



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE DI STABILITÀ
PER L'ANNO 2015

COMMISSIONI BILANCIO RIUNITE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

3 novembre 2014

INDICE

Introduzione	Pag.	3
La legge di stabilità per il 2015: la composizione della manovra	“	3
La manovra sulle entrate	“	6
La spesa per il pubblico impiego	“	10
Gli interventi sulla spesa delle Amministrazioni centrali	“	11
Le Amministrazioni locali	“	15
Il nuovo Patto della salute	“	19
Le misure per le società partecipate	“	21
Considerazioni conclusive	“	23
<i>Tavole e appendici</i>	“	27
<i>Tavole</i>	“	29
<i>Appendice 1 - Alcuni esercizi di simulazione su sgravi Irap e misure sul TFR</i>	“	35
<i>Appendice 2 – Il contenimento della spesa statale nel d.d.l. di stabilità per il 2015</i>	“	39
<i>Appendice 3 – I trasferimenti alle imprese e i crediti di imposta: andamenti e composizione della spesa</i>	“	49
<i>Appendice 4 - Il contributo dei Comuni alla manovra per il 2015</i>	“	53
<i>Appendice 5 - Le misure di spending review dei co+muni</i>	“	57

Introduzione

1.

La legge di stabilità 2015 avvia il percorso programmatico delineato nella Nota di aggiornamento del DEF, sulla quale la Corte è stata ascoltata solo pochi giorni fa.

Il consistente ribasso delle stime di crescita e la preoccupazione per il protrarsi della recessione in cui versa l'economia italiana hanno spinto il Governo ad annunciare, nell'aggiornamento del documento programmatico, una radicale revisione della strategia di *fiscal policy*. Tenendo conto anche dei rischi deflattivi e delle relative implicazioni per la sostenibilità del debito, nella definizione della politica economica si è puntato nel breve termine, su misure di sostegno della domanda aggregata, avviando, peraltro, politiche strutturali in grado di innalzare permanentemente il potenziale produttivo nell'orizzonte di più lungo termine. Coerentemente con tale impostazione, il Governo ha annunciato l'intenzione di adottare una manovra di segno espansivo per il 2015 e la scelta di non operare correzioni sulle dinamiche tendenziali dei saldi per tutto il 2016. Solo nel 2017 la manovra di finanza pubblica tornerebbe a incidere nel senso di una riduzione dell'indebitamento, assicurando, in tal modo, il raggiungimento del pareggio strutturale di bilancio.

In termini strutturali, con il ricorso a una manovra espansiva e la implementazione delle riforme scontate nel nuovo quadro programmatico, si è determinato nel quadro della Nota un limitato miglioramento del saldo strutturale nel 2015 rispetto al 2014 (solo lo 0,1 per cento), con uno sconfinamento di circa un punto di prodotto dagli obiettivi fissati in precedenza (-0,9 per cento nella Nota, -0,1 per cento nel Def).

Nel corso della consultazione preliminare all'esame del Documento programmatico di bilancio, il Governo ha accolto l'invito della Commissione ad assicurare nel 2015, in ottemperanza alle regole comunitarie, un rafforzamento della correzione del saldo strutturale. Le misure indicate nell'aggiornamento della Nota, che modificano l'impianto originale della manovra, comportano un miglioramento dei saldi nel 2015, rispetto all'anno precedente, superiore allo 0,3 per cento.

La legge di stabilità per il 2015: la composizione della manovra

2.

La manovra proposta dal Governo, nel testo iniziale presentato al Parlamento, prevedeva interventi per circa 36,2 miliardi nel primo anno, 45,1 miliardi nel 2016 e 45,6 miliardi nel 2017.

A copertura delle misure espansive, la stessa manovra individuava nuove risorse per circa 25,8 miliardi nel 2015, 45,2 miliardi nel 2016 e 52,5 miliardi nel 2017.

Nel 2015 gli interventi disposti determinavano un incremento dell'indebitamento netto di 10,4 miliardi, mentre negli anni successivi la manovra comportava un miglioramento del saldo delle amministrazioni pubbliche di circa 200 milioni nel 2016 e di 6,9 miliardi nel 2017.

A seguito delle modifiche disposte dal Governo in esito alle consultazioni con la Commissione, la dimensione complessiva della manovra verrebbe a ridursi a 32,4 miliardi nel 2015.

Ciò è dovuto, in particolare, alla riduzione del fondo per l'alleggerimento del carico fiscale per 3,3 miliardi e degli interventi per il cofinanziamento dei fondi comunitari per 500 milioni. A questi due interventi va ad aggiungersi una ulteriore estensione del regime del *reverse charge*, che è stimato produrre un incremento del gettito di 730 milioni.

Il finanziamento in disavanzo si ridurrebbe, peraltro, nel 2015 a 5,9 miliardi (dallo 0,7 allo 0,4 per cento del Pil) mentre si rafforzerebbe, nell'ipotesi del permanere degli effetti dell'"inversione contabile" (*reverse charge*), il miglioramento dei saldi negli anni successivi.

Le entrate registrano una riduzione netta di poco più di 1 miliardo nel 2015 e un incremento, rispettivamente, di 6,7 e 13,5 miliardi nel biennio successivo. Un andamento che risente dell'inserimento a partire dal 2016 di una nuova clausola di salvaguardia per il conseguimento degli obiettivi programmatici (12,8 miliardi che crescono a 19,2 miliardi nel 2017). Le spese presentano un incremento netto di circa 4,9 miliardi nel 2015 e di 5,9 miliardi in ciascuno degli anni successivi. Aumenta, in particolare, la componente di spesa in conto capitale con una variazione incrementale nel triennio considerato (da 2 miliardi nel 2015 a 4,3 miliardi nel 2017).

Su tale rappresentazione della manovra incide naturalmente la contabilizzazione come maggiore spesa (nelle prestazioni sociali in denaro secondo i criteri di contabilità nazionale), del *bonus* di 80 euro per i lavoratori dipendenti (9,5 miliardi annui). Una sua considerazione tra le minori entrate modificherebbe invece considerevolmente il quadro complessivo della manovra: le entrate nette si ridurrebbero di 10,5 miliardi e di 2,7 miliardi nel primo biennio, per crescere di 3,9 miliardi nel solo anno terminale.

Volta a sostenere la competitività delle imprese e l'occupazione è la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, con la deducibilità integrale della componente lavoro (per i dipendenti a tempo indeterminato) dalla base imponibile dell'Irap e con gli sgravi sui contributi a carico del datore di lavoro, per un periodo massimo di tre anni, per i nuovi assunti a tempo indeterminato nel 2015. A questi due interventi che rappresentano oltre il 40 per cento delle minori entrate attese, si deve

aggiungere la ridefinizione e il potenziamento del credito d'imposta per gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo.

A sostegno del reddito, per i lavoratori dipendenti, è prevista la stabilizzazione del *bonus* Irpef di 80 euro mensili per i redditi fino a 26.000 euro, la corresponsione di un contributo per ogni figlio nato nel 2015 e, limitatamente ai lavoratori dipendenti del settore privato, la possibilità di richiedere una quota del trattamento di fine rapporto (TFR).

Per accompagnare l'attuazione della legge di delega in materia di ammortizzatori sociali è poi costituito un Fondo per il finanziamento degli interventi in materia di servizi per il lavoro e delle politiche attive e per la copertura degli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi volti a favorire la stipula di contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti (c.d. "*Jobs Act*").

Di particolare rilievo gli interventi per il settore dell'istruzione nel cui ambito è prevista l'istituzione di un Fondo per la realizzazione del "Piano La Buona Scuola", con una dotazione netta di 3,6 miliardi.

La manovra dispone, inoltre, il finanziamento delle cosiddette "politiche invariate", ossia di quegli interventi che negli anni precedenti erano rifinanziati di anno in anno con le leggi di stabilità. Si tratta, ad esempio, del rifinanziamento delle missioni di pace, delle risorse destinate al riparto del cinque per mille, dei fondi per la "social card", per le non autosufficienze, per le politiche sociali e per i lavoratori socialmente utili.

Tra gli interventi in conto capitale, si segnalano quelli per la ricostruzione dei danni provocati dal sisma nella regione Abruzzo e per la manutenzione straordinaria della rete ferroviaria.

La copertura della manovra è assicurata principalmente dalla riduzione delle spese delle amministrazioni territoriali e centrali a cui si aggiungono gli utilizzi di fondi accantonati per la riduzione del prelievo fiscale (per questi ultimi si tratta di 3 miliardi per il 2015 che salgono rispettivamente a 4,6 e 4,1 miliardi nel biennio successivo).

I Ministeri concorrono direttamente per 2,3 miliardi nel 2015 e nel 2016 e per 2,4 miliardi nel 2017. Solo marginale è, poi, il contributo assicurato dalla riduzione dei trasferimenti alle imprese e dalla revisione della disciplina dei crediti d'imposta.

Gli importi più consistenti sono attesi dai risparmi di spesa corrente delle amministrazioni territoriali: 8,5 miliardi nel 2015 che crescono ad oltre 10,5 nel 2017.

Di questi, 4 miliardi sono richiesti alle regioni, mentre la restante somma è attesa dagli enti locali, che tuttavia ottengono una rilevante riduzione degli obiettivi del patto di stabilità interno (circa 3,4 miliardi) che è previsto si traduca in una crescita della spesa in conto capitale di pari ammontare.

Infine, maggiori entrate sono attese dall'innalzamento dell'aliquota di tassazione per i Fondi pensione (dall'11 al 20 per cento) nonché dall'incremento della tassazione della rivalutazione del trattamento di fine rapporto dall'11 al 17 per cento e dall'introduzione nell'ordinamento nazionale del sistema dell'inversione contabile per le operazioni relative al settore energetico e del gas e per le prestazioni di servizi di pulizia e per gli acquisti delle Pubbliche Amministrazioni. Inoltre, sono attesi circa 1,6 miliardi nel 2015

(5,2 miliardi nel triennio) da una maggiore cooperazione tra l'amministrazione finanziaria e i contribuenti e dalla revisione del sistema di tassazione del gioco.

La manovra sulle entrate

3.

Sul versante delle entrate, la manovra dovrebbe produrre nel triennio effetti rilevanti, anche se di dimensioni e di segno differenziati: una riduzione di prelievo netto di poco più di 1 miliardo nel 2015 - per effetto di sgravi (11,4 miliardi) solo in parte compensati da inasprimenti impostivi (10,4 miliardi) - e, per contro, un aumento di prelievo netto dell'ordine di 6,8 miliardi nell'anno seguente, destinato a raddoppiarsi nel 2017 (13,5 miliardi).

Ma 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 loro interno, è possibile intravedere alcune linee guida, taluni obiettivi che ne sono espressione e la tipologia degli strumenti impiegati: tutti aspetti che aiutano ad esprimere una valutazione sulla struttura e sugli effetti della manovra ed a segnalare taluni rischi ed incertezze che potrebbero manifestarsi in sede attuativa.

4.

La legge di stabilità 2015 appare orientata 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, il Governo si concentra su tre obiettivi.

Quello della riduzione del cuneo fiscale risulta prioritario: le risorse impegnate ammontano nel triennio della previsione a complessivi 51 miliardi (23 di riduzione del prelievo e 28 sotto forma di aumento di spesa). Ad essere "aggredite" sono tutte le componenti del cuneo: quella contributiva, interessata da una "cancellazione" triennale degli oneri previdenziali a carico dei datori di lavoro, per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nell'arco del 2015; quella relativa all'Irap che, a seguito dell'integrale deducibilità del costo del lavoro dalla base imponibile, per i lavoratori a

tempo indeterminato cessa di far parte del cuneo fiscale; quella tributaria, infine, che almeno per 11 milioni di lavoratori dipendenti (quelli con reddito al di sotto di 26 mila euro, interessati dal *bonus* di 80 euro), registra un'attenuazione dell'onere Irpef.

Gli effetti del congiunto operare di tali misure sono, in astratto, di difficile identificazione. L'entità dello sgravio sarà infatti diversificata per ogni singola impresa, in relazione alla sua particolare combinazione di fattori produttivi (capitale e lavoro), alla quota di lavoratori a tempo indeterminato sul complesso dei dipendenti e, infine, al peso e al livello retributivo dei nuovi assunti. Risulta invece possibile formulare una valutazione degli effetti delle tre misure, separatamente considerate. In particolare, si può stimare che: a) l'intervento sull'Irap ridurrebbe strutturalmente il costo del lavoro in misura compresa fra l'1,5 per cento (per le imprese manifatturiere) e il 2 per cento (per quelle di servizi); b) la decontribuzione relativa ai nuovi assunti a tempo indeterminato, intaccerebbe il costo del lavoro in misura più pesante (poco più del 20 per cento a un livello retributivo prossimo ai 26 mila euro) anche se per un arco temporale limitato a un triennio; c) il riconoscimento del *bonus*, infine, avrebbe effetti significativi in termini di reddito disponibile e di riduzione del cuneo fiscale solo per i livelli retributivi più bassi (per una retribuzione lorda di 18 mila euro, l'onere dell'Irpef sarebbe contenuto di oltre 5 punti).

Un secondo obiettivo può essere individuato nel sostegno assicurato a specifici segmenti dell'attività produttiva. Ad essi sono destinati sgravi fiscali e contributivi netti di poco inferiori, per il triennio 2015-17, a 4 miliardi di euro. Ne sono interessati soprattutto gli operatori di ridotte dimensioni del lavoro autonomo e della piccola impresa individuale, per effetto dell'introduzione di un nuovo regime fiscale agevolato. Ma interventi non meno significativi sono indirizzati sia a favore di alcuni settori produttivi maturi (quello delle costruzioni, della riqualificazione energetica e dei mobili, che traggono beneficio dalla proroga del regime di detraibilità delle spese), sia a favore di settori innovativi caratterizzati dall'utilizzo di brevetti, marchi e opere d'ingegno (per effetto dell'introduzione di un regime di esclusione parziale dei redditi derivanti dall'utilizzo di beni immateriali).

Un terzo obiettivo, infine, è quello rivolto al sostegno alle famiglie e impegna circa 2,5 miliardi di risorse nel triennio. Ad esso risultano direttamente riconducibili due misure:

il riconoscimento per un triennio di un *bonus* annuo di 960 euro, per ogni figlio nato o adottato fra il gennaio 2015 e il dicembre 2017 e la facoltà, accordata sperimentalmente a lavoratori dipendenti del settore privato, di optare per la corresponsione in busta paga della quota maturanda di TFR. Ma, a ben vedere, tale obiettivo è rinvenibile – in concomitanza con quello della riduzione del cuneo fiscale – anche nella ricordata stabilizzazione del *bonus* da 80 euro.

5.

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

Il primo riguarda gli effetti attesi dalla prevista decontribuzione dei nuovi dipendenti assunti a tempo indeterminato. La sua operatività, limitata alle assunzioni effettuate nel corso del 2015, presenta diversi aspetti problematici: possono beneficiarne anche imprese che abbiano ridotto gli organici negli ultimi anni o mesi; la dimensione dell'intervento previsto (che consente di ridurre di oltre un terzo il costo del lavoro) potrebbe esercitare limitati effetti aggiuntivi di crescita dell'occupazione; il costo della misura – relativamente contenuto, anche perché sconta una diluizione nel tempo dei benefici - potrebbe aumentare a seguito di una loro concentrazione; in presenza di un incentivo così corposo, non pare si possano escludere, in assenza di adeguate cautele normative, comportamenti distorsivi volti a ottenere il beneficio della decontribuzione. Il secondo aspetto riguarda, invece, l'impatto del *bonus* di 80 euro introdotto dal dl 66/2014 e ora stabilizzato a decorrere dal 2015. Gli effetti della misura si confermano importanti: l'esborso per la finanza pubblica è valutato in 9,5 miliardi l'anno, indipendentemente che la si configuri come una riduzione di prelievo o come un aumento delle spese di trasferimento alle famiglie. Come è noto il *bonus* si applica a 11 milioni di lavoratori dipendenti (quelli con reddito imponibile compreso fra 8.147 e 26.000 euro) che fruiscono di un beneficio compreso fra 11 e 2 punti di aumento del reddito disponibile.

Restano, pertanto, esclusi dal provvedimento poco meno di 10 milioni di lavoratori dipendenti – collocati sotto o sopra le soglie prescelte – oltre, naturalmente, all'intera platea dei pensionati e dei lavoratori autonomi.

L'osservazione che i soggetti che beneficiano del *bonus* si identificano con le “code” reddituali più basse del lavoro dipendente ridimensiona gli effetti del provvedimento in

termini di riduzione del cuneo fiscale. In questi casi il *bonus* assume i caratteri più vicini a quelli del trasferimento sociale che non a quelli della riduzione dell'Irpef.

Di conseguenza, nel momento in cui la legge di stabilità rende permanente il *bonus*, sarebbe opportuna una riflessione sulla natura dell'istituto, per deciderne o l'assorbimento nella struttura dell'Irpef ovvero l'esplicito inquadramento fra le misure a sostegno dello stato sociale.

6.

Quanto ai rischi e alle incertezze che la legge di stabilità 2015 evidenzia sul versante delle entrate, appare opportuno sottolineare:

- l'acuirsi delle incertezze sul gettito futuro, per effetto del crescente ricorso a clausole di salvaguardia che si connotano sempre più come soluzioni che rispecchiano difficoltà e ritardi nell'effettiva realizzazione della revisione della spesa pubblica. Da un lato, dunque, risultano dilatate le responsabilità addossate al sistema del prelievo, dall'altro si riducono gli spazi della politica fiscale. Una tendenza, questa, che risulta accentuata dal parallelo fenomeno che vede un "crescendo" nella prenotazione di gettito futuro a copertura di già varati provvedimenti di politica economica: basti in proposito richiamare la situazione determinatasi sul fronte delle accise, con aumenti di prelievo per complessivi 2,2 miliardi già prenotati fino al 2021 per coprire esigenze di bilancio manifestatesi fin da otto anni prima;
- le incertezze e i rischi insiti nel ritorno ad un utilizzo improprio dei proventi (per loro natura incerti) della lotta all'evasione, per coprire spese o sgravi fiscali certi;
- il rischio che regioni ed enti locali siano indotti a compensare l'ulteriore riduzione dei trasferimenti recata dalla legge di stabilità con un aumento dell'imposizione decentrata. Si consideri in proposito che nel corso dell'ultimo decennio le addizionali Irpef sono aumentate in misura significativa, sia quanto a gettito complessivo (quasi raddoppiato, fino ai 15 miliardi del 2013), sia quanto ad aliquote (l'incidenza effettiva sul reddito medio dichiarato è passata dall'1,4 per cento all'1,7 per cento, con punte del 2,6 per cento nelle regioni

sottoposte a piano di rientro). E la crescita potrebbe subire un'accelerazione nel 2015, allorchè sarà possibile completare il percorso di aumento dell'addizionale regionale (d.lgs. 68/2011) aumentando l'aliquota di un punto.

La spesa per il pubblico impiego

7.

Le previsioni a legislazione vigente contenute nella Nota di aggiornamento al DEF confermano che, nell'arco temporale di riferimento, la spesa per il pubblico impiego resta sotto controllo per effetto delle misure assunte con il decreto-legge n. 78 del 2010, alcune delle quali vengono prorogate dal disegno di legge di stabilità.

Si tratta, in primo luogo, di un ulteriore rinvio della contrattazione collettiva (fino a tutto il 2015), misura destinata a comportare complessivamente un blocco della dinamica retributiva per ben due periodi triennali (2010-2012 e 2013-2015).

Effetti finanziari sono ascritti alla proroga di un anno della corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, prevista a partire dal 2018. L'impatto migliorativo sull'indebitamento netto è stimato in 320 milioni per il predetto anno e in 170 milioni per quello successivo.

Il comma 3 dell'articolo 21 proroga di un anno (fino al 31 gennaio 2015) il blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato. La relazione tecnica prevede un impatto migliorativo, a decorrere dal 2015, pari a 40 milioni di euro, con effetti riflessi, in termini di minori entrate, pari a 20,7 milioni.

Come preannunciato, il d.d.l. di stabilità non contiene l'ulteriore proroga della disposizione contenuta nell'art. 9 del DL n. 78 del 2010.

Pertanto, a partire dal 2015, dovranno essere corrisposti agli interessati (sia pure senza arretrati) i benefici connessi con promozioni, avanzamenti di carriera e passaggi di livello, utili fino al 2014 esclusivamente a fini giuridici. Si tratta di oneri già previsti a legislazione vigente, particolarmente importanti con riferimento al personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia.

Non risultano prorogate neppure le norme in materia di vincoli assunzionali, con la conseguenza che le percentuali di nuovi ingressi restano quelle rimodulate nei diversi esercizi, fino al 2017, dalla legge di stabilità per il 2014. Vengono, peraltro, differite al 1° dicembre 2015 le assunzioni già previste per i Corpi di polizia e per il Corpo

nazionale dei Vigili del fuoco, a partire dal mese di gennaio del predetto anno, con un risparmio complessivo di 27,2 milioni (al lordo delle minori entrate fiscali).

Gli ulteriori interventi previsti, complessivamente di modesto rilievo finanziario, riguardano la manutenzione del sistema e la eliminazione di situazioni di privilegio connesse con trattamenti di particolare favore per specifiche categorie di interessati, quali la promozione al grado superiore prevista per il personale delle Forze armate il giorno prima del collocamento a riposo, (beneficio destinato a ripercuotersi esclusivamente sul sistema pensionistico), la riduzione dell'indennità di ausiliaria e dei premi spettanti ai piloti militari.

Fra tali interventi rientra anche l'abrogazione dei commi 2 e 3 dell'art. 3 della legge n. 42 del 2000, riguardanti i compensi connessi con le rafferme biennali, norma peraltro che già risulta abrogata dal d.lgs. n. 248 del 2012.

Il d.d.l. di stabilità abroga di fatto, attraverso un pressoché totale definanziamento (119 milioni di tagli su 122 di competenza del 2015) del fondo relativo, la normativa in materia di revisione e riordino dei ruoli e della carriera delle Forze armate, risalente al 2003 e sinora non attuata.

Va segnalata, infine, la disposizione contenuta nel comma 20 dell'art. 21 che, in analogia a quanto previsto per le prerogative sindacali del personale contrattualizzato (art. 7 del DL n. 90 del 2014), dispone il taglio del 50 per cento alle spese di funzionamento degli organismi rappresentativi del personale delle Forze armate e del Corpo della Guardia di finanza.

Gli interventi sulla spesa delle Amministrazioni centrali

8.

Gli obiettivi di razionalizzazione, efficientamento e contenimento della spesa statale sono, ormai da molti anni, al centro degli indirizzi di politica di bilancio, pur essendo divenuti più pressanti in una fase di crescenti difficoltà finanziarie come quelle prodotte dalla crisi economica internazionale ed interna dell'ultimo quinquennio. Se, tuttavia, l'esigenza di ridurre l'incidenza della spesa pubblica (e, quindi, anche della spesa dello Stato in senso stretto) sul Pil costituisce un traguardo largamente condiviso, molto più complessa e controversa appare l'individuazione dei settori di spesa realisticamente aggredibili, così come la misurazione dei margini di risparmio conseguibili e la scelta dei "tagli" da effettuare.

La dimensione raggiunta dalla spesa dello Stato in termini di contabilità nazionale, oggi dell'ordine dei 370 miliardi al netto degli interessi sul debito (e, dunque, pari a più della metà della spesa pubblica primaria totale) induce a ritenere agevole una azione di contenimento con effetti quantitativamente significativi e di rapida realizzazione. Nella realtà, le difficoltà di imprimere una inversione di marcia di impatto rilevante alle tendenze della spesa dello Stato, soprattutto nell'orizzonte del brevissimo periodo, emergono non appena si abbandoni la scala dei dati aggregati, per confrontarsi con i molteplici vincoli connessi alle funzioni e ai programmi demandati ai singoli ministeri.

Inoltre, non va sottovalutato che, a partire dal 2010, anche la spesa statale ha segnato una netta inversione di tendenza rispetto agli anni duemila: nel periodo 2000-2009, è bene ricordarlo, la spesa statale primaria era cresciuta ad un tasso medio annuo del 6 per cento; nel quadriennio 2010- 2013 si è, invece, realizzata una diminuzione ad un ritmo annuo dell'1,5 per cento. Un risultato, quello della riduzione dei livelli nominali assoluti della spesa, di notevole rilievo, soprattutto in una fase ciclica che ha richiesto il potenziamento degli interventi di “ammortizzazione” delle condizioni di più grave disagio economico e sociale.

Alla luce di tali evidenze fattuali, le strategie più recenti di revisione della spesa statale - e, in particolare, l'approccio adottato in sede di “*spending review*” – hanno assunto, nel confronto con opinioni e proposte emerse nel dibattito di politica economica - obiettivi più gradualisti e più realistici.

Con il disegno di legge di stabilità, ora all'esame del Parlamento, il contributo richiesto ai ministeri in termini di riduzione della spesa è limitato. Nel quadro complessivo, il contributo assegnato ai ministeri è, infatti, di 2,3 miliardi nel 2015 e di circa 2,4 miliardi nel 2016 e nel 2017. Va rilevato che tale importo deriva, per il 2015, da riduzioni di spesa corrente dell'ordine di 1 miliardo, da una minore spesa in conto capitale per poco meno di 900 milioni e da maggiori entrate nette per quasi 400 milioni. In termini di spesa, pertanto, l'obiettivo di riduzione è dell'ordine di 1,9 miliardi per il 2015.

Va osservato che, sempre in materia di spesa statale, la manovra prevede anche tagli ai trasferimenti alle imprese e ai crediti di imposta. Si tratta di riduzioni per circa 81 milioni nel 2015 che crescono a circa 120 nel biennio successivo. Tra questi i tagli alla quota interessi dello Stato sul *plafond* gestito dalla Cassa depositi e prestiti relativo al Fondo rotativo investimenti alle imprese e le somme destinate di recente dal DL 66/2014 alle “zone franche urbane”.

Si tratta di una area di interventi che è stata oggetto di ripetute analisi nelle diverse fasi recenti di revisione della spesa. Nel 2011, uno studio commissionato dal Governo aveva portato ad individuare come eliminabili trasferimenti alle imprese nel bilancio dello Stato per 5,8 miliardi (a cui si aggiungevano 4,9 miliardi pagati dalle altre amministrazioni pubbliche). Una quantificazione in seguito ricondotta dal Governo stesso su livelli più limitati (1,4 miliardi). Più di recente anche il Commissario alla *spending review* aveva inserito tale voce tra quelle che potevano dare un contributo

significativo. L'attenzione si era concentrata su un'area "aggredibile" di 3,7 miliardi nel 2014 che crescevano a 3,9 nel 2015 e 4,1 nel 2016. La riduzione graduale, a partire dal 2014 (1 miliardo) faceva prefigurare risparmi per 1,6 miliardi nel 2015 e 2,2 miliardi nel 2016.

9.

Quest'anno il disegno di legge di stabilità offre informazioni dettagliate sulla distribuzione del contributo al riequilibrio di bilancio richiesto ai ministeri. Ciò consente di disporre di un quadro dei risparmi attesi dagli interventi operati da ciascun dicastero e, di conseguenza, di esprimere prime valutazioni sugli aspetti che potrebbero richiedere aggiustamenti e correzioni dirette ad evitare effetti indesiderati o il mancato conseguimento dei risultati programmati.

Più della metà del contributo complessivo richiesto riguarda solo due ministeri : la Difesa (con oltre 750 milioni) e il Lavoro (con più di 450 milioni). Importi non trascurabili sono anche quelli dei risparmi attesi dal Ministero dell'istruzione (oltre 300 milioni), dal Ministero dell'economia (più di 200 milioni) e dal Ministero delle infrastrutture (poco meno di 200 milioni).

Come già osservato, il contributo al reperimento delle fonti di copertura dell'intera manovra, quantificato per i ministeri in 2,3 miliardi per il 2015, è il risultato di una combinazione di tagli di spesa e di maggiori entrate (per importi molto ridotti anche di minori entrate) ed inoltre di un *mix*, molto diversificato nel confronto tra ministeri, di riduzioni di spesa corrente e di minori spese di investimento o, in generale, in conto capitale.

Proprio con riguardo ai due ministeri, Difesa e Lavoro, che assommano ad oltre la metà del contributo alla manovra, questo intreccio tra modalità diverse di perseguimento degli obiettivi assegnati si presta ad alcune puntualizzazioni, sinteticamente evidenziate qui di seguito e approfondite in un apposito allegato .

Con riguardo alla Difesa, quasi l'intero risparmio atteso per il 2015 è assegnato alla riduzione di spese in conto capitale (719 milioni su un totale di 767 milioni), offrendo l'impressione di un effettivo rallentamento di alcuni programmi di spesa, soprattutto nel settore degli approvvigionamenti militari. In verità, va in proposito osservato che la stessa manovra disposta con il disegno di legge di stabilità prevede dismissioni di immobili del demanio militare per un importo di 220 milioni nel 2015 (più altri 100 milioni sia nel 2016 che nel 2017), i cui proventi devono essere contabilizzati – secondo i criteri del SEC – a riduzione degli investimenti fissi lordi.

Ciò significa, in altri termini, che il contenimento della spesa militare, per questa categoria economica, potrebbe risultare, almeno in parte, solo apparente.

In proposito va rilevata l'impropria utilizzazione di proventi per loro natura straordinari e una tantum per compensare la dinamica della spesa ordinaria del ministero. Inoltre, solo l'incertezza sui tempi di effettiva acquisizione di tali proventi ha indotto a prevedere una sorta di clausola di salvaguardia relativa alle spese rimodulabili della Difesa.

Anche nel caso del ministero del Lavoro, il peso delle maggiori entrate sull'insieme dei risparmi attesi è molto consistente (200 milioni su 455 milioni). In proposito, va segnalata, in particolare, la disposizione che riduce di 200 milioni di euro, a decorrere dal 2015, la dotazione finanziaria del Fondo per il finanziamento degli sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello. Tale sgravio è inteso a premiare le imprese che si trovino in situazione di regolarità contributiva ed è volto ad incentivare gli istituti connessi con il recupero di produttività del lavoro. Al riguardo si può osservare che il meccanismo di decontribuzione previsto a partire dal 2008, ha registrato, nel tempo, un "tiraggio" sempre maggiore, con un numero di domande presentate da parte delle aziende di gran lunga superiore all'ammontare degli stanziamenti, con circa 40 mila imprese beneficiarie nel 2013, selezionate – in relazione all'entità delle risorse disponibili - sulla base del criterio della priorità temporale delle domande presentate.

In tema di tagli agli stanziamenti dello stesso Ministero del lavoro meritano di essere segnalate altre due disposizioni del disegno di legge di stabilità:

a) la soppressione dello stanziamento previsto per l'assunzione di 250 unità appartenenti al profilo di ispettore del lavoro. Al riguardo va sottolineato come una recente relazione della Corte ha evidenziato con riferimento alla predetta attività ispettiva disfunzioni legate a duplicazioni di interventi da parte dei diversi enti interessati (Ministero, Inps, speciale nucleo dei Carabinieri, Agenzia delle entrate e Guardia di finanza), all'assenza di una unitaria attività di programmazione alla mancata condivisione delle piattaforme informatiche e delle banche dati.

Il potenziamento dell'attività ispettiva, presuppone, comunque, anche nella prospettiva prevista nel cosiddetto *job act* della istituzione di un'Agenzia unitaria, la presenza di un congruo numero di professionisti adeguatamente formati considerato che il ruolo degli ispettori non si sostanzia esclusivamente nell'aspetto repressivo ma anche nelle attività di conciliazione monocratica e nella consulenza specifica sulle modalità attuative della complessa normativa in materia di rapporti di lavoro.

b) la riduzione di 150 milioni di euro del Fondo relativo al finanziamento degli istituti di Patronato.

Tale previsione, osserva la Corte, va valutata alla luce delle modalità di finanziamento del predetto fondo, attraverso il versamento di una quota del gettito complessivo dei contributi previdenziali, e alla recente previsione che i Patronati debbano ampliare significativamente la copertura territoriale del servizio, senza poter chiedere contributi diretti ai soggetti che si avvalgono della loro attività.

Nel settore della scuola, i risparmi di spesa previsti nel disegno di legge di stabilità sono da riconnettere prioritariamente ad interventi di razionalizzazione organizzativa.

Si tratta del divieto, a partire dal prossimo anno scolastico, di disporre comandi, distacchi e fuori ruolo (2500 posizioni nel 2014), dell'obbligo, anche per i collaboratori dei dirigenti, di assicurare il pieno svolgimento della attività didattica, dell'abolizione dell'esonero dall'insegnamento degli docenti di educazione fisica (ora sostituiti da supplenti) impegnati, a tempo pieno, nei progetti per l'avviamento alla pratica sportiva, del divieto, infine, di avvalersi di supplenze brevi, demandando alla capacità organizzativa di ciascun istituto il compito di fronteggiare con risorse interne la temporanea assenza dei titolari di funzioni didattiche ed amministrative.

Gli incrementi di efficienza connessi con gli interventi di semplificazione già avviati dovrebbero, poi, consentire una riduzione nell'organico di diritto del personale ausiliario, tale da garantire, a parità di risultati, un risparmio di spesa di oltre 50 milioni.

Con riferimento all'ulteriore riduzione (30 milioni) del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa, vanno ribadite le preoccupazioni già espresse dalla Corte in sede di certificazione di un recente accordo sindacale, che prevedeva a copertura dei benefici concessi una significativa riduzione delle risorse presenti nel predetto fondo.

Osservava in quella sede la Corte la particolare importanza, sul piano non solo didattico ma anche sociale, delle finalità che il Fondo dovrebbe garantire, quali l'insegnamento di una seconda lingua fin dalle scuole medie, la realizzazione di interventi perequativi per le scuole in situazioni di particolare disagio, l'innalzamento del tasso di scolarità, nonché il cofinanziamento di iniziative che si avvalgono dell'utilizzo di fondi strutturali dell'Unione europea.

Le Amministrazioni locali

10.

Gli enti locali

Tra gli interventi volti a contenere la dinamica della spesa una particolare attenzione va dedicata a quelli riguardanti gli enti locali e le regioni che, come si è detto, dovrebbero consentire una riduzione di spesa corrente di oltre 8,5 miliardi, solo in parte compensata da una crescita di quella in conto capitale di 3,4 miliardi negli enti locali.

Per i comuni, la correzione è il risultato di un complesso insieme di fattori destinati a distribuirsi tra le amministrazioni in maniera molto differenziata. Rinviato al prossimo anno il passaggio agli equilibri di bilancio, l'applicazione dei nuovi principi contabili ai comuni e, in special modo, la previsione del fondo crediti di dubbia esigibilità (che sterilizza l'utilizzo di risorse non riscuotibili), sono destinati a produrre un "rafforzamento" nel vincolo riconducibile al Patto, compensato dalla revisione al ribasso delle percentuali previste e dalla modifica della base per il calcolo del saldo obiettivo. L'effettiva azione di contenimento della spesa dipenderà non solo dalle misure specifiche introdotte con la legge di stabilità ma anche (e si può dire, soprattutto) dal rilievo che avrà l'entrata a regime delle norme che regolano l'armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili e l'impatto che queste avranno sull'operare del Patto di stabilità interno.

E' un intervento da tempo auspicato. Come la Corte ha sottolineato anche di recente (Audizione presso la commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale – maggio 2014), tra le norme che caratterizzano il processo di revisione dell'ordinamento contabile degli enti locali quella destinata ad assumere maggior rilievo è proprio l'applicazione del fondo che potrebbe accompagnare le amministrazioni in disavanzo "nascosto" verso condizioni di equilibrio effettivo. L'attività di monitoraggio del Patto di stabilità interno aveva più volte indotto a sottolineare il disallineamento dei risultati di cassa rispetto a quelli di competenza, che portava a interrogarsi sull'effettiva consistenza delle poste positive non tradotte in riscossioni. Una condizione che richiama alla necessità di avviare al più presto una attività di ri-accertamento dei residui finalizzata all'eliminazione delle poste inesigibili e, appunto, l'adozione di regole più "prudenti" per il futuro.

Se sarà confermata la stima dell'accantonamento destinato a "sterilizzare" le entrate per circa 2,4 miliardi (tali sono le stime assunte nella relazione tecnica al provvedimento che tuttavia ad avviso della Corte – e dello stesso Governo - sottostimano il rilievo del

fenomeno), nel complesso il contributo netto richiesto agli enti locali sarà di poco superiore al miliardo.

11.

La revisione delle regole del Patto accompagna gli enti locali in questo ultimo anno prima dell'introduzione del sistema degli equilibri di bilancio e si caratterizza per la semplificazione dei meccanismi di quantificazione e per l'alleggerimento complessivo dei saldi attraverso una forte riduzione dei coefficienti di correzione da applicare alla spesa corrente di comuni e province. Per i comuni, che vedono in sostanza dimezzata l'aliquota, l'effetto di tale misura viene quantificato nella relazione tecnica in oltre 3 miliardi annui fino al 2018. Si tratta di un beneficio importante che determina un abbattimento dell'obiettivo 2015, rispetto al calcolo effettuato sulla base delle norme previgenti, di oltre il 70 per cento. Il vantaggio si distribuisce tuttavia in modo differenziato sul territorio e soprattutto in considerazione delle dimensioni dei comuni.

La differente ripartizione del beneficio a fronte di un taglio lineare dell'aliquota, dipende dalla seconda variabile rilevante ai fini del calcolo, vale a dire la spesa corrente media su cui applicare il coefficiente di correzione, che viene fatta scorrere in avanti di un anno. Se in aggregato lo scorrimento della base di calcolo non sembra determinare effetti significativi, sui saldi individuali le differenze non sono trascurabili. I comuni più "virtuosi" (circa il 42,5 per cento del totale) ottengono dalla revisione delle regole un abbattimento del Patto 2015 quasi dell'80 per cento.

L'effetto positivo per i comuni legato alla riduzione delle aliquote (e per i soggetti più "virtuosi" allo scorrimento della base di calcolo) viene ridimensionato dall'applicazione a tutti i comuni delle nuove norme di contabilità che obbligano le amministrazioni a stanziare in bilancio una quota pari, per il 2015, almeno al 50 per cento dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, accantonamento quantificato in base al tasso di mancata riscossione di entrate proprie registrato negli ultimi 5 anni. E' previsto che tale stanziamento rilevi ai fini del patto di stabilità riducendo, di fatto, il livello di entrate utili per il saldo di competenza mista.

A ciò si aggiunga l'ulteriore obiettivo di risparmio di spesa corrente posto a carico dei comuni dall'art. 36 del d.d.l. di stabilità e quantificato in 1,2 miliardi, il cui effetto migliorativo dei saldi di finanza pubblica è garantito dalla riduzione di pari importo del fondo di solidarietà comunale. Un taglio di risorse che si cumula nel 2015 ai 280 milioni già previsti (DL 66/2014 e legge 228/2012).

Queste due misure impongono alle amministrazioni una manovra correttiva di rilievo che tuttavia, in aggregato, non si discosta dai limiti dell'obiettivo di Patto previgente. Considerando poi che la spesa in conto capitale ottiene una flessibilizzazione di 1 miliardo e che non si esclude – come avvenuto già in passato – che il maggiore spazio concesso si traduca in un alleggerimento dell'obiettivo complessivo piuttosto che in investimenti aggiuntivi, il rispetto dei saldi programmatici potrebbe risultare meno carico di tensioni rispetto agli ultimi anni.

Tuttavia il peso delle condizioni individuali degli enti appare determinare differenze anche significative nella distribuzione del carico complessivo.

In particolare l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità fa perno sulla capacità dell'ente di incassare le proprie entrate, fronte sul quale si osservano forti criticità. Il tasso medio di mancata riscossione delle entrate extratributarie del quinquennio 2009/2013 si approssima al 39 per cento, con punte ben al di sopra della media nelle Regioni del sud (69 per cento in Calabria, 60 per cento in Campania, 63 per cento in Sicilia e 55 per cento in Molise).

Dall'osservazione di un campione di comuni per i quali è stato possibile stimare la quota di accantonamento ed il taglio del fondo di solidarietà, emergerebbe, infatti, che circa il 20 per cento degli enti si troverebbe ad affrontare una manovra complessiva superiore agli obiettivi previgenti, con una concentrazione di soggetti svantaggiati connessa agli accantonamenti più elevati.

Va tenuto presente che la soglia minima di stanziamento pari al 50 per cento del fondo è prevista solo per il bilancio di previsione, mentre a rendiconto dovrà essere data copertura all'intero accantonamento, con la conseguenza che, se la regola dovesse essere applicata in tale senso anche ai fini della verifica dei saldi rilevanti del patto, ben più stringente sarebbe la quantificazione finale di entrate su cui gli enti potranno contare per il raggiungimento degli obiettivi.

Il miglioramento dei conti comunali attraverso la riduzione del fondo di solidarietà per 1,2 miliardi si colloca nell'alveo delle misure di *spending review* (DL 95/2012 e DL 66/2014 che hanno già imposto una riduzione di spesa per consumi intermedi di 2,9 miliardi nel biennio 2013-2014). Se nel riparto si confermasse il riferimento ai parametri concordati per la distribuzione dell'ultimo taglio disposto con il DL 66/2014, il contributo sarebbe crescente in proporzione al livello di spesa per consumi intermedi, ai ritardi nei pagamenti ed al mancato ricorso alle centrali uniche di committenza per l'acquisto di beni e servizi, con la previsione di alcune clausole di salvaguardia. Compensare le minori entrate correnti per gli enti svantaggiati dalla manovra potrebbe voler dire realizzare un taglio rispetto alla spesa media del triennio 2010/2012 di circa il 10 per cento, con punte oltre il 12 per cento in alcuni ambiti territoriali, a fronte di una riduzione di poco superiore al 4 per cento per i restanti comuni.

Infine, lo spazio finanziario aggiuntivo per pagamenti di spesa in conto capitale va visto anche in rapporto alle nuove compensazioni territoriali, che andranno a sostituire gli attuali meccanismi dei Patti di solidarietà regionali.

Nel passaggio al nuovo sistema degli equilibri di bilancio delle regioni con conseguente superamento del patto di stabilità regionale, è comunque previsto che strumenti di compensazione orizzontale e verticale continuino a garantire, a livello regionale, quella flessibilità degli obiettivi che nelle ultime versioni del Patto si era tradotta in un alleggerimento di oltre 1 miliardo annuo, destinato ai pagamenti di spesa in conto capitale. Tra i differenti meccanismi che potevano essere attivati, al Patto verticale incentivato vanno ascritti i risultati migliori in termini di efficacia, soprattutto perché ha consentito l'accesso ai benefici previsti dalle norme anche ad enti appartenenti ai territori più svantaggiati, dove le amministrazioni regionali erano più in difficoltà nella concessione di spazi finanziari.

Andrà pertanto osservato e valutato l'effetto che l'introduzione degli equilibri di bilancio per le regioni potrà avere sul sistema delle compensazioni a favore degli enti del proprio territorio e pertanto sugli obiettivi di Patto di questi ultimi.

12.

Le regioni

Il concorso delle regioni agli obiettivi di finanza pubblica è affidato a tre diversi interventi:

- una modifica delle disposizioni introdotte con il DL 66/2014 volta ad incrementare per gli anni 2015-2018 la riduzione di risorse a disposizione delle regioni a statuto ordinario per circa 3,5 miliardi e delle regioni a statuto speciale per 548 milioni. Definito il riparto per le regioni a statuto speciale, per le ordinarie è prevista una determinazione in sede di auto-coordinamento e, in mancanza, una applicazione dei tagli da parte dello Stato, ivi comprese anche le risorse destinate al finanziamento della sanità;
- il passaggio al pareggio di bilancio delle regioni a statuto ordinario dal 2015, con conseguente ridefinizione di alcune voci e importi da ricomprendere nei saldi;
- l'abolizione del Patto di stabilità sempre per le RSO, con la conseguente riscrittura del sistema sanzionatorio con riferimento ai saldi, la ridefinizione delle somme relative a particolari spesa da escludere dagli equilibri perché già escluse dai limiti del Patto, la revisione delle modalità di funzionamento dei Patti orizzontale e verticale.

Il contributo richiesto alle regioni appare molto impegnativo anche tenuto conto che si aggiunge a quello già previsto con il DL 66. Esso comporterebbe in un solo anno una riduzione del 15 per cento della spesa “aggredibile” (quella al netto dei trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche e alla sanità). Va osservato che tale intervento si colloca a valle dei tagli di risorse introdotti negli ultimi anni, che hanno portato ad una flessione delle spese dirette regionali (al netto dei trasferimenti ad altre PA) di circa il 10 per cento nell’ultimo triennio.

L’anticipazione nel passaggio al pareggio di bilancio comporta, secondo la relazione tecnica, effetti finanziari di rilievo. Il miglioramento in termini di indebitamento netto legato alle modalità di calcolo dei saldi (con l’esclusione dagli equilibri di cassa del fondo di cassa e degli incassi per l’accensione di prestiti autorizzati ma non contratti, o da quelli di competenza della quota libera del risultato di amministrazione, o del fondo pluriennale, nonché la considerazione del fondo crediti di dubbia esigibilità), il cui impatto è stimato in 2 miliardi, è compensato dalla possibilità per le amministrazioni di ricomprendere, ai fini dell’equilibrio, un importo di pari ammontare redistribuito tra regioni. Al riguardo resta da valutare, tuttavia, una volta completata la revisione dei residui attivi e passivi, e tenuto conto del passaggio alla competenza rinforzata, la sostenibilità dei bilanci regionali alla luce dei nuovi vincoli di equilibrio e/o la necessità di disporre modifiche alla legge 243/2012.

Il nuovo Patto della salute

13.

Recependo quanto previsto dal nuovo Patto della salute siglato nello scorso mese di luglio, dato un livello di finanziamento del SSN per il 2014 pari a 109,9 miliardi, il d.d.l. di stabilità fissa gli importi per il biennio 2015 e 2016 in misura pari, rispettivamente, a 112,1 miliardi e a 115,4 miliardi. Essi sono determinati sulla base della c.d. regola di variazione a legislazione vigente che prevede, per tale comparto, una crescita del finanziamento in linea con la dinamica attesa per il Pil nominale come indicato nelle stime ufficiali: 2,5 e 3,1 per cento nei due anni secondo il DEF presentato nell’aprile scorso (ultimo documento programmatico disponibile al momento della sigla del Patto), superiore quindi agli incrementi previsti nella Nota di aggiornamento presentata a metà ottobre (1 per cento nel 2015 e 2,1 per cento nel 2016).

Inoltre, secondo quanto previsto da comma 3 dell’articolo 39 che conferma la previsione del Patto, eventuali risparmi nella gestione della sanità rimangono all’interno del comparto: ciò potrà contribuire al miglioramento della qualità delle prestazioni e a facilitare il percorso di efficienza basato sui costi standard, avviato in anni caratterizzati da una continua rimodulazione delle risorse. La norma fa salvo il meccanismo previsto

dal comma 80 della legge 191 del 2009, che consente alle regioni in Piano di rientro - che presentano un disavanzo sanitario inferiore al gettito derivante dalla massimizzazione delle maggiorazioni dell'aliquota Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef - di ridurre le predette maggiorazioni, garantendo comunque una copertura adeguata del disavanzo, o di destinare il gettito eccedente a finalità extrasanitarie. Come la Corte ha avuto modo di osservare, tale ultimo meccanismo (introdotto dal DL 120/2013) fa venir meno il legame diretto tra formazione di disavanzi sanitari e attivazione della leva fiscale a copertura che pure, secondo il legislatore, era diretto ad innestare una sanzione politica nei confronti dell'amministratore regionale inadempiente/inefficiente.

E' da rilevare, infine, che pur in assenza di una manovra che riguardi direttamente il comparto sanitario, per il quale sono confermate le risorse a legislazione vigente, un contenimento delle stesse potrebbe derivare quale "effetto indiretto" dei risparmi di spesa richiesti alle regioni nell'ambito della legge in esame: come si è detto, in mancanza di un'Intesa entro il 31 gennaio 2015, lo Stato potrà procedere autonomamente ad una riduzione delle risorse regionali, ivi comprese quelle destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale. Tagli alla sanità non sembrerebbero, invece, essere proponibili da parte delle regioni (ove non in grado di indicare altre riduzioni di spesa), stante il divieto di distogliere per fini extra-sanitari le risorse stanziata a garanzia dei livelli essenziali di assistenza.

In questa logica si inserisce, anzi, la disposizione dell'articolo 42, che incrementa dal 90 al 95 per cento la quota di risorse del settore sanitario che in corso d'anno le regioni sono tenute a trasferire agli enti del servizio sanitario regionale, salvo il completo trasferimento entro la fine del primo trimestre dell'esercizio successivo. La norma è diretta a migliorare la tempistica del pagamento dei debiti verso i fornitori e, insieme alla maggiore trasparenza contabile conseguente all'attuazione del d.lgs 118 del 2011, dovrebbe contribuire a evitare il ripetersi dei ritardi verificatisi in passato.

Tra le numerose misure previste dal Patto e riprese dal d.d.l. di stabilità, appare opportuno ricordare le disposizioni sulla *governance* sanitaria ed in particolare quelle sulle nomine dei Commissari ad acta per la predisposizione e attuazione dei Piani di rientro, per i quali si sancisce l'incompatibilità con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento. Appare senz'altro condivisibile sottrarre alla disponibilità del Governo regionale un'area rilevante come la sanità in presenza di quelle gravi inadempienze che portano al commissariamento e positiva è la scelta di affidarne la gestione a figure di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza, anche in base a risultati in precedenza conseguiti. Resta, tuttavia, da chiarire la portata della norma, la cui applicazione riguarda "le nomine effettuate, a qualunque titolo, successivamente all'entrata in vigore della presente legge": non è chiaro, infatti, se nelle regioni attualmente commissariate i

presidenti che usciranno dalla prossima tornata elettorale continueranno ad essere responsabili del settore in qualità di commissari, così come i loro predecessori, o se in base a tale disposizione non potranno svolgere tale compito.

Sempre in riferimento alle regioni in Piano di rientro, specifiche disposizioni (articolo 40) riguardano la regione Molise: a distanza di sette anni dalla sottoscrizione del Piano di rientro, la regione presenta ancora un elevato disavanzo, parzialmente privo di copertura (29,3 milioni nel 2013 secondo quanto emerge dalla verifica annuale dei competenti Tavoli), tale dunque da far scattare le maggiorazioni delle aliquote fiscali oltre i massimi previsti dalla legislazione vigente; il disavanzo pregresso è anch'esso elevato e pari a 182 milioni: come rilevato giustamente nella relazione tecnica, "se paragonato alle dimensioni della Lombardia, sarebbe pari a circa 11 miliardi." La gravità della situazione economico-finanziaria e sanitaria rende quindi necessario un Piano straordinario di risanamento da recepire con un Accordo specifico Stato-Regione, che definisca il nuovo percorso di rientro della regione e le condizioni per l'erogazione dei 40 milioni, quale intervento di accompagnamento statale al risanamento.

Tra le altre disposizioni attuative del Patto occorre, poi, richiamare quelle riguardanti il personale (comma 30), che prevedono l'estensione al comparto sanitario della proroga del tetto alla spesa fissato da ultimo dall'articolo 17 del DL 98/2011. Se da un lato il tetto è prorogato fino al 2020, dall'altro si introducono degli elementi di flessibilità nella verifica degli adempimenti regionali, prevedendo che ove gli obiettivi di spesa non siano conseguiti, la regione si considera comunque adempiente se ha raggiunto l'equilibrio economico e se abbia attuato, tra il 2015 ed il 2019, un percorso graduale di riduzione della spesa per il personale fino al completo conseguimento dell'obiettivo nell'anno finale (2020). Quanto al blocco del turn over disposto quale sanzione per le regioni che in sede di verifica annuale non garantiscono l'equilibrio di bilancio, la durata dello stesso, attualmente prevista fino al 31 dicembre dell'anno successivo a quello in corso, viene ridotto di 1 anno, portandolo alla fine dell'anno successivo a quello di verifica (comma 29).

Le misure per le società partecipate

14.

La "Razionalizzazione delle società partecipate", cui è dedicato l'art. 43 del d.d.l. di stabilità, è argomento di primaria attenzione nel processo di revisione della spesa pubblica, essendo evidenti le esigenze di un profondo riordino in un settore ad alto rischio per gli equilibri della finanza pubblica e con ampi margini di efficientamento.

Del resto, l'importanza del tema è confermata da una specifica delega che, sulla stessa materia, è contenuta nel provvedimento sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (AS 1577).

Il disegno di legge di stabilità si limita, però, soltanto a dettare disposizioni che disciplinano il percorso di adesione agli ambiti territoriali ottimali (ATO) e l'affidamento e gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica a rete, integrando e modificando quanto già previsto dall'art.3-*bis* del DL 138/2011, al fine espresso di superare l'attuale frammentazione del settore, di promuovere la gestione aggregata e industriale e di favorire economie di scala e di scopo.

A fronte della riscontrata inerzia/resistenza degli enti tenuti ad organizzare la gestione dei servizi pubblici in questione per ambiti territoriali, allo scopo di assicurare l'effettività delle disposizioni viene prevista l'attivazione di poteri sostitutivi.

E', infatti, affidato al Presidente della regione, previa diffida ad adempiere agli enti locali che entro il 1° marzo 2015 non abbiano aderito agli enti di governo degli ATO, il potere di sostituirsi ad essi, stabilendone l'adesione. Un affidamento che appare in linea con i principi derivanti dall'art.120 Cost., stabiliti in via giurisprudenziale in materia di attribuzione di potere sostitutivo (Corte Costituzionale sent. 43/2004).

Per garantire maggiormente l'efficacia della norma, potrebbe essere valutata l'opportunità di introdurre un limite temporale per l'esercizio del potere sostitutivo.

Nell'affidamento del servizio pubblico a rete particolare rilievo deve assumere la programmazione di adeguati investimenti, oltre che la capacità e sostenibilità degli stessi. Gli enti di governo, che per i servizi pubblici di competenza comunale o provinciale saranno principalmente le province nel nuovo assetto istituzionale (art. 1, comma 90 legge 56/2014), all'atto di affidamento del servizio sono tenuti a pubblicare sul proprio sito *web* una relazione (già prevista dall'art. 34, comma 20, DL 179/2012) orientata anche a far conoscere gli investimenti programmati e la capacità di interventi infrastrutturali, e che dovrà contenere, tra l'altro, il piano economico finanziario, da asseverarsi da parte di istituto di credito o società di revisione.

Nel caso di affidamento *in house*, la relazione dovrà anche specificamente informare circa la solidità finanziaria della società, dando conto dell'assetto economico-patrimoniale, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Onde evitare che da investimenti di capitale proprio possano derivare rischi di perdite che si riverbererebbero sul bilancio degli enti proprietari, gli stessi sono tenuti ad accantonare in bilancio *pro quota* una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale investito.

Condivisibile appare la previsione di detto accantonamento di carattere prudenziale che, peraltro, potrebbe aggiungersi a quello previsto dal comma 551 della legge 147/2013 destinato alla copertura delle perdite pregresse degli organismi partecipati.

Al riguardo, sembrerebbe opportuno che, oltre alla previsione di tale nuovo accantonamento, venisse anche espressamente affermato il principio che la gestione societaria dei servizi pubblici locali, da svolgersi sotto il controllo dell'ente di governo

dell'ambito, fosse improntata all'efficienza, economicità ed efficacia, requisiti che, *ex se*, dovrebbero garantire contro il rischio di perdite future.

La modifica introdotta all'art. 3 del DL 138/2011 prevede la possibilità di revisione del Piano economico finanziario dell'operatore economico affidatario nel caso in cui operazioni societarie (es. fusioni o acquisizioni) possano rendere necessario l'accertamento della permanenza dei criteri qualitativi e delle condizioni di equilibrio precedenti. In tale evenienza è prevista anche la possibilità di aggiornare il termine di scadenza originario, richiamando l'art. 143, comma 8 del d.lgs. 163/2006. Opportunamente, la verifica delle condizioni previste dal comma citato è rimessa all'Autorità di regolazione competente, (peraltro al momento non prevista per il settore dei rifiuti) in quanto un prolungamento non giustificato del termine della concessione potrebbe configurare violazioni dei principi di concorrenza.

Poiché il soggetto gestore dovrà assicurare solidità economica ed efficienza gestionale, il nuovo comma 4 dell'art. 3-*bis* del DL 134 stabilisce che le principali risorse che sostengono i piani economico-finanziari di investimento approvati dagli enti di governo, dovranno provenire dal soggetto gestore stesso, in quanto i finanziamenti concessi a valere su risorse statali relativi a servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica potranno soltanto essere aggiuntivi o di garanzia di realizzazione del piano. Applicando concetti di premialità cui il Legislatore ha già fatto più volte ricorso, le risorse statali saranno destinate prioritariamente ai gestori selezionati con gara o di cui comunque l'Autorità di regolazione (o l'ente di governo) attesti l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso. Tali risorse potranno essere destinate anche a soggetti gestori che abbiano deliberato operazioni di aggregazione societaria.

È prevista, infine, l'esclusione dal Patto di stabilità delle spese di investimento effettuate utilizzando le risorse provenienti dalla dismissione totale o parziale di partecipazioni in società.

La certezza nella determinazione di tali importi è opportunamente assicurata attraverso l'espresso richiamo al codice SIOPE degli incassi derivanti dall'alienazione di partecipazioni in imprese di pubblici servizi (E4121) e di partecipazioni in altre imprese (E4122). La norma non determina effetti sull'indebitamento netto, trattandosi di spesa per acquisto di partecipazioni nelle imprese effettuata a valere sulle entrate da dismissioni immobiliari: né tali spese né le entrate da dismissioni concorrono ai fini dell'indebitamento netto.

Considerazioni conclusive

15.

In conclusione, la manovra proposta con la legge di stabilità conferma l'impianto annunciato con la Nota di aggiornamento.

Nonostante il minor peggioramento dei saldi prefigurato nel nuovo quadro programmatico in risposta ai rilievi della Commissione europea, le misure disposte confermano le indicazioni programmatiche: esse mirano a cambiare le aspettative degli operatori economici e a sostenerne la fiducia, con interventi strutturali di modifica del mercato del lavoro e del sistema fiscale. Così, a misure sul lato della domanda interna (*bonus* fiscale, intervento per i nuovi nati) si accompagnano interventi sul lato dell'offerta (taglio dell'Irap, decontribuzione, nuovi contratti di lavoro). Una azione di stimolo che, ridotto a poco meno di 6 miliardi il ricorso al peggioramento dei saldi, per la gran parte continua a basarsi su interventi di carattere redistributivo.

Una opzione non priva di rischi ma giustificata dalle difficili condizioni economiche del Paese. Occorrerebbe, pertanto, una riflessione accurata sui provvedimenti assunti nei tempi e nelle modalità proposte.

La mobilitazione di risorse consistenti, specie se poste in rapporto con i vincoli di finanza pubblica, richiede un attento monitoraggio degli interventi per assicurarne, in fase di attuazione, l'efficacia e, soprattutto, l'effettivo carattere aggiuntivo. A questo fine, alcuni aggiustamenti potrebbero essere opportuni, come ad esempio in tema di sgravi contributivi per i nuovi assunti.

Si tratta anche di leggere gli interventi individuati in relazione all'effettiva capacità di affrontare una crisi del sistema produttivo, che è sì riconducibile ad un eccesso di pressione fiscale ma è anche connessa alla stagnazione della produttività totale dei fattori. Crisi che richiede un adeguato intervento sulle condizioni di contesto in cui vanno ad operare le imprese e, tra queste, una amministrazione non più percepita quale elemento di freno ma di supporto alla crescita.

In particolare nel caso delle misure di contenimento della spesa degli apparati pubblici, è urgente che esse siano accompagnate da un processo di riforma della PA che ne delinea funzioni e limiti.

Le coperture individuate, specie quelle dal lato della spesa delle amministrazioni territoriali, mantengono margini di incertezza per il timore sia che da esse derivino peggioramenti nella qualità dei servizi, sia che esse inducano ad aumenti delle imposte.

Occorre infine sottolineare il crescente impegno che grava sul futuro per ulteriori tagli di spesa, al momento sostituiti da clausole di salvaguardia: 16 miliardi nel 2016, oltre

23 miliardi nel 2017, che si aggiungono ai 3 miliardi di ulteriori tagli alla spesa a partire dal 2016.

In conclusione, gli spazi di azione per la politica economica con riguardo alle difficoltà del Paese sono molto angusti. Il forte ruolo che rivestono in questa fase le aspettative di operatori economici e famiglie impegna tutti a rendere certa e spedita la direzione verso cui muovere e a cui concorrere.

Tavole e Appendici

Tavola 1

LEGGE DI STABILITÀ: COMPOSIZIONE E EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO

	da allegato 3			bonus 80 euro come min entrata		
Fonti	2015	2016	2017	2015	2016	2017
<i>Minori spese correnti</i>	13.312,7	16.857,5	17.491,6	13.312,7	16.857,5	17.491,6
<i>Minori spese c/capitale</i>	2.766,9	2.343,9	2.325,3	2.766,9	2.343,9	2.325,3
Minori spese	16.079,5	19.201,4	19.816,9	16.079,5	19.201,4	19.816,9
Maggiori entrate correnti	10.377,2	26.722,3	33.400,4	10.377,2	26.722,3	33.400,4
Fonti	26.456,8	45.923,6	53.217,3	26.456,8	45.923,6	53.217,3
Peggioramento del saldo	5.911,3			5.911,3		
Totale fonti	32.368,1	45.923,6	53.217,3	32.368,1	45.923,6	53.217,3
Impieghi						
<i>Maggiori spese correnti</i>	16.246,6	19.192,6	18.966,6	6.743,6	9.689,6	9.463,6
<i>Maggiori spese c/capitale</i>	4.728,5	5.871,7	6.708,2	4.728,5	5.871,7	6.708,2
Maggiori spese	20.975,1	25.064,3	25.674,8	11.472,1	15.561,3	16.171,8
Minori entrate correnti	11.392,9	19.966,5	19.904,0	20.895,9	29.469,5	29.407,0
Impieghi	32.368,1	45.030,8	45.578,8	32.368,1	45.030,8	45.578,8
Miglioramento del saldo		892,8	7.638,5		892,8	7.638,5
Totali impieghi	32.368,1	45.923,6	53.217,3	32.368,1	45.923,6	53.217,3
Spese nette (+maggiori -minori)	4.895,6	5.862,9	5.857,9	-4.607,4	-3.640,1	-3.645,1
Entrate nette (+ maggiori - mino)	-1.015,7	6.755,7	13.496,4	-10.518,7	-2.747,3	3.993,4

	composizione %					
Fonti	2015	2016	2017	2015	2016	2017
<i>Minori spese correnti</i>	41,1	36,7	32,9	41,1	37,3	33,3
<i>Minori spese c/capitale</i>	8,5	5,1	4,4	8,5	5,2	4,4
Minori spese	49,7	41,8	37,2	49,7	42,5	37,8
Maggiori entrate correnti	32,1	58,2	62,8	32,1	59,1	63,6
Fonti	81,7	100,0	100,0	81,7	101,6	101,4
Peggioramento del saldo	18,3	0,0	0,0	18,3	0,0	0,0
Totale fonti	100,0	100,0	100,0	100,0	101,6	101,4
Impieghi						
<i>Maggiori spese correnti</i>	50,2	41,8	35,6	20,8	21,4	18,0
<i>Maggiori spese c/capitale</i>	14,6	12,8	12,6	14,6	13,0	12,8
Maggiori spese	64,8	54,6	48,2	35,4	34,4	30,8
Minori entrate correnti	35,2	43,5	37,4	64,6	65,2	56,0
Impieghi	100,0	98,1	85,6	100,0	99,6	86,8
Miglioramento del saldo		1,9	14,4	0,0	2,0	14,6
Totali impieghi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

LA MANOVRA SULLE ENTRATE: IMPATTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A.

(importi in milioni di euro)			
MAGGIORI ENTRATE	2015	2016	2017
	10.377,2	26.722,3	33.400,4
Fondo per la realizzazione del piano La buona scuola-effetti riflessi	484,9	1.454,8	1.454,8
Deduzione costo del lavoro da imponibile Irap e ripristino aliquote ante dl 66/2014: minore deducibilità ai fini Ires-Irpef		1.040,0	1.710,0
Tfr in busta paga: tassazione ad aliquota marginale ed altri effetti	2.409,0	2.990,0	3.009,0
Ecobonus e ristrutturazioni: maggior gettito Ires, Irpef, Irap, Iva	82,7	361,6	
Regime fiscale agevolato per autonomi: imposta regime forfetario e rettifica Iva	226,4	642,5	412,2
Sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato	0,0	1.194,0	1.122,0
Assunzione con contratto t.i. di lavoratori disoccupati o sospesi dal lavoro da 2 anni- soppressione beneficio della contribuzione ridotta	155,0	493,0	859,0
Missioni di pace (effetti riflessi)	150,0	150,0	
Finanziamento Terra dei Fuochi - effetti riflessi	5,1	5,1	5,1
Sezione III Misure di settore- Ministeri (all. 3a)	315,5		18,4
Innalzamento tassazione fondi pensione dall'11% al 20% - Innalzamento tassazione rivalutazione TFR dall'11% al 17%	450,0	480,0	480,0
Rivalutazioni terreni e partecipazioni	200,0	100,0	100,0
Reverse charge	1.630,0	1.630,0	1.630,0
Split payment generalizzato (con clausola salvaguardia)	988,0	988,0	988,0
Adempimento volontario	720,0	928,0	928,0
Tassazione giochi	900,0	900,0	900,0
Modifica quota imponibile dividendi ENC dal 5% al 77,74%	447,2	255,5	255,5
Incremento ritenuta d'acconto spese di ristrutturazione dal 4% al 8%	920,0		
Tassazione rendimenti polizze vita causa morte	137,5	150,0	150,0
Clausola di salvaguardia-incremento aliquote IVA del 10% e del 22% di due punti percentuali e incremento accise di 10 centesimi		12.814,0	19.221,0
Interventi in materia di auto e moto storiche	78,5	78,5	78,5
Altri effetti indotti	77,4	67,3	78,9
MINORI ENTRATE	-11.392,9	-19.966,5	-19.904,0
Deduzione costo del lavoro da imponibile Irap e ripristino aliquote ante dl 66/2014	-2.701,0	-5.600,0	-5.600,0
Tfr in busta paga: minori entrate contributive	-2.488,0	-3.551,0	-3.591,0
Tfr in busta paga: minori entrate tributarie	-96,0	-306,0	-425,0
Patent box: minori entrate tributarie (Ires-Irpef-Irap-add. regionale e comunale)		-148,0	-133,5
Ecobonus e ristrutturazioni: minor gettito irpef, Ires, Irap	-63,8	-679,8	-579,9
Regime fiscale agevolato per autonomi: minori entrate tributarie (Irpef-add. Reg. e com. - Irap - Iva - imposte sostitutive regimi abrogati)	-241,6	-1.034,9	-691,9
Regime fiscale agevolato per autonomi: minori contributi previdenziali	-819,3	-575,3	-610,9
Sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato	-1.886,0	-4.885,0	-5.030,0
Assunzione con contratto t.i. di lavoratori disoccupati o sospesi dal lavoro da 2 anni- soppressione beneficio della contribuzione ridotta	0,0	-113,0	-169,0
Erogazioni liberali alle ONLUS		-34,3	-19,6
Superamento clausola di salvaguardia revisione agevolazioni	-3.000,0	-3.000,0	-3.000,0
Proroga blocco contrattazione/automatismi - riduzione/rinvio spese personale - effetti riflessi	-95,7	-29,7	-34,5
Riduzioni Ministeri elenco 2 (all. 3b)	-1,2	-1,2	-1,2
Effetto del venir meno di entrate per interessi attivi provenienti dal sistema finanziario sostituite da interessi versati dallo Stato		-7,7	-16,7
Saldo (maggiori entrate - minori entrate)	-1.015,7	6.755,8	13.496,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati e informazioni Relazione Tecnica al disegno di legge

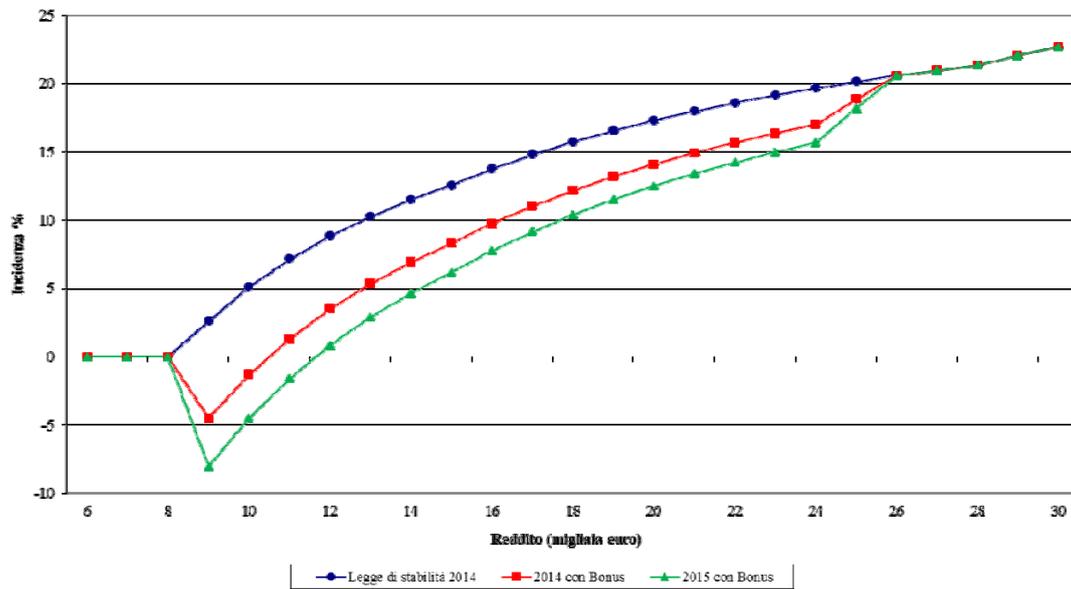
IL CONTRIBUTO DEI MINISTERI

	valori assoluti in milioni			composizione		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
minori spese correnti nette	1.077,2	1.363,5	1.425,3	46,1	58,8	57,9
minori spese c/capitale nette	869,7	889,3	941,3	37,2	38,4	38,2
maggiori entrate nette	391,4	65,8	95,8	16,7	2,8	3,9
Totale contributo	2.338,3	2.318,7	2.462,4	100,0	100,0	100,0

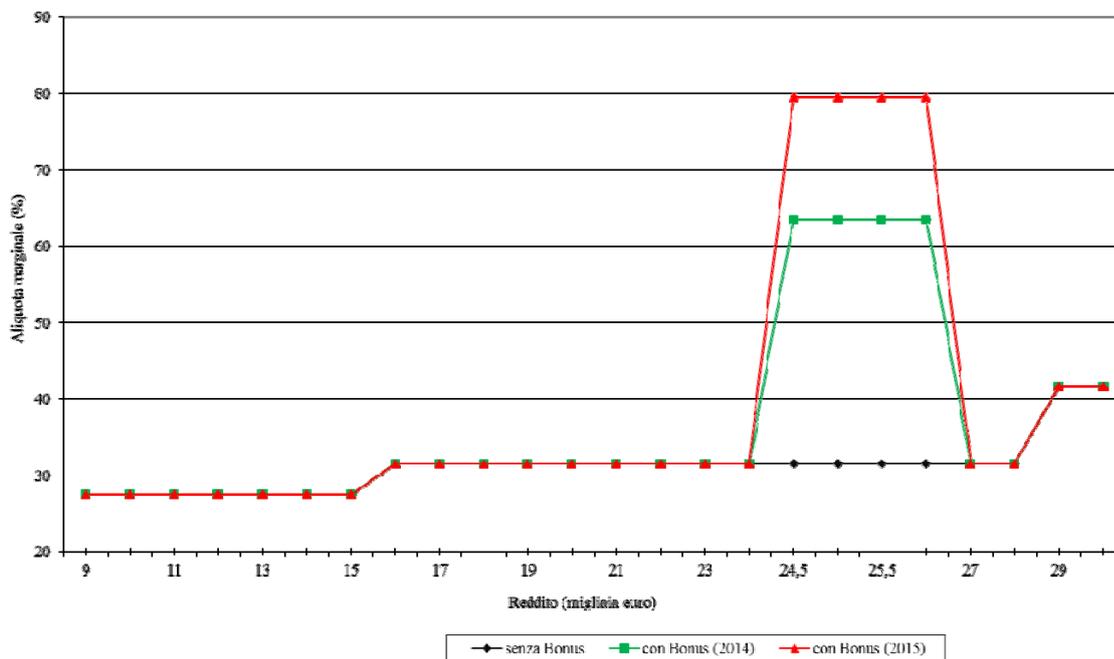
	valori assoluti in milioni			composizione		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Ambiente	6,9	6,8	7,4	0,3	0,3	0,3
Difesa	767,4	772,0	768,8	32,8	33,3	31,2
Giustizia	102,7	102,7	102,7	4,4	4,4	4,2
Interno	97,6	98,4	100,1	4,2	4,2	4,1
Lavoro	455,2	395,3	418,3	19,5	17,0	17,0
Affari esteri	46,3	46,9	46,9	2,0	2,0	1,9
Mef	211,0	256,5	367,5	9,0	11,1	14,9
Mibac	21,5	21,5	21,5	0,9	0,9	0,9
Mipaff	78,3	69,6	78,1	3,3	3,0	3,2
Mise	11,7	9,0	10,1	0,5	0,4	0,4
Mit	195,8	195,7	196,7	8,4	8,4	8,0
Miur	332,5	333,4	333,4	14,2	14,4	13,5
Salute	11,4	11,0	11,0	0,5	0,5	0,4
Totale complessivo	2.338,3	2.318,7	2.462,4	100,0	100,0	100,0

	valori assoluti in milioni			composizione		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Ambiente	6,9	6,8	7,4	100,0	100,0	100,0
minori spese correnti	4,0	4,0	4,5	57,6	58,7	61,1
minori spese in c/capitale	2,9	2,8	2,9	42,4	41,3	38,9
Difesa	767,4	772,0	768,8	100,0	100,0	100,0
minori spese correnti	86,1	113,6	113,8	11,2	14,7	14,8
minori spese in c/capitale	718,8	709,2	705,9	93,7	91,9	91,8
minori entrate correnti	37,5	50,8	50,9	4,9	6,6	6,6
Giustizia	102,7	102,7	102,7	100,0	100,0	100,0
minori spese correnti	84,3	84,3	84,3	82,1	82,1	82,1
minori spese in c/capitale	18,4	18,4	18,4	17,9	17,9	17,9
Interno	97,6	98,4	100,1	100,0	100,0	100,0
minori spese correnti	88,1	87,7	87,6	90,3	89,1	87,5
minori spese in c/capitale	9,9	11,1	12,9	10,2	11,3	12,9
minori entrate correnti	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Lavoro	455,2	395,3	418,3	100,0	100,0	100,0
maggiori entrate correnti	200,0	200,0	200,0	43,9	50,6	47,8
minori spese correnti	271,6	270,2	270,2	59,7	68,4	64,6
minori entrate correnti	16,4	74,9	51,9	3,6	19,0	12,4
Affari esteri	46,3	46,9	46,9	100,0	100,0	100,0
maggiori entrate correnti	16,2	32,3	32,3	34,9	68,9	68,9
minori spese correnti	31,9	17,1	17,1	69,0	36,4	36,4
minori entrate correnti	1,8	2,5	2,5	3,9	5,3	5,3
Mef	211,0	256,5	367,5	100,0	100,0	100,0
maggiori entrate correnti	86,8	87,5	88,5	41,1	34,1	24,1
minori spese correnti	104,0	123,8	183,9	49,3	48,3	50,0
minori spese in c/capitale	25,0	50,0	100,0	11,9	19,5	27,2
minori entrate correnti	4,8	4,8	4,8	2,3	1,9	1,3
Mibac	21,5	21,5	21,5	100,0	100,0	100,0
minori spese correnti	11,5	11,5	11,5	53,5	53,5	53,5
minori spese in c/capitale	10,0	10,0	10,0	46,5	46,5	46,5
Mipaff	78,3	69,6	78,1	100,0	100,0	100,0
maggiori entrate correnti	68,4	68,4	68,4	87,4	98,3	87,6
minori spese correnti	4,8	4,8	4,8	6,1	6,8	6,1
minori spese in c/capitale	5,1	10,5	12,9	6,5	15,1	16,6
minori entrate correnti	0,0	14,1	8,0	0,0	20,3	10,3
Mise	11,7	9,0	10,1	100,0	100,0	100,0
minori spese correnti	1,9	3,8	4,8	16,6	41,6	47,8
minori spese in c/capitale	9,8	5,3	5,3	83,4	58,4	52,2
Mit	195,8	195,7	196,7	100,0	100,0	100,0
minori spese correnti	174,0	171,7	171,7	88,8	87,8	87,3
minori spese in c/capitale	21,9	24,0	25,0	11,2	12,2	12,7
Miur	332,5	333,4	333,4	100,0	100,0	100,0
maggiori spese correnti	0,0	5,0	5,0	0,0	1,5	1,5
maggiori entrate correnti	140,0	0,0	0,0	42,1	0,0	0,0
minori spese correnti	203,7	465,2	465,2	61,3	139,5	139,5
minori spese in c/capitale	47,9	48,0	48,0	14,4	14,4	14,4
minori entrate correnti	59,1	174,8	174,8	17,8	52,4	52,4
Salute	11,4	11,0	11,0	100,0	100,0	100,0
minori spese correnti	11,4	11,0	11,0	100,0	100,0	100,0
Totale complessivo	2.338,3	2.318,7	2.462,4			

L'INCIDENZA DELL'IRPEF E GLI EFFETTI DEL BONUS



IL PRELIEVO MARGINALE IRPEF NEL 2015



Appendice 1 - Alcuni esercizi di simulazione su sgravi Irap, contributivi e misure sul TFR

Il rilievo delle misure previste nel disegno di legge di stabilità relative agli sgravi Irap e alla decontribuzione per i nuovi assunti hanno spinto la Corte a prevedere un apposito approfondimento sugli effetti che da queste potrebbero derivare in termini di impulso alla crescita. Le analisi svolte di cui si presentano in questa appendice i primi risultati sono state condotte avvalendosi del supporto tecnico dei tre istituti indipendenti di ricerca (Cer, Prometeia e Ref), attivati nella forma del “Consenso di previsioni”

Gli effetti dello sgravio Irap

Le correzioni apportate all'Irap inserite nel disegno di legge di stabilità 2015 (da ora in poi DLS15) implicano una modificazione dell'imposizione fiscale gravante sui redditi da lavoro e, pur non essendo contabilmente parte del costo del lavoro, influenzeranno le decisioni di impiego di lavoro.

Il costo del lavoro, infatti, è contabilmente definito dalla somma della retribuzione del lavoratore, della tassazione personale a carico del lavoratore (Irpef), dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro relativi ai lavoratori dipendenti a tempo indeterminato. Tuttavia, poiché il costo del lavoro (assieme ai profitti e agli oneri finanziari) è base imponibile dell'Irap, tale imposta può essere, sia da un punto di vista pratico che per la teoria economica, assimilata a una imposta sul lavoro e entrare a essere parte del cuneo fiscale¹. L'articolo 5 del DLS15 stabilisce la integrale deducibilità del costo del lavoro per i lavoratori a tempo indeterminato dalla base imponibile Irap (a partire dal 2015), ma al contempo ripristina (a partire dall'anno d'imposta 2014) le aliquote dell'imposta al livello di quelle antecedenti le disposizioni del DL 66 del 2014.

Nel corso degli anni la base imponibile dell'Irap è stata progressivamente ridotta con riferimento ad alcune componenti del costo del lavoro. Sino al 2013 la normativa escludeva gli oneri sociali e prevedeva la deduzione forfetaria annua di 4600 euro per ogni dipendente a tempo indeterminato, deduzione che diventava di 10600 euro per ciascun lavoratore dipendente donna o di età inferiore ai 35 anni assunto a tempo indeterminato. Tali importi sono stati incrementati per il 2014 a 7500 e 13500 euro rispettivamente². La norma si applicherà dunque alla quota eccedente tali deduzioni. Si tenga presente che a fronte di una base imponibile stimabile in circa 370 mld (costo del lavoro al netto degli oneri sociali), solo 160 mld risultano già sgravati sulla base della normativa vigente.

Schematicamente, la riduzione dell'Irap esercita i suoi effetti sul Pil attraverso due canali. Il primo è quello di aumentare i profitti netti; il secondo è quello di modificare il costo del lavoro. L'effetto finale sarà dunque dato da come si modificherà il prezzo relativo lavoro-capitale e, dunque, la domanda di beni di investimento e la domanda di lavoro, e da come la riduzione dei costi marginali del lavoro verranno traslati dalle imprese in minori prezzi. In generale, ciò che si può dire è che la misura agisce sull'attività economica non direttamente ma in modo mediato dalle propensioni agli investimenti, dalla elasticità della domanda di lavoro al suo prezzo relativo (rispetto al costo del capitale), dalla flessibilità del *mark-up* sui costi. Si noti inoltre che l'intensità dello sgravio per ogni singola impresa dipende dalla sua particolare combinazione di fattori produttivi, capitale e lavoro e, fra questo, tra lavoratori a tempo indeterminato e non.

Al fine di valutare gli effetti della misura è necessario porsi in un contesto metodologico che consenta di cogliere, e misurare, come si modificano tali convenienze relative, non potendo affidarsi esclusivamente alla definizione contabile di costo del lavoro. In questa nota tali effetti vengono dunque valutati nell'ambito teorico di un processo di massimizzazione dei profitti per una impresa che opera in un mercato con concorrenza monopolistica, calcolando i costi

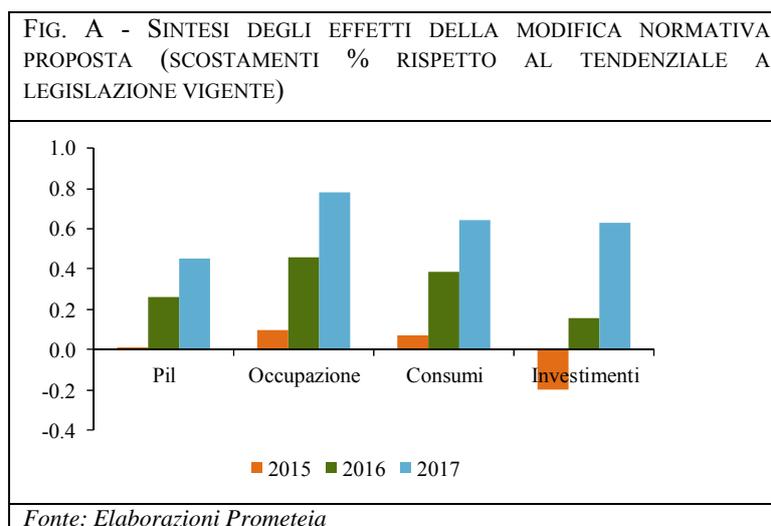
¹ D'altro canto anche l'OECD nelle sue statistiche di confronto internazionale sul costo del lavoro, lo considera al netto e al lordo dell'Irap.

² Tali importi risultano maggiorati per le regioni svantaggiate e sono diversi, anche nella struttura delle detrazioni, per diverse tipologie di imprese.

marginali dei fattori produttivi, ovvero i costi oltre i quali diventa inefficiente per l'impresa aumentare l'impiego di lavoro o capitale. L'impresa assume il prezzo dell'output come dato e le imposte e i contributi gravano sul soggetto percusso. In questo contesto il prezzo del fattore lavoro, pre e post DLS15, è calcolato in riferimento a una impresa-società di capitale di medie dimensioni situata nel nord Italia, che opera nel manifatturiero e nei servizi³.

Considerando la retribuzione media dei settori manifatturiero e dei servizi, le aliquote Ires e Irap e dei contributi attualmente in vigore, una quota di lavoratori assunti a tempo indeterminato pari a quella media del relativo settore, la riduzione del costo del lavoro marginale introdotta con il decreto è nell'ordine del 2 per cento per i servizi, dell'1,5 per cento nell'industria manifatturiera. Lo sgravio è maggiore per il dipendente uomo sopra i 35 anni assunto a tempo indeterminato, per il quale non era prevista nella precedente legislazione alcuno sgravio fiscale, minore, per la stessa ragione, nel caso di un lavoratore giovane e/o donna assunto a tempo indeterminato.

A livello macroeconomico è poi possibile valutare come questa modificazione legislativa, variando il prezzo relativo tra lavoro e capitale, influenzi la domanda dei due fattori e la formazione dei prezzi e, per questo tramite, si trasmetta all'intera economia. La valutazione macroeconomica permette anche di valutare l'effetto combinato, di segno opposto, delle due misure proposte, ossia della riduzione della base imponibile e dell'aumento delle aliquote. Per brevità i risultati degli esercizi di simulazione effettuati (Fig. A) non vengono presentati separatamente; basti comunque notare che domina largamente l'effetto di riduzione della base imponibile, rimanendo quello dell'aumento delle aliquote molto modesto e comunque inferiore allo 0.04 per cento.



Nel caso specifico, il costo marginale del lavoro si riduce e dà un impulso positivo alla domanda di lavoro, aumentando l'occupazione. Di conseguenza, la spesa per consumi delle famiglie, che risulta la componente di domanda che più reagisce alla manovra, aumenta, grazie all'aumento del reddito disponibile reale determinato dalla maggiore occupazione ma anche dalla caduta dei

³La formula teorica del costo marginale del lavoro post-decreto diventa:

$$\frac{w\{(1+c_s)(1-t_i)-t_it_r(c_s-c_i)(1-\alpha_1)-t_i(1+c_s)\alpha_1-t_it_r(1-\alpha_1)\}}{p(1-t_i-t_r)}$$

dove:

w = retribuzione pro-capite al lordo delle imposte pagate dal lavoratore; p = prezzo dell'output ; c_s = contributi assistenziali, previdenziali e i premi Inail a carico del datore di lavoro; t_i = aliquota Ires ; t_r = aliquota Irap ; α₁ = quota lavoratori a tempo indeterminato sul totale dei lavoratori dipendenti.

prezzi: la riduzione dell'Irap riduce il costo del lavoro esercitando un effetto disinflazionistico. Anche gli investimenti aumentano, grazie alla maggiore domanda interna e all'influenza della crescita dei profitti netti.

La scansione dell'entrata in vigore delle misure fa però sì che il primo anno i due effetti si annullino: l'effetto complessivo sul livello del Pil sarebbe dunque nullo nel 2015 e diverrebbe invece positivo solo a partire dal 2016, per arrivare allo 0.45 per cento nel 2017. Tuttavia, una piena consapevolezza degli operatori sull'intensità dello sgravio (e la sua permanenza nel tempo) potrebbe, in assenza di vincoli di liquidità, anticiparne gli effetti espansivi già nel corso del 2015.

Lo sgravio contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato

La disposizione riguardante gli sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato che verranno effettuate dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre dello stesso anno (art. 12 della legge di stabilità) dovrebbe riguardare all'incirca 1 milione di persone, secondo le stime effettuate dal governo. Questa quantificazione si basa in parte sui dati amministrativi dell'Inps (secondo i quali nel 2013 ci sarebbero state circa 636 mila nuove assunzioni di lavoratori a tempo indeterminato aventi le caratteristiche necessarie per accedere all'incentivo) e in parte sull'assunzione che, data l'esistenza e l'entità dello sgravio, si verifichi una sostituzione delle assunzioni a tempo determinato con la tipologia di contratto a tempo indeterminato incentivato.

La platea dei potenziali aventi diritto allo sgravio sulle nuove assunzioni può essere calcolata anche in un altro modo, ovvero facendo riferimento ai dati dell'indagine Istat sulle forze lavoro, e in particolare osservando i passaggi da uno *status* all'altro nell'arco di un anno. Ciò è possibile utilizzando lo strumento delle matrici di transizione⁴, che permettono di confrontare la situazione della popolazione in età lavorativa in un dato anno con quella dell'anno successivo (o precedente); in questo modo si può cercare di cogliere i movimenti da una posizione all'altra e compiere un'analisi dei flussi fra diverse condizioni.

La tabella allegata mostra, per la precisione, i passaggi di status avutisi tra il 2012 e il 2013, e in particolare gli ingressi avvenuti nelle varie tipologie di occupazione nel 2013, restringendo l'analisi per quanto possibile ai settori che potranno usufruire dell'incentivo introdotto dal governo (sostanzialmente il settore privato, con l'esclusione dell'agricoltura).

L'INGRESSO NELL'OCCUPAZIONE				
Condizione nel 2012	Condizione nel 2013			Totale
	Occupati			
	Dip. permanenti	Dip. Temporanei	Autonomi	
Non occupati	192.703	199.639	110.399	502.741
Dip. Permanenti	5.743.052	115.706	95.581	5.954.339
Dip. Temporanei	204.965	386.631	12.194	603.790
Autonomi	77.882	31.469	2.215.729	2.325.080
Totale	6.218.602	733.445	2.433.903	9.385.950

Le elaborazioni sono basate sulla popolazione in età lavorativa (15-64 anni)

Per quanto riguarda gli ingressi nell'occupazione nel 2013, l'analisi si è focalizzata sul settore dell'industria e del commercio (con l'esclusione quindi dell'agricoltura e del settore pubblico).

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su microdati Istat

Nel 2013 ci sono stati circa 400 mila ingressi nell'occupazione a tempo indeterminato, che hanno riguardato persone che l'anno prima erano senza occupazione, oppure avevano un lavoro

⁴ Le matrici di transizione sono costruite su un panel longitudinale, che non rappresenta tutta la popolazione, ma solo quella residente in uno stesso comune sia all'inizio sia alla fine del periodo considerato. È per questo che essa viene definita "popolazione longitudinale".

a tempo determinato. Si tratterebbe quindi di assunzioni che potrebbero beneficiare dello sgravio in questione. Questo numero in realtà potrebbe essere da un lato leggermente più elevato perché le restrizioni sui settori effettuate nell'analisi ci hanno portato a "perdere" una parte del settore privato, ma dall'altro esso andrebbe in parte smussato perché tra le persone che arrivano dalla non occupazione, ce ne sono senz'altro alcune che non rispettano i vincoli imposti dal governo per ricevere l'incentivo (ovvero coloro che nei sei mesi precedenti risultano essere state occupate a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro).

Andrebbe poi aggiunta anche una parte (probabilmente esigua) di coloro che passano da un lavoro a tempo indeterminato ad un altro, avendo sperimentato un periodo di disoccupazione superiore ai sei mesi; e probabilmente anche una parte degli autonomi (soprattutto i cosiddetti "parasubordinati", in regime di monocommittenza), che i datori di lavoro – grazie all'esistenza dell'incentivo – potrebbero finalmente decidere di stabilizzare (ad esempio la tabella mostra che tra il 2012 e il 2013 si sono avute circa 78 mila trasformazioni di lavoro autonomo in lavoro dipendente permanente).

Tenendo conto dei diversi aggiustamenti, è comunque plausibile che la platea dei potenziali beneficiari dello sgravio non si discosti molto dalle 600 mila persone stimate facendo riferimento ai dati amministrativi dell'Inps.

A queste si aggiungono quelle assunzioni che in condizioni normali sarebbero state a tempo determinato, ma che in seguito al forte sgravio introdotto con l'articolo 12 della legge di stabilità, potrebbero trasformarsi in contratti di lavoro a tempo indeterminato. Secondo quanto mostra la tabella allegata, si tratterebbe di circa 580 mila lavoratori che nel 2013 sono entrati nell'occupazione dipendente temporanea, provenendo dalla non occupazione o da uno *status* equivalente. Anche in questo caso il numero potrebbe essere più elevato, se si considera che lo stesso "effetto-incentivo" potrebbe riguardare parte dei lavoratori autonomi parasubordinati.

Questo tipo di analisi, condotta facendo ricorso ai dati Istat, ci porta quindi ad una stima complessiva sui potenziali beneficiari dello sgravio simile a quella proposta dal Mef, o comunque non molto superiore. Si tratta all'incirca di un milione di contratti incentivati in un anno (pari a poco più di 80 mila al mese).

Due considerazioni finali sono però necessarie. Lo sgravio in questione ha la durata di un anno, in quanto è applicabile alle nuove assunzioni a tempo indeterminato effettuate dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015; l'effetto-incentivo potrebbe però coinvolgere anche le assunzioni programmate per fine 2014 e quelle di inizio 2016. I datori di lavoro – per godere dello sgravio – potrebbero cioè essere indotti a posticipare parte delle assunzioni di novembre-dicembre 2014 e invece anticipare parte di quelle dei primi mesi del 2016 (ipoteticamente quelle di gennaio-giugno). Secondo le quantificazioni effettuate la platea complessiva dei potenziali aventi diritto potrebbe quindi riguardare all'incirca altre 600 mila assunzioni. Se una quota di queste dovesse effettivamente venire "traslata" sul 2015 si otterrebbe un numero di assunzioni superiore a quello implicito nelle stime proposte nella legge di stabilità, senza che ad esse corrisponda alcun mutamento di fatto nei comportamenti. Il costo di questa misura si rivelerebbe quindi molto elevato, soprattutto a partire dal 2016, visto che le assunzioni effettuate e fine 2015 avrebbero un effetto molto limitato sui conti del prossimo anno, scaricandosi prevalentemente sugli anni successivi.

Inoltre, in presenza di un incentivo così corposo non sono da escludere completamente comportamenti opportunistici da parte delle imprese, che potrebbero essere indotte a licenziare alcuni loro dipendenti per poi riassumerli dopo un certo numero di mesi (sei nel caso in questione) eventualmente presso un'altra persona giuridica, in modo da poter beneficiare della decontribuzione. Anche queste casistiche sono da considerare, in quanto potrebbero comportare un ulteriore allargamento della platea.

Alla luce degli effetti di sostituzione di cui sopra, è possibile che il numero dei potenziali beneficiari previsti dal governo possa anche risultare leggermente sottostimato, e di conseguenza lo siano anche i costi ipotizzati nella manovra.

Appendice 2 – Il contenimento della spesa statale nel d.d.l. di stabilità per il 2015

Premessa

1. Il disegno di legge di stabilità prevede complessivamente un contributo dei ministeri, in termini di riduzione dell'indebitamento netto, per circa 2,3 miliardi per il 2015, 2,4 miliardi per il 2016 e 2,5 per il 2017, derivante sia dalle misure previste dall'articolo 24, che dagli interventi di cui agli articoli dal 25 al 32. Va rilevato che tale importo deriva, per il 2015, da diminuzione di spesa corrente dell'ordine di circa 1 miliardo, da una minore spesa in conto capitale per poco meno di 900 milioni e da maggiori entrate nette per oltre 400 milioni. In termini di spesa, pertanto, l'obiettivo di riduzione è dell'ordine di circa 1,9 miliardi per il 2015 (tavola 1).

L'analisi proposta in questa Appendice si concentra sui tagli di spesa con riguardo sia alla distribuzione tra spese correnti e spese in conto capitale sia all'imputazione delle riduzioni alle principali categorie economiche di spesa (beni e servizi, personale, altre spese correnti e contributi e investimenti fissi lordi).

In via preliminare, si osserva che tre ministeri (Difesa, Istruzione e Lavoro) assicurano oltre il 70 per cento dei tagli programmati (tavola 2).

La riduzione connessa alle spese di parte corrente riguarda principalmente le categorie relative ai **beni e servizi** (circa il 60 per cento) ed alla **spesa di personale** (circa il 25 per cento per il 2015).

Gli acquisti di beni e servizi

2. Per quanto riguarda la riduzione della spesa per **beni e servizi**, particolarmente significativo è il contributo del **Ministero del lavoro e delle politiche sociali** che concorre alla riduzione per beni e servizi per complessivi 252 milioni, ed in particolare la disposizione di cui all'articolo 26, comma 10 che prevede una riduzione di 150 milioni di euro sul fondo relativo al finanziamento degli istituti di patronato.

Al riguardo si rappresenta che il predetto fondo è alimentato da una quota del gettito complessivo dei contributi previdenziali. Non si può non osservare che tale previsione va inoltre valutata alla luce del significativo ampliamento della copertura territoriale del servizio, senza poter chiedere contributi diretti ai soggetti che si avvalgono della loro attività.

3. L'articolo 28, comma 2, prevede quale contributo del **Ministero dell'istruzione, università e ricerca** alla predetta categoria di spesa una diminuzione pari a 30 milioni, a decorrere dal 2015, del "Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi", previsto dalla legge 18 dicembre 1997, n. 440.⁵

La dotazione del Fondo, inizialmente determinata dalla citata legge (l'art. 4 aveva stanziato 100 mld di lire per il 1997, 400 mld per il 1998 e 345 mld a decorrere dal 1999), dal 2000 (art. 68, legge 144/1999) è stata poi affidata alla tab. C della legge finanziaria, ora legge di stabilità.

Nel tempo, varie disposizioni legislative hanno integrato le disponibilità finanziarie e le finalità del Fondo. In particolare, sul totale dell'importo annualmente riservato al Fondo, quasi 41 milioni sono stati destinati a interventi specifici di forte rilevanza sociale (alternanza scuola-lavoro ed integrazione degli alunni con *handicap*).

Il DL 104/2013 "Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca" convertito in legge, n. 128 dell'8 novembre 2013, l'art. 5, comma 4 (Sviluppo di laboratori scientifico-

⁵ Gli obiettivi del Fondo (art. 1) erano i seguenti: realizzazione dell'autonomia scolastica; introduzione della seconda lingua comunitaria nella scuola media; innalzamento del livello di scolarità e del tasso di successo scolastico; formazione del personale della scuola; formazione post-secondaria non universitaria; formazione continua e ricorrente; adeguamento dei programmi di studio dei diversi ordini e gradi di istruzione; interventi per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema scolastico; interventi perequativi finalizzati ad incrementare l'offerta formativa, anche attraverso l'integrazione degli organici provinciali; interventi integrati; copertura della quota nazionale di iniziative cofinanziate con i fondi strutturali dell'Unione europea.

tecnologici che utilizzano materiali innovativi) modifica l'art. 1 della legge 440/1997 disponendo che, a decorrere dall'anno scolastico 2013/2014, una parte – non precisata – del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi venga destinata al finanziamento di progetti per la costituzione o l'aggiornamento di laboratori scientifico-tecnologici, situati presso istituzioni scolastiche statali, che utilizzano materiali innovativi. Dal 2013, sotto il profilo contabile, il predetto fondo iscritto nel capitolo 1270 del Ministero confluisce all'interno dei 4 capitoli destinati al FIS (articolati in 3 piani gestionali), sui quali, peraltro, sono stati posti anche gli aumenti contrattuali previsti dai CCNL per il personale ATA (emolumento *una tantum* avente carattere stipendiale – art. 1 *bis* DL 3/2014) e del personale del comparto scuola (finalità art. 8 comma 14 del DL 78/2010 e art. 4 comma 83 della legge 183/2011).

La riduzione prevista dal d.d.l. di stabilità per il 2015 viene ad incidere su capitoli di spesa destinati a molteplici interventi, connessi al funzionamento del sistema scolastico; il taglio va valutato anche in relazione agli obiettivi previsti dal piano di riforma annunciato in tema di scuola denominato “La buona scuola”.

4. Sempre nell'ambito degli acquisti di beni e servizi, ulteriore misura di riduzione (articolo 30, comma 5) riguarda il **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**. Il taglio riguarda la riduzione al 21 per cento della quota delle risorse da canone che i concessionari autostradali che devono corrispondere ad ANAS ai sensi dell'art. 1, comma 1020 della legge finanziaria per il 2007, per un importo pari a 24,8 milioni.

Non risultano chiari gli effetti positivi sull'indebitamento netto derivanti dall'operazione in questione che, in sintesi, si risolve in una riduzione di entrate per Anas S.p.A. ed in un corrispondente incremento per lo Stato, entrambe unità comprese nel perimetro delle Pubbliche Amministrazioni, quindi con un saldo neutro.

La riduzione, prevista dal comma 2 dell'art. 25 del DL 69/2013, trova giustificazione nel trasferimento delle funzioni di vigilanza e controllo sui concessionari da ANAS al Ministero, in forza dell'art. 11 del DL 216/2011. I richiesti risparmi di spesa sul contratto di servizio troveranno compensazione nell'opera di razionalizzazione delle spese di personale e di funzionamento che ANAS S.p.A. è tenuta ad effettuare, in conseguenza del passaggio delle funzioni di vigilanza e controllo e delle correlate risorse umane e strumentali al Ministero. Le minori entrate trovano, pertanto, corrispondenza nella sottrazione all'Anas di quelle attività cui le risorse in questione erano espressamente destinate.

La spesa di personale

5. Per le spese di **Personale** è prevista complessivamente una riduzione di circa 144 milioni al netto degli oneri riflessi.

Il più alto contributo è assicurato dal **Ministero dell'istruzione, università e ricerca** (circa 75 milioni), che realizzerebbe tale obiettivo attraverso risparmi in termini di supplenze, derivanti in via prioritaria dal divieto di conferimento delle cosiddette “supplenze brevi” per il primo giorno di assenza (circa 23,2 milioni), dall'abolizione dell'esonero all'insegnamento dei professori-collaboratori dei dirigenti scolastici (circa 17,6 milioni), dalla ridefinizione dell'organico del personale ATA – Amministrativo Tecnico Ausiliario (8,7 milioni), dal rientro a scuola di tutto il personale comandato (7 milioni), dalla riduzione degli esoneri e semi esoneri dei coordinatori di progetto di avviamento alla pratica sportiva.

Per quanto riguarda l'organico del personale ATA, la norma proposta, provvista di clausola di salvaguardia, prevede la modifica dei criteri alla base della determinazione dell'organico di diritto del medesimo personale. In relazione agli obiettivi di risparmio si prevede una riduzione di posti di poco inferiore al 50 per cento di quelli vacanti e disponibili a decorrere dall'a.s. 2015/16 (923 posti di assistente amministrativo, di 819 posti di collaboratore scolastico e di 275 posti di assistente tecnico).

Di recente è stato emanato un decreto ministeriale (in corso di registrazione alla Corte dei conti) per l'assegnazione di 4.599 unità di personale ATA, ai fini della stipula dei contratti a tempo indeterminato con decorrenza giuridica al 1° settembre 2014 (MIUR, Prot. n. 7957 del 7 agosto 2014- Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione).

Confrontando i dati del ministero con le previsioni del Governo inserite nel d.d.l. di stabilità 2015, risulterebbe che la previsione dei posti vacanti è diversa da quella successiva alla stipula dei contratti a tempo indeterminato del personale ATA. (Tavola 3).

Un confronto tra i dati di riduzione della vacanza prevista dal comma 10 del d.d.l. 2015 e le retribuzioni medie del conto annuale 2012 per il personale ATA, comprensive degli scatti medi di anzianità o "gradoni" del 2011 (delibera n. 2/2013/SSRRCO/CCN) e 2012 (delibera n. 9/2014/SSRRCO/CCN), evidenzia una differente previsione: 46,7 milioni di euro da conto annuale e 50,7 milioni di euro a regime per anno in termini di saldo netto da finanziare (al lordo degli oneri riflessi) (tavola 4).

6. Il **Ministero della difesa** contribuisce alla riduzione di spesa del personale complessivamente per circa 40 milioni, di cui 35 milioni (articolo 31, comma 14) a seguito della revisione della spesa per oneri derivanti dalla riduzione dell'organico complessivo delle Forze armate previsto dagli articoli 582, 583 e 585 del codice dell'ordinamento militare (Forze armate, volontari in ferma prefissata e rafferma e volontari delle Capitanerie di porto). Nel prospetto seguente sono riportate le somme previste dal Codice in relazione alla riduzione del personale e il relativo onere, relativi agli artt. 582 e 583 e le modifiche apportate in sede di disegno di legge di stabilità, che per il 2015 prevede una riduzione netta di 62,3 milioni e per gli anni successivi nella misura del 12 per cento.

Anno	Oneri riferiti alle consistenze delle FFAA			DDL legge di stabilità	
	Articolo 582	Articolo 583	Totale	Importi ridotti	Totale aggiornato
2015	482.597.003,52	265.871.323,32	748.468.326,84	62.300.000,00	686.168.326,84
2016	488.742.840,62	259.069.932,78	747.812.773,40	89.737.532,81	658.075.240,59
2017	495.327.666,08	254.063.870,19	749.391.536,27	89.926.984,35	659.464.551,92
2018	503.229.456,64	243.183.877,39	746.413.334,03	89.569.600,08	656.843.733,95
2019	509.814.282,10	227.313.529,85	737.127.811,95	88.455.337,43	648.672.474,52
2020	511.131.247,19	194.689.505,99	705.820.753,18	84.698.490,38	621.122.262,80

La norma non specifica quali siano gli ambiti applicativi sui quale si intende intervenire (FFAA in generale o volontari) e se si incida sul meccanismo degli automatismi legati all'avanzamento delle carriere. Inoltre, il processo di riduzione dello Strumento militare è stato previsto già dal d.P.R. n. 191 del 2012 e successive integrazioni, che hanno disposto un graduale ridimensionamento con effetti sul bilancio a partire dal 2016 (obiettivo di riduzione dell'organico complessivo da raggiungere entro il primo gennaio 2016 pari a 170.000 unità). In tal senso, si veda la relazione della Corte dei conti sul Rendiconto generale dello Stato sull'esercizio finanziario 2013.

7. Per quanto riguarda il **Ministero degli affari esteri**, l'articolo 27, comma 2, interviene sul trattamento economico del personale in servizio all'estero. Al riguardo la Corte ha più volte osservato che lo scarso livello di attuazione di alcuni degli interventi necessari a una più idonea organizzazione dell'Amministrazione è da imputarsi sostanzialmente a una mancato adeguamento del regolamento sull'ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri, che dovrebbe comportare una completa revisione del d.P.R. n. 18 del 1967. Il regolamento andrebbe ormai ridisegnato in modo da consentire l'adeguamento della rete diplomatica ai mutati scenari

internazionali attraverso una razionalizzazione delle risorse umane e finanziarie. Complessivamente nel d.d.l. di stabilità 2015 si apportano alcune modifiche al predetto d.P.R., già più volte “rivisitato”, in termini di riduzione della spesa, che vanno ad incidere soltanto nella parte relativa al trattamento economico del personale in servizio all'estero senza la trasformazione della intelaiatura che ha avuto origine in contesti storici profondamente diversi dall'attuale, specie con riferimento al cammino dell'integrazione nell'ambito dell'UE – ai mutati scenari internazionali.

Il punto a) del comma 2 riduce del 20 per cento la tabella A delle indennità di base. Tale diminuzione, calcolata sugli impegni lordi 2013 del capitolo relativo alle indennità di servizio all'estero dovrebbe comportare una riduzione pari a circa 60 milioni sulla componente netta, con una conseguente riduzione dello stanziamento in bilancio per un importo pari a 169 milioni, che sembrerebbe non garantire appieno la copertura delle spese programmate sul relativo capitolo di spesa/piano gestionale. Va inoltre considerato che questo intervento si estende anche ad altre tipologie di oneri che sono calcolate sull'indennità di servizio (esempio rimborso spese di alloggio)

Altra disposizione di rilievo riguarda la riforma dell'art. 178 del d.P.R. 18 del 1967, in relazione alle spese per abitazione all'estero. Il rimborso viene calcolato, per ogni sede di servizio, come una maggiorazione fino all'80 per cento dell'indennità personale di ciascun dipendente (pari alla somma tra nuova ISE e componente di rischio e disagio maggiorate a loro volta in base ai carichi familiari). In precedenza all'aumento del costo della locazione corrispondeva un aumento proporzionale del rimborso; con la modifica normativa proposta il costo della locazione risulta ininfluente (si veda il prospetto).

Calcolo ante modifica				Calcolo nuova ipotesi	
Costo Locazione	1.000	1.800	3.000	Indennità Ambasciatore	max 80%
21% dell'indennità	396,62	396,62	396,62	1.888,68 (1)	1.510,94
4/5 della differenza tra costo della locazione e 21% indennità	682,704	1.122,70	2.682,70	(1) Indennità lorda attuale	

commisurato ai quattro quinti della differenza fra il canone di locazione e un ammontare pari al 21 per cento dell'indennità personale

8. Fra le riduzioni alle spese di personale del **Ministero del lavoro e delle politiche sociali**, previsti dall'art. 26 del d.d.l. di stabilità 2015, il comma 1 sopprime per intero lo stanziamento previsto per l'assunzione di ulteriori 250 unità, appartenenti al profilo di ispettore del lavoro.

La Corte ha evidenziato, in una recente relazione, che l'attività ispettiva presenta disfunzioni legate a duplicazioni di interventi da parte dei diversi enti interessati, all'assenza di una unitaria attività di programmazione e alla mancata condivisione delle piattaforme informatiche e delle banche dati.

Il potenziamento dell'attività ispettiva, presuppone, comunque, anche nella prospettiva prevista nel cosiddetto *job act* dell'istituzione di un'Agenzia unitaria, la presenza di un congruo numero di professionisti adeguatamente formati considerato che il ruolo degli ispettori non si sostanzia esclusivamente nell'aspetto repressivo, ma anche nelle attività di conciliazione monocratica e nella consulenza specifica sulle modalità attuative della complessa normativa in materia di rapporti di lavoro.

I trasferimenti e i contributi di parte corrente

9. Tra i tagli alle categorie economiche trasferimenti e contributi di parte corrente, si segnala quanto previsto per il **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti** dall'art. 30, comma 1, che prevede l'abolizione del comma 38 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

La disposizione genera qualche perplessità non risultando del tutto chiaro quale contributo si intenda sopprimere, tenuto conto che la relazione tecnica richiama, invece, il contenuto del terzo periodo del comma 38 e non del secondo. Tale periodo del comma 38 prevede un contributo ventennale di 5 milioni a decorrere dall'esercizio 2014, cui la relazione tecnica collega la dichiarazione di inammissibilità da parte della Commissione europea ai sensi della disciplina europea n. 2011/C364/06 degli aiuti di Stato alla costruzione navale, per cui il contributo ventennale di 5 milioni non sembra più poter essere erogato.

Più precisamente, in base al documento n. 2011/C364/06 "*Shipbuilding framework*", che riprende quanto già in precedenza stabilito nella disciplina fissata dalla Commissione (C317 del 30 dicembre 2003), si potevano autorizzare, da parte della Commissione, gli aiuti concessi ai cantieri navali per l'innovazione tecnologica, per la costruzione di strutture galleggianti e mobili in alto mare e per i crediti all'esportazione per il solo biennio 2012-2013. Il regime approvato prevedeva infatti di supportare con un contributo del 20 per cento dei costi sostenuti tutte le attività di innovazione di prodotto e di processo che avessero evidenziato un chiaro progresso rispetto allo stato dell'arte esistente nel settore cantieristico europeo. La Commissione ha poi deciso di continuare ad applicare tale regime fino al 30 giugno 2014. Pertanto, successivamente a tale termine, nelle more dell'adozione da parte della Commissione della nuova disciplina europea relativa agli aiuti di Stato, eventuali contributi concessi dovrebbero integrare un aiuto di Stato non autorizzato. Ciò potrebbe aver spinto il legislatore a sopprimere il terzo periodo del comma 38 dell'art. 1 della legge di stabilità dell'anno scorso.

Anche gli effetti contabili e finanziari della disposizione appaiono poco chiari. Il capitolo di bilancio su cui operare detta riduzione individuato nella relazione illustrativa è il cap. 1800 di parte corrente dello stato di previsione Mit "Contributi alle imprese armatoriali per la riduzione degli oneri finanziari" il quale trova la propria autorizzazione di spesa nella legge n. 88/2001 richiamata dal periodo secondo del comma 38. Il capitolo di riferimento del periodo terzo è, invece, il 7604 "contributi alle imprese di costruzione navale per progetti innovativi di prodotti e processi nel campo navale avviati nel 2012 e 2013 ai sensi della disciplina europea degli aiuti di Stato alla costruzione navale 2011/C364/06".

Peraltro, ulteriore elemento di confusione deriva dal fatto che nella tabella E del d.d.l. in esame è richiamato il comma 38 della legge di stabilità per il 2014 che imputa sul capitolo 7604 i contributi ventennali previsti dalla disposizione che sembra, invece, volersi sopprimere. Invece, tale contributo non appariva nella tabella E della legge di stabilità 2014.

10. Alcune ulteriori riduzioni di contributi di parte corrente riguardano il **Ministero degli affari esteri**. L'articolo 27, comma 1, prevede la riduzione del capitolo concernente i contributi volontari e obbligatori alle organizzazioni internazionali per un importo di 25,2 milioni per il 2015 e di 8,5 milioni per i successivi. In particolare, per il 2015 vengono ridotti in modo consistente il contributo alle Nazioni Unite (ONU) per un importo di 20 milioni e all'OSCE per un importo di 3 milioni. In proposito, deve segnalarsi che la riduzione dei contributi obbligatori alle organizzazioni internazionali appare di non facile attuazione, almeno nel brevissimo periodo. Infatti, le rinegoziazioni vanno concordate con tutti gli altri Paesi partecipanti poiché l'ammontare del contributo concesso, a seconda dei casi, è determinato sulla base di una ripartizione fissata al momento dell'adesione all'Organismo ed è riportato nella legge di ratifica ed esecuzione dell'accordo che la sancisce, ovvero è definito sulla base di una ripartizione delle quote di contribuzione, vincolante per tutti gli Stati membri, deliberata dagli organi di governo dello stesso organismo in sede di approvazione del bilancio. Il nostro Paese rimane vincolato

alla concessione di tali contributi fintanto che permangono in vigore gli accordi internazionali e le leggi nazionali che li traducono nel nostro ordinamento. I contributi sono concessi su base annuale e l'ammontare complessivo, data la particolare natura dei contributi in questione, subisce generalmente soltanto minime variazioni da un anno all'altro.

11. Una minor spesa per contributi è prevista per il **Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali** ai sensi dell'articolo 32, commi 1-3. Tale articolo prevede l'accorpamento dell'INEA (Istituto nazionale di economia agraria) nel CRA (Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura), che assume la denominazione di Agenzia unica per ricerca. Nel 2013 il CRA aveva già incorporato l'INRAN (Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione). Considerando che da tale accorpamento dovrebbero generarsi dei risparmi di spesa, la norma riduce il contributo dello Stato di 3 milioni. Detti risparmi deriverebbero dall'abolizione della *governance* INEA e dalla minore spesa di personale (da verificare a consuntivo). Per l'attuazione della norma è stata prevista la nomina di un commissario straordinario che a sua volta può avvalersi di due sub-commissari (spesa complessiva per compensi del commissario e dei due sub-commissari: 0,26 milioni).

La spesa in conto capitale

12. La riduzione della **spesa in conto capitale** deriverebbe principalmente da dismissione di immobili per un impatto pari a 220 milioni.

L'articolo 31, commi 15-18, prevede la dismissione di immobili in uso al Ministero della difesa. Le entrate previste sono quantificate in 220 milioni nel 2015 e 100 milioni per ciascuno degli anni 2016 e 2017. Ai fini dell'indebitamento netto tale entrata è registrata come una minore spesa in conto capitale. I futuri proventi sono contabilizzati, infatti, – secondo i criteri del SEC – a riduzione degli investimenti fissi lordi.

La norma prevede un accantonamento i cui effetti vengono anticipati dal meccanismo di indisponibilità di somme di pari importo in termini di competenza e cassa fino all'effettivo versamento all'entrata degli importi realizzati.

13. Sempre in tema di riduzione della spesa in conto capitale l'articolo 30, comma 2, riguarda la riduzione per il **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**. Per l'anno 2015 è prevista la riduzione di 8,9 milioni di euro e di 10 milioni a decorrere dall'anno 2016 di cui alla autorizzazione prevista dall'articolo 13 comma 12 della legge n. 67/88.

Già in precedenza detta autorizzazione di spesa era stata ridotta per provvedere alla copertura dell'art. 14 del DL n. 83/2012 che, riconoscendo autonomia finanziaria alle autorità portuali, ha istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un fondo per il finanziamento degli interventi di adeguamento dei porti alimentato su base annua, in misura pari all'1 per cento dell'imposta sul valore aggiunto dovuta sull'importazione delle merci introdotte nel territorio nazionale per il tramite di ciascun porto.

Il contributo dei ministeri alla manovra 2015-2017

(milioni di euro)

Ministeri	Articoli 25-32												Articolo 24 Allegato 3B - Bianco 2						Totali					
	Parte corrente						Conto capitale						Maggiori entrate											
	Personale		Beni e servizi		Trasferimenti correnti PA		Altra spesa corrente		Investimenti		Trasferimenti conto capitale		2015		2016		2017		2015		2016		2017	
2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2017		
AMBIENTE																5,94	5,82	6,37	6,94	6,82	7,37			
DIFESA	39,52	53,68	3,35	3,36	1,00	1,00		220,00	100,00	100,00						504,49	614,95	611,66	767,36	772,00	768,80			
GIUSTIZIA																102,72	102,72	102,72	102,72	102,72	102,72			
INTERNO																97,57	98,37	100,12	97,57	98,37	100,12			
LAVORO	11,61	13,25	252,00	252,00								187,00	130,00	153,00		4,00	0,00	0,00	455,21	395,25	418,25			
ESTERI	18,06	34,93			28,24	11,49										0,00	0,47	0,47	46,30	46,88	46,88			
ECONOMIA E FINANZE			16,02	16,02			28,37	28,37				10,00	0,00	0,00	86,80	87,50	88,45	69,80	124,60	234,69	210,99	256,49	367,53	
BENI CULTURALI																21,50	21,50	21,50	21,50	21,50	21,50			
POLITICHE																								
AGRICOLE					3,00	3,00			0,00	4,00	6,40					68,41	82,55	76,42	6,89	8,29	78,30	97,84	94,11	
SVILUPPO																			11,72	9,04	10,10	11,72	9,04	10,10
ECONOMICO																								
INFRASTRUTTURE			24,80	24,80																				
E TRASPORTI																								
ISTRUZIONE	75,21	223,97	31,29	31,39	31,39	35,20	37,20	3,33				47,46	47,50	47,50	140,00	0,00	0,00	141,85	139,58	139,58	474,34	482,96	482,96	
SALUTE																			11,35	11,00	11,00	11,35	11,00	11,00
Totale complessivo	144,39	325,83	325,93	327,46	327,57	67,44	52,69	36,69	36,69	224,00	109,00	112,40	66,36	57,50	482,21	300,05	317,87	989,72	1.147,62	1.257,77	2.338,28	2.356,96	2.488,43	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati d.d.L. stabilità

I ministeri: i tagli di spesa 2015-2017 (milioni di euro)

Ministeri	Articoli 25-32						Articolo 24 Allegato 3B - Elenco 2						Effetti totali						Totale generale				
	Parte Corrente		Conto Capitale		Parte corrente		Conto capitale		Entrate		Parte corrente		Conto capitale		2015	2016	2017						
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2017	2015	2016	2017					
AMBIENTE	1,00	1,00	0,00	0,00	3,00	3,00	3,50	2,80	2,90					4,00	4,00	4,50	2,90	2,90	6,80	7,40			
DIFESA	42,87	57,04	220,00	100,00	5,70	5,70	5,80	609,20	605,90					48,57	62,74	62,94	718,80	709,20	767,37	771,94	768,84		
GIUSTIZIA	0,00	0,00	0,00	0,00	84,30	84,30	84,30	18,40	18,40					84,30	84,30	84,30	18,40	18,40	102,70	102,70	102,70		
INTERNO	0,00	0,00	0,00	0,00	88,10	87,70	87,60	9,90	11,10	0,40	0,40	0,40		88,10	87,70	87,60	9,90	11,10	12,90	98,00	100,50		
LAVORO	263,61	265,25	265,25	0,00	4,60									268,21	265,25	265,25	0,00	0,00	268,21	265,25	265,25		
ESTERI	46,30	46,42	46,42	0,00	0,00	0,50	0,50							46,30	46,92	46,92	0,00	0,00	46,30	46,92	46,92		
ECONOMIA E FINANZE	44,39	44,39	10,00	0,00	55,60	75,40	135,50	15,00	50,00	0,80	0,80	0,80		99,99	119,79	179,89	25,00	100,00	124,99	169,79	279,89		
BENI CULTURALI	0,00	0,00	0,00	0,00	11,50	11,50	11,50	10,00	10,00					11,50	11,50	11,50	10,00	10,00	21,50	21,50	21,50		
POLITICHE AGRICOLE	3,00	3,00	0,00	4,00	1,80	1,80	1,80	5,10	6,50					4,80	4,80	4,80	5,10	10,50	9,90	15,30	17,70		
SVILUPPO ECONOMICO	0,00	0,00	0,00	0,00	1,90	3,80	4,80	9,80	5,30					1,90	3,80	4,80	9,80	5,30	11,70	9,10	10,10		
INFRASTRUTTURE	29,80	29,80	12,90	15,00	7,00	7,00	7,00	4,30	4,30					36,80	36,80	36,80	17,20	19,30	20,30	54,00	57,10		
E. TRASPORTI	145,03	295,88	47,46	47,50	137,20	134,90	134,90	4,70	4,70					282,23	430,78	430,78	52,16	52,20	334,39	482,98	482,98		
ISTRUZIONE	0,00	0,00	0,00	0,00	11,40	11,00	11,00							11,40	11,00	11,00	0,00	0,00	11,40	11,00	11,00		
SALUTE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00														
Totale complessivo	575,99	742,79	742,88	290,36	166,50	169,90	412,10	426,60	488,20	1,20	1,20	1,20	770,90	722,30	578,90	1,20	1,20	869,26	888,80	940,80	1.857,35	2.058,19	2.171,88

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati d.d.L. stabilita

PERSONALE ATA – ORGANICO DI DIRITTO A.S. 2014/15
DATI AL 4 AGOSTO 2014

	Anno scolastico 2014/2015					Vacanza dopo copertura con Aliquota per nomine	Previsione DDL 2015 anno scolastico 2015/2016 Vacanza
	Organico di diritto	Titolari (dopo mobilità)	Vacanza	Esubero	Aliquota per nomine		
ASS. AMM.VI	47.578	46.084	1.494	0	772	722	923
ASS. TECNICI	16.069	15.583	580	94	316	264	275
CUOCHI	439	338	102	1	58		
COLL. SCOLASTICI	120.109	113.999	6.110	0	3.096	3.014	819
ADD. AZ. AGRARIE	400	294	107	1	71		
GUARDAROBIERI	338	260	85	7	48		
INFERMIERI	117	98	25	6	22		
Tot. ATA	193.100	184.481	9.095	485	4.556		
Statalizzazione di due istituti di Enna e Bologna					43		
Totale nomine personale ATA					4.599		

Fonte: dati MIUR - Direzione generale per il personale scolastico.

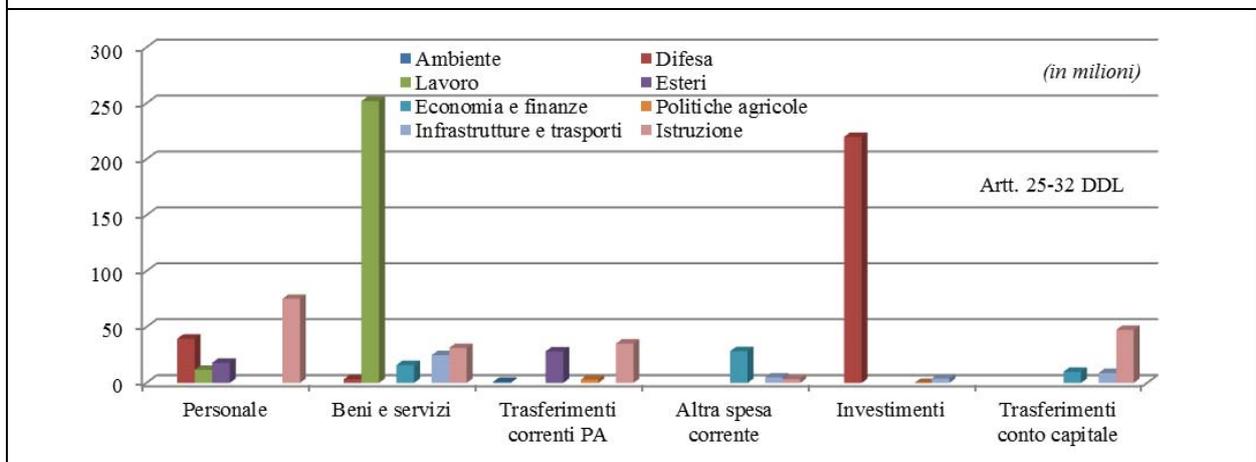
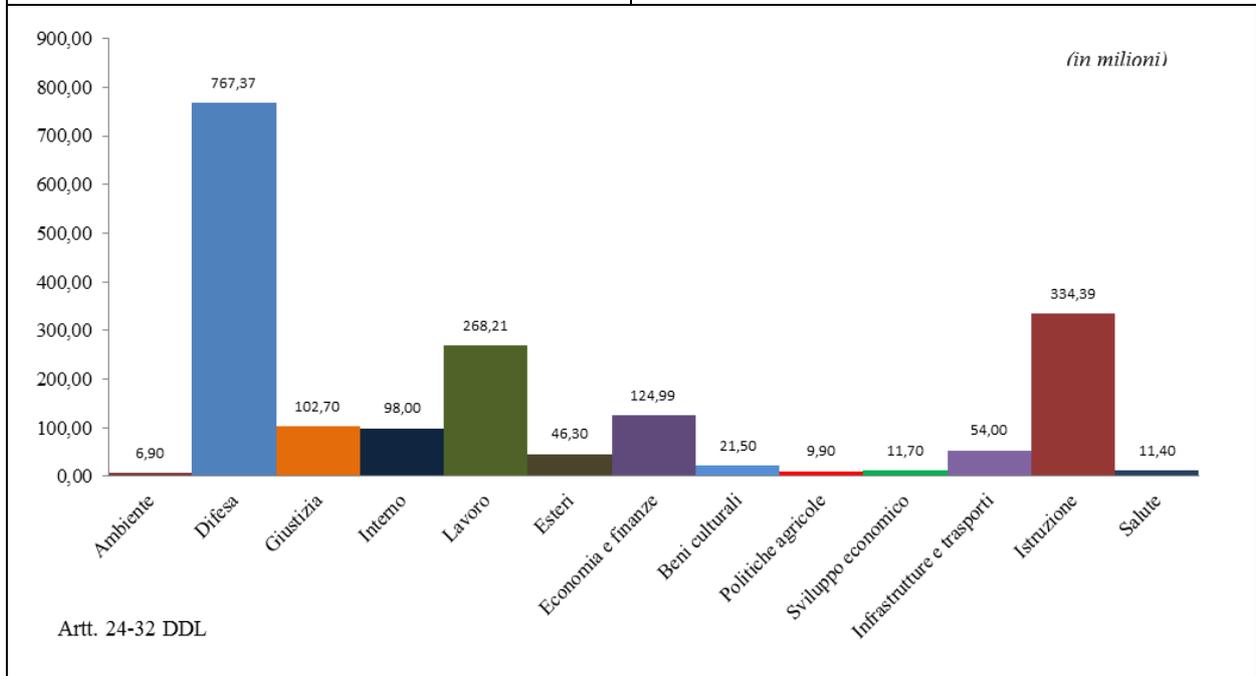
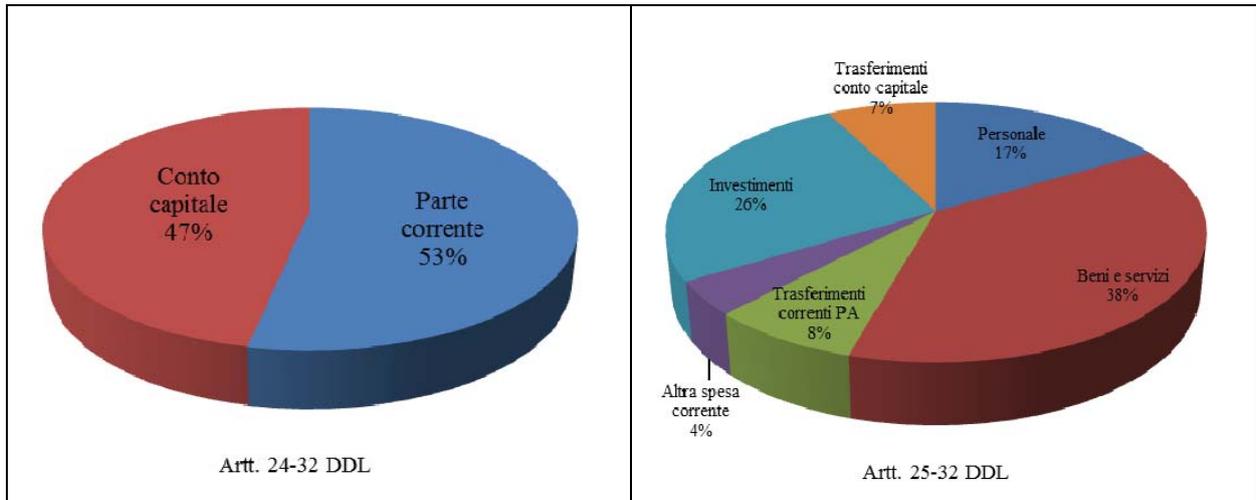
EFFETTO SALDO COMMA 10 CON RETRIBUZIONI CONTO ANNUALE 2012*

(in euro)

Comparto Scuola	Retribuzione Media complessiva*	Riduzione Vacanza DDL 2015	Totale
ASSISTENTE AMMINISTRATIVO	25.022	923	23.094.915,75
ASSISTENTE TECNICO	25.022	275	6.880.933,73
COLLABORATORE SCOLASTICO	20.433	819	16.734.488,02
Totale economie			46.710.337,50

* Il dato della retribuzione media complessiva (conto annuale 2012), comprende gli scatti medi di anzianità 2011 e 2012.

Grafici



Appendice 3 – I trasferimenti alle imprese e i crediti di imposta: andamenti e composizione della spesa

Nel disegno di legge di stabilità per il 2015-17 sono previste misure per la razionalizzazione delle spese statali per trasferimenti alle imprese (articolo 19), a cui vanno ad aggiungersi alcuni interventi specifici riguardanti RAI, ferrovie e imprese armatoriali.

I tagli degli stanziamenti di competenza del bilancio dello Stato per trasferimenti sono riconducibili, per il 2015, soprattutto alla quota interessi dello Stato sul *plafond* gestito dalla Cassa depositi e prestiti, relativo al fondo rotativo per gli investimenti delle imprese (50 milioni di parte corrente), e, per il 2016, al provvedimento concernente le zone franche urbane previste di recente dal decreto-legge 66/2014 (50 milioni la minor spesa in conto capitale). Nel 2017, venute meno le riduzioni sopra descritte, permangono diminuzioni di spese di parte capitale, con particolare riferimento al settore navale e a quello dello spettacolo.

In termini di indebitamento netto gli effetti sono tuttavia limitati: 81 milioni nel 2015, che crescono ad oltre 120 (in media) nel biennio successivo.

Alle riduzioni riguardanti il canone trasferito alla RAI (articolo 25, co. 5), il contratto di programma con le FS e i contributi per le ferrovie in concessione (articoli 25, co. 6 e 30, co. 2) e le imprese armatoriali (articolo 30, co. 1) sono invece ricondotte minori spese per circa 130 milioni in ciascun anno del triennio.

Si tratta di tagli che sono, comunque, più che compensati dalle misure a favore di imprese presenti nel disegno di legge stesso: oltre ai maggiori crediti d'imposta per attività di ricerca e sviluppo (in parte compensati dalla eliminazione della misura relativa all'agevolazione per assunzioni di personale altamente qualificato) vengono rifinanziati il fondo per gli autotrasportatori (250 milioni), le scuole non statali (200 milioni), l'editoria (13 milioni) e due misure a favore delle imprese agricole (10 milioni).

Il combinato disposto di tali interventi fa sì, almeno guardando all'articolato della legge di stabilità, che la spesa prevista per trasferimenti aumenti di circa 480 milioni nel 2015. Cifra che cresce ad oltre 600 nel 2016 e 700 nel 2017.

Le analisi svolte nelle diverse fasi recenti di revisione della spesa hanno spesso indicato i trasferimenti alle imprese come un'area su cui era possibile ottenere significativi margini di risparmio. Nel 2011, uno studio condotto sul tema aveva portato ad individuare come eliminabili trasferimenti dal bilancio dello Stato per 5,8 miliardi (a cui si aggiungevano 4,9 miliardi pagati dalle altre amministrazioni pubbliche). Una quantificazione in seguito ricondotta dal Governo su livelli più limitati (1,4 miliardi). Più di recente, anche il Commissario alla *spending review* aveva inserito tale voce tra quelle che potevano dare un contributo significativo. L'attenzione si era concentrata su un'area "aggredibile" di 3,7 miliardi nel 2014, che crescevano a 3,9 nel 2015 e a 4,1 nel 2016. La riduzione graduale, a partire dal 2014 (un miliardo) faceva prefigurare risparmi per 1,6 miliardi nel 2015 e 2,2 miliardi nel 2016.

La difficoltà di intervenire in tale area di spesa emerge con evidenza guardando ai risultati di contabilità nazionale degli ultimi anni. Tra il 2011 e il 2013 i trasferimenti alle imprese (correnti e in conto capitale) delle amministrazioni pubbliche sono aumentati nel complesso di circa il 4,6 per cento e quelli correnti del 18 per cento. I trasferimenti in conto capitale si sono ridotti del 17 per cento. Nelle amministrazioni centrali l'aumento è stato nel complesso pressochè uguale, ma con una ancora più netta caratterizzazione: a fronte di una flessione di circa il 23 per cento dei trasferimenti in conto capitale, quelli correnti sono aumentati di oltre il 25 per cento.

I dati degli stanziamenti di bilancio consentono (pur nella diversità tra dati finanziari e in contabilità economica che non sempre porta a dare una stessa rappresentazione degli andamenti) di arricchire il quadro di ulteriori elementi. La forte crescita dei trasferimenti correnti si accompagna ad una netta ricomposizione degli interventi: si riducono i contributi alle società di servizio pubblico (soprattutto alle Ferrovie), mentre crescono in misura significativa i trasferimenti ad altre imprese e in special modo a quelle di autotrasporto. Tra gli interventi in conto capitale, crescono i trasferimenti stanziati per le società di servizi (specie le ferrovie) mentre, confermato il ruolo delle misure per il settore aeronautico, passano da 800 milioni a

circa 1.500 milioni i fondi per agevolazioni alle imprese e da 700 milioni a poco meno di 1.600 quelli destinati ai crediti di imposta. Nel caso delle ferrovie, all'aumento degli stanziamenti non corrisponde un conseguente aumento degli impegni e dei pagamenti.

In attesa di conoscere i risultati complessivi della gestione 2014 ed il dettaglio del bilancio per il prossimo triennio, si deve rilevare come gli stanziamenti iniziali di parte corrente si confermano in crescita anche nel 2015, passando dai 5,8 miliardi del 2014 ai 6,5 del 2015. In flessione invece gli stanziamenti per interventi in conto capitale, che scontano una riduzione significativa rispetto al 2014: da 10,2 miliardi a circa 8 miliardi nel 2015. La contrazione è in larga misura ascrivibile al profilo dello stanziamento delle somme riguardanti la società Ferrovie dello Stato S.p.A. (-1.692 milioni), ai crediti d'imposta (-338 milioni) e alla Simest (-250 milioni).

Nel complesso, le previsioni iniziali del prossimo esercizio presentano importi inferiori di 1,7 miliardi rispetto al 2014.

LE MISURE RELATIVE AI TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE

		<i>(in milioni)</i>		
		indebitamento netto PA		
art	misure	2015	2016	2017
19,c1	riduzione trasferimenti ad imprese - parte corrente	-5,0	-32,0	-33,0
19,c1	riduzione trasferimenti ad imprese - parte capitale	-3,0	-35,0	-30,0
19,c2	Enav - contratto di servizio (corrente)	-16,4	-16,4	-16,4
19,c3	Bonus rottamazione (k)	-40,1		
19,c11	riduzione crediti d'imposta (corrente)	-10,6	-37,2	-37,2
19,c11	riduzione crediti d'imposta (k)	-5,8	-1,5	-1,5
tot art. 19		-80,9	-122,1	-118,1
7,c1	credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo (k)	255,5	428,7	519,7
7,c1	credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo (k) - soppressione agevolazioni per assunzioni di personale altamente qualificato	-36,6	-36,6	-36,6
17,c1	Fondo autotrasportatori (corrente)	250,0	250,0	250,0
17,c9	scuole non statali (corrente)	200,0	200,0	200,0
17,c16	Editoria (corrente)	13,0		
17,c22	Intervento a sostegno delle imprese agricole condotte dai giovani (k)	5,0	10,0	10,0
17,c23	Integrazione di filiera del sistema agricolo e agroalimentare e rafforzamento dei distretti agroalimentari (k)	5,0	10,0	10,0
tot altri		691,9	862,1	953,1
25,c5	Riduzione canoni RAI 5% (corrente)	-86,8	-87,5	-88,5
25,c6	FS Contratto di programma parte servizi-traffico merci su ferro (corrente)	-28,4	-28,4	-28,4
30,c1	Contributi alle imprese armatoriali (corrente)	-5,0	-5,0	-5,0
30,c2	Contributi capitale e interesse derivanti da mutui garantiti dallo Stato per le ferrovie in concessione (k)	-8,9	-10,0	-10,0
tot Riduzione spesa Ministeri		-129,1	-130,9	-131,9
tot imprese		481,9	609,1	703,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati e informazioni Relazione Tecnica al disegno di legge di stabilità 2015

GLI STANZIAMENTI E I PAGAMENTI DEL BILANCIO DELLO STATO PER TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE. ANNI 2011 E 2013

(in milioni)

	Stanziamenti definitivi						Pagamenti					
	2011			2013			2011			2013		
	C	K	T	C	K	T	C	K	T	C	K	T
TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE	4.874	8.277	13.151	6.640	11.217	17.857	4.796	9.865	14.662	5.895	9.751	15.646
Società di servizi pubblici	3.240	2.964	6.204	2.739	4.011	6.750	3.621	3.922	7.543	2.626	2.982	5.608
<i>Trasporti</i>	2.571	2.819	5.391	2.202	3.898	6.100	3.108	3.768	6.876	2.311	2.834	5.146
<i>di cui: FFS Spa</i>	2.234	2.473	4.707	1.974	3.714	5.689	2.897	3.512	6.409	2.041	2.675	4.716
<i>di cui: altro</i>	338	346	684	227	184	411	211	256	467	270	160	430
<i>Comunicazioni</i>	669	145	813	537	113	650	482	155	637	267	148	415
<i>di cui: TELECOM</i>	41	0	41	82	0	82	30	0	30	48	0	48
Altre imprese	1.634	5.313	6.947	3.901	7.205	11.107	1.176	5.943	7.119	3.269	6.769	10.037
<i>Agricoltura</i>	19	308	327	22	281	303	41	330	371	24	279	303
<i>Ambiente</i>	0	195	195	0	175	175	0	190	190	0	143	143
<i>CDP</i>	158	0	158	150	0	150	133	1.900	2.033	1.484	1.858	3.342
<i>di cui: Fondo rotativo</i>												
<i>sostegno alle Imprese</i>	150	0	150	150	0	150	0	94	94	1.353	40	1.394
<i>Trasporti</i>	263	1.926	2.189	2.061	1.860	3.921	0	1.495	1.495	0	1.585	1.585
<i>di cui: Autotrasporto</i>	113	40	153	1.912	79	1.991	0	149	149	0	150	150
<i>di cui: Settore aeronautico</i>	0	1.559	1.559	0	1.524	1.524	133	162	295	130	83	213
<i>di cui: Settore navale</i>	15	169	184	15	149	164	8	0	8	37	0	37
<i>di cui: Altro</i>	135	157	292	134	109	243	8	0	8	37	0	37
<i>Comunicazioni</i>	296	14	310	113	10	123	97	14	111	209	10	219
<i>Cultura</i>	59	165	224	56	173	228	56	171	227	54	167	221
<i>Industria altri</i>	47	2	49	37	2	39	47	152	199	40	1	42
<i>Infrastrutture</i>	0	297	297	0	362	362	0	298	298	0	279	279
<i>Istruzione</i>	334	0	334	345	0	345	335	0	335	299	0	299
<i>Occupazione</i>	34	3	37	189	32	222	53	73	126	316	7	322
<i>Altri</i>	425	2.404	2.829	929	4.310	5.239	406	2.815	3.221	805	4.024	4.829
<i>di cui: fondi per</i>												
<i>agevolazioni alle imprese</i>	0	833	833	0	1.493	1.493	0	1.340	1.340	0	1.325	1.325
<i>di cui: crediti d'imposta</i>	42	717	759	56	1.577	1.633	18	577	595	53	1.540	1.593

Fonte: elaborazioni su dati Bilancio dello Stato

I TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE NEL BILANCIO DELLO STATO

(milioni di euro)

		2011	2012	2013	2014	2015
correnti	<i>stanziamento iniziale</i>	4.195	4.047	5.794	5.816	6.531
	<i>stanziamenti definitivi</i>	4.874	6.447	6.640		
	<i>impegni</i>	4.576	5.664	5.791		-
	<i>pagamenti</i>	4.796	5.781	5.895		-
conto capitale	<i>stanziamento iniziale</i>	8.250	8.266	10.574	10.204	7.849
	<i>stanziamenti definitivi</i>	8.277	9.211	11.217		
	<i>impegni</i>	7.926	8.251	10.479		-
	<i>pagamenti</i>	9.865	8.586	9.751		-
totale	<i>stanziamento iniziale</i>	12.445	12.313	16.368	16.020	14.380
	<i>stanziamenti definitivi</i>	13.151	15.658	17.857		
	<i>impegni</i>	12.502	13.915	16.270		
	<i>pagamenti</i>	14.662	14.367	15.646		

Fonte: elaborazioni su dati Bilancio dello Stato

Appendice 4 - Il contributo dei Comuni alla manovra per il 2015

Le modifiche al calcolo degli obiettivi del Patto per il periodo 2015-2018 riguardano la riduzione dell'aliquota di correzione (da 14,07 a 7,7 per il 2015, e da 14,62 a 8,26 dal 2016) e lo scorrimento della base di riferimento al triennio 2010/2012. L'effetto complessivo di questi aggiustamenti è decisamente positivo per gli enti che potranno avvantaggiarsi di un abbattimento dell'obiettivo 2015, rispetto al calcolo effettuato sulla base delle norme previgenti, di oltre il 70 per cento. Un beneficio che tuttavia si distribuisce in modo differenziato sul territorio e soprattutto in considerazione delle dimensioni dei comuni.

Una stima dei nuovi saldi su una platea di 4312 comuni evidenzia per gli enti della Campania il pressochè totale annullamento dell'obiettivo di avanzo (- 97 per cento), seguiti da quelli della Puglia e della Calabria, laddove, invece, i comuni della regione Molise cumulano la riduzione più modesta (-60 per cento).

NUOVI OBIETTIVI DI PATTO PER I COMUNI

(migliaia)

regione	n. enti	spesa corrente media 2009/2011	obiettivo 2015 al netto riduzione trasferimenti DL 78/2010 (normativa vigente)	obiettivo 2016 al netto riduzione trasferimenti DL 78/2010 (normativa vigente)	spesa corrente media 2010/2012	obiettivo 2015 DDL stabilità	obiettivo 2016/2018 DDL stabilità	var% obiettivo 2015	var% spesa corrente media
PIEMONTE	537	3.346.988	351.087	369.495	3.372.201	106.693	125.240	-69,6	0,8
LOMBARDIA	978	7.073.805	779.750	818.656	7.304.288	276.888	317.062	-64,5	3,3
LIGURIA	111	1.534.629	152.295	160.735	1.565.728	41.744	50.355	-72,6	2,0
VENETO	469	3.217.282	329.183	346.878	3.227.242	93.158	110.908	-71,7	0,3
EMILIA ROMAGNA	220	2.800.576	285.909	301.312	2.773.050	77.664	92.916	-72,8	-1,0
TOSCANA	231	3.093.293	307.579	324.592	3.123.502	82.241	99.420	-73,3	1,0
UMBRIA	69	664.102	65.603	69.256	669.614	17.150	20.833	-73,9	0,8
MARCHE	134	985.588	107.151	112.571	997.972	35.566	41.055	-66,8	1,3
LAZIO	195	1.626.270	171.989	180.934	1.653.499	54.395	63.489	-68,4	1,7
ABRUZZO	142	625.884	68.693	72.135	644.603	24.071	27.616	-65,0	3,0
MOLISE	39	157.548	19.127	19.993	159.907	7.713	8.592	-59,7	1,5
CAMPANIA	320	3.784.851	295.568	316.385	3.687.454	9.494	29.775	-96,8	-2,6
PUGLIA	182	2.201.512	183.272	195.380	2.223.005	22.898	35.124	-87,5	1,0
BASILICATA	80	370.127	36.367	38.403	375.764	9.560	11.627	-73,7	1,5
CALABRIA	196	810.458	80.380	84.838	799.559	19.890	24.288	-75,3	-1,3
SICILIA	196	2.860.836	260.577	276.312	2.838.910	48.329	63.943	-81,5	-0,8
SARDEGNA	213	1.511.095	184.972	193.283	1.404.305	65.522	73.245	-64,6	-7,1
Totale complessivo	4312	36.664.845	3.679.501	3.881.157	36.820.601	992.977	1.195.490	-73,0	0,4
fascia demografica									
fino a 2000	1031	1.316.927	198.461	205.704	1.338.448	103.194	110.556	-48,0	1,6
2000-50000	1529	3.821.198	571.938	592.955	3.735.707	284.107	304.653	-50,3	-2,2
5000-10000	851	4.015.349	379.599	401.683	4.044.754	86.336	108.582	-77,3	0,7
10000-20000	520	4.826.698	456.490	483.037	4.861.039	103.893	130.629	-77,2	0,7
20000-60000	299	7.364.617	692.384	732.889	7.368.852	150.674	191.203	-78,2	0,1
60000-250000	71	6.624.593	614.361	650.796	6.648.322	128.620	165.186	-79,1	0,4
oltre 250000	11	8.695.462	766.268	814.093	8.823.479	136.152	184.681	-82,2	1,5
Totale complessivo	4312	36.664.845	3.679.501	3.881.157	36.820.601	992.977	1.195.490	-73,0	0,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati monitoraggio RGS del Patto di stabilità e rendiconti Comuni

Ancora più significativa la differenziazione legata alle dimensioni dei comuni: il vantaggio appare progressivo in base alla popolazione con un obiettivo di saldo che si riduce del 48 per cento per i comuni sotto i 2000 abitanti, ed un vantaggio di oltre l'82 per cento per le grandi città.

A parità di taglio dell'aliquota di correzione, le differenze sono evidentemente imputabili all'andamento della spesa corrente. Il riferimento alla media del triennio 2010/2012, e non più 2009/2011, che non sembra determinare in aggregato spostamenti significativi (la platea osservata evidenzia una crescita contenuta nei limiti dello 0,4 per cento), può amplificare l'effetto riduttivo del Patto per quei comuni che nell'ultimo anno di riferimento hanno registrato un contenimento degli impegni correnti rispetto all'anno 2009; viceversa una perdita di beneficio per gli altri. I comuni più "virtuosi" (circa il 42,5 per cento del totale) ottengono dalla revisione delle regole un abbattimento del Patto 2015 quasi dell'80 per cento, contro il 67 per cento dei comuni che, invece, nel triennio hanno aumentato la spesa corrente. All'insieme dei comuni che presentano una flessione degli impegni correnti (pari complessivamente ad un -3,3 per cento) appartengono molti enti delle regioni del sud ed il meccanismo può determinare in alcuni casi il ritorno ad un saldo obiettivo di segno negativo almeno nel 2015 (così per circa il 6,5 per cento dei comuni la maggior parte dei quali collocati al sud). Guardando alla dimensione, tra tutti i comuni "virtuosi" la riduzione più significativa (-9,3 per cento) è espressa dai soggetti tra 2000 e 5000 abitanti (non si esclude un effetto positivo legato alla spinta verso le unioni di comuni); tra gli enti che invece presentano un aumento della base di calcolo, la variazione più elevata viene registrata dalle grandi città (+6,6 per cento), anche se nei comuni medio-grandi quelli che hanno ridotto la spesa corrente costituiscono comunque la maggioranza. All'abbattimento complessivo dell'obiettivo derivante dalla riduzione dell'aliquota di correzione fa da contraltare un'importante manovra che gli enti dovranno varare al fine di compensare la riduzione sul fronte delle entrate disponibili ai fini del Patto, dovuta alla sterilizzazione di una quota dell'accantonamento al FCDE e al taglio aggiuntivo al FSC. Tali misure correttive riportano lo sforzo complessivo a carico dei comuni a livelli prossimi all'obiettivo di Patto calcolato per il 2015 a legislazione vigente. Il peso delle condizioni individuali degli enti sembra determinare differenze anche significative nella distribuzione dell'onere. Infatti, il tasso medio di mancata riscossione delle entrate extratributarie del quinquennio 2009/2013 si approssima al 39 per cento, con punte ben al di sopra della media nelle regioni del sud (69 per cento in Calabria, 60 per cento in Campania, 63 per cento in Sicilia e 55 per cento in Molise). Nell'ambito dei comuni osservati lo stanziamento rilevante del FCDE (calcolato esclusivamente sulle entrate extratributarie) potrebbe valere poco più di 1,6 miliardi e la quota media pro capite evidenzia importi più elevati in Calabria (60 euro), in Campania, Molise e Sicilia (circa 40 euro), mentre i comuni con il contributo più basso appartengono alla Puglia (11 euro). Dimensionalmente sarebbero le grandi città (oltre i 60.000 abitanti) a pagare il prezzo più alto (sia in termini assoluti che pro capite) del passaggio alle nuove regole contabili (la quota del fondo rilevante ai fini del Patto potrebbe valere circa 83 euro pro capite per i comuni con più di 250mila abitanti contro i 28 euro dei comuni fino a 2000 ab.).

Le minori entrate disponibili ai fini del Patto potrebbero determinare per quasi il 20 per cento degli enti osservati, un peggioramento della manovra complessiva e la percentuale dei soggetti svantaggiati verrebbe a concentrarsi nelle ipotesi di accantonamenti al FCDE più elevati: nessuna perdita di beneficio per i comuni che accantoneranno fino a 10mila euro; 2 per cento di enti svantaggiati nell'ipotesi di accantonamento fino a 50mila euro (fascia in cui si concentrerebbero oltre 1500 comuni); penalizzato il 72 per cento di comuni con accantonamenti oltre i 10 milioni (13 grandi città).

Più esposti alla perdita dei benefici connessi alla revisione dell'obiettivo di Patto sembrano essere i comuni di alcune regioni del sud (Calabria e Campania), mentre sotto il profilo

dimensionale sono le città oltre i 60.000 abitanti a vedere sfumare la possibilità di una manovra più espansiva rispetto all'anno precedente.

Compensare le minori entrate correnti per gli enti svantaggiati dalla manovra potrebbe voler dire realizzare un taglio rispetto alla spesa media del triennio 2010/2012 di circa il 10 per cento, con punte oltre il 12 per cento in alcuni ambiti territoriali, a fronte di una riduzione di poco superiore al 4 per cento i restanti comuni.

STIMA DELLA MANOVRA COMPLESSIVA A CARICO DEI COMUNI*						
	obiettivo 2015 DDL stabilità	quota FCDE rilevante a fini Patto**	quota di riduzione del FSC ***	manovra complessiva	quota FCDE rilevante a fini Patto	quota di riduzione del FSC
regione	(valori assoluti in migliaia)			(valori medi pro capite)		
PIEMONTE	106.693	138.935	81.030	326.658	13,6	19,6
LOMBARDIA	276.888	358.066	194.571	829.526	18,4	21,7
LIGURIA	41.744	34.156	35.381	111.281	23,7	29,4
VENETO	93.158	90.663	85.870	269.692	13,7	16,0
EMILIA ROMAGNA	77.664	73.412	76.777	227.853	20,2	22,6
TOSCANA	82.241	165.081	80.759	328.081	38,0	24,2
UMBRIA	17.150	32.351	16.012	65.513	28,7	21,5
MARCHE	35.566	30.287	28.160	94.012	23,8	24,3
LAZIO	54.395	87.459	46.142	187.996	35,4	21,2
ABRUZZO	24.071	26.410	15.831	66.312	34,9	19,0
MOLISE	7.713	7.930	4.285	19.927	40,5	22,8
CAMPANIA	9.494	311.319	72.843	393.656	39,2	15,2
PUGLIA	22.898	42.575	52.770	118.243	11,2	14,3
BASILICATA	9.560	13.462	8.816	31.838	18,8	18,8
CALABRIA	19.890	83.139	19.112	122.141	60,1	17,6
SICILIA	48.329	138.750	54.850	241.929	39,7	18,5
SARDEGNA	65.522	34.006	38.791	138.318	20,6	31,7
Totale complessivo	992.977	1.668.000	912.000	3.572.977	24,6	20,5
fascia demografica						
fino a 2000	103.194	41.613	35.227	180.034	28,2	23,7
2000-50000	284.107	108.915	102.972	495.993	21,9	20,6
5000-10000	86.336	134.775	108.124	329.235	22,5	17,9
10000-20000	103.893	154.215	128.871	386.979	21,6	18,0
20000-60000	150.674	300.348	190.276	641.298	30,3	19,3
60000-250000	128.620	312.617	167.090	608.328	46,7	23,3
oltre 250000	136.152	615.518	179.440	931.109	83,1	30,6
Totale complessivo	992.977	1.668.000	912.000	3.572.977	24,6	20,5

* stima calcolata su una platea di 4312 enti

**stima calcolata riproporzionando la quantificazione del FCDE indicata nella RT al DDL in base alla popolazione osservata e alla distribuzione della mancata riscossione di entrate extratributarie del quinquennio 2009-2013 rilevata dai rendiconti

*** stima calcolata riproporzionando la riduzione di 1200 milioni del FSC alla popolazione osservata ed utilizzando il coefficiente di riparto concordato nella Conferenza Unificata del 5 agosto 2014

MANOVRA COMPLESSIVA A CARICO DEI COMUNI IN BASE AL LIVELLO DI ACCANTONAMENTO AL FCDE

(in migliaia)

fasce di accantonamento al FCDE (in euro)	n. enti	obiettivo 2015 in base a normativa vigente	obiettivo 2015 DDL stabilità	quota FCDE rilevante a fini Patto	quota riduzione FSC	manovra complessiva
<= 10.000	353	66.899	32.700	2.127	12.494	47.321
>10000 <=50000	1.524	440.932	185.219	42.894	88.947	317.060
>50000 <=100000	859	329.555	119.802	61.102	78.023	258.927
>100000 <=500000	1.192	867.058	243.108	263.539	227.264	733.912
>500000 <= 1000000	187	327.242	76.731	129.725	89.362	295.818
>1000000 <= 10000000	179	796.785	178.436	465.112	213.930	857.478
> 10000000	18	851.030	156.980	703.501	201.980	1.062.461
Totale complessivo	4.312	3.679.501	992.977	1.668.000	912.000	3.572.977

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS del monitoraggio del PSI e dati rendiconti dei comuni

IMPATTO DELLE MINORI ENTRATE RILEVANTI AI FINI DEL PATTO SULLA SPESA CORRENTE

	% media di correzione rispetto a spesa corrente 2010/2012		
	tutti comuni	comuni avvantaggiati dalle nuove regole	comuni penalizzati dalle nuove regole
PIEMONTE	4,6	4,2	8,4
LOMBARDIA	5,6	5,0	8,8
LIGURIA	4,9	4,5	8,1
VENETO	4,5	4,2	9,0
EMILIA ROMAGNA	5,1	4,8	8,5
TOSCANA	6,4	4,9	10,2
UMBRIA	6,0	5,4	9,1
MARCHE	5,6	4,8	8,7
LAZIO	6,9	4,9	10,3
ABRUZZO	6,3	4,7	10,3
MOLISE	7,6	6,1	8,9
CAMPANIA	7,9	4,8	12,3
PUGLIA	4,0	3,7	8,1
BASILICATA	4,5	4,1	8,0
CALABRIA	10,7	5,8	12,7
SICILIA	5,9	4,2	10,2
SARDEGNA	5,2	4,8	10,0
Totale complessivo	5,8	4,6	10,4
abitanti			
fino a 2000	5,7	4,5	10,1
2000-50000	5,5	4,6	10,1
5000-10000	5,9	4,7	10,6
10000-20000	5,8	4,7	10,0
20000-60000	6,6	4,8	11,8
60000-250000	7,4	5,2	10,8
oltre 250000	8,0	5,4	11,2
Totale complessivo	5,8	4,6	10,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

Appendice 5 - Le misure di *spending review* dei comuni

I due decreti che hanno disposto ai comuni misure di revisione della spesa conseguenti al taglio operato sul fondo di solidarietà comunale, presentano criteri di definizione e riparto del contributo differenti, che si riflettono poi in una differenziata distribuzione dell'importo complessivo.

Il taglio di risorse per il 2013 (2.250 milioni) è stato effettuato su base proporzionale rispetto alla media delle spese per consumi intermedi rilevati dal sistema SIOPE per il triennio 2010-2012. Le voci prese in considerazione riguardavano l'acquisto di beni e servizi e l'utilizzo di beni di terzi. Tale riparto ha determinato un contributo ovviamente crescente in base alla popolazione. Circa il 30 per cento del contributo è stato richiesto alle 12 grandi città che anche in termini pro capite distanziano in modo significativo la media nazionale ed anche i comuni della fascia immediatamente inferiore (tra 60.000 e 250.000 abitanti). Con riferimento ai territori la quota maggiore di riduzione è attribuita alla Lombardia seguita dal Lazio (le regioni in cui sono presenti i due comuni con popolazione maggiore) che complessivamente assorbono oltre il 35 per cento del taglio complessivo. Mentre il dato pro capite evidenzia il primato del Lazio (61 euro) e della Liguria (51 euro).

Il taglio aggiuntivo per il 2014 (250 milioni) viene ripartito con lo stesso criterio del 2013, ma tenendo conto della clausola di salvaguardia di cui all'art. 16, c. 6 del DL 95/2012 in base alla quale il contributo pro capite fissato per ciascun comune non può superare la misura massima del 250 per cento della media del rapporto tra le riduzioni calcolate sulla base dei dati Siope 2010-2012 e la popolazione di tutti i comuni appartenenti alla stessa classe demografica.

Il taglio medio pro capite a livello nazionale sale quindi da 40 a 44 euro e si mantengono le stesse proporzioni reciproche interclasse, in particolare il contributo delle città più grandi è doppio rispetto a quello dei comuni di dimensioni più piccole.

Con il DL 66/2014 viene richiesto ai comuni un contributo aggiuntivo che per il 2014 vale 375,6 milioni. Il decreto legge, peraltro, al comma 9 dell'art. 47 modifica i criteri per la ripartizione del contributo: il taglio di 360 milioni è effettuato sulla base delle spese per acquisto di beni e servizi rilevate dal SIOPE nel triennio 2011-2013 (con esclusione dei contratti di servizio per trasporto e smaltimento rifiuti e per altri corsi di formazione); altri 14 milioni vengono ridotti in base alle spese per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti co.co.co; e per 1,6 milioni in base alle spese per autovetture. E' inoltre prevista una correzione peggiorativa nella distribuzione del taglio su acquisti di beni e servizi (+5%) per gli enti che presentano ritardi superiori a 90 giorni rispetto ai tempi medi di pagamento e per quelli che effettuano ricorso agli strumenti di acquisto Consip o alle centrali di committenza regionali in misura inferiore al valore mediano del comparto (di contro beneficiano di una riduzione del taglio del 5% i comuni virtuosi sotto questi aspetti). I criteri così delineati dal legislatore sono stati poi modificati nella Conferenza Stato-città del 5 agosto 2014 al fine di attenuare alcune criticità rilevate. In particolare lo scorrimento della base di riferimento fino al 2013 avrebbe comportato un maggior aggravio sugli enti che più di altri avevano provveduto ad estinguere i propri debiti di natura commerciale usufruendo degli strumenti messi a disposizione dal DL 35/2013. In secondo luogo l'esclusione di alcune voci di spesa precedentemente considerate (contratti di servizio) che avrebbero troppo penalizzato enti di grandi dimensioni. I correttivi concordati quindi riguardano l'introduzione di una clausola di salvaguardia pari al 20 per cento del taglio disposto dal DL 95 ricalcolato al netto delle voci escluse dal DL 66; l'applicazione del criterio riferito agli acquisti centralizzati solo per i comuni al di sopra dei 10.000 ab. e la riduzione del taglio per i comuni colpiti dagli eventi sismici del 2009 e del 2012.

DISTRIBUZIONE DEL CONTRIBUTO DI SPENDING REVIEW
A CARICO DEI COMUNI IN ATTUAZIONE DEL DL 66/2014

(in euro)

dimensione/area	enti virtuosi per tempi medi di pagamento		enti non virtuosi per tempi medi di pagamento	
	contributo spending review	premierità	contributo spending review	penalizzazione
fino 2000	11.331.846	- 96.988	1.989.438	90.977
nord	5.869.534	- 50.245	408.115	18.658
centro	1.526.542	- 13.063	416.161	19.033
sud e isole	3.935.770	- 33.680	1.165.162	53.286
tra 2000 e 5000	32.712.359	- 279.917	4.602.930	210.500
nord	18.214.902	- 155.870	898.888	41.105
centro	4.590.433	- 39.272	979.847	44.811
sud e isole	9.907.024	- 84.775	2.724.195	124.584
tra 5000 e 10000	33.183.434	- 283.963	5.543.519	253.519
nord	19.840.327	- 169.785	747.880	34.205
centro	5.645.891	- 48.318	1.287.299	58.870
sud e isole	7.697.216	- 65.860	3.508.340	160.444
tra 10000 e 20000	38.833.169	- 331.608	7.567.299	338.910
nord	22.201.949	- 189.826	1.022.019	46.107
centro	7.455.358	- 64.079	1.743.963	78.197
sud e isole	9.175.862	- 77.703	4.801.317	214.606
tra 20000 e 60000	54.522.267	- 466.876	15.732.886	712.535
nord	25.501.286	- 218.107	1.734.915	78.809
centro	12.575.855	- 108.597	4.675.728	212.579
sud e isole	16.445.126	- 140.172	9.322.243	421.147
tra 60000 e 250000	45.227.841	- 395.832	12.081.798	548.422
nord	22.627.043	- 197.835	468.388	22.267
centro	11.024.149	- 96.329	2.248.658	103.538
sud e isole	11.576.649	- 101.668	9.364.752	422.617
oltre 250000	81.204.241	- 688.605	6.426.254	305.498
nord	35.051.906	- 308.791		
centro	37.878.850	- 312.277		
sud e isole	8.273.485	- 67.537	6.426.254	305.498
Totale complessivo	297.015.157	- 2.543.789	53.944.124	2.460.361

L'effetto distributivo connesso all'adozione dei criteri suddetti risulta crescente, in valore assoluto, rispetto alla dimensione degli enti, mentre mostra un chiaro andamento a U in termini pro capite, rispecchiando l'andamento della spesa corrente complessiva. Tuttavia la modifica dei parametri di riparto del taglio di cui al DL 66/2014 ha determinato un incremento di riduzione più significativo nei piccoli comuni (+17,8%) contro il 12,4 delle grandi città. L'aggravio del taglio per i comuni con forti ritardi nei tempi medi di pagamento è di oltre 2 milioni, equivalente alla riduzione concessa ai comuni virtuosi per i quali tuttavia il beneficio vale solo lo 0,8 per cento del contributo.

NUMEROSITÀ DEGLI ENTI PER CRITERI DI VIRTUOSITÀ

dimensione/area	n. enti	enti virtuosi per rispetto tempi medi di pagamento	enti virtuosi per acquisto di beni tramite Consip o altre centrali di committenza
fino 2000	1317	1118	
nord	638	603	
centro	174	136	
sud e isole	505	379	
tra 2000 e 5000	1851	1619	
nord	953	910	
centro	253	210	
sud e isole	645	499	
tra 5000 e 10000	1021	866	
nord	534	515	
centro	150	122	
sud e isole	337	229	
tra 10000 e 20000	627	518	288
nord	299	287	54
centro	104	85	159
sud e isole	224	146	75
tra 20000 e 60000	377	285	187
nord	134	127	70
centro	76	55	43
sud e isole	167	103	74
tra 60000 e 250000	82	63	58
nord	27	26	22
centro	20	16	16
sud e isole	35	21	20
oltre 250000	12	11	7
nord	6	6	5
centro	2	2	1
sud e isole	4	3	1
Totale complessivo	5287	4480	540

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conferenza Unificata 5/8/2014