a condizione che almeno 12 paesi aderenti alla moneta unica l'abbiano ratificato mediante gli strumenti previsti dai propri ordinamenti nazionali.

<sup>24</sup> A.S. 3047-B 'Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale', approvato definitivamente il 17 aprile 2012.

Questi principi dovranno trovare concreta attuazione mediante legge da approvare a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera entro il 28 febbraio 2013. Tra le disposizioni di maggiore rilevanza si segnalano:

- l'introduzione di verifiche preventive e consuntive sugli andamenti di finanza pubblica;
- l'adozione di misure correttive in caso di scostamento negativo dalle previsioni;
- la definizione puntuale degli eventi eccezionali al verificarsi dei quali è consentito il ricorso all'indebitamento per il bilancio dello Stato;
- l'introduzione di regole fiscali sulla spesa a salvaguardia degli equilibri di bilancio e per assicurare la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo.