CORTE DEI CONTI

Sezioni riunite in sede di controllo

Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge di stabilità per l'anno 2016

Commissioni bilancio riunite
del Senato della Repubblica e
della Camera dei deputati

novembre 2015

CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI
SUL DISEGNO DI LEGGE DI STABILITÀ PER L'ANNO 2016

La

Corte dei Conti

N. 16/SSRRCO/AUD/15

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Raffaele SQUITIERI
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione
Mario FALCUCCI, Adolfo T. DE GIROLAMO, Angelo BUSCEMA, Ennio COLASANTI, Salvatore SFRECOLA, Gaetano D'AURIA, Carlo CHIAPPINELLI;

Consiglieri
Giovanni COPPOLA, Marco PIERONI, Anna Maria LENTINI, Mario NISPI LANDI, Enrico FLACCADORO, Massimo ROMANO, Vincenzo PALOMBA, Giacinto DAMMICCO, Luisa D'EVOLI, Paola COSA, Adelisa CORSETTI, Oriana CALABRESI, Donatella SCANDURRA, Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe M. MEZZAPESA, Salvatore TUTINO, Angela PRIA.

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni e integrazioni;

Visti gli artt. 7 e 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazione e integrazioni;

Uditi, nell'adunanza del 2 novembre 2015, i relatori: Cons. Mario Nispi Landi, Cons. Enrico Flaccadoro, Cons. Salvatore Tutino e Cons. Giuseppe M. Mezzapesa;

DELIBERA

è approvato il testo per la "Audizione sul disegno di Legge di Stabilità 2016".

I RELATORI

Mario Nispi Landi

Enrico Flaccadoro

Salvatore Tutino

Giuseppe M. Mezzapesa

IL PRESIDENTE

Raffaele Squitieri

Depositato in segreteria in data 3 novembre 2015

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

INDICE

Introduzione 5

La legge di stabilità per il 2016: la composizione della manovra 7

La manovra sulle entrate 8

Gli interventi sulla spesa 13

Le misure sulle Amministrazioni centrali 13

I tagli alle missioni e altre misure di riduzione della spesa 14

La razionalizzazione degli acquisti 14

Il contenimento delle spese in conto capitale e le dismissioni 16

La spesa per il pubblico impiego 17

Pensioni e ammortizzatori sociali 20

Le Amministrazioni locali 23

Le misure per gli enti territoriali 23

La spesa sanitaria, la centralizzazione degli acquisti, l'aggiornamento dei LEA e il rientro dei disavanzi delle strutture ospedaliere 26

Le misure per accelerare gli investimenti 29

Considerazioni conclusive 30

Tavole e Appendici 33

Introduzione

1.

Nella valutazione del disegno di legge di stabilità, che dà attuazione alla programmazione economico-finanziaria esposta nella Nota di aggiornamento del Def, non si può prescindere dal quadro di incertezza che caratterizza l'economia internazionale. Esso è destinato a riverberarsi, nell'orizzonte della previsione, su un'economia italiana la cui ripresa, dopo una così lunga fase recessiva, è per ora basata su dati incoraggianti ma non univoci.

Il rallentamento dell'area dei paesi emergenti, che ha sostenuto la domanda mondiale nel lungo periodo di contrazione dell'economia europea, costituisce, infatti, un rischio evidente per il consolidamento della ripresa in corso. Una politica fiscale più accomodante come quella oggetto della manovra mira, da questo punto di vista, a bilanciare un possibile indebolimento della domanda estera con un maggiore contributo di consumi e investimenti.

Il rischio di deflazione e di interruzione della ripresa in atto, con le relative implicazioni per la sostenibilità del debito, è, del resto, ben presente nel dibattito di politica economica e argomento di attenzione da parte delle Istituzioni europee, come confermato dalle valutazioni espresse, proprio in questi giorni, dal Governatore della Banca centrale europea: nel rilevare come l'inflazione europea resti al di sotto del *target* prefissato, è stata annunciata l'intenzione di ricorrere già nel breve termine all'utilizzo di ulteriori strumenti di espansione monetaria.

Appare, pertanto, condivisibile la preoccupazione del Governo di non incidere in senso negativo sulle prospettive del Paese, muovendo in direzione di un'ulteriore revisione della strategia di *fiscal policy* e degli obiettivi di convergenza verso l'equilibrio strutturale di bilancio.

Una revisione funzionale a consolidare la ripresa appena avviata e ad accelerare il rientro verso i livelli di attività economica pre-crisi.

Come in occasione della legge di stabilità dello scorso anno, si è deciso, dunque, di accompagnare la conservazione di un profilo discendente dell'indebitamento nominale con l'adozione di misure di tipo espansivo, assumendo consapevolmente un rallentamento della convergenza verso l'equilibrio.

Secondo la valutazione del Governo, l'ulteriore rimodulazione del percorso di rientro del disavanzo pubblico consentirebbe di elevare il tasso di crescita del Pil all'1,6 per cento nel biennio 2016-17 e di conseguire un vantaggio complessivo di prodotto di circa un punto al 2019. A fronte di tale vantaggio atteso, il più lento miglioramento dei conti pubblici conserverebbe, pur sempre, un avanzo primario in crescita dello 0,5 per cento in media annua nel periodo considerato (contro lo 0,7 per cento annuo prospettato nel Def dello scorso aprile).

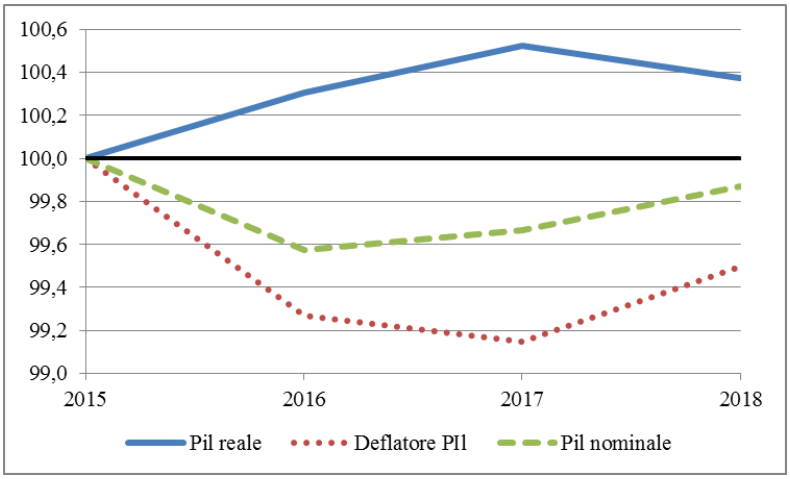
Nel quadro macroeconomico programmatico della Nota di aggiornamento, il Governo stima che alla fine del quarto anno, a seguito delle misure assunte con la legge di stabilità, il Pil sarà di circa 0,9 punti superiore al livello tendenziale. Dagli interventi di sostegno all'economia deriverebbero 1,5 punti in più di Pil in termini cumulati (0,4 per cento in media all'anno). L'effetto più espansivo è attribuito alla disattivazione delle clausole di salvaguardia, con un impatto complessivo di 1,2 punti sul Pil reale. Effetti espansivi per circa mezzo punto nel complesso sono, inoltre, stimati per le altre misure programmate di sgravio fiscale e di incentivo.

Una riduzione della crescita deriverebbe dalle misure di copertura, suddivise in misure di revisione della spesa e degli sgravi fiscali e misure finanziarie: 0,4 punti nei quattro anni per entrambi gli aggregati, 0.8 punti percentuali in totale.

La manovra porterebbe la crescita del Pil all'1,6 per cento nel 2016 e 2017, 1,5 per cento nel 2018 e 1,3 per cento nel 2019.

La valutazione degli Istituti indipendenti conferma l'effetto espansivo della manovra, ma ne ridimensiona in parte gli effetti. L'impulso massimo sulla crescita verrebbe raggiunto nel 2017, con un aumento cumulato di 0,5 punti rispetto allo scenario tendenziale. A fine periodo, tale incremento si ridurrebbe lievemente, scendendo a 0,4 punti. Risulterebbero sempre maggiori gli effetti indotti sul tasso di inflazione, che nel periodo diminuirebbe, in termini di deflatore del Pil, fino a 0,8 punti nel 2017 e di 0,5 punti nel dato cumulato di fine periodo. Conseguentemente, nella stima degli Istituti il valore del Pil nominale si manterrebbe, dopo l'attuazione della manovra, al di sotto di quanto prefigurato nel quadro tendenziale. Gli impulsi espansivi trasmessi dal disegno di legge di stabilità sarebbero, peraltro, più rilevanti quando riferiti alla sola domanda interna, il cui contributo alla crescita aumenterebbe di 0,4 punti già nel 2015 e di 0,7 punti nell'intero periodo. Per quanto riguarda l'indebitamento, nella valutazione dei tre Istituti il maggiore disavanzo indotto dalla manovra è pari, nella media annua, a 0,8 punti.

Effetti cumulati della manovra di finanza pubblica



Fonte: CER- REF- PROMETEIA, Previsione di consenso.

Questo scambio fra maggiore crescita, da una parte, e minore velocità di riduzione del deficit, dall'altra, costituisce il cardine della strategia di politica di bilancio che la legge di stabilità propone. Una scelta che muove dalla assunzione che il miglior andamento dell'economia, manifestatosi nel corso del 2015, sia riconducibile anche al minor grado di restrizione fiscale deciso lo scorso anno e all'effetto positivo che esso ha cominciato ad avere sull'andamento della domanda interna.

La legge di stabilità per il 2016: la composizione della manovra

2.

Come indicato nella Nota, con la manovra il Governo si avvale pienamente del margine previsto per l'attivazione delle riforme strutturali, che consente una deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT) dello 0,5 per cento, a fronte dello 0,4 indicato nel Def – Programma di Stabilità; sconta, inoltre, l'attivazione della "clausola degli investimenti" per le spese di cofinanziamento di progetti finanziati a valere sui fondi strutturali europei, da cui deriva un ulteriore margine di 0,3 punti di Pil.

Come era stato anticipato nella Nota, le risorse così rese disponibili sono destinate a imprimere un'azione di stimolo sull'economia, con particolare attenzione all'occupazione, agli investimenti privati, all'innovazione tecnologica, all'efficienza energetica ed al sostegno all'economia meridionale.
Un ulteriore margine dello 0,2 per cento, al momento non scontato nei saldi, che potrebbe derivare dal riconoscimento da parte della Commissione Europea dei costi eccezionali relativi all'accoglienza degli immigrati, permetterebbe di anticipare al 2016 ulteriori interventi di sgravio della tassazione sulle imprese e di riduzione del carico fiscale sui pensionati.
La manovra proposta dal Governo corrisponde a quanto anticipato nella Nota: il finanziamento in disavanzo è pari a 14,6 miliardi nel 2016. Esso crescerebbe ad oltre 17,7 miliardi ove fosse accolta dalle autorità comunitarie la richiesta di poter sottrarre dalle spese quelle connesse al fenomeno migratorio che ha assunto in questi anni un rilievo, e un conseguente onere, straordinario. Rispetto al quadro tendenziale, nel 2017 e nel 2018 il disavanzo cresce rispettivamente di 19,2 e 16,2 miliardi.

La legge di stabilità integrata con la legge di bilancio dispone interventi per circa 28,6 miliardi nel primo anno, 32,3 miliardi nel 2017 e 30,2 miliardi nel 2018. Si tratta di importi lordi che ricomprendono anche l'utilizzo particolarmente ampio di somme già scontate nel quadro tendenziale e contenute in appositi fondi.

Le misure sulle entrate comportano una riduzione netta di gettito per poco più di 18 miliardi nel 2016; importo che cresce, rispettivamente, a 22,4 e 21,9 miliardi nel biennio successivo. Un andamento crescente da ricondurre, come si dirà più avanti, soprattutto

alla sterilizzazione delle clausole di salvaguardia introdotte con le leggi di stabilità per il 2014 e per il 2015.

Le spese presentano un decremento netto di circa 3,5 miliardi nel 2016 (2,5 miliardi di spesa corrente e 1,1 miliardi di quella in c/capitale). Nel biennio successivo la flessione si fa più netta: nel 2018 il taglio delle spese correnti è doppio (5,7 miliardi), mentre si mantiene più limitato il contributo che proviene dalla revisione delle spese di parte capitale.

Guardando alla dinamica della spesa per livelli di governo, nel 2016 la flessione interessa sia le Amministrazioni territoriali che quelle centrali (seppure queste ultime per importi inferiori del 50 per cento rispetto a quelli delle amministrazioni locali e con un aumento della spesa corrente netta); nel biennio successivo, invece, all'impegno crescente delle Amministrazioni locali (che vedono innalzato l'obiettivo riduttivo a 4,6 miliardi nel 2017 e a 5,7 miliardi nel 2018) fa riscontro una crescita della spesa di quelle centrali, per le quali i tagli di spesa in conto capitale solo in parte controbilanciano l'aumento delle poste correnti nette (un andamento che, nel 2017, è da ricondurre soprattutto all'inserimento nella previsione di un incremento dello stanziamento al fondo per la riduzione della pressione fiscale per 871 milioni).

La manovra sulle entrate

3.

Sul versante delle entrate, la manovra per il 2016 – come ricordato pari a poco più di 18 miliardi di riduzione di gettito – è l'effetto di sgravi (23,8 miliardi) solo in minima parte compensati da inasprimenti impositivi (5,7 miliardi).

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

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

4.

Come nella legge di stabilità 2015, anche in quella per il 2016 le misure sulle entrate appaiono orientate in due direzioni: rilanciare l'offerta, favorendo la ripresa della produzione; sostenere la domanda, creando spazi all'aumento del reddito disponibile e alla crescita dell'occupazione.

Nel perseguirle, ci si concentra su tre obiettivi.

Quello della riduzione del cuneo fiscale impegna risorse pari, complessivamente, a circa 5 miliardi nel triennio della previsione, configurandosi come una sorta di integrazione del più ambizioso intervento (oltre 50 miliardi) operato dalla legge di stabilità 2015. Ne è interessata soprattutto la componente contributiva, a seguito della proroga (sia pure di entità e durata più contenute, rispetto all'anno scorso) dell'abbattimento degli oneri previdenziali a carico dei datori di lavoro, per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nell'arco del 2016. Di dimensioni più limitate risulta, invece, lo sgravio operato sulla componente tributaria, realizzato attraverso il ripristino (e l'estensione) della tassazione agevolata ai fini Irpef dei premi di produttività elargiti ai dipendenti del settore privato. Le due misure (nonché quella che estende l'area di esenzione Irpef ad alcuni interventi del *welfare* aziendale) appaiono intese a ridurre il costo del lavoro per l'impresa e a ridimensionarne la distanza dalla retribuzione netta percepita dal lavoratore.

Il secondo obiettivo è quello del sostegno alle famiglie, che impegna circa 50 miliardi di risorse nell'arco di tempo della previsione. Ad esso risultano direttamente riconducibili le due misure più rilevanti di tutta la manovra sulle entrate: la parziale disattivazione delle clausole di salvaguardia introdotte dalle leggi di stabilità 2014 (riduzione delle *tax expenditures*) e 2015 (aumenti di IVA e accise sui prodotti petroliferi) e l'abolizione della Tasi sull'abitazione principale. Tale obiettivo è rinvenibile anche in altri interventi di sgravio Irpef: la già richiamata tassazione ridotta dei premi di produttività e la proroga del regime di detraibilità delle spese relative alla ristrutturazione e alla riqualificazione energetica degli edifici e all'acquisto di mobili.

Un terzo obiettivo, infine, può essere individuato nel sostegno assicurato a diversi segmenti dell'attività produttiva, cui sono destinati sgravi fiscali e contributivi netti di poco inferiori, per il triennio 2016-18, a 14 miliardi. Ne sono interessati, innanzitutto, gli operatori di ridotte dimensioni del lavoro autonomo e della piccola impresa individuale (in misura di poco inferiore a 1 miliardo nel triennio), per effetto della riformulazione (la terza in quattro anni) del regime forfettario riservato ai contribuenti "minimi", oltreché per l'aumento della deduzione forfettaria riconosciuta sull'imponibile Irap e per la proroga del blocco dell'aliquota contributiva relativa alla gestione separata. Più significativi (circa 1,5 miliardi) risultano, invece, gli interventi indirizzati specificamente alle imprese agricole (che fruiscono dell'abolizione dell'Irap e dell'IMU sui terreni

agricoli). Ma i benefici più rilevanti (oltre 12 miliardi nel triennio) riguardano le medio-grandi realtà produttive, su cui si concentrano tre tipologie di sgravio: l'abolizione dell'IMU sugli "imbullonati" (i macchinari delle imprese), la possibilità di ammortizzare fino al 140 per cento della spesa per gli acquisti di macchinari effettuati fino alla fine del 2016 e il taglio di 3,5 punti dell'aliquota Ires a decorrere dal 2017 (in parte anticipabile al 2016, ove trovasse riconoscimento in sede europea la "clausola migranti"). Peraltro, la grande impresa risulta destinataria, con effetti decorrenti dal 2019, di un dimezzamento (da 10 a 5 anni) del periodo di ammortamento del valore dell'avviamento risultante da operazioni straordinarie, per uno sgravio fiscale dell'ordine di 1,8 miliardi distribuiti su un decennio. Infine, vaste aree del mondo produttivo dovrebbero trarre indiretto beneficio dagli effetti di sostegno della domanda derivanti dalla proroga della detraibilità delle spese di ristrutturazione edilizia e di risparmio energetico, nonché dal mancato aumento delle aliquote dell'Iva e delle accise.

5.

Nell'avanzare prime valutazioni, conviene soffermarsi su due aspetti della manovra.

Il primo riguarda la rilevanza delle tre clausole di salvaguardia disattivate dalla legge di stabilità che, da sole, spiegano quasi il 60 per cento delle riduzioni di prelievo quantificate per il triennio e i tre quarti degli sgravi intestati alle famiglie. La legge di stabilità abroga la clausola che avrebbe dovuto garantire la revisione delle *tax expenditures*, introdotta dalla legge di stabilità per il 2014 e parzialmente disattivata dalla legge di stabilità 2015; abroga una seconda - introdotta dalla legge di stabilità 2015 e disattivata, limitatamente all'anno in corso, dal DL 153 del 2015 - recante l'aumento di accise a garanzia di una misura di contrasto all'evasione (l'estensione del *reverse charge* alla grande distribuzione) non avallata dalla Commissione europea; disinnesca limitatamente al 2016, infine, la clausola – introdotta dalla legge di stabilità 2015 - imperniata su progressivi aumenti di aliquote IVA e su un ulteriore inasprimento delle accise a partire dal 2018.

Nel quadro tendenziale di finanza pubblica disegnato dal Def, le tre clausole recavano aumenti di prelievo "a tempo" (72 miliardi fra il 2016 e il 2018), talché l'intervenuta disattivazione (per oltre 37 miliardi) si configura, sul piano contabile e normativo, come una riduzione di prelievo. A conclusioni diverse si perviene, invece, sotto il profilo

economico: nella misura in cui i previsti aumenti impositivi non siano stati incorporati nelle aspettative degli operatori (scontandosi, anzi, la disattivazione delle clausole più volte annunciata dall'esecutivo), la loro cancellazione potrebbe incidere in misura limitata sulle decisioni di famiglie e imprese.

Il secondo aspetto riguarda le modalità di compensazione dei Comuni a fronte del mancato gettito prodotto dalle esenzioni IMU/TASI. In proposito, è previsto un incremento di circa 3,7 miliardi di euro per gli anni 2016 e successivi della dotazione del fondo di solidarietà comunale, da ripartire fra i Comuni sulla base del gettito effettivo IMU e Tasi derivante dagli immobili adibiti ad abitazione principale e dai terreni agricoli, relativo all'anno 2015. La soluzione adottata non risulta neutrale, né ai fini della determinazione del gettito complessivo da ristorare né ai fini della sua distribuzione sul territorio. Di fatto, si cristallizza la realtà fiscale del 2015, prescindendo sia dalle variazioni che possono intervenire sulla base imponibile, sia dal maggior gettito potenziale acquisibile da ciascun Comune facendo leva sugli spazi di autonomia fiscale ancora disponibili. Al riguardo, sono indicativi i risultati di un'analisi riferita al 2013 (anno in cui vigeva l'IMU): lo "sforzo fiscale" residuo, a disposizione per aumentare il gettito della tassazione immobiliare, interessava quasi l'80 per cento dei Comuni e riguardava oltre il 70 per cento dell'imponibile da abitazione principale. Si viene così a sterilizzare la più importante leva fiscale a disposizione dei Comuni, riducendo il grado di autonomia impositiva delle Amministrazioni locali, con un impatto sul territorio che penalizzerebbe le realtà che meno avevano spinto sugli aumenti di aliquota. Peraltro, i vincoli che la manovra introduce alle scelte tributarie delle Amministrazioni territoriali risultano accentuati a causa del previsto blocco, limitatamente al 2016, del potere di deliberare aumenti dei tributi e delle addizionali ad essi attribuite e delle eccezioni fissate. Queste ultime, in particolare, sono suscettibili di accentuare le distorsioni che già configurano un panorama fortemente differenziato del fisco sul territorio. Anche perché si tratta di eccezioni ampie, che coinvolgono le otto Regioni in *deficit* sanitario (che potranno aumentare Irap e addizionale Irpef), gli enti locali in dissesto e predissesto (sono 133 le Amministrazioni locali interessate fra il 2012 e il 2015 di cui 73 in dissesto) e la generalità dei Comuni per quanto riguarda la tassa sui rifiuti (TARI), esclusa espressamente dal blocco.

6.

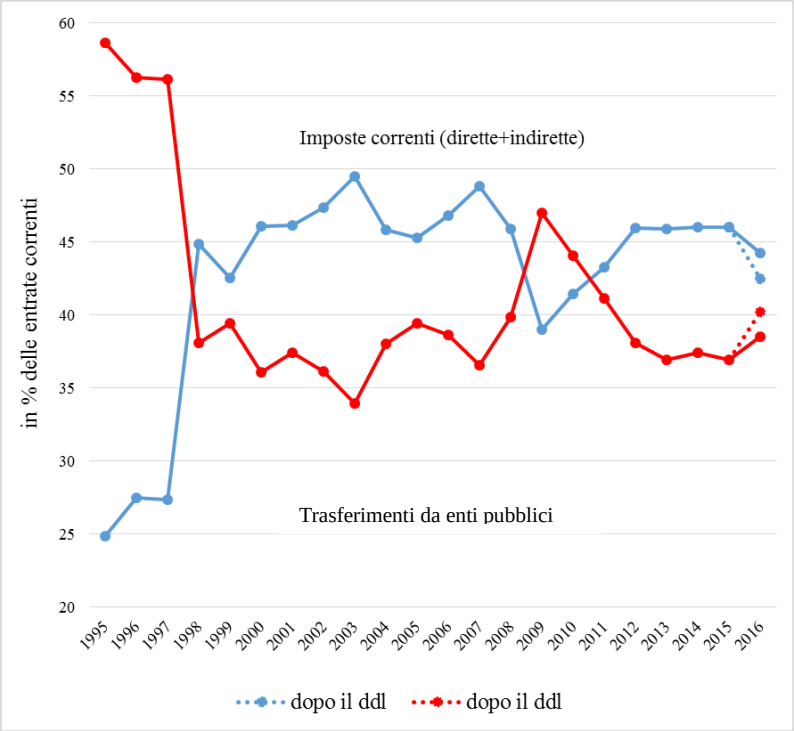
La manovra sulle entrate sconta alcune incertezze.

Innanzitutto, l'acuirsi di quelle sul gettito futuro, riconducibili al crescente ricorso a clausole di salvaguardia. Scontando gli effetti della legge di stabilità 2016, le clausole relative al triennio 2017-19 ammontano ad oltre 54 miliardi (quasi interamente adeguamenti delle aliquote IVA); ad essi si aggiungono i 2 miliardi dell'unica clausola introdotta dalla legge di stabilità 2016 (volta a garantire l'acquisizione del maggior gettito atteso dalla *voluntary disclosure).* Situazione che sarà da affrontare, facendo leva su maggiori entrate o su una riduzione di spesa pubblica comprimendo gli spazi della politica fiscale.

In secondo luogo, le difficoltà di un sistema di prelievo riferito a fonti di gettito "*una tantum"* o di prelievo sostitutivo che si concretizzano in un anticipo di gettito futuro in cambio di un ridimensionamento della pretesa erariale. Si tratta, nell'insieme, di circa 3 miliardi (concentrati quasi completamente sul 2016), attesi dalle gare del comparto giochi e scommesse e dalla *voluntary disclousure*, oltreché dalla reiterazione di operazioni di rivalutazione dei beni d'impresa e di rideterminazione dei valori di acquisto di terreni e partecipazioni.

Nell'eventualità che le amministrazioni territoriali siano indotte a compensare l'ulteriore riduzione dei trasferimenti con un aumento dell'imposizione decentrata, si potrebbe verificare che l'autonomia impositiva degli enti locali si indirizzi sui non residenti, riducendo la corrispondenza tra soggetti beneficiari dei servizi e contribuenti, e che i redditi da lavoro (che esprimono oltre il 70 per cento della base imponibile dell'addizionale comunale Irpef), e quelli da impresa (Irap) siano esposti a un maggior prelievo, con uno "scambio" che finirebbe per penalizzarli rispetto a un prelievo patrimoniale appena abbattuto (Tasi prima casa e Imu sugli "imbullonati").

Il grado di "autonomia tributaria" delle Amministrazioni locali dopo il disegno di legge di stabilità 2016



Gli interventi sulla spesa

7.

Le misure sulle Amministrazioni centrali

Nel 2016 le misure contenute nella legge di stabilità determinano una variazione netta della spesa delle Amministrazioni centrali di poco superiore al miliardo. Tale flessione è il combinato disposto dell'operare di diverse misure: alcune destinate ad assicurare un'azione di contenimento della spesa, altre volte a rispondere ad esigenze inderogabili o a finanziare (anche ricorrendo a fondi già stanziati e scontati nel quadro tendenziale) interventi di particolare valenza sociale. Nel biennio successivo, la prevalenza delle maggiori spese comporta un'inversione del risultato, con un peggioramento del contributo ai saldi di finanza pubblica particolarmente consistente. Va, tuttavia, rilevato come su questo risultato pesino gli accantonamenti al fondo per la politica economica e a quello per la riduzione della pressione fiscale.

Le misure volte al contenimento della spesa comportano, nelle valutazioni del Governo, un miglioramento dell'indebitamento netto di poco meno di 2,7 miliardi nel 2016, che si riduce a 1,8 e 2 miliardi, nel biennio successivo. Una variazione da ricondurre,

prevalentemente, ad un minor rilievo dei tagli alla spesa in conto capitale nel 2017 e nel 2018 rispetto ai 2 miliardi previsti per il 2016, anche considerando l'effetto di misure di dismissione immobiliare.

Di limitato rilievo, l'incidenza della maggiore spesa per il personale e per i beni culturali. Sono le misure destinate ad interventi di carattere sociale a comportare l'onere netto maggiore, in parte compensate dal contributo alla riduzione dei saldi degli interventi in campo previdenziale.

I tagli alle missioni e altre misure di riduzione della spesa

8.

Le riduzioni di spesa delle Amministrazioni centrali disposte con l'articolo 33 della legge di stabilità sono pari ad oltre 820 milioni nel 2016 e crescono ad oltre un miliardo nel 2018. Sono i tagli relativi ai programmi a garantire un contributo crescente per oltre l'80 per cento concentrato su voci di spesa corrente. Delle 29 missioni interessate, a 4 va ascritto oltre l'83 per cento degli effetti attesi. Sono i Fondi da ripartire a contribuire con le riduzioni maggiori (62 per cento), di cui oltre il 60 per cento a valere sui fondi del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. I restanti tagli incidono per il 10 per cento sulle "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", 6 per cento su le "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" e il 5 per cento su "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto". La forte prevalenza dei "Fondi da ripartire" rende di non immediata lettura la destinazione dei tagli e, di conseguenza, l'impatto effettivo delle misure sull'operare delle Amministrazioni interessate.

Le altre riduzioni previste dall'articolato derivano dal riordino e razionalizzazione di enti e società pubbliche (Formez, SNA, ISA…), da trasferimenti a società di trasporto pubblico, ma soprattutto dalla riduzione di compensi e indennità (patronati, Caaf, giudici di pace) e dai riversamenti di somme giacenti sui bilanci delle scuole.

La razionalizzazione degli acquisti

9.

La manovra, nel solco già tracciato dal DL 66/2014, mira a garantire risparmi di spesa attraverso il rafforzamento dell'obbligo di acquisizione centralizzata delle Amministrazioni pubbliche, sia ampliando il bacino dei soggetti destinatari, sia limitando ulteriormente la possibilità di procedere ad affidamenti al di fuori delle convenzioni.

Si assume che, aumentando la spesa pubblica che transita attraverso le modalità centralizzate, si ottenga un vantaggio complessivo per la spesa pubblica nel suo insieme, cui vanno ad aggiungersi risparmi di sistema derivanti dalla riduzione dei costi correlati alle diverse procedure e all'eventuale contenzioso.

A tal fine, l'art. 28 limita la possibilità di procedere ad affidamenti al di fuori delle convenzioni, o degli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali, per le specifiche categorie merceologiche indicate, solo per approvvigionamenti da altre centrali o a seguito di procedure di evidenza pubblica che prevedano corrispettivi inferiori almeno del 10 per cento rispetto ai migliori corrispettivi indicati nelle predette convenzioni o accordi quadro.

Inoltre, per il triennio 2017-2019, in via sperimentale, la cosiddetta "*outside option*" viene totalmente esclusa, trasformando quella che è considerata una esternalità negativa per le Amministrazioni aderenti alle

centralizzazioni in una esternalità positiva. Tanto per effetto, da un lato, della maggiore competizione delle imprese partecipanti alle iniziative delle centrali di committenza, in assenza di possibili procedure autonome, dall'altro, dell'ampliamento delle Amministrazioni aderenti alle convenzioni.
Si prevede così una riduzione complessiva del prezzo medio applicato a beneficio di tutte le Amministrazioni.
Si amplia anche il bacino dei soggetti destinatari delle norme in materia di accentramento degli acquisti: l'articolato estende gli obblighi d'acquisto centralizzato, nonché tramite MEPA per gli acquisti di beni e servizi sotto soglia comunitaria, anche agli enti previdenziali ed alle agenzie fiscali; si prevede per le società partecipate e municipalizzate qualificabili come stazioni appaltanti ai sensi del codice dei contratti pubblici, la facoltà di adesione alle convenzioni ex art. 26 della legge 488/99 ovvero, in mancanza, l'obbligo di benchmark, nonché la facoltà di adesione agli Accordi quadro; si estendono, agli enti locali, le previsioni già vigenti per regioni ed enti del SSN dal DL 66/2014 riguardanti il sistema di aggregazione della domanda attraverso Soggetti aggregatori, concedendo contestualmente agli stessi enti la possibilità di acquistare beni e servizi per importi inferiori a 1.000 euro senza dover ricorrere al MEPA.
Si stabilisce la possibilità di estendere l'acquisto centralizzato e la negoziazione tramite MEPA anche all'attività di manutenzione.
Infine, allo scopo di evitare la possibilità di defluire dall'accentramento delle acquisizioni, in ragione di una supposta differenza fra le caratteristiche dei beni e servizi in convenzione e quelli ritenuti dalle Amministrazioni adeguati alle proprie esigenze, si dispone di limitare tale confronto alle sole caratteristiche essenziali. Si stabilisce dunque che il MEF, sentita l'ANAC, individui con decreto le caratteristiche essenziali delle prestazioni che saranno oggetto delle convenzioni stipulate da Consip. Nei casi di indisponibilità, l'Autorità, sentito il MEF, individua i prezzi adeguativi della precedente che costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione per il periodo dalla stessa indicato.

Viene introdotto, poi, per tutte le Amministrazioni, l'obbligo di programmare, entro il mese di ottobre di ciascun anno e per il biennio successivo, le acquisizioni di beni e servizi il cui importo superi la soglia di un milione di euro (interessando, secondo dati ANAC, il 10 per cento delle procedure, ma l'80 per cento della relativa spesa).

Le misure previste all'art. 28 assicurerebbero secondo la relazione tecnica, risparmi complessivi pari a 216,4 milioni di euro nell'anno 2016, 697,3 milioni nel 2017 e 697,5 milioni a decorrere dal 2018, ripartiti tra i diversi comparti tenuto conto della quota di spesa per consumi intermedi rilevata da ISTAT nei conti nazionali per il 2014, nonché delle categorie merceologiche potenzialmente coperte da strumenti di acquisto centralizzati.
Non si ascrivono effetti finanziari in relazione agli enti locali, pur attendendosi significativi risparmi di spesa, restando questi ultimi acquisiti ai bilanci degli stessi. Parimenti, non vengono scontati i risparmi relativi alla quota delle Regioni per il 2016, assumendo che gli stessi possano essere utilizzati nell'ambito dei rispettivi bilanci nel rispetto del raggiungimento del pareggio di bilancio. I risparmi degli anni successivi vengono invece applicati nell'ambito delle disposizioni di cui all'art. 34 del disegno di legge, così come quelli previsti per l'intero triennio per gli enti di previdenza nell'ambito delle disposizioni di cui all'art. 33, comma 12.
Infine l'articolo 29 mira a garantire la razionalizzazione anche dei processi di approvvigionamento di beni e servizi in materia informatica nelle P.A., prevedendo che tutti i soggetti inclusi nel comparto P.A. facciano riferimento solo a Consip o ai soggetti aggregatori, comprese le centrali di committenza regionali.
Le misure previste, pur individuando un obiettivo di risparmio pari al 50 per cento della spesa complessiva media del settore informatico relativa al triennio 2013-2015, non scontano alcun effetto sui saldi di finanza pubblica, ritenendosi il risparmio quantificabile in termini assoluti solo a consuntivo. Tutti i soggetti inclusi nell'elenco Istat devono comunque programmare i propri acquisti nel rispetto di detto limite di spesa.

La ripartizione delle riduzioni di spesa tra i Ministeri incide sulle Amministrazioni che nell'esercizio 2014 hanno sperimentato un minore ricorso agli acquisti centralizzati.

Sull'efficacia delle misure inciderà il superamento dei limiti che in questi anni hanno impedito una piena efficacia del ricorso ad acquisti centralizzati nonché la tempistica prevista. Va considerato, infatti, che, fatta eccezione per la limitazione nel 2016 dell'esercizio della "*outside option*" ai corrispettivi inferiori almeno del 10 per cento rispetto ai quelli indicati nelle convenzioni o negli accordi quadro, le altre misure o decorrono dall'anno seguente, con effetti peraltro conseguibili maggiormente nel medio periodo (è il caso della esclusione della predetta clausola), o comunque presuppongono l'adozione in corso d'anno di provvedimenti da cui dipende l'effettivo prodursi dei risparmi previsti (l'obbligo di programmare gli acquisti o l'individuazione con decreto ministeriale delle "caratteristiche essenziali").

La norma condiziona la possibilità di procedere ad acquisti autonomi (qualora il bene o servizio non risulti idoneo per mancanza di caratteristiche essenziali) solo previa autorizzazione specificatamente motivata da parte dell'organo di vertice amministrativo, trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti.
Infine andrebbe valutata l'opportunità di prevedere quest'ultimo adempimento anche per le analoghe procedure autorizzative previste per l'approvvigionamento di beni e servizi informatici (art. 29, comma 4).
Fra le previsioni in tema di rafforzamento dell'acquisizione centralizzata è inserita (art. 28, comma 12), una disposizione diretta ad evitare esposizioni finanziarie per tutte le società inserite nel conto consolidato della PA, ma che potrebbe determinare minori entrate al momento non quantificate. Si stabilisce, infatti, che il versamento all'entrata dello Stato delle somme conseguenti all'applicazione delle norme che stabiliscono riduzioni di spesa, è da effettuarsi, in sede di distribuzione del dividendo, solo qualora si sia conseguito un utile distribuibile.

Il contenimento delle spese in conto capitale e le dismissioni

10.

Il contributo maggiore al contenimento deriva dalla flessione della spesa in conto capitale: nel 2016 poco meno di 1,6 miliardi, a cui si aggiungono gli ulteriori importi per dismissioni immobiliari (oltre a quelle già programmate) per 220 milioni. Nel biennio successivo, la flessione si riduce a circa 800 milioni in media annua.

Il risultato atteso è frutto della traduzione in termini di impatto sull'indebitamento della gestione di interventi previsti in bilancio. Si tratta di riduzioni, rimodulazioni e rifinanziamenti, il cui concorso al risultato complessivo richiede la traduzione dei dati di contabilità finanziaria in dati di contabilità economica che, in sostanza, registrano le spese in conto capitale in termini di cassa (pagamenti).

E' il caso delle rimodulazioni di spesa, a cui è attribuito l'effetto in termini di competenza sul bilancio dello Stato limitato a circa 62 milioni a fronte di un miglioramento dell'indebitamento di oltre un miliardo. Il risultato è da attribuire a rinvii di spesa per oltre 1,4 miliardi ad esercizi successivi, riconducibili prevalentemente a interventi per l'edilizia penitenziaria, scolastica, giudiziaria (600 milioni) e per il riequilibrio territoriale (670 milioni). A fronte di ciò, si dispone l'anticipazione al 2016 delle autorizzazioni di spesa di risorse previste dalla programmazione 2014-2020 per un importo pari a 1,3 miliardi.

Anche per i rifinanziamenti la traduzione in termini economici non è immediata: l'aumento nel 2016 è nel complesso pari ad oltre 1,7 miliardi in termini di saldo netto da finanziare ma con effetti sull'indebitamento netto per soli 100 milioni. Va considerato che il solo rifinanziamento per il contratto di programma dell'Anas assorbe 1,2 miliardi, che non sembra comportare alcun impatto in termini di indebitamento.

Per quanto riguarda le riduzioni, invece, gli effetti attesi in termini finanziari ed economici registrano limitate differenze. Si tratta di tagli di spesa che si riferiscono, prevalentemente, ad interventi per la mobilità e i trasporti e alla partecipazione italiana alle politiche comunitarie.

La quota delle riduzione di spesa in conto capitale dovuta alle dismissioni è riconducibile alla vendita di immobili del Ministero della difesa, per un importo pari a 200 milioni, e a quelli ubicati all'estero di competenza del Ministero degli affari esteri, per 20 milioni.

Con riferimento ai primi, il disegno di legge di stabilità introduce una modifica a quanto già previsto dalla legge di stabilità per il 2015 (che disponeva, per il 2016, dismissioni del Ministero della difesa per un importo pari a 100 milioni). Per il 2016, si stabilisce un introito per ulteriori 200 milioni, a fronte del quale opera un accantonamento in bilancio pari alla previsione di vendita, che sarà reso disponibile in ragione delle effettive vendite realizzate. Va segnalato che, a fronte dell'accantonamento connesso alle vendite immobiliari previste per l'esercizio finanziario 2015 (220 milioni), l'Amministrazione della difesa ha finora realizzato vendite di immobili per circa 17 milioni (e per le quali ha ottenuto la "liberazione" di risorse di pari importo). La mancata realizzazione di ulteriori vendite entro l'esercizio in corso, potrebbe tradursi a fine anno, in un taglio di spesa, che andrebbe a realizzarsi sui capitoli già identificati e relativi a spese per investimenti fissi (circa 177 milioni) e consumi intermedi (32 milioni).

La spesa per il pubblico impiego

11.

Nel Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica, la Corte osservava che, superata l'emergenza finanziaria, a partire dal 2016 avrebbero dovuto essere riavviate politiche mirate per il pubblico impiego volte ad affrontare le criticità strutturali del settore.

I nuovi contratti collettivi avrebbero dovuto garantire un fisiologico incremento dei trattamenti spettanti,

coerente con la programmazione finanziaria e, al contempo, attuare un riequilibrio nell'assetto complessivo della retribuzione, allo scopo di incrementare le componenti accessorie effettivamente finalizzate a recuperi di produttività ed a incentivare il merito individuale.
Occorrevano, poi, interventi mirati sul dimensionamento degli uffici, sul numero, le competenze e le professionalità degli addetti, da correlare ad una ricognizione dell'effettivo fabbisogno di attività amministrativa, al centro e sul territorio.

Il disegno di legge finanziaria per il 2016 non modifica l'approccio seguito negli ultimi anni.

Per i rinnovi contrattuali, il cui costo era stato stimato dalla Corte in circa 2 miliardi nel 2016 (in linea con quanto indicato anche nel Def) e 5 miliardi a regime, vengono stanziate risorse (300 milioni) equivalenti, di fatto, alla sola corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale.

In mancanza di una esplicita disposizione in tal senso, non è chiaro se, e con quale procedura e tempistica, le predette disponibilità, nella probabile ipotesi di ritardi nella sottoscrizione degli accordi, possano essere distribuite unilateralmente agli interessati da parte delle singole Amministrazioni interessate.

La copertura viene assicurata dalla riproposizione di severe misure (dettagliatamente indicate nell'art. 16) di contenimento della spesa per redditi da lavoro dipendente - ormai in atto da oltre un quinquennio - relative alla limitazione delle assunzioni, al blocco dei trattamenti accessori, alla riduzione di alcune indennità spettanti a specifiche categorie di personale.

Per le Amministrazioni statali, nel triennio 2016-2018 le nuove assunzioni sono consentite nei limiti di una spesa pari ad un quarto di quella sostenuta per il personale cessato nell'anno precedente. Analoga regola è posta per le Amministrazioni regionali e locali.

Dalle limitazioni al *turn over* - rapportando i nuovi vincoli assunzionali a quelli in precedenza vigenti- è previsto nel triennio un risparmio pari a 44 milioni nel 2016, 157 nel 2017 e 319 nel 2018, al lordo delle minori entrate fiscali e contributive pari a circa il 50 per cento della minor spesa.

Si tratta di vincoli particolarmente stringenti. Per le Amministrazioni statali, infatti la legge di stabilità per il 2014 (non modificata da quella per l'anno successivo) prevedeva la possibilità di assumere nel 2016 nel limite del 60 per cento della spesa sostenuta per il personale collocato a riposo, percentuale elevata all'80 per cento nel 2017, mentre a partire dal 2018 era previsto l'integrale ricambio del personale.

Per le Regioni e gli enti locali, le facoltà assunzionali previste dal DL 90 del 2014 erano ancora più ampie (80 per cento della spesa per le cessazioni negli anni 2016–2017 e 100 per cento nel 2018).

Più volte la Corte ha sottolineato gli effetti negativi della introduzione di reiterati vincoli assunzionali sull'efficienza e la capacità operativa delle singole Amministrazioni e sulla qualità dei servizi, ove tali misure non siano inserite all'interno di specifici e mirati interventi di riordino degli apparati e delle competenze.

I nuovi limiti alle assunzioni sembrano destinati ad accentuare ulteriormente il progressivo elevamento dell'età media dei pubblici dipendenti.

Secondo i dati del conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, all'inizio del 2014 i dipendenti del comparto ministeri di età superiore a 55 anni rappresentano oltre il 40 per cento del totale a fronte di una percentuale al di sotto del 15 per cento nel 2001 e di poco superiore al 30 nel 2010.
Parallelamente i dipendenti i al di sotto dei 40 anni erano all'inizio del 2014 appena il 6 per cento a fronte di un valore pari al 25 per cento nel 2001.
Il confronto con gli altri Paesi europei per quanto attiene all'età anagrafica dei dipendenti vede l'Italia collocata ormai stabilmente agli ultimi posti con una minima percentuale di giovani compresi tra i 20 ed i 30 anni (appena il tre per cento) destinata ulteriormente a diminuire.

Le norme vigenti sul blocco delle assunzioni si rilevano non univoche e di difficile lettura ed attuazione. Il quadro normativo relativo ai vincoli assunzionali si presenta, infatti, frammentato e non sempre coerente. Frequenti sono le eccezioni e le deroghe ai principi generali, confermate dal disegno di legge di stabilità all'esame, così come le norme specifiche a tutela di particolari settori di attività.
Significativa la nuova normativa introdotta per il ricambio dei dirigenti: da un lato, infatti, viene confermata (ma non per tutte le Amministrazioni) la precedente capacità assunzionale; dall'altro, in attesa dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di riordino previsti dalla legge 124 del 2015, viene resa indisponibile la copertura dei posti vacanti al 15 ottobre 2015 precludendo in tal modo la possibilità di un effettivo rinnovo del personale cessato.
Relativamente alle Amministrazioni centrali dello Stato, inoltre, l'inasprimento dei vincoli alle nuove assunzioni non risulta coordinato con il percorso di riassorbimento del personale delle nuove Province. Le risorse disponibili a tal fine, sulla base delle quali viene dimensionato il fondo previsto dall'articolo 27 per garantire il pagamento delle retribuzioni agli interessati in attesa del completamento delle procedure di trasferimento, sembrano, infatti, calcolate sulla base della normativa previgente che consentiva maggiori

margini di manovra.

Il disegno di legge all'esame ripropone, poi, come detto, il blocco alle risorse da destinare ai trattamenti accessori del personale, parametrate per il triennio in questione al valore accertato per il 2015. Dalla disposizione sono attesi risparmi di spesa pari a circa 70 milioni.

Ulteriori misure di minor rilievo finanziario riguardano, infine, tagli a specifiche indennità spettanti a particolari categorie di personale (come ad esempio quella prevista per i dipendenti che operano alle dirette dipendenze degli organi politici) ed alla spesa per incarichi di collaborazione coordinata e continuativa.

Suscita perplessità, infine, la norma contenuta al comma 1 dell'art. 16 nella parte in cui prevede l'assunzione di 50 dirigenti presso le Amministrazioni statali in quanto non coordinata con la recente normativa di riordino della dirigenza pubblica recata dal DL 124/2015. Resta in ogni caso fermo che il DPCM previsto dalla disposizione dovrà prevedere procedure concorsuali per l'assunzione dei dirigenti in questione, come ribadito di recente dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 37/2015).

Pensioni e ammortizzatori sociali

12.

Il disegno di legge di stabilità contiene alcuni interventi in materia previdenziale che, pur adottati al di fuori di un più organico disegno di intervento, sono suscettibili di produrre rilevanti effetti economici. Dal punto di vista finanziario, le misure risultano sostanzialmente neutrali per il bilancio, generando un maggior avanzo di 124 milioni nel 2016, un disavanzo di 28 milioni nel 2017 e di nuovo un avanzo di 23 milioni nel 2018. Ciò è dovuto sia al consistente risparmio di spesa connesso alla misura sull'indicizzazione, sia ai tagli apportati al Fondo "esodati" e al Fondo lavori usuranti.

Nel dettaglio, un primo intervento riguarda i lavoratori cosiddetti "esodati" e costituisce un'ulteriore coda della riforma del 2011. Si tratta del settimo provvedimento sul tema, dopo che sono stati salvaguardati oltre 170 mila lavoratori. La nuova misura interessa altri 26.300 soggetti e si inserisce nel percorso di utilizzo dei risparmi conseguiti rispetto alle iniziali previsioni di spesa. Nello specifico, la norma autorizza l'utilizzo di economie maturate nel corso degli esercizi 2013/14, appostando un limite di spesa pari a poco più di 1,5 miliardi: importo che si va ad aggiungere ai 9,9 miliardi spesi per le sei precedenti salvaguardie.
Una seconda misura attiene all'estensione della cosiddetta "opzione donna" alle lavoratrici che maturino i requisiti anagrafici e contributivi entro il 2015. L'opzione, che estende l'intervento anche ai casi in cui la decorrenza dei trattamenti sia successiva al 31 dicembre 2015, consente alle lavoratrici con almeno 57 anni e 3 mesi di età e 35 di anzianità contributiva, di accedere al pensionamento anticipato, con un trattamento interamente calcolato col criterio contributivo. Anche questa misura trova copertura nei risparmi realizzati all'interno del fondo esodati.

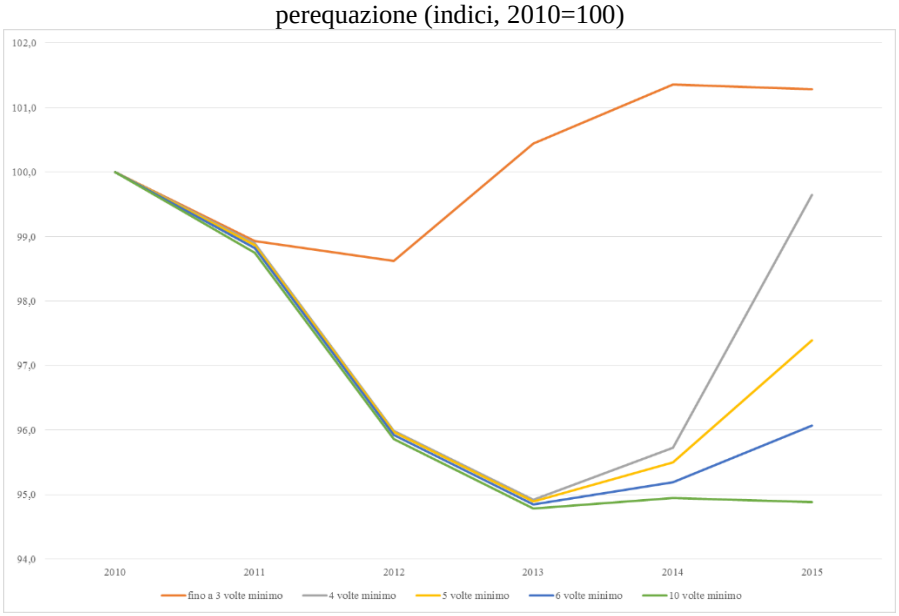
Un terzo provvedimento, destinato ai lavoratori dipendenti del settore privato che maturino entro il 31 dicembre 2018 i requisiti per il pensionamento di vecchiaia, accorda la facoltà di accedere al *part-time*, con una riduzione fra il 40 e il 60 per cento dell'orario di lavoro, con corresponsione in busta paga della quota di contributi a carico del datore di lavoro. L'onere di questa norma, pari a 60 milioni di euro per il primo anno, si riferisce alla copertura delle spese sostenute per la contribuzione figurativa a carico dello Stato.
Un quarto provvedimento interessa indirettamente la materia previdenziale, pur avendo natura tributaria. Con esso si estende la "no tax area" (in sostanza, il livello di esenzione ai fini Irpef) per i pensionati, agendo sul livello della detrazione d'imposta ad essi riservata. Si realizza, in tal modo, una parziale omologazione con quanto previsto per i lavoratori dipendenti, aumentando le detrazioni spettanti ai pensionati in relazione all'età (fino e oltre i 75 anni) e adeguando i redditi di riferimento.
Con il quinto provvedimento, si ridefiniscono i criteri di indicizzazione dei trattamenti pensionistici, intervenendo sulla misura degli adeguamenti che sarebbero scattati dal 2017, una volta venuti meno gli effetti restrittivi in vigore a tutto il 2016. In particolare, per il biennio 2017-2019 viene confermata l'indicizzazione piena per le pensioni fino a 3 volte il minimo, mentre per le pensioni d'importo pari o inferiore a 4 volte il minimo la percentuale di indicizzazione viene elevata dal 90 al 95 per cento. Per gli altri importi si interviene invece a riduzione della copertura:

- dal 90 per cento al 75 per cento per le pensioni tra quattro e cinque volte il minimo;
- dal 75 per cento al 50 per cento, tra cinque e sei volte il minimo;
- dal 75 per cento al 45 per cento per trattamenti superiori a 6 volte il minimo.

Particolarmente significativo, anche alla luce della recente sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale, appare l'intervento che ridisegna i criteri di perequazione automatica delle pensioni.

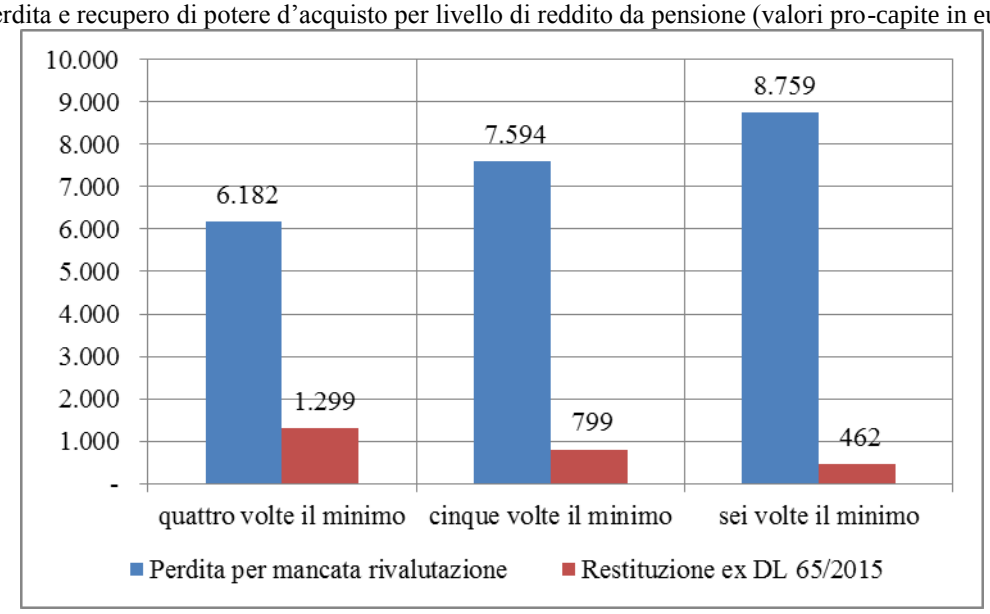
Fino al 2013 la perdita di potere d'acquisto, scaturita dalla revisione dei meccanismi di indicizzazione, è risultata omogenea, con un ordine di grandezza del 5 per cento, per tutte le classi di trattamento comprese fra 4 e 10 volte il minimo. Per le sole pensioni fino a 3 volte il minimo è stato garantito un recupero pieno del potere d'acquisto. A partire dal 2014 e poi, in misura più pronunciata, nel corrente anno, la dinamica dei trattamenti pensionistici ha presentato una maggiore dispersione. In particolare, le modalità di rimborso definite col DL 65/2015 hanno riportato il valore reale delle pensioni pari a 4 volte il minimo in prossimità del livello precedente la revisione del meccanismo di indicizzazione, con un recupero di quasi quattro punti. Progressivamente minore è stato il recupero registrato all'interno delle classi pensionistiche più elevate, con i trattamenti superiori a 10 volte il minimo che non hanno beneficiato affatto del rimborso. Per i redditi da pensione superiori a quattro volte il minimo il rimborso complessivo riconosciuto attraverso il DL 65/2015 è stato pari a 1.299 euro, a fronte di una perdita di potere di acquisto di oltre 6 mila euro subita, nel biennio 2012/13, per effetto dell'art. 24, comma 25 del DL 201/2011, di cui la Corte ha dichiarato la parziale incostituzionalità.

Andamento del valore reale dei trattamenti pensionistici dopo la modifica dei meccanismi di perequazione (indici, 2010=100)



Fonte: CER, Modello pensionistico

Perdita e recupero di potere d'acquisto per livello di reddito da pensione (valori pro-capite in euro)



Fonte: CER, Modello pensionistico

Il recupero, dunque, risulta pari al 21 per cento; una percentuale che scende all'11 per cento e al 5 per cento per importi superiori a 5 e 6 volte il minimo. Le misure del disegno di legge di stabilità contribuiranno ad accentuare, negli anni futuri, queste dinamiche

differenziate per livello di trattamento pensionistico.

Le Amministrazioni locali

13.

Anche nel triennio 2016-18 il concorso delle Amministrazioni locali agli obiettivi di finanza pubblica risulta particolarmente rilevante. Come accennato in precedenza, la manovra dispone una riduzione netta della spesa delle Amministrazioni locali di circa 2,5 miliardi nel 2016, che salgono ad oltre 5,7 nel 2018. Il taglio della spesa corrente è di oltre 3,1 miliardi, mentre per quella in conto capitale è prevista una seppur contenuta crescita (+680 milioni).

Le riduzioni più consistenti sono quelle previste per le Regioni, sia per i tagli operati al fabbisogno sanitario nazionale (circa 1,8 miliardi per le RSO), sia per il passaggio al pareggio di bilancio in termini di competenza.

La stringenza per il complesso degli enti territoriali è, solo in parte, ridotta dagli spazi per spesa corrente riconosciuti alle province e per quelli di parte capitale previsti per i comuni.

Nel 2018 la spesa complessiva delle Amministrazioni locali dovrebbe essere di poco superiore ai 231 miliardi, inferiore di oltre 2 miliardi al livello del 2014.

La spesa corrente, di oltre 6 miliardi più bassa di quella consuntivata lo scorso anno, risulta in flessione di 1,6 punti in termini di prodotto.

Le misure per gli enti territoriali

14.

L'articolo 35 del disegno di legge di stabilità per il 2016 segna il sostanziale superamento, anche per gli enti locali, del Patto di stabilità interno, la regola fiscale con cui è stato disciplinato il concorso degli enti territoriali al contenimento dei saldi di finanza pubblica da circa quindici anni.

La legge di stabilità per il 2015 aveva costruito l'impianto della manovra a carico dei comuni per il triennio 2015-2017 su tre assi: la revisione delle modalità di calcolo degli obiettivi di Patto, la riduzione delle risorse trasferite (1.200 milioni) e la rilevanza nel saldo finanziario di competenza mista dello stanziamento relativo al fondo crediti di dubbia esigibilità (1.750 milioni).

Con riferimento allo specifico obiettivo di Patto, la legge prevedeva un forte abbattimento della correzione da applicare agli impegni correnti (da 14,07 a 8,6 per cento nel 2015 e da 14,62 a 9,15 per il 2016 ed il 2017), conseguente al risparmio da realizzarsi attraverso gli altri due pilastri della manovra. Inoltre,

l'effetto espansivo dovuto alla riduzione dei coefficienti avrebbe potuto essere amplificato grazie allo scorrimento temporale della base di calcolo dell'obiettivo (spesa media del triennio 2010/2012 anziché 2009-2011).
A parità di contributo complessivo richiesto al comparto, gli obiettivi del Patto sono stati profondamente rivisti in termini di modalità di calcolo nella Conferenza Unificata del 19 febbraio 2015 e sono stati poi recepiti dal decreto legge n. 78/2015, creando un legame indissolubile tra saldo obiettivo netto del Patto e quota di manovra da realizzarsi attraverso l'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Il contributo delle autonomie locali tuttavia non viene meno ed è ora affidato al pareggio in termini di competenza tra entrate e spese finali.

Il saldo è calcolato come differenza tra le entrate dei primi 5 titoli del bilancio armonizzato (entrate di natura tributaria, trasferimenti correnti, entrate extratributarie, entrate in conto capitale, entrate da riduzione di attività finanziarie) ed i primi tre titoli della spesa (spese correnti, spese in conto capitale e spese per incremento di attività finanziarie). Solo per il 2016 verrà considerato anche il saldo del fondo pluriennale vincolato (al netto della quota costituita con entrate da indebitamento).
L'abbandono del meccanismo del Patto è certamente nel segno della semplificazione e maggiore trasparenza delle regole per il controllo della spesa locale; scompare al momento anche la lunga e mutevole serie di eccezioni ed esclusioni da applicare al saldo finanziario utile per la verifica del rispetto dell'obiettivo.
Per l'anno in corso le spese ritenute prioritarie, e quindi non rilevanti ai fini Patto, riguardavano la messa in sicurezza del territorio e degli edifici scolastici, la bonifica di siti contaminati dall'amianto, spese legate a contenziosi connessi alle procedure di esproprio per cedimenti strutturali; come pure forme di salvaguardia erano previste per gli enti capofila e per quelli che avevano intrapreso procedure di fusione. Costituiva ancora una priorità l'accelerazione dei pagamenti di debiti di parte capitale già scaduti ed esigibili.
Per il 2016 l'unica voce di spesa ritenuta meritevole di tutela specifica riguarda l'edilizia scolastica, esclusa dal saldo finale monitorato per un importo massimo di 500 milioni di impegni in conto capitale a condizione che venga accolta in sede comunitaria la clausola per le spese eccezionali connesse ai flussi migratori.
La misura viene attivata su richiesta delle Amministrazioni e l'importo da escludere viene determinato tenendo conto dei criteri stabiliti dal legislatore stesso. Al riguardo si rammenta che la misure a favore degli investimenti nell'edilizia scolastica hanno consentito di sbloccare già con i provvedimenti normativi precedenti circa 300 milioni nel biennio 2014-2015.
Il nuovo meccanismo che regola il contributo di ciascun ente territoriale al contenimento dei saldi di finanza pubblica è assistito da un sistema di monitoraggio e da un sistema sanzionatorio in tutto mutuati dalla disciplina del Patto.
In particolare, in caso di inadempimento, nell'anno successivo l'ente subirà una riduzione del Fondo di solidarietà comunale o del fondo sperimentale di riequilibrio ovvero dei trasferimenti di importo pari allo scostamento registrato rispetto al saldo obiettivo (per le regioni è previsto il versamento al bilancio dello Stato); non potrà assumere impegni in misura superiore all'importo degli stessi registrato nell'anno precedente, non potrà finanziare in debito le spese per investimento, non potrà procedere ad assunzioni di personale, dovrà applicare una riduzione delle indennità di funzione degli organi in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione. Quanto al recupero dello scostamento nell'anno successivo, il meccanismo sanzionatorio risulta più oneroso rispetto a quanto previsto dalla legge n. 243/2012 che consentirebbe un rientro distribuito in un arco temporale triennale. Confermati i compiti di controllo della Corte in ordine alla verifica del conseguimento sostanziale dell'obiettivo di saldo, con la possibilità per le Sezioni giurisdizionali di irrogare sanzioni nel caso in cui venga accertato che il pareggio è stato realizzato in maniera artificiosa anche attraverso una non corretta applicazione dei nuovi principi contabili.
Da essa è mutuato anche il sistema di rimodulazione degli obiettivi di pareggio attraverso lo scambio di spazi finanziari tra enti della stessa regione al fine di consentire un peggioramento del saldo di coloro che ne abbiano necessità per effettuare maggiori impegni di spesa in conto capitale; ciò a condizione che sia mantenuto fermo l'equilibrio a livello regionale attraverso un miglioramento del saldo degli altri enti locali

e della regione stessa e che lo spazio concesso venga utilizzato pienamente, pena la non rilevanza dello stesso ai fini del pareggio.

15.

La valutazione del nuovo strumento previsto per il concorso degli enti territoriali alla manovra di finanza pubblica è sicuramente positiva sotto il profilo della semplificazione e omogeneizzazione degli adempimenti, nonché dell'avvicinamento agli equilibri di bilancio previsti dal d.lgs. 118/2011.

Su tre aspetti è opportuno, tuttavia, soffermarsi.

L'articolo 35 non può non essere letto alla luce dell'art. 9 della legge 243/2012 che introduce, dal 1° gennaio 2016, per tutti gli enti territoriali, gli equilibri di bilancio di parte corrente e complessivi, sia di cassa che di competenza.

In base a quanto illustrato nella relazione tecnica, la disciplina introdotta, che fa riferimento solo ad uno di tali saldi, sarebbe da considerare riferita ad una fase transitoria e di sperimentazione, diversa da quella avviata nel 2015 per le regioni e destinata a tutte le Amministrazioni territoriali secondo modalità uniformi. L'entrata in vigore delle norme della 243 (legge rinforzata) risulterebbe così, di fatto, rinviata in attesa di una effettiva attuazione o di una sua eventuale modifica. Anche le disposizioni che concernono la possibilità che l'obiettivo di pareggio degli enti venga modificato sulla base della concertazione intraregionale sarebbero sperimentali rispetto al meccanismo previsto dall'art. 10 della legge rinforzata che interviene nella stessa materia (la compensazione tra gli enti territoriali si attiva all'interno del saldo complessivo regionale, considerato in termini di competenza nell'art. 35 ed in termini di cassa nell'art. 10 della legge rinforzata).

Andrà valutata la coerenza di tale lettura con il dettato normativo.

Il concorso alla manovra di finanza pubblica per il triennio 2016-2018 appare più favorevole per gli enti locali rispetto al livello richiesto dalla legge 190/2014. Con il passaggio all'equilibrio finale di competenza i comuni vengono di fatto sollevati dall'obbligo di conseguire gli avanzi previsti dalla vigente legislazione. Potrebbero così aprirsi spazi per maggiori spese in conto capitale, ma non solo per quelle.

L'obiettivo cumulato previsto dal c. 489 della legge di stabilità 2015 (3.653 milioni, di cui 1.750 di accantonamento al FCDE e circa 1.900 di obiettivo di Patto comprensivo della flessibilità concessa per

esigenze prioritarie indicate dal legislatore +275 milioni di euro dal 2016) è stato declinato dal DL 78/2015 per ogni comune in termini di saldo finanziario complessivo e di Patto, recependo l'intesa della Conferenza Unificata di febbraio 2015. Gli obiettivi finanziari calcolati per ciascun comune per il triennio 2016-2018 scontano quindi un incremento del 7,5 per cento rispetto al 2015.

Va anche considerato che l'adozione della contabilità armonizzata, avvenuta per tutti gli enti dal 2015, dovrebbe avvicinare, in virtù del principio della competenza finanziaria potenziata, il saldo di competenza a quello di cassa, poiché gli accertamenti e gli impegni rilevati per competenza rappresenterebbero le risorse effettivamente reperite ed impiegate nell'anno. La misura dell'alleggerimento connesso al passaggio all'equilibrio potrebbe, pertanto, essere diversa a seconda delle effettive condizioni finanziarie delle Amministrazioni.

La possibilità di considerare tra le entrate rilevanti ai fini del pareggio anche il saldo del Fondo pluriennale vincolato potrebbe facilitare nel 2016 il rispetto dell'equilibrio ed avere effetti espansivi che nella relazione tecnica vengono, infatti, previsti e quantificati in 666 milioni di maggiore spesa in conto capitale per comuni e province. Tuttavia, i maggiori spazi concessi dall'inclusione del Fondo potrebbero essere utilizzati anche per aumentare la capacità di spesa in termini di impegni correnti. Come pure la rilevanza o meno del Fondo crediti di dubbia esigibilità ai fini del saldo finale può avere rilievo in termini di maggiore o minore facilità nel conseguimento del pareggio ovvero di espansione o restrizione dell'area di spesa.

Avere liberato il vincolo sui pagamenti in conto capitale, invece, è sicuramente positivo per quegli enti che avevano una liquidità in cassa bloccata dal limite posto dal Patto di stabilità. Tuttavia, l'eccesso di risparmio sempre conseguito dal comparto comuni rispetto all'obiettivo del Patto, rende incerta, al momento, la valutazione dell'effetto espansivo sulla spesa per investimenti conseguibile con l'abolizione del limite di cassa.

La spesa sanitaria, la centralizzazione degli acquisti, l'aggiornamento dei LEA e il rientro dei disavanzi delle strutture ospedaliere

16.

Per conseguire miglioramenti nella produttività e nell'efficienza degli enti del SSN (nel rispetto dell'equilibrio economico finanziario e della garanzia dei Livelli essenziali di assistenza) e assicurare il riassorbimento degli squilibri strutturali, la legge di stabilità

interviene su vari aspetti. Da un lato, dispone misure dirette ad aumentare la trasparenza dei dati di bilancio degli enti e a prevedere un sistema di monitoraggio delle attività assistenziali e della loro qualità, da rendere pubblico entro il 30 giugno di ogni anno. Dall'altro, dispone che le Regioni individuino le strutture di ricovero, con squilibri finanziari o difformità nella fornitura dei servizi, da sottoporre a piani di rientro; utilizzino, in via esclusiva per gli acquisti di materiali sanitari, le centrali regionali di committenza o la Consip; facciano riferimento, per la valutazione dei dispositivi medici, alla Cabina di regia nazionale istituita presso il Ministero della salute.

In particolare, le strutture di ricovero e cura (AO, AOU, IRCSS) che presentano uno scostamento tra costi e ricavi pari o superiore al 10 per cento (almeno 10 milioni di euro) e/o il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, devono presentare un piano di rientro di durata non superiore al triennio, contenente le misure necessarie al conseguimento dell'equilibrio economico-finanziario e patrimoniale e al miglioramento della qualità delle cure o all'adeguamento dell'offerta, al fine di superare ciascuno dei disallineamenti rilevati.
Le regioni, una volta verificata l'adeguatezza delle misure previste, approvano il Piano (nel caso delle regioni in piano di rientro, verificandone la coerenza anche con i programmi operativi regionali) e dispongono che, per garantire l'equilibrio del SSR, la Gestione sanitaria accentrata iscriva nel proprio bilancio una quota di fondo sanitario regionale corrispondente alla somma degli scostamenti negativi di cui ai piani di rientro degli enti da corrispondere nel caso di verifica positiva del procedere del piano. Dal 2017, specifici Piani di rientro sono previsti anche nel caso di squilibri riconducibili alle aziende sanitarie locali e ai relativi presidi a gestione diretta, ovvero ad altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura, individuati da leggi regionali.
Con l'articolo 41 si dispone, poi, che gli enti del Servizio sanitario nazionale siano tenuti ad approvvigionarsi, relativamente alle categorie merceologiche del settore sanitario avvalendosi, in via esclusiva, delle centrali regionali di committenza di riferimento, ovvero della Consip S.p.A. (e, se non disponibili o operative, delle centrali di committenza iscritte nell'elenco dei soggetti aggregatori). In tale ipotesi, spetta alla stessa centrale regionale l'individuazione, ai fini dell'approvvigionamento, di altra centrale di committenza. La violazione di tale adempimento costituisce illecito disciplinare ed è causa di responsabilità per danno erariale. I contratti in essere non possono essere prorogati oltre la data di attivazione del contratto aggiudicato dalla centrale di committenza individuata
In tema di dispositivi medici, si dispone che le regioni adottino provvedimenti volti a garantire che non vengano istituite unità organizzative di valutazione delle tecnologie e sopprimano quelle esistenti, ricorrendo a strutture di valutazione istituite a livello regionale o nazionale. La Cabina di regia, istituita con decreto del Ministro della salute 12 marzo 2015, in attuazione dell'articolo 26 del Patto per la salute 2014-2016, provvede a definire le priorità per la valutazione tecnica multidimensionale dei Dispositivi Medici sulla base dei criteri di rilevanza del problema di salute, nonché di rilevanza, sicurezza, efficacia, impatto economico ed impatto organizzativo dei dispositivi medici; promuove e coordina le attività di valutazione multidimensionale realizzate da Age.Na.S. e dai presidi regionali e dai soggetti pubblici e privati di comprovata esperienza di HTA operanti nel Programma Nazionale di HTA dei Dispositivi Medici; valida gli indirizzi metodologici e cura la pubblicazione, la diffusione e la verifica degli impatti a livello nazionale degli esiti delle valutazioni; promuove l'utilizzo da parte delle Regioni e delle aziende sanitarie delle informazioni raccolte per informare le decisioni in merito all'adozione e all'introduzione dei dispositivi medici e al disinvestimento.

17.

La legge di stabilità dispone la riduzione di oltre 2 miliardi del fabbisogno sanitario nazionale standard per il 2016. In attesa di conoscere le conseguenti misure di razionalizzazione ed efficientamento della spesa (la cui individuazione è stata rinviata ad una successiva Intesa), va osservato che la riduzione operata, se valutata al netto degli 800 milioni necessari per l'adeguamento delle prestazioni ai nuovi LEA, fa sì che l'incremento delle risorse rispetto al livello 2015 sia solo di 500 milioni.

La revisione del fabbisogno è strettamente legata ad una rapida approvazione dell'aggiornamento nella definizione dei LEA. Con l'articolo 32, comma 14, si prevede infatti che il livello di finanziamento a cui concorre lo Stato sia pari a 111 miliardi, in riduzione rispetto all'importo previsto nel Patto della salute e rivisto di recente in base al DL 78/2015. La corresponsione di 800 milioni a valere sulla quota indistinta è poi condizionata all'approvazione del provvedimento che aggiorna i LEA. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità si dispone l'aggiornamento della definizione dei livelli essenziali di assistenza.

Il compito di procedere ad una valutazione sistematica delle attività, dei servizi e delle prestazioni inclusi nei LEA, di acquisire e valutare le proposte di nuovi inserimenti e aggiornamenti e di verificare le condizioni di erogabilità o di appropriatezza è affidato ad un'apposita Commissione istituita presso il Ministero della salute e in carica per tre anni. La Commissione elabora annualmente una proposta di aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza.

A parità di condizioni (ante aggiornamento LEA) la correzione prevista porta ad un forte ampliamento della forbice tra andamento tendenziale della spesa e fabbisogno *standard*: si tratta di oltre 3.172 milioni. E ciò scontando il carattere permanente e strutturale delle misure di correzione, introdotte nel luglio scorso con il DL 78/2015, per oltre 2.352 milioni.

Per evitare il sostanziale raddoppio del disavanzo rispetto a quanto previsto per il 2015, le Regioni e il Governo dovranno individuare misure di efficientamento che andranno ad aggiungersi a quelle del DL 78/2015, di cui si dovrebbe avere una prima valutazione di efficacia. La centralizzazione degli acquisti e i piani di rientro per le strutture ospedaliere potranno, infatti, produrre risultati consistenti solo nel medio periodo.

La sostenibilità del sistema è, pertanto, legata al maturare dei processi che erano stati avviati con il Patto della salute nel luglio 2014 e che attengono anche alla revisione del sistema di compartecipazione alla spesa, alla ripresa di un'adeguata politica di investimenti, alla revisione dei meccanismi di calcolo del fabbisogni regionali, nonché alla previsione di meccanismi premiali.

Le misure per accelerare gli investimenti

18.

Come già ricordato in apertura un ulteriore spazio di manovra deriva dalla applicazione della clausola degli investimenti pubblici.

Secondo le condizioni definite a inizio d'anno dalla Commissione, la clausola può essere attivata se lo Stato membro si trova nel braccio preventivo del PSC, se esistono condizioni congiunturali sfavorevoli, se gli investimenti fissi lordi nell'anno di attivazione della clausola non diminuiscono e, infine, se la deviazione è da ricondurre a spese nazionali per progetti cofinanziati dall'Unione Europea nel quadro dei diversi programmi e fondi europei. Secondo le valutazioni del Governo, il rilevante ammontare dei progetti in corso di realizzazione, già scontato nel quadro tendenziale con un aumento della spesa per investimenti del 2,4 per cento, e il rispetto delle altre condizioni previste consentirebbe all'Italia di poterne chiedere l'attivazione.

Ad agevolare il raggiungimento dell'obiettivo di accelerazione delle realizzazioni intervengono le misure disposte con la legge di stabilità agli articoli 40 e 41.

Per migliorare l'efficacia dell'attuazione dei progetti è, infatti, previsto che le Amministrazioni regionali possano attribuire autonomia gestionale e contabile ad una propria articolazione organizzativa, destinata alla gestione finanziaria degli interventi. Tali Organismi utilizzeranno conti di tesoreria appositamente istituiti, cui dovrebbero affluire le risorse europee, quelle del cofinanziamento nazionale e il corrispondente cofinanziamento regionale.

Uno degli scopi, sottolineati dal Governo e dalle stesse realtà regionali, che si intende cogliere con la previsione di tali organismi è quello di mantenere un trattamento favorevole per la gestione di questo tipo di investimenti, superando le difficoltà e i vincoli di natura finanziaria connessi all'operare dei meccanismi volti a garantire il contributo delle Amministrazioni locali agli obiettivi di finanza pubblica.

L'articolo dispone che le Amministrazioni regionali possano ottenere anticipazioni di cassa dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, beneficiando di un flusso regolare di risorse per l'attuazione dei progetti, facoltà fino ad ora riservata alle sole Amministrazioni centrali.

Al riguardo va osservato che:

- per essere in grado di esercitare gli effetti positivi attesi già a partire dal 2016 (anno di applicazione della clausola), le Regioni dovranno istituire con rapidità tali organismi, conferendo agli stessi tutte le posizioni attive e passive spettanti per la gestione dei progetti;

- sarebbe, tuttavia, auspicabile che non si pervenisse a soluzioni istituzionali e organizzative differenti, ma che detti organismi assumessero caratteristiche omogenee e confrontabili. Positiva è la previsione che essi siano sottoposti al controllo della Corte dei conti. Andrebbe valutato, ad avviso della Corte, se siano opportune linee guida che ne regolino la gestione e ne garantiscano un adeguato livello di trasparenza nell'operare.

Va inoltre rilevato che, pur ritenendo condivisibile l'obiettivo di superare le difficoltà poste all'utilizzo delle risorse da possibili differenze tra i tempi di accertamento delle risorse finanziarie e i corrispondenti impegni (che hanno prodotto finora ritardi e difficoltà di attuazione) non sembra che la soluzione individuata, sotto questo aspetto, possa considerarsi strutturale. Anche tali organismi pur con caratteristiche gestionali distinte, rientrando nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche, sono esposte alle stesse difficoltà di gestione sperimentate dagli enti regionali.
Anche l'articolo 41 è volto ad incidere sulla accelerazione dei progetti di investimenti finanziati: si dispone che le operazioni finanziarie delle piattaforme di investimento ammissibili al Fondo europeo per gli investimenti strategici promosse Cassa Depositi e Prestiti possano essere assistite dalla garanzia dello Stato. Con l'attribuzione a CDP della qualifica di "istituto nazionale di promozione" si abilita l'istituto a impiegare le risorse della gestione separata per contribuire a realizzare gli obiettivi del Fondo europeo e si prevede che la Commissione europea o le autorità italiane di gestione possano affidare a CDP o a società da essa controllate compiti di esecuzione degli strumenti finanziari destinatari dei predetti fondi.

Considerazioni conclusive

19.

Nel complesso, le misure proposte con la legge di stabilità sembrano rispondere ad un disegno preciso: potenziare i segnali di ripresa riconducibili ad una crescita della domanda interna, concentrando l'utilizzo delle limitate risorse disponibili (al netto di quelle necessarie a disinnescare le clausole di salvaguardia) sul rafforzamento della domanda delle famiglie e sulla riduzione degli oneri che gravano sul mondo delle imprese dando, per questa via, impulso alla ripresa dell'occupazione. In tema di investimenti infrastrutturali si mira a interromperne il progressivo calo, orientando le risorse su quelli su cui è possibile (e necessario) attivare il concorso europeo.

Una scelta di politica economica che utilizza al massimo gli spazi di flessibilità disponibili riducendo esplicitamente i margini di protezione dei conti pubblici e lascia sullo sfondo nodi irrisolti (clausole, contratti pubblici, pensioni) e questioni importanti (quali un definitivo riassetto del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali). Ciò viene fatto puntando sull'efficacia di specifici canali di trasmissione dell'intervento pubblico.

Nel percorso programmatico di finanza pubblica permangono, tuttavia, aspetti critici che attengono innanzitutto alla tenuta del quadro di riferimento per i prossimi anni.

L'allentamento della correzione di bilancio secondo il Governo non pregiudicherebbe, infatti, un rientro del disavanzo di dimensioni significative, con un indebitamento che a fine 2016 risulterebbe comunque più vicino al 2 che al 3 per cento. Un contenimento che consentirebbe una messa in sicurezza dei conti rispetto all'originale parametro di Maastricht e rappresenterebbe, per questa ragione, un elemento rassicurante per i mercati. Un risultato che trova conferma anche nelle previsioni di finanza pubblica dei centri di ricerca ma che sconta il carattere temporaneo di alcune coperture e il permanere di clausole di salvaguardia rinviate al futuro. Un loro riassorbimento nel 2017 e nel 2018 richiederà la individuazione di consistenti tagli di bilancio o aumenti di entrate sia pur resi meno onerosi dai benefici di una maggiore crescita.

Nonostante la riduzione della spesa già scontata nel tendenziale sia impegnativa, le condizioni economiche avrebbero potuto consigliare l'adozione di interventi sulla spesa fiscale (riguardanti ad esempio un articolato intervento sulle aliquote IVA agevolate o sulla stessa struttura delle aliquote IVA) eventualmente attutiti (ma non annullati) con misure di sgravio. Il rinvio pur trovando la propria ragione nella opportunità di un ridisegno organico o nella necessità di non indebolire l'impulso che può venire da una riduzione fiscale, non consente di avvantaggiarsi di un momento favorevole anche alla luce della limitata dinamica dei prezzi che potrebbe permettere di contenere la spesa.

L'onere dell'aggiustamento verrebbe a gravare, prevalentemente, sulle Amministrazioni locali, con ripercussioni negative sulla qualità dei servizi.

La tassazione che riguarda gli immobili risulta ancora senza una fisionomia definita e richiede una particolare attenzione.

Andrà attentamente valutato, innanzitutto, come si distribuirà tra gli enti il reintegro dei fondi della Tasi sulle prime case. Ne trarranno il beneficio maggiore gli enti che hanno attivato il tributo utilizzando al massimo la propria capacità fiscale (che viene così cristallizzata). Le collettività che potevano apparire ieri come le più penalizzate potranno godere dal 2016 di un relativo beneficio. Va, inoltre, rilevato che fermo il capitolo catasto e nuove rendite, con l'abolizione dell'IMU e della Tasi sulla prima casa la principale fonte di finanziamento manovrabile da parte degli enti riguarda le abitazioni diverse dalla prima

casa, su cui continuerà a vivere il dualismo Tasi-IMU, con la conseguenza che la maggioranza dei servizi indivisibili forniti dai comuni graverà di regola su non residenti. Soggetti, quindi, non in grado di operare "il controllo politico" sull'operato degli amministratori attraverso il voto.

Quanto agli investimenti si osserva che per realizzare il volume previsto è necessario incidere sulla capacità di spesa delle risorse nazionali a valere sui programmi cofinanziati, con il connesso forte impegno da parte delle Pubbliche Amministrazioni che gestiscono i finanziamenti europei per portare a compimento tempestivamente le procedure necessarie a garantire la spendibilità dei suddetti fondi già nel prossimo esercizio. Come più volte sottolineato dalla Corte, tali interventi richiedono, peraltro, un più stabile assetto delle competenze tra livelli di governo ed un coerente quadro di responsabilità organizzative, decisionali e finanziarie che riducano le incertezze che oggi condizionano anche l'operatore pubblico.

Ciò, non solo per evitare *ex-post* una valutazione negativa da parte della Commissione con conseguente riduzione del margine suddetto ma, soprattutto, per sostenere attraverso progetti di investimento mirati la capacità di crescita del Paese.

Tavole e Appendici

	milioni di euro			composizione %		
	2016	**2017**	**2018**	**2016**	**2017**	**2018**
maggiori entrate	5.728,3	4.489,4	3.190,8	20,0	13,9	10,6
minori spese correnti	6.386,4	7.563,3	9.564,5	22,3	23,4	31,7
minori spese c/capitale	2.000,3	1.056,9	1.235,6	7,0	3,3	4,1
totale risorse	14.055,0	13.109,7	13.990,9	49,1	40,6	46,4
minori entrate	23.776,2	26.883,1	25.042,4	83,0	83,3	83,0
maggiori spese correnti	3.924,3	4.963,4	4.677,5	13,7	15,4	15,5
maggiori spese c/cap	896,1	293,7	406,6	3,1	0,9	1,3
maggiori spese cor/cap	100,0	150,0	50,0	0,3	0,5	0,2
totale impieghi	28.636,6	32.290,2	30.176,5	100,0	100,0	100,0
variazione indebitamento netto	14.581,6	19.180,5	16.185,6	50,9	59,4	53,6
variazione netta entrate	-18.047,9	-22.393,7	-21.851,6			
variazione netta spese correnti	-2.462,1	-2.599,9	-4.887,0			
variazione netta spese in c/capitale	-1.104,2	-763,2	-829,0			
variazione spese complessive	-3.466,3	-3.213,2	-5.665,9			

Maggiori e minori entrate per tipologia

	milioni di euro			composizione %		
	2016	**2017**	**2018**	**2016**	**2017**	**2018**
maggiori entrate	*5.728,3*	*4.489,4*	*3.190,8*	*100*	*100*	*100*
tributarie	4.085,7	3.603,9	2.291,6	71,3	80,3	71,8
tributarie /contributive	300,3	271,0	289,0	5,2	6,0	9,1
contributive	682,8	607,4	603,2	11,9	13,5	18,9
extra tributarie	659,5	7,0	7,0	11,5	0,2	0,2
minori entrate	*23.776,2*	*26.883,1*	*25.042,4*	*100*	*100*	*100*
tributarie	22.611,5	24.524,5	23.421,4	95,1	91,2	93,5
tributarie /contributive	134,3	89,1	168,0	0,6	0,3	0,7
contributive	990,3	2.269,2	1.452,6	4,2	8,4	5,8
extra tributarie	40,0	0,2	0,4	0,2	0,0	0,0
variazioni entrate nette	*-18.047,9*	*-22.393,7*	*-21.851,6*			
tributarie	-18.525,8	-20.920,6	-21.129,8			
tributarie /contributive	165,9	181,9	121,0			
contributive	-307,5	-1.661,8	-849,4			
extra tributarie	619,5	6,8	6,6			

La manovra sulla spesa per livelli di governo

	milioni di euro			composizione %		
	2016	**2017**	**2018**	**2016**	**2017**	**2018**
maggiore spesa corrente	3.864,3	4.963,4	4.677,5	100	100	100
centrale	3.424,3	4.554,3	4.268,7	88,6	91,8	91,3
locale	500,0	409,1	408,8	12,9	8,2	8,7
minore spesa corrente	6.326,4	7.563,3	9.564,5	100	100	100
centrale	2.743,7	2.550,9	3.413,4	43,4	33,7	35,7
locale	3.642,7	5.012,5	6.151,1	57,6	66,3	64,3
minore spesa corr. netta	-2.462,1	-2.599,9	-4.887,0			
centrale	680,6	2.003,5	855,3			
locale	-3.142,7	-4.603,4	-5.742,3			
maggiore spesa c/cap.*	996,1	443,7	456,6	100	100	100
centrale*	315,1	420,7	431,6	31,6	94,8	94,5
locale	681,0	23,0	25,0	68,4	5,2	5,5
minore spesa c/cap.	2.000,3	1.056,9	1.235,6	100	100	100
centrale	2.000,3	1.056,9	1.235,6	100	100	100
locale	0,0	0,0	0,0	0	0	0
minore spesa cap. netta	-1.004,2	-613,2	-779,0			
centrale	-1.685,2	-636,2	-804,0			
locale	681,0	23,0	25,0			
variazione della spesa	-3.466,3	-3.213,2	-5.665,9			
centrale	-1.004,6	1.367,2	51,3			
locale	-2.461,7	-4.580,4	-5.717,3			

** comprensivo delle maggiori spese correnti/capitale*

La manovra sulle entrate: impatto sull'indebitamento netto

	2016	2017	2018
Abrogazione clausola art 1 comma 430 LS n. 147/2013-variazioni delle aliquote di imposta e riduzioni della misura delle agevolazioni e delle detrazioni	-3.272,0	-6.272,0	-6.272,0
Riduzione clausole di salvaguardia aliquote IVA e accise LS 190/2014	-12.814,0	-4.088,0	-2.394,0
Abrogazione clausola incremento accise dal 2016 (art 1 comma 632 LS 190/2014)	-728,0	-728,0	-728,0
Esenzione IMU terreni agricoli (effetto netto)	-404,8	-243,3	-309,6
Abolizione TASI abitazione principale	-3.591,0	-3.592,6	-3.591,8
Esenzione IMU imbullonati	-530,0	-530,0	-530,0
Riduzione IRES dal 27,5% al 24,5% nel 2016 e al 24% nel 2017		-2.977,5	-3.970,0
Abolizione IRAP per le imprese agricole e della pesca	-166,9	-196,4	-196,4
Detrazione per spese relative ad interventi di ristrutturazione edilizia (effetto netto)	9,2	-243,1	-500,8
Detrazione per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione (effetto netto)	17,9	-99,4	-100,7
Detrazione per spese relative ad interventi di riqualificazione energetica (effetto netto)	12,1	-79,7	-336,4
Bonus mobili giovani coppie prima casa	-7,6	-18,9	-15,1
Maggiorazione ammortamenti 40% beni strumentali materiali	-170,0	-943,0	-1.258,0
Regime dei minimi (effetto netto)	282,6	-512,1	-292,5
Assegnazione agevolata beni ai soci (effetto netto)	49,4	-56,4	-48,6
Aumento deduzione imponibile IRAP (effetto netto)	0,0	-338,6	-177,0
IVA per crediti non riscossi in procedure fallimentari		-340,0	-340,0
Anticipo decorrenza revisione del sistema sanzionatorio d.lgs. n. 158 del 2015	-40,0		
Esonero contributivo per assunzioni a tempo indeterminato (effetto netto)	-833,7	-1.543,6	-988,0
Detassazione premi di produttività	-433,8	-589,2	-584,0
Welfare aziendale	-3,9	-4,5	-4,5
Fondo contrattazione II livello (effetto netto)	321,4	209,7	248,6
Proroga blocco aliquota contributiva autonomi gestione separata	-41,0		
Aumento spese di personale (effetti fiscali)	154,8	138,2	156,1
Riduzione spese di personale (effetti fiscali)	-224,7	-201,8	-280,7
Altre entrate (effetto netto)	162,4	-8,2	1,6
Opzione donna (sperimentazione per pensionamento anticipato donne di cui all'articolo 1 comma 9 della legge 243 del 2004- effetti fiscali)			54,9
Part time lavoratori settore privato che maturano entro il 31 dicembre 2018 il diritto al trattamento pensionistico di vecchiaia	-60,0	-120,0	-60,0
Misure in materia di indicizzazione delle pensioni- effetti fiscali		-179,0	-399,0
Elevazione no-tax area pensionati	0,0	-146,5	-189,7
Rinnovi contrattuali- effetti fiscali	145,5	145,5	145,5
Riduzione Fondo per la riduzione della pressione fiscale	809,6	413,4	411,0
Rideterminazione dei valori di acquisto terreni e partecipazioni	200,0	100,0	100,0
Rivalutazione dei beni di impresa art.1 commi da 140 a 147 della Legge n. 147 del 27 dicembre 2013- imposta sostitutiva	108,6		
Abrogazione regime di esonero per gli agricoltori con volume d'affari < 7.000 euro		18,2	18,2
Incremento dal 7% al 30% dell'ulteriore rivalutazione per i redditi agrari e dominicali	0,0	130,9	77,1
IVA pellet 10%	-96,0	-96,0	-96,0
Incremento misura prelievo erariale unico (PREU)	600,0	600,0	600,0
Gara scommesse	410,0		
Gara Bingo	73,5		
Gara gioco a distanza	24,0		
Voluntary disclosure	2.000,0		
TOTALE ENTRATE NETTE	**-18.036,4**	**-22.391,9**	**-21.849,8**
di cui: - Minori entrate	-23.764,70	-26.893,90	-25.053,20
Maggiori entrate	**5.728,3**	**4.502,0**	**3.203,4**

(*) senza "clausola migranti"

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

La manovra sulla spesa delle Amministrazioni centrali (milioni di euro)

	2016					2017					2018				
	var. netta di spesa 2016	minori spese correnti	maggiori spese correnti	minori spese c/cap	maggiori spese c/cap	var. netta di spesa 2017	minori spese correnti	maggiori spese correnti	minori spese c/cap	maggiori spese c/cap	var. netta di spesa 2018	minori spese correnti	maggiori spese correnti	minori spese c/cap	maggiori spese c/cap
Le riduzioni di spesa	**-2.696,3**	**-871,0**	**0,0**	**-1.925,3**	**100,0**	**-1.808,3**	**-834,4**	**0,0**	**-1.038,9**	**65,0**	**-1.999,3**	**-986,3**	**0,0**	**-1.113,1**	**100,0**
I tagli ai ministeri	*-501,2*	*-397,7*		*-103,5*		*-573,4*	*-409,0*		*-164,4*		*-730,8*	*-558,7*		*-172,2*	
Altre riduzioni	*-321,2*	*-309,9*		*-11,3*		*-294,2*	*-261,1*		*-33,1*		*-281,2*	*-263,1*		*-18,1*	
La razionalizzazione acquisti	*-163,4*	*-163,4*				*-164,3*	*-164,3*				*-164,5*	*-164,5*			
Le spese in conto capitale	*-1.490,5*			*-1.590,5*	*100,0*	*-766,4*			*-831,4*	*65,0*	*-812,8*			*-912,8*	*100,0*
Dismissioni	*-220,0*			*-220,0*		*-10,0*			*-10,0*		*-10,0*			*-10,0*	
Risorse destinate a fondi	**303,0**		**300,0**		**3,0**	**1.173,9**		**1.170,9**		**3,0**	**303,0**		**300,0**		**3,0**
La spesa di personale	**201,9**	**-223,9**	**425,7**			**149,1**	**-226,6**	**375,7**			**-9,6**	**-389,2**	**379,6**		
Università e Scuola	**150,0**		**150,0**			**221,0**		**221,0**			**261,0**		**261,0**		
Previdenza	**-184,0**	**-707,0**	**523,0**	**0,0**	**0,0**	**-418,0**	**-1.210,0**	**792,0**	**0,0**	**0,0**	**-616,9**	**-1.710,0**	**1.193,1**	**-100,0**	**0,0**
Beni culturali	**80,3**		**54,3**		**26,0**	**134,3**		**74,3**		**60,0**	**140,3**		**74,3**		**66,0**
Politiche sociali	**940,0**	**-723,0**	**1.663,0**			**1.340,0**	**-69,0**	**1.409,0**			**1.340,0**	**-69,0**	**1.409,0**		
Altri interventi	**200,6**	**-218,8**	**308,3**	**-75,0**	**186,1**	**575,2**	**-210,9**	**511,4**	**-18,0**	**292,7**	**632,9**	**-258,9**	**651,7**	**-22,5**	**262,6**
TOTALE	**-1.004,6**	**-2.743,7**	**3.424,3**	**-2.000,3**	**315,1**	**1.367,2**	**-2.550,9**	**4.554,3**	**-1.056,9**	**420,7**	**51,4**	**-3.413,3**	**4.268,7**	**-1.235,6**	**431,6**

La manovra di finanza pubblica e le Amministrazioni Locali

	2014	2015	2016	2017	2018
Spesa corrente	206.846	201.809	202.868	204.854	206.454
correzione della spesa prevista con la legge di stabilità			-3.143	-4.603	-5.742
Spesa corrente dopo correzioni	206.846	201.809	199.725	200.251	200.712
In % Pil	12,8	12,3	11,9	11,6	11,2
Spesa in c/capitale	30.652	31.647	33.186	32.623	33.756
Spesa in c/capitale netta trasferimenti PA	26.356	27.375	29.085	28.746	30.331
correzione della spesa prevista con la legge di stabilità			681	23	25
Spesa in c/capitale dopo le correzioni			29.766	28.769	30.356
In % Pil			1,8	1,7	1,7
Spesa totale	233.202	229.184	229.491	229.020	231.068
In % Pil	14,4	14,0	13,6	13,2	12,9
per memoria i saldi tendenziali					
Saldo primario	*5.193*	*3.211*	*3.321*	*3.467*	*3.613*
Saldo di parte corrente	*23.559*	*22.891*	*22.662*	*22.968*	*24.284*
Indebitamento netto	*1.758*	*153*	*75*	*114*	*146*
PIL nominale	*1.616.254*	*1.635.144*	*1.681.893*	*1.732.988*	*1.784.568*

La manovra di finanza pubblica e le Amministrazioni Locali

	milioni di euro				var %			in % del PIL			
	tendenziale			***con manovra***	tendenziale		***con manovra***	tendenziale			***con manovra***
	2014	**2015**	**2016**	***2016***	**15/14**	**16/15**	***16/15***	**2014**	**2015**	**2016**	***2016***
Spesa corrente	206.846	201.809	202.868	***199.725***	-2,4	0,5	***-1,0***	12,8	12,3	12,1	***11,9***
Spesa sanitaria	111.028	111.289	113.372	***111.589***	0,2	1,9	***0,3***	6,9	6,8	6,7	***6,6***
spesa corrente al netto sanità	95.818	90.520	89.496	***88.136***	-5,5	-1,1	***-2,6***	5,9	5,5	5,3	***5,2***

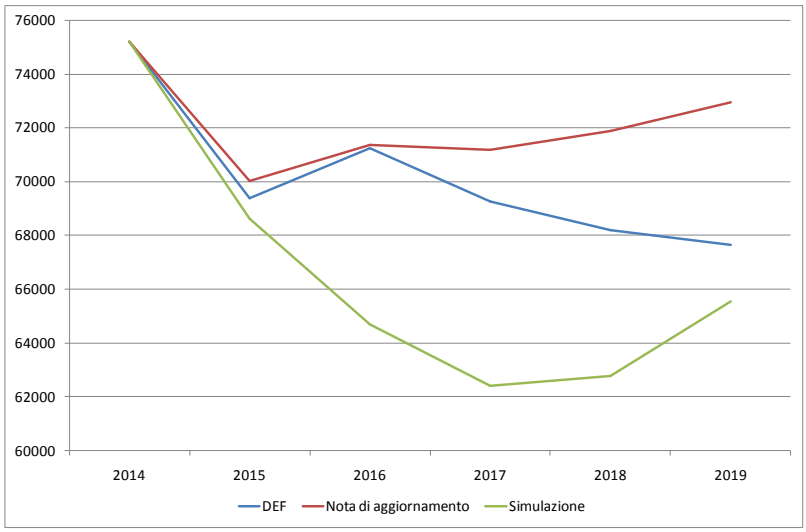
La spesa sanitaria

	2014	2015	2016
Def aprile 2015 (B)	111.028	111.289	113.372
Def aprile 2014 (A)	111.474	113.703	116.149
Nota Def sett. 2013	113.029	115.424	117.616
Def aprile 2013	113.029	115.424	117.616
fabbisogno sanitario nazionale standard			
Patto della salute 2014 (C)	109.928	112.062	115.444
dopo DL78/2015 (D)		109.710	113.092
dopo legge di stabilità(E)			111.000
dopo legge di stabilità (netta Lea)(F)			110.200
Disavanzo a luglio 2014(A-C)	1.546	1.641	705
Disavanzo a luglio 2015(B-D)	1.100	1.579	280
Disavanzo a settembre 2015(B-E)			2.372
Disavanzo a sett. 2015 netto Lea(B-F)			3.172

La spesa per interessi: nuovi scenari con i tassi negativi

La Nota di aggiornamento dello scorso settembre ha rivisto al rialzo la spesa per interessi rispetto alle previsioni del Def. Il Governo basava tale revisione su ipotesi di dinamica di crescita dei tassi di interesse più accentuata rispetto allo scenario incorporato nelle stime presentate lo scorso aprile.
Tale impostazione, ritenuta particolarmente prudente già a settembre, appare superata dopo i recenti annunci della Banca Centrale Europea. Attualmente, infatti, i tassi di interesse prevalenti sui mercati dipingono uno scenario più positivo per le finanze pubbliche.
Le aste di titoli di Stato tenute ad ottobre hanno permesso al Tesoro di collocare le nuove emissioni con tassi in riduzione rispetto ai mesi precedenti, con i Bot a 6 mesi e i CTZ che hanno fatto registrare tassi di interesse negativi. Considerando che i tassi di interesse sono ormai allo 0 per cento per i Bot, per i CTZ e per i CCT (le cui cedole sono legate ai tassi Bot a 6 mesi o ai tassi Euribor a 6 mesi, tasso quest'ultimo ormai prossimo a scendere sotto la soglia dello 0 per cento), il 17 per cento dei titoli in circolazione non comporta costi per le casse dello stato.
Alla luce di questo nuovo scenario è stata elaborata una previsione alternativa a quella del Governo, utilizzando un'impostazione dei tassi di interesse che incorpora le più recenti evoluzioni.
Il grafico 1 mostra le previsioni governative del Def e della Nota e la simulazione alternativa, che utilizza come base di partenza l'aggregato del debito pubblico presentato nella Nota.

Grafico 1. Spesa per interessi: confronto tra scenari governativi e simulazione alternativa, milioni di euro.



La simulazione si basa sulle seguente ipotesi: 1) l'attuale strategia di rimodulazione della scadenza del debito pubblico viene mantenuta nel tempo, ipotizzando una graduale riduzione del peso dei titoli a breve termine (Bot e CTZ) e allungando la scadenza media del debito pubblico; 2) il livello dei tassi di interesse viene mantenuto stabile nel biennio 2015-2016, stante l'attuale impostazione espansiva della politica monetaria e la costante attività del QE; 3) solo a partire dal 2017 viene registrato un graduale aumento dei tassi di interesse (vedi tavola 1).

Da queste ipotesi di lavoro deriva un andamento della previsione dell'onere per interessi passivi inferiore a quello della Nota. Per l'anno in corso la differenza rispetto alla stima governativa è di circa 1,5 miliardi, per salire a 6,7 miliardi nel 2016, arrivare a 9,4 miliardi nel 2018 e infine ridursi a 7,6 miliardi nel 2019.

A questo risultato contribuiscono diversi fattori: il già richiamato allungamento della scadenza media del debito, che rende meno sensibili gli interessi passivi alle variazioni dei tassi; la crescita meno marcata rispetto al passato del debito pubblico; i tassi d'interesse a lungo termine che, pur registrando una crescita a partire dal 2017, solo nel 2019 andranno a collocarsi oltre il livello dei tassi impliciti fin lì registrato.

Tavola 1. Ipotesi sottostanti l'esercizio di simulazione

tassi di interesse	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Bot medio	0,43%	0,05%	0,05%	0,40%	1,20%	1,60%
Btp decennale	2,89%	1,70%	1,40%	2,00%	2,80%	3,60%

I dispositivi medici

Fondamentale per garantire la qualità dell'assistenza sanitaria, la sicurezza e l'appropriatezza d'uso dei dispositivi medici (attraverso la conoscenza dell'impatto clinico, tecnico ed economico dell'uso dei dispositivi medici) e più in generale delle tecnologie è la realizzazione del sistema Banca dati e Repertorio dei dispositivi medici istituito con decreto del Ministro della salute a partire dal 2007. La registrazione riguarda i dispositivi immessi sul mercato italiano. Con la costituzione di tale sistema si è puntato ad ottenere un'anagrafe a carattere nazionale, che consente di identificare i prodotti e raccogliere le informazioni necessarie ai fini dell'acquisto e del corretto utilizzo dei dispositivi immessi sul mercato italiano. Costruita con gradualità, essa rappresenta oggi uno strumento unico[1] nel suo genere per completezza d' informazioni[2].

La banca dati[3] dovrebbe consentire alle aziende sanitarie di definire, nei propri meccanismi di budget interni, anche i consumi attesi di dispositivi medici per singolo centro di responsabilità aziendale, così come avviene comunemente per i farmaci, e a sviluppare processi di benchmarking*: lo scambio di conoscenze può favorire infatti processi di apprendimento, proprio attraverso il confronto comparativo tra diversi soggetti istituzionali. In questo modo le informazioni sulle migliori prassi di gestione e di governo dei dispositivi medici e sui loro relativi impatti economici possono agevolare la pianificazione e la programmazione delle attività aziendali, nonché l'osservazione dell'eventuale scostamento tra obiettivi prefissati e risultati*

I dispositivi medici rappresentano una componente rilevante del flusso di innovazioni tecnologiche di cui si può avvalere il sistema sanitario. Proprio per tali caratteristiche, negli ultimi anni è stata dedicata una particolare attenzione a tale componente della spesa. Ciò sia per garantire la salute pubblica, sia per mantenere sotto controllo una voce di spesa che rappresenta oltre il 36 per cento degli acquisti di beni del settore, seconda solo agli acquisti di farmaci.[4]
Nella tavola che segue si pongono i dati relativi alla spesa per dispositivi medici nel 2014 tratti dal Rapporto di coordinamento 2015.
I risultati del 2014 indicano una crescita della spesa del 2,5 per cento rispetto al 2013. La quota obiettivo dell'esercizio è stata rimodulata in riduzione (dal 4,8 al 4,4 per cento del finanziamento del SSN, secondo quanto disposto dal DL 95/2012 e dalla legge di stabilità per il 2013). Nonostante la crescita del finanziamento, la spesa eccede l'obiettivo di oltre il 18 per cento (nel 2013 era superiore del 7 per cento) Sono solo 4 le regioni che presentano una spesa inferiore al limite previsto. Fatta eccezione per la Lombardia, si tratta di regioni del Mezzogiorno.
Come nel 2013, pur con differenze di intensità, le regioni in Piano di rientro superano solo di poco l'obiettivo (destinando a tale spesa il 4,8 per cento del finanziamento) Queste regioni registrano nell'anno una seppur lieve flessione: continua a ridursi la spesa per dispositivi medici impiantabili (-6,5 per cento) a fronte di un consistente aumento di quelli per diagnostica in vitro. Nelle regioni non in Piano prevale, invece, una tendenza al contenimento della spesa, non sufficiente, tuttavia, a compensare la maggior stringenza dell'obiettivo e la riduzione della base di calcolo. Più limitata è poi la flessione nella spesa per dispositivi impiantabili.

[1] Come messo in rilievo dal Ministero della salute nel rapporto 2013 sui dispositivi medici, il crescente interesse da parte delle Autorità competenti degli altri Stati membri dell'Unione Europea verso la modalità di acquisizione dei dati realizzata dall'Italia, consente di affermare che il patrimonio informativo italiano è assolutamente unico, soprattutto in termini di numerosità e qualità delle informazioni registrate, rispetto a quelli di altri Paesi europei.
[2] Le informazioni raccolte per ciascun dispositivo fanno riferimento a diverse dimensioni di analisi: il fabbricante, il mandatario, l'identificazione commerciale e la classificazione di rischio del dispositivo, oltre alla documentazione relativa alla certificazione CE, alle caratteristiche tecniche e di sterilità, alla documentazione per l'uso
[3] Al 31 dicembre 2013 risultano registrati nel sistema 548.195 dispositivi medici, con un incremento rispetto alla stessa data del 2012 di oltre 100.000 unità e 9.488 fabbricanti
[4] Gli interventi normativi in materia di contenimento e razionalizzazione della spesa sanitaria, hanno interessato anche i dispositivi medici. L'articolo 17 del DL 98/2011, introducendo misure di razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi in ambito sanitario, ha previsto per i dispositivi medici un tetto di spesa, fissandolo inizialmente al 5,2 per cento del livello del finanziamento ordinario a carico dello Stato. Il DL 95/2012 e la legge di stabilità per il 2013 hanno poi ridefinito ulteriormente il predetto tetto, fissandolo al 4,8 per cento per il 2013 e, a decorrere dal 2014, al valore del 4,4 per cento.

Per migliorare l'azione di contenimento della spesa, il DL 78/2015 ha previsto una procedura di rinegoziazione anche per i contratti in essere aventi ad oggetto i dispositivi medici. Nel caso dei dispositivi, però, non è fissata una misura di riduzione. La rinegoziazione deve essere condotta nel rispetto del tetto di spesa nazionale (confermato al 4,4 per cento) e del tetto di spesa fissato per la regione. Essa deve consentire di ridurre i prezzi unitari di fornitura e/o i volumi di acquisto, rispetto a quelli contenuti nei contratti in essere, senza che ciò comporti modifica della durata del contratto stesso. La disposizione punta poi a rendere più puntuale l'identificazione dei dispositivi medici e all'istituzione, presso il Ministero della salute, dell'Osservatorio nazionale sui prezzi dei dispositivi medici allo scopo di supportare e monitorare le stazioni appaltanti e verificare la coerenza dei prezzi a base d'asta rispetto ai prezzi di riferimento definiti dall'A.N.A.C. o ai prezzi unitari disponibili nel flusso consumi del Nuovo sistema informativo sanitario.

Con il DL 78/2015 si è esteso al settore dei dispositivi medici, il meccanismo del ripiano nei casi del superamento del tetto di spesa regionale, secondo modalità analoghe a quelle previste dalla normativa vigente per il ripiano dello sforamento del tetto della spesa farmaceutica.

La verifica del tetto alla spesa per dispositivi medici nel 2014 (in migliaia di euro)

	Finanziamento per fabbisogno indistinto 2014	Finanziamento per vincolate 2014	Totale finanziamento	Tetto di spesa dispositivi in migliaia	Modello CE IV	Verifica tetto assoluto	Verifica tetto %
	(a)	(b)	c=(a)+(b)	e=c*4,4 %	(f)	(g)	(h)
PIEMONTE	7.993.445	152.176	8.145.621	358.407	446.714	88.307	5,5
VALLE D`AOSTA	225.293	929	226.222	9.954	12.564	2.610	5,6
LOMBARDIA	17.555.611	345.002	17.900.613	787.627	786.342	-1.285	4,4
PROV. AUTON. BOLZANO	886.974	2.481	889.455	39.136	59.509	20.373	6,7
PROV. AUTON. TRENTO	928.860	2.617	931.477	40.985	53.205	12.220	5,7
VENETO	8.696.096	172.447	8.868.543	390.216	500.620	110.404	5,6
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.203.180	4.611	2.207.791	97.143	156.867	59.724	7,1
LIGURIA	3.035.048	56.494	3.091.542	136.028	156.983	20.955	5,1
EMILIA ROMAGNA	7.927.475	186.622	8.114.097	357.020	446.404	89.384	5,5
TOSCANA	6.754.547	134.404	6.888.951	303.114	489.516	186.402	7,1
UMBRIA	1.630.646	33.034	1.663.680	73.202	116.895	43.693	7,0
MARCHE	2.816.223	52.200	2.868.423	126.211	190.800	64.589	6,7
LAZIO	10.151.259	207.426	10.358.685	455.782	495.139	39.357	4,8
ABRUZZO	2.389.045	46.240	2.435.285	107.153	177.698	70.545	7,3
MOLISE	570.678	11.573	582.251	25.619	36.276	10.657	6,2
CAMPANIA	10.128.259	227.158	10.355.417	455.638	372.758	-82.880	3,6
PUGLIA	7.143.608	159.661	7.303.269	321.344	458.438	137.094	6,3
BASILICATA	1.042.975	19.963	1.062.938	46.769	49.298	2.529	4,6
CALABRIA	3.473.731	68.444	3.542.175	155.856	119.613	-36.243	3,4
SICILIA	8.802.001	108.068	8.910.069	392.043	396.373	4.330	4,4
SARDEGNA	2.910.673	10.906	2.921.579	128.549	174.398	45.849	6,0
Totale	107.265.627	2.002.456	109.268.083	4.807.796	5.696.410	888.614	5,2
Piano	50.652.026	980.746	51.632.772	2.271.842	2.503.009	231.167	4,8
Non piano	56.613.601	1.021.710	57.635.311	2.535.954	3.193.401	657.447	5,5

Gli equilibri di bilancio dei comuni nel 2014

In base ai dati di rendiconto 2014 dei comuni (5.691 enti) risulta un saldo finale di competenza positivo per oltre 3,6 miliardi calcolato secondo gli schemi contabili pre-armonizzazione (DPR 194/1996). L'86 per cento dei comuni presenta un saldo corrente non negativo, percentuale che sale all'87 per cento per il saldo finale. In tutti gli ambiti regionali quest'ultimo saldo in aggregato è positivo, mentre il saldo corrente cumulato risulta negativo per i comuni della Campania, dell'Umbria e della Sicilia. La dimensione demografica non appare significativa con riferimento all'equilibrio corrente, mentre per il saldo finale si evidenziano maggiori difficoltà nei comuni molto piccoli (al di sotto dei 1000 abitanti) e nelle grandi città (in particolare tra 250.000 e 500.000 abitanti).

Ben diversa la situazione degli equilibri di cassa: complessivamente gli enti registrano un saldo corrente negativo prossimo al miliardo ed un saldo finale positivo ma in misura molto limitata (72 milioni). La percentuale di comuni con saldo corrente non negativo scende al 59,5 per cento e quella con saldo finale non negativo al 63,6 per cento. In 11 regioni si evidenzia un disavanzo complessivo della parte corrente e la caratterizzazione territoriale è molto forte visto che dieci di queste regioni appartengono all'area centro-meridionale (unica regione del nord è il Piemonte); oltre la metà di dette regioni presentano anche un disavanzo in termini di saldo finale. La caratterizzazione sotto il profilo dimensionale appare altrettanto significativa: non si raggiunge l'equilibrio corrente nelle fasce di comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, mentre l'equilibrio finale mette in difficoltà anche le fasce dimensionali minori. La percentuale più bassa di comuni con saldo positivo, sia corrente che finale, si registra nelle grandi città (33,3 per cento).

Queste informazioni desunte dagli equilibri economico finanziari calcolati secondo le modalità prescritte dal DPR 194/1996 rappresentano un quadro sicuramente più ottimistico rispetto a quanto potrebbe emergere dal calcolo degli equilibri così come richiesti dalla legge 243/2012 e dall'applicazione dei nuovi sistemi contabili armonizzati. Un deterioramento dei saldi potrebbe colpire soprattutto la competenza laddove si consideri rilevante lo stanziamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità (come richiesto già dal 2015 per il saldo del Patto di stabilità) e si escluda dalle entrate l'avanzo di amministrazione e il Fondo pluriennale vincolato.

I risultati complessivi degli equilibri 2014 riflettono anche gli effetti del Patto di stabilità calcolato in competenza mista, che ormai da diversi anni ha obbligato i comuni a tenere sotto controllo la competenza corrente e la cassa in termini di spesa in conto capitale.

Comuni - gli equilibri nel 2014 *(in milioni)*

	competenza				cassa			
regione	equilibrio corrente	equilibrio finale	% enti in equilibrio corrente	% enti in equilibrio finale	equilibrio corrente	equilibrio finale	% enti in equilibrio corrente	% enti in equilibrio finale
ABRUZZO	53	72	88,2	86,5	-6	-39	51,2	48,2
BASILICATA	11	31	88,5	92,0	-8	9	44,8	60,9
CALABRIA	18	111	71,8	79,8	-195	-252	31,5	32,4
CAMPANIA	-563	119	67,7	91,1	-818	-705	27,2	35,8
EMILIA ROMAGNA	197	291	85,2	86,2	153	238	65,8	74,5
LAZIO	342	440	71,4	79,7	-139	70	29,5	41,9
LIGURIA	85	140	87,1	76,1	78	140	61,3	68,7
LOMBARDIA	367	632	88,5	90,5	51	272	69,5	76,2
MARCHE	59	89	81,9	90,3	38	51	54,8	62,6
MOLISE	9	21	81,7	88,7	-7	-8	43,7	54,9
PIEMONTE	168	319	91,6	87,6	-72	40	65,9	64,7
PUGLIA	108	187	83,4	91,1	-29	-9	42,6	54,4
TOSCANA	199	322	88,1	90,9	46	166	56,8	66,7
UMBRIA	-49	68	91,8	93,2	-83	22	45,2	64,4
VENETO	229	368	88,8	92,4	164	187	80,0	83,5
tot comuni RSO	**1.233**	**3.209**	**85,6**	**88,4**	**-826**	**182**	**59,3**	**64,9**
FRIULI V.G.	36	110	89,6	85,0	149	181	96,0	84,4
SARDEGNA	136	127	95,4	84,6	-70	-83	28,8	27,9
SICILIA	-119	144	71,3	88,0	-349	-328	32,0	38,7
TRENTINO A.A.	122	51	89,8	61,8	123	120	83,9	72,4
tot comuni RSS	**174**	**432**	**88,0**	**78,2**	**-147**	**-110**	**60,7**	**55,7**
Totale complessivo	**1.407**	**3.641**	**85,9**	**87,0**	**-973**	**72**	**59,5**	**63,6**
classe								
1-499	21	8	85,2	76,8	20	-4	64,3	49,7
500-999	43	32	81,7	72,7	33	-4	61,2	49,6
1.000-1.999	106	163	87,7	90,6	46	74	58,0	69,0
2.000-2.999	93	137	89,3	88,8	32	66	61,3	70,3
3.000-4.999	170	244	88,4	92,3	88	129	61,2	70,3
5.000-9.999	270	404	86,1	89,7	116	186	59,3	65,1
10.000-19.999	191	460	82,6	90,4	64	185	59,2	68,1
20.000-59.999	328	821	83,0	91,8	-124	55	49,5	58,4
60.000-99.999	179	221	88,9	86,7	-110	-120	44,4	48,9
100.000-249.999	-127	445	80,0	93,3	-270	88	60,0	63,3
250.000-499.999	-44	183	83,3	66,7	-127	-93	50,0	66,7
da 500.000	178	524	83,3	83,3	-741	-492	33,3	33,3
Totale complessivo	**1.407**	**3.641**	**85,9**	**87,0**	**-973**	**72**	**59,5**	**63,6**