

TAVOLA VI.6D: EFFETTI DELLE PRINCIPALI MISURE DEL D.L.N.35/2013 2012 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. (valori ai lordo degli effetti indotti; milioni di euro)

	2013	2014	2015
MAGGIORI RISORSE	207	607	577
Maggiori entrate	200	600	0
<i>di cui</i>			
Maggior gettito IVA	0	600	0
Minori spese	7	7	577
<i>di cui</i>			
Riduzione dotazione spese rimodulabili	0	0	570
UTILIZZO RISORSE	7.707	7	7
Minori entrate	7	7	7
Maggiori spese	7.701	1	0
<i>di cui</i>			
Allentamento Patto di Stabilità Interno enti locali	5.000	0	0
Patto di Stabilità Interno Regioni e Province autonome			
Accelerazione trasferimenti agli Enti locali e pagamenti ai fornitori	1.400	0	0
Spese cofinanziamento nazionale fondi strutturali UE - deroga patto di stabilità interno	800	0	0
Pagamento debiti Amministrazioni dello Stato - Incremento dotazione fondo per l'estinzione dei debiti delle Amministrazioni centrali	500	0	0
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	-7.500	600	570

FOCUS

Impatto macroeconomico delle manovre di correzione dei conti pubblici adottate nel 2012

Allo scopo di analizzare l'impatto macroeconomico delle misure di correzione dei conti pubblici adottate nel 2012⁴ si è partiti da una simulazione di base che genera un profilo per i vari aggregati in assenza degli interventi legislativi⁵. 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 attribuibile ai provvedimenti in questione.

Sulla base delle simulazioni effettuate, l'impatto macroeconomico complessivo dei due provvedimenti di correzione dei conti pubblici è riportato nella tavola seguente. Per ciascun aggregato si riporta la differenza tra i tassi di variazione percentuale annuale ottenuti tenendo conto della manovra e quelli della simulazione di base. Le simulazioni effettuate evidenziano come le misure approvate producano effetti pressoché nulli sul livello di attività economica e sull'occupazione.

Tuttavia, l'impatto non è neutrale sulla composizione della domanda interna che, da una parte risente dell'effetto diretto della riduzione della spesa pubblica, sia in termini di consumi collettivi sia in termini di investimenti, dall'altra beneficia degli effetti positivi sui consumi dell'aumento delle detrazioni per figli a carico e della attenuazione del previsto aumento delle aliquote IVA. Tale minore incremento delle aliquote determina inoltre, rispetto allo scenario di base, un calo dell'inflazione nel periodo considerato.

⁴ Nel corso del 2012 le principali misure di correzione dei conti pubblici sono quelle approvate con il D.L. n. 95/2012, convertito nella L. n.135/2012 (*Spending review*) e con la Legge di Stabilità 2013 (L. n.228/2012).

⁵ L'esercizio di simulazione è stato effettuato il modello econometrico del Dipartimento del Tesoro (ITEM).

Nelle simulazioni del modello non si è tenuto conto dei possibili inasprimenti delle aliquote previsti dalla Legge di Stabilità⁶. L'impatto sull'attività economica sarebbe certamente negativo e la sua entità dipenderebbe dalle decisioni delle singole amministrazioni, non facilmente prevedibili.

Gli effetti macroeconomici si basano sulle norme attualmente in vigore; eventuali slittamenti sia del previsto aumento delle aliquote IVA sia dell'introduzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), prevista a luglio 2013, potrebbero generare effetti espansivi nel 2013 sul livello dell'attività economica.

IMPATTO MACROECONOMICO DELLE MANOVRE DI CORREZIONE DEI CONTI PUBBLICI			
Differenze nei tassi di variazione percentuali	2013	2014	2015
PIL	0,0	-0,1	0,1
Consumi privati	0,2	0,3	0,2
Consumi collettivi	-0,5	-0,5	-0,2
Investimenti	-1,1	-1,2	-0,3
Esportazioni	0,0	0,1	0,1
Importazioni	-0,2	0,0	-0,1
Occupazione	0,0	0,0	0,0
Deflatore consumi privati	-0,5	-0,2	-0,1

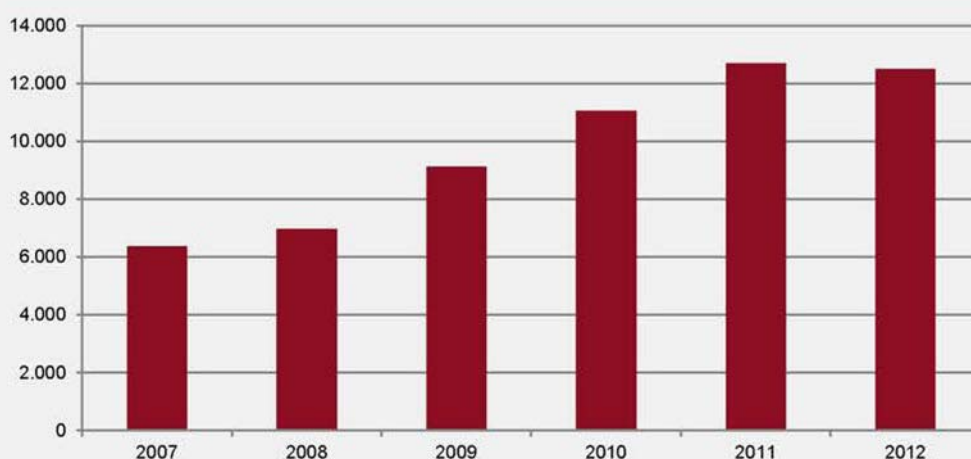
Occorre infine sottolineare che il miglioramento dell'efficienza della spesa pubblica avrà probabilmente degli effetti positivi sulla crescita nel lungo periodo, che non sono colti dai modelli econometrici e vanno ben oltre il loro orizzonte di proiezione.

⁶ In relazione a tale eventualità la Legge di Stabilità 2013 prevede che i Comuni possano aumentare dello 0,3 per cento l'aliquota IMU sugli immobili ad uso produttivo.

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 32,0 miliardi di maggiori entrate tributarie sono stati assicurati all'erario nel triennio 2009-2011 e, sulla base di prime indicazioni, ulteriori 12,5 miliardi risultano incassati nel 2012.

RISULTATI DELLA LOTTA ALL'EVASIONE: ENTRATE TRIBUTARIE ERARIALI E NON ERARIALI (In milioni di euro)



Fonte: Agenzia delle Entrate.

Per imprimere un ulteriore impulso alla lotta all'evasione fiscale, a rafforzamento delle misure già disposte nel 2011⁷, nel corso del 2012 ha svolto la sua attività la 'Task Force per la lotta all'evasione fiscale' istituita dal Presidente del Consiglio Monti. Nel mese di marzo sono state emanate ulteriori disposizioni che oltre a semplificare la normativa tributaria, hanno reso ancora più marcata la lotta all'evasione⁸.

Ad aprile il Consiglio dei ministri ha approvato uno schema di disegno di legge recante la delega per la revisione del sistema fiscale. Il disegno si propone di proseguire l'attività di contrasto all'evasione e all'elusione nonché di riordino dei fenomeni di erosione fiscale⁹.

A tal fine è prevista la definizione di metodologie di stima dell'evasione e di monitoraggio dei risultati della lotta all'evasione stessa. La rilevazione è riferita a tutti i principali tributi e basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria. I risultati vengono calcolati e pubblicati con cadenza annuale. All'interno della procedura di bilancio il Governo redige annualmente un rapporto sulla strategia seguita e sui risultati conseguiti¹⁰.

⁷ Nel 2011 sono state disposte misure di contrasto all'evasione fiscale dapprima con la manovra approvata nel corso dell'estate (D.L. n. 98/2011, convertito dalla L. n. 111/2011 e D.L. n. 138/2011, convertito dalla L. n. 148/2011) e, successivamente, nel mese di dicembre (D.L. n.201 convertito dalla L.n.214/2011).

⁸ D.L. n. 16/2012 recante 'Disposizioni urgenti in materia di semplificazione tributaria, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento'

⁹ Il disegno di legge è stato presentato alla Camera dei Deputati (A.C. 5291) il 15 giugno 2012, è stato esaminato dall'11 settembre al 9 ottobre 2012 dalla VI Commissione, dove l'originario testo, composto di 17 articoli, ha subito numerose modifiche ed è stato accorpato in 4 articoli. È stato quindi approvato dall'Assemblea, con voto di fiducia, il 12 ottobre 2012. È giunto al Senato il 16 ottobre 2012 (A.S. 3519).

¹⁰ Art. 2 comma 4,5 A.S. 3519.

Il disegno prevede anche la costruzione di un miglior rapporto tra fisco e contribuenti. Vengono infatti definite forme di comunicazione e di cooperazione rafforzata tra le imprese e l'Amministrazione finanziaria. Per le imprese di maggior dimensione, vengono delineati sistemi aziendali strutturati di gestione e di controllo del rischio fiscale, con una chiara attribuzione di responsabilità nel quadro del complessivo sistema dei controlli interni. La fruizione di tali strumenti sarà incentivata, per quei contribuenti che vi aderiranno, attraverso lo sgravio di taluni adempimenti e la riduzione delle eventuali sanzioni applicabili. Per le imprese più piccole o operanti come persone fisiche, saranno riviste ed ampliate le forme di tutoraggio al fine di una migliore assistenza negli adempimenti tributari, quali la predisposizione delle dichiarazioni ed il calcolo delle imposte¹¹. Vengono infine definiti i principi e i criteri da perseguire per rafforzare i controlli fiscali, in particolare attraverso controlli mirati, in sinergia con altre autorità pubbliche. La revisione della normativa dovrà comportare un potenziamento dei sistemi di pagamento sottoposti a tracciabilità, della fatturazione elettronica e della cooperazione internazionale¹².

La Legge di Stabilità per il triennio 2013-2015¹³ ha previsto, a partire dal 2013, l'inserimento nel Documento di Economia e Finanza di una valutazione, relativa all'anno precedente, delle maggiori entrate strutturali effettivamente incassate derivanti proprio dall'attività di contrasto all'evasione e la presentazione in allegato alla Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza di un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale¹⁴.

In merito alla cooperazione internazionale l'Italia, la Francia, la Germania, il Regno Unito, la Spagna e gli Stati Uniti, con il comune obiettivo di intensificare la lotta all'evasione fiscale internazionale e di adottare un approccio intergovernativo finalizzato all'applicazione del *Foreign Account Tax Compliance Act* (FACTA), hanno definito il relativo Modello di Accordo Intergovernativo. Il Modello costituisce una tappa importante nell'azione di contrasto a livello internazionale mediante lo scambio automatico di informazioni. Infatti, in base agli Accordi bilaterali che verranno stipulati sulla base di tale Modello, verranno scambiate a livello statale su base automatica, ai sensi delle vigenti Convenzioni contro le doppie imposizioni, in entrambi le direzioni (da e verso gli Stati Uniti), determinate informazioni che le istituzioni finanziarie forniranno alle rispettive autorità fiscali. Verrà così eliminata la necessità per le istituzioni finanziarie interessate di dover ricorrere a singoli accordi di natura contrattuale con le autorità fiscali statunitensi. I suddetti paesi continueranno inoltre, in stretta cooperazione con altri Paesi, con l'OCSE e con l'Unione Europea, a promuovere lo scambio automatico di informazioni e a lavorare sui principi del *reporting* comune e dell'applicazione degli standard di *due diligence* quali strumenti per pervenire ad un approccio più generalizzato e globale di efficace lotta all'evasione fiscale internazionale, pur mantenendo al minimo livello gli oneri di adempimento. Nel mese di maggio è stato inoltre istituito un Gruppo di lavoro bilaterale tra i Ministeri delle Finanze italiano e svizzero il cui obiettivo è quello di approfondire le questioni finanziarie e fiscali.

¹¹ Art. 3 comma 2,3,4,5 A.S. 3519.

¹² Art. 3 comma 11 A.S. 3519.

¹³ Art.1, comma 299 e 300 L. n. 228/2012

¹⁴ Tale rapporto dovrà indicare le strategie per il contrasto all'evasione e il confronto dei risultati con gli obiettivi programmati.

Aiuto pubblico allo sviluppo italiano (APS)

Nel quadriennio 2014-2017 il Governo consoliderà le azioni necessarie a un riallineamento graduale dell'Italia agli standard internazionali della cooperazione allo sviluppo (media dei paesi OCSE), con l'obiettivo di migliorare la qualità e la quantità dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS). Ciò permetterà di rilanciare il profilo internazionale dell'Italia, la presenza in aree strategiche, le eccellenze ed i vantaggi comparati.

A legislazione vigente, le stime disponibili per il 2013 prevedono un APS pari allo 0,15-0,16 per cento del reddito nazionale lordo, con un'inversione di tendenza positiva rispetto al 2012 (0,13 per cento). Per il periodo 2014-2017 viene stabilito il seguente calendario: APS 2014 (0,18-0,20 per cento); APS 2015 (0,21-0,24 per cento); APS 2016 (0,23-0,27 per cento), APS 2017 (0,28-0,31 per cento).

Per raggiungere detti obiettivi l'azione pubblica dovrà necessariamente concentrarsi su quantità e qualità degli stanziamenti annuali, e in particolare attraverso:

- una continuata opera di riqualificazione e razionalizzazione della spesa per cooperazione allo sviluppo, anche nel contesto di una azione tesa a riformare la disciplina legislativa che regola la cooperazione, basata su principi di unitarietà dell'azione ed operatività in sinergia con il Parlamento;
- la conferma di un progressivo incremento, su base annuale pari al almeno il 10 per cento degli stanziamenti previsti dalla legge n.49 del 1987, sulla base delle disponibilità del 2013;
- il rifinanziamento dei Fondi di sviluppo (in particolare IDA e Fondo africano di sviluppo), i cui negoziati termineranno alla fine del 2013.

PAGINA BIANCA

VII. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

VII.1 LA LEGGE DI ATTUAZIONE DEL PAREGGIO DI BILANCIO

Nel corso del 2012 è proseguito il processo di adeguamento dell'ordinamento nazionale ai più recenti orientamenti della disciplina europea in materia di regole fiscali e di bilancio, in linea con quanto previsto dal Trattato sulla stabilità sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (*Fiscal Compact*) che richiede l'introduzione nella normativa nazionale del requisito del pareggio di bilancio. L'introduzione di tale regola fa seguito peraltro all'impegno preso dal Governo Italiano già nel marzo del 2011 nell'ambito del Patto Euro Plus e ai più stringenti requisiti di bilancio introdotti nel *Six Pack* nell'ottobre del 2011.

In questa direzione, oltre alla ratifica del *Fiscal Compact*, sono stati approvati dal Parlamento due specifici provvedimenti normativi. Il primo, di rango costituzionale e adottato nel mese di aprile 2012, ha introdotto nella Costituzione il principio dell'equilibrio di bilancio, secondo cui lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico¹, e quello della sostenibilità del debito, in conformità con l'ordinamento dell'Unione europea cui la norma costituzionale espressamente rinvia. Inoltre, sono state approvate ulteriori norme per i livelli centrali e decentrati di governo per favorire il conseguimento degli obiettivi di bilancio. In particolare, per quanto concerne la disciplina di bilancio degli enti territoriali, la riforma costituzionale specifica che il ricorso all'indebitamento, consentito esclusivamente per finanziare spese d'investimento, sia subordinato alla contestuale definizione di piani di ammortamento e alla condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

Il secondo provvedimento, definito con una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nel dicembre 2012², ha disposto l'attuazione dei principi introdotti con la riforma costituzionale e disciplinato le norme volte a rafforzare il quadro delle regole fiscali e di bilancio, specificando, tra l'altro, le modalità attraverso cui monitorare gli andamenti di finanza pubblica, il funzionamento del meccanismo di correzione in caso di deviazioni dall'obiettivo del bilancio strutturale in pareggio, e la definizione degli eventi eccezionali che consentono scostamenti dall'obiettivo programmatico.

Il principio dell'equilibrio dei bilanci è definito, nel nuovo quadro normativo, in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento europeo, in termini strutturali e prevede l'obbligo per il governo di assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine (MTO), o comunque il rispetto del percorso di

¹ L. Cost. n. 1/2012.

² L. n. 243/2012.

avvicinamento programmato verso tale obiettivo con effetto dal 2014. I valori programmatici sono quindi indicati *ex ante* nei documenti di programmazione ed è valutato *ex post* il loro effettivo rispetto.

Tra gli obiettivi di finanza pubblica, maggiore attenzione è riservata al parametro del debito pubblico che trova esplicita evidenza tra gli obiettivi indicati nei documenti di programmazione. In particolare, si dispone che, nell'ipotesi in cui sia superato il limite di riferimento europeo (60 per cento del PIL), in sede di definizione degli obiettivi di bilancio si debba tenere conto della necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza rispetto a tale valore secondo quanto previsto dal medesimo ordinamento europeo.

Il quadro delle regole fiscali è rafforzato ulteriormente da una regola sulla spesa delle Amministrazioni pubbliche. In particolare, si stabilisce che il tasso annuo programmato di crescita della spesa non possa superare quello previsto in applicazione delle regole europee (*expenditure benchmark*) e che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio indichino, per il triennio di riferimento, il livello della spesa delle Amministrazioni pubbliche compatibile con il rispetto di questo vincolo³.

Le deroghe al principio dell'equilibrio di bilancio sono espressamente previste dalla stessa normativa e stabiliscono la possibilità di scostamenti temporanei del saldo strutturale dagli obiettivi programmatici esclusivamente nei casi di: *i*) grave recessione economica; *ii*) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, incluse le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese. Al fine di evitare un utilizzo discrezionale di tale deroga è stabilito che eventuali scostamenti temporanei dagli obiettivi per fronteggiare gli eventi sopra descritti siano ammessi su richiesta del Governo, sentito il parere della Commissione europea, e soggetti ad autorizzazione delle due Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti. Contestualmente alla richiesta formulata dal Governo, dovranno essere aggiornati gli obiettivi di finanza pubblica con un'apposita relazione e indicato il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico.

È inoltre rafforzata l'attenzione sulle attività di monitoraggio e controllo degli andamenti di finanza pubblica attraverso l'obbligo per il Governo di dare comunicazione alle Camere qualora emerga il rischio di scostamenti rispetto agli obiettivi programmatici con riguardo al conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche o al saldo strutturale. A consuntivo, sono attribuite alla Corte dei Conti le attività di controllo sulla gestione dei bilanci delle Regioni e degli Enti Locali, nonché delle Amministrazioni pubbliche non territoriali.

Sono infine previsti specifici meccanismi correttivi qualora *ex post* dovessero riscontrarsi scostamenti significativi, secondo la definizione adottata a livello europeo, dei risultati di finanza pubblica rispetto agli obiettivi programmatici e tali da pregiudicare il conseguimento dell'MTO negli esercizi successivi. In questo caso, il Governo è tenuto a indicare, nei documenti di programmazione, le cause e gli interventi correttivi che intende adottare per riportare il saldo strutturale al valore dell'MTO. Le misure dovranno essere definite per i sotto settori della PA anche in relazione alla quota di sfioramento loro attribuibile.

³ Per una trattazione esaustiva dell'applicazione delle regole si rimanda al capitolo 3.

In relazione alle specifiche caratteristiche di ciascun livello di governo e alle funzioni che esso svolge nel contesto istituzionale italiano, il principio dell'equilibrio dei bilanci e il sistema di regole fiscali è ulteriormente dettagliato. In analogia a quanto previsto per il complesso delle Amministrazioni pubbliche, il principio di equilibrio per il bilancio dello Stato è definito in termini strutturali e prevede che il valore del saldo netto da finanziare o da impiegare (definito dalla differenza tra le entrate e le spese finali) debba risultare coerente, per ciascun anno, con gli obiettivi programmatici stabiliti nei documenti di programmazione. Il principio dell'equilibrio di bilancio è invece declinato in termini nominali per gli Enti territoriali. Per tali Enti, l'equilibrio si considera realizzato quando, sia in fase di programmazione che di rendiconto, i bilanci registrino un valore non negativo, in termini di competenza e di cassa: *i*) del saldo tra le entrate finali e le spese finali; *ii*) del saldo tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti. Per questi Enti si conferma la possibilità di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese di investimento, purché sia contestualmente definito un piano di ammortamento e assicurato il rispetto dell'equilibrio per il complesso degli enti di ciascuna Regione.

Per assicurare il necessario coordinamento tra i diversi livelli di governo ai fini del conseguimento degli obiettivi di indebitamento e debito delle Amministrazioni pubbliche è previsto che, con criteri analoghi a quelli dello Stato, possano essere richiesti agli Enti territoriali ulteriori contributi oltre quanto previsto dall'ordinario rispetto del principio di equilibrio. È inoltre disposto che, nelle fasi sfavorevoli del ciclo economico e in caso di eventi eccezionali, lo Stato contribuisca al finanziamento dei servizi essenziali e delle prestazioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali forniti da altri livelli di governo in relazione alla quota di entrate proprie degli Enti decentrati influenzata dal ciclo economico. Simmetricamente, è previsto che gli stessi Enti contribuiscano alla riduzione del debito pubblico nelle fasi favorevoli della congiuntura, in una misura che dipende dalla propria quota di entrate sensibili al ciclo economico.

In materia di bilancio dello Stato, la riforma (che dovrà essere ulteriormente dettagliata con le opportune modifiche da apportare alla legislazione ordinaria di contabilità e finanza pubblica) mira a rafforzare il ruolo allocativo e programmatico di questo strumento. A tal fine, è stata attribuita natura sostanziale alla legge di bilancio (che prima non poteva disporre innovazioni alla legislazione vigente) e ricondotto nell'ambito della stessa legge il contenuto della attuale legge di stabilità. Ciò favorisce un esame più approfondito dell'intera dimensione del bilancio pubblico, anziché delle sole modifiche recate dalla manovra di fine anno, evidenziando gli impieghi alternativi che delle risorse pubbliche potranno essere disposti sotto il vincolo di bilancio fissato in coerenza con gli obiettivi più ampi di indebitamento netto. Per assicurare il necessario livello di trasparenza circa le innovazioni disposte è previsto che tale legge sia articolata in due distinte sezioni: l'una, in cui sono indicate le previsioni tendenziali e, l'altra, in cui sono esplicitamente riportate le innovazioni legislative e i loro effetti finanziari. Le regole concernenti gli Enti locali e le Regioni e le disposizioni in materia di bilancio dello Stato entrano in vigore dal 2016.

In linea con quanto richiesto dalla normativa europea, è, infine, disposta l'istituzione presso le Camere dell'Ufficio parlamentare di bilancio che opera con autonomia funzionale e indipendenza di giudizio. L'organismo è dotato di un proprio bilancio e di risorse predeterminate dalla stessa legge a decorrere dal 2014. Esso effettua analisi, verifiche e valutazioni su: *i)* le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, *ii)* l'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo, *iii)* gli andamenti di finanza pubblica, anche ripartiti per sotto settore, e l'osservanza delle regole di bilancio, *iv)* la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo, *v)* l'attivazione e l'utilizzo dei meccanismi correttivi e sullo scostamento dagli obiettivi per il verificarsi degli eventi eccezionali.

VII.2 LE REGOLE DI BILANCIO

Le nuove regole richieste a livello europeo e recepite al livello nazionale si affiancano alle altre regole fiscali, a garanzia della disciplina di bilancio, già esistenti nel quadro di *fiscal governance* italiano: il Patto di Stabilità Interno, con cui sono individuate le modalità attraverso cui gli Enti locali e le Regioni concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e 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.

Il Patto di Stabilità Interno⁴ (PSI) definisce i vincoli specifici che gli Enti territoriali 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. Il Patto dispone una regola definita in termini di saldo di bilancio⁵ per i Comuni e le Province e un vincolo alla crescita nominale della spesa finale per le Regioni.

Con la Legge di Stabilità per il triennio 2013-2015⁶ restano invariati gli obiettivi del PSI, mentre si riducono i trasferimenti agli enti locali così come previsto dalle misure relative alla *spending review*. Una novità significativa è rappresentata dall'aggiornamento della base di riferimento per il calcolo dell'obiettivo, data dalla media degli impegni di spesa di parte corrente registrati

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ L. n. 228/2012.

nel triennio 2007-2009. L'aggiornamento della base di calcolo introduce inoltre un elemento di valutazione della virtuosità degli enti: agli Enti locali che hanno ridotto gli impegni di spesa corrente nell'esercizio finanziario 2009 è attribuito un obiettivo meno stringente rispetto a quello degli enti che hanno, invece, incrementato la spesa corrente nello stesso anno. La Legge di Stabilità 2013 ha confermato che, a decorrere dal 2013, sono assoggettati al PSI oltre le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, anche i Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti. A decorrere dal 2014 sono inoltre assoggettate al PSI le Unioni di Comuni formate dagli enti con popolazione fino a 1.000 abitanti e, appena saranno definite le relative modalità con decreto interministeriale, anche le aziende speciali, le istituzioni e le società *in house* affidatarie dirette della gestione di servizi pubblici locali.

Per quanto riguarda il regime delle deroghe, le norme che disciplinano il Patto di Stabilità Interno 2013 introducono alcune modifiche al previgente quadro di riferimento, prevedendo ulteriori deroghe relative alle risorse provenienti dalle contabilità speciali delle Regioni colpite dal sisma del 20 e del 29 maggio 2012 e alle spese sostenute con risorse proprie, provenienti da erogazioni liberali e donazioni da parte di soggetti privati, dagli enti locali colpiti dal medesimo evento sismico. Rimangono, comunque, ancora escluse dal computo del saldo finanziario le voci relative alle risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea, connesse alla dichiarazione di stato di emergenza, oltre che le voci relative alle spese sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione di beni trasferiti nell'ambito del federalismo demaniale e parte delle spese per investimenti infrastrutturali degli Enti locali, limitatamente agli anni 2013 e 2014.

Al rafforzamento del processo di consolidamento e riduzione del rapporto debito pubblico sul PIL, come già previsto dalla normativa vigente⁷, 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 essere⁸, non supera 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. 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 PSI, 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 finanziaria e in

⁷ L. n. 183/2011 articolo 8.

⁸ 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.

termini di competenza euro-compatibile introdotta, quest'ultima, nel 2013 al fine di avvicinare la definizione degli obiettivi con la metodologia ESA95. 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. Resta in gran parte confermato il sistema delle esclusioni previsto dalla Legge di Stabilità 2012⁹.

Oltre al PSI, 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 PSI.

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. Nell'ambito delle misure di *spending review* sono stati previsti interventi nelle aree di spesa nelle quali si rilevano inefficienze gestionali o inappropriately nell'utilizzo delle risorse. Tali misure sono state poi ulteriormente rafforzate con la Legge di Stabilità 2013. Con riferimento alla spesa per l'acquisto di beni e servizi, a decorrere dall'anno 2013 è stata prevista: (i) la riduzione del 10 per cento dei corrispettivi e i corrispondenti volumi d'acquisto di beni e servizi, con possibilità per le Regioni di conseguire gli obiettivi economico-finanziari attesi anche attraverso misure alternative, assicurando, in ogni caso, l'equilibrio del bilancio sanitario; (ii) la rideterminazione del tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici al 4,8 per cento per l'anno 2013 e al 4,4 per cento a decorrere dall'anno 2014. Le misure di razionalizzazione della spesa sanitaria hanno inoltre interessato la riduzione degli acquisti da erogatori privati per prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e di assistenza ospedaliera tale da ridurre la spesa, rispetto al 2011, dello 0,5 per cento per il 2012, dell'1,0 per cento per il 2013 e del 2,0 per cento a decorrere dal 2014.

Per quanto riguarda la spesa farmaceutica, le misure introdotte con la *spending review*, hanno rideterminato in diminuzione il tetto per la spesa farmaceutica territoriale, portandolo dal 13,3 al 13,1 per cento nel 2012. Dal 2013 il tetto è rideterminato all'11,35 per cento. Lo stesso decreto ha introdotto dal 2013 il meccanismo del *pay-back* in caso di superamento del tetto della spesa farmaceutica ospedaliera.

⁹ Art. 32, comma 4, della L. n. 183 del 2011.

La *governance* del sistema della spesa sanitaria

Ai sensi della Costituzione, la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti¹⁰. Nel sistema di *governance* previsto dal vigente ordinamento:

- lo Stato definisce i livelli essenziali di assistenza e garantisce le risorse necessarie, in condizioni di efficienza ed appropriatezza, alla loro erogazione compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica;
- le Regioni organizzano i propri servizi sanitari e garantiscono l'erogazione delle prestazioni.

La sede di definizione di tale *governance* è stata individuata, a partire dal 2000, dalle Intese Stato-Regioni¹¹.

Negli ultimi anni è stata progressivamente implementata nel settore sanitario una strumentazione normativa che ha comportato un salto di paradigma, delineando un sistema non più fondato sulla cosiddetta "aspettativa regionale del ripiano dei disavanzi" da parte dello Stato ma sul principio della forte responsabilizzazione sia delle regioni "virtuose", sia delle regioni con elevati disavanzi. Per queste ultime nell'ambito dei Patti per la salute 2007-2009 e 2010-2012 sono stati previsti specifici Piani di rientro, che la vigente normativa ha confermato anche per il periodo 2013-2015. Con riferimento alla complessa architettura di *governance* implementata in via sintetica si evidenziano:

- il meccanismo dell'incremento automatico delle aliquote fiscali in caso di mancata copertura dell'eventuale disavanzo. Ciò in coerenza con il principio della responsabilizzazione regionale nel rispetto degli equilibri di bilancio;
- il rafforzamento degli strumenti di responsabilizzazione regionale nell'uso appropriato delle risorse sanitarie;
- l'obbligo dell'Accordo fra le Regioni con elevati disavanzi strutturali e lo Stato, contenente un Piano di rientro per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario e un fondo transitorio di accompagnamento, a sostegno delle stesse regioni impegnate nei Piani di rientro dai deficit strutturali. I singoli Piani di rientro individuano ed affrontano selettivamente le cause che hanno determinato strutturalmente l'emersione di significativi disavanzi, configurandosi come veri e propri programmi di ristrutturazione industriale che incidono sui fattori di spesa sfuggiti al controllo delle regioni.

La *governance* implementata in materia sanitaria ha consentito di conseguire negli ultimi anni un significativo rallentamento della dinamica della spesa. Infatti, a fronte di una variazione media annua della spesa sanitaria pari al 7% nel periodo 2000-2006, nel successivo periodo 2006-2012 la variazione media annua è risultata pari all'1,4%; in particolare tanto nel 2011, quanto nel 2012 si è registrato un decremento del livello di spesa rispetto all'anno precedente.

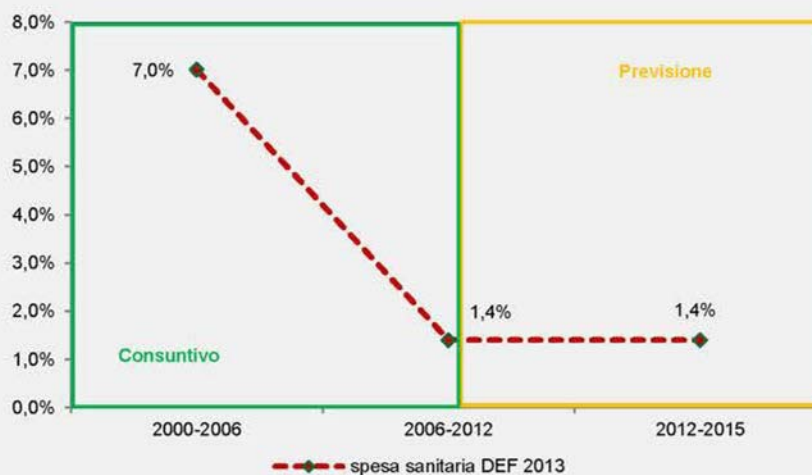
SPESA SANITARIA 2006 – 2012 (valori in milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Spesa sanitaria	101.754	102.220	108.891	110.474	112.526	111.593	110.842
Variazioni %		0,5	6,5	1,5	1,9	-0,8	-0,7

Nel prossimo triennio dovrebbe confermarsi tale dinamica, anche per effetto delle manovre previste nel settore¹² che prevedono, tra l'altro, una riorganizzazione del sistema sanitario anche per effetto della razionalizzazione della rete ospedaliera.

¹⁰ Art 32 Cost..

¹¹ L. n.131/2003 art. 8, c. 6, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione.

TASSO DI VARIAZIONE MEDIO ANNUO SPESA SANITARIA (1)


1) Per il periodo 2013-2015 il dato di spesa rappresentato nel grafico tiene conto anche degli effetti della sentenza n. 187 della Corte Costituzionale, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione in materia di introduzione di nuovi ticket, per un importo di 2.000 milioni di euro dal 2014, prevista dal decreto legge n. 98/2011. La predetta illegittimità è stata rilevata con riferimento allo strumento indicato dalla norma (un regolamento), in quanto lo Stato può esercitare la potestà regolamentare solo nelle materie nelle quali abbia competenza esclusiva. Pertanto, allo stato, in assenza di una disposizione alternativa, è stato necessario incrementare il livello di spesa di 2.000 milioni di euro a decorrere dal 2014.

Si osserva inoltre che, a partire dall'anno in corso, nella definizione dei fabbisogni sanitari verrà applicata la metodologia dei costi *standard*¹³. Trattasi di metodologia che, nel confermare l'attuale programmazione finanziaria e il relativo contenimento della dinamica di spesa, migliora l'assetto istituzionale, anche di raffronto tra le varie Regioni, sia in fase di riparto di risorse, sia per l'analisi delle esistenti inefficienze o inadeguatezze, fornendo un ulteriore substrato istituzionale alla programmazione in atto.

Sempre in materia di attuazione del federalismo fiscale, la normativa concernente l'armonizzazione dei bilanci¹⁴, rappresenta un ulteriore miglioramento dei vigenti procedimenti contabili nel settore sanitario: di particolare rilievo sono le disposizioni dirette a garantire, nel bilancio regionale, un agevole individuazione dell'area del finanziamento sanitario, e a disciplinare, nell'ambito del bilancio sanitario regionale, la contabilità delle cosiddette gestioni sanitarie accentrate presso le regioni (quote di finanziamento del SSN non attribuite alle aziende, ma gestite direttamente presso le regioni), il consolidamento regionale dei conti sanitari, specifiche deroghe alle disposizioni civilistiche al fine di tenere conto della specificità degli enti di cui trattasi, nonché la trasparenza dei flussi di cassa relativi al finanziamento sanitario.

¹² Introdotte dal D.L. n. 98/2011, dal D.L. n. 95/2012 (*spending review*) e dalla L. n. 228/2012.

¹³ In attuazione del D.Lgs. n.68/2011 in materia di federalismo fiscale.

¹⁴ D. Lgs. n.118/2011.

In sintesi, la costruzione di benchmark di spesa e di qualità, l'omogeneizzazione dei documenti contabili, la previsione di sanzioni in caso di deficit, hanno delineato un sistema fondato sul corretto principio della piena responsabilizzazione delle regioni. La complessiva architettura sopra rappresentata è stata ulteriormente rafforzata attraverso il potenziamento del sistema di monitoraggio trimestrale dei fattori di spesa, svolto a livello centrale con un dettaglio analitico a livello di singola Azienda sanitaria. Il potenziamento delle capacità analitiche e di controllo della spesa sanitaria si è conseguentemente tradotto anche nel potenziamento di strumenti di previsione sempre più efficaci e congrui ai fini della programmazione finanziaria, tant'è che con riferimento ai documenti di finanza pubblica quanto meno dell'ultimo quinquennio i livelli di spesa effettivamente registrati a consuntivo sono risultati costantemente contenuti nell'ambito di quanto programmato, contribuendo, il settore in esame, al complessivo progressivo processo di stabilizzazione della finanza pubblica ed in particolare di contenimento della dinamica della spesa pubblica.

PAGINA BIANCA