



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RAPPORTO 2016 SUL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA



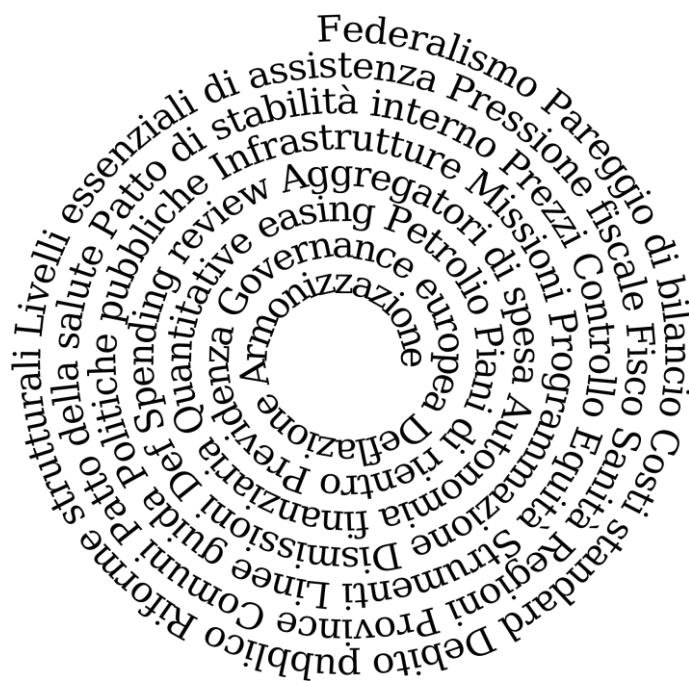
MARZO 2016



CORTE DEI CONTI

----- SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO -----

Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica



Marzo 2016



CORTE DEI CONTI

----- SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO -----

Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica

Marzo 2016

Il Rapporto, approvato dall'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 15 marzo 2016 (Del. n. 2/SSRRCO/RCFP/16), è stato redatto dai magistrati Natale A.M. D'Amico, Enrico Flaccadoro, Giuseppe Maria Mezzapesa e Salvatore Tutino.

Hanno contribuito alla redazione del Rapporto Maria Letizia D'Autilia, Maria Teresa D'Urso, Lucia Marra, Lucia Mauta e Maurizio Pala.

Hanno collaborato alla predisposizione del Rapporto con analisi di base e approfondimenti tematici Centro Europa Ricerche, Prometeia e Ref Ricerche.

Hanno inoltre collaborato Daniela Buzzi, Rosaria Calafato, Nicola D'Elpidio, Caterina Francione, Renato Manzoni, Elisabetta Marcatili, Laura Pezzella e Nicoletta Rizzi.

L'*editing* è stato curato da Mammola Marina e Giuseppina Scicolone.



La

Corte dei Conti

N. 2/SSRRCO/RCFP/16

A Sezioni riunite in sede di controllo

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

Presidenti di sezione

Pietro DE FRANCISCIS, Mario FALCUCCI, Angelo BUSCEMA, Ennio COLASANTI, Enrica LATERZA, Gaetano D'AURIA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Ermanno GRANELLI;

Consiglieri

Anna Maria LENTINI, Mario NISPI LANDI, Roberto BENEDETTI, Enrico FLACCADORO, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Luisa D'EVOLI, Paola COSA, Adelisa CORSETTI, Natale A.M. D'AMICO, Elena BRANDOLINI, Maria Teresa D'URSO, Donatella SCANDURRA, Luca FAZIO, Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe M. MEZZAPESA, Laura D'AMBROSIO, Marco BONCOMPAGNI, Salvatore TUTINO, Angela PRIA.

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto l'art. 3 del D.L. 23 ottobre 1996, n. 543 convertito con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639;

Visto l'art. 6, comma 1, lett.d) del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni e integrazioni;

Vista la deliberazione n. 18 del 14 dicembre 2015 sulla programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2016;

Uditi, nell'adunanza del 15 marzo 2016, i relatori, Cons. Enrico Flaccadoro, Cons. Natale A.M. D'Amico, Cons. Salvatore Tutino e Cons. Giuseppe M. Mezzapesa

DELIBERA

il "Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica" nel testo allegato.

I RELATORI

Enrico Flaccadoro

Natale A.M. D'amico

Salvatore Tutino

Giuseppe M. Mezzapesa

IL PRESIDENTE

Raffaele Squitieri

Depositato in segreteria in data 22 marzo 2016

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

INDICE

SINTESI E CONCLUSIONI	Pag. I
PARTE PRIMA	
I CONTI PUBBLICI NEL CONTESTO EUROPEO	
LE PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA DOPO LA LEGGE DI STABILITÀ	3
Le condizioni macroeconomiche	3
Gli squilibri macroeconomici	12
La finanza pubblica nel 2015	14
La Legge di stabilità e la manovra di bilancio per il 2016-2017	17
La finanza pubblica italiana nel quadro delle regole europee	25
POLITICHE DI BILANCIO NELL'UNIONE EUROPEA NEGLI ANNI DELLA CRISI	29
PARTE SECONDA	
LE ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE	
LA GESTIONE DEL DEBITO PUBBLICO	45
Cenni storici	45
All'indomani della crisi	47
Gli strumenti per l'analisi del debito	49
La posizione del debito italiano	56
Le regole del <i>Fiscal compact</i>	58
Gli indicatori di sostenibilità	61
LA POLITICA FISCALE TRA VINCOLI E OPPORTUNITÀ	77
Responsabilità e vincoli del sistema tributario italiano	79
La leva fiscale fra rigidità e opportunità	85
Clausole di salvaguardia e <i>tax expenditures</i> : la nuove frontiere della politica fiscale	96
Il federalismo fiscale fra autonomia impositiva e centralizzazione	99
Le prospettive del fisco italiano fra possibili sviluppi e crescenti <i>trade off</i>	101
RIVEDERE I CONFINI DELL'INTERVENTO PUBBLICO: PRIME RIFLESSIONI	105
I caratteri strutturali delle imprese partecipate	106
Le criticità organizzative	110

Le caratteristiche di mercato dei servizi a rete - un focus su idrico e rifiuti	114
IL RIDISEGNO DELLE STRUTTURE E LA REVISIONE DELLA SPESA	127
La spesa delle amministrazioni centrali nel quadro generale di finanza pubblica	127
La spesa dello Stato prima e dopo la crisi: funzioni, costi e unità di lavoro	131
I trasferimenti alle imprese nel bilancio dello Stato	143
LE SPESA PER PREVIDENZA E ASSISTENZA	157
La spesa per previdenza e assistenza tra il 2007 e il 2014	157
Le principali innovazioni normative	173
La spesa previdenziale INPS e gli effetti delle innovazioni normative	179
Uno sguardo al futuro	191
Le incertezze e i rischi legati all'evoluzione del quadro economico e sociale	195
NUOVE REGOLE PER REGIONI E ENTI LOCALI ALLA PROVA	197
Le amministrazioni locali negli anni della crisi	199
Le Regioni e le misure per il 2015	202
I primi risultati del passaggio agli equilibri: i dati del monitoraggio 2015	203
L'andamento della spesa regionale nell'ultimo quinquennio	211
L'area di incidenza delle misure di contenimento	217
Il Patto di stabilità dei Comuni nel 2015	218
Il contributo degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica nel 2016	233
FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI NEL CORSO DELLA CRISI: UN CONFRONTO INTERNAZIONALE	239
Il peso degli enti locali e le fonti di finanziamento	239
Le entrate proprie extra-tributarie	243
Andamento dei prezzi amministrati a livello locale	250
LA SANITÀ E GLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA	255
I risultati del settore sanitario nel 2015	256
Il settore sanitario oltre la crisi	274
I progressi e le aree critiche	278
L'attuazione del Nuovo Patto della salute	291

SINTESI E CONCLUSIONI

1. Nel 2015, il Pil italiano è aumentato dello 0,8 per cento, un risultato in linea con la stima del Governo nella Nota di aggiornamento dello scorso settembre. Anche il deflatore del Pil è aumentato dello 0,8 per cento, confermando il risultato del 2014, laddove era invece atteso un andamento discendente. Nei valori nominali la crescita ha quindi superato le aspettative, con un incremento dell'1,5 per cento, a fronte di una previsione dell'1,2 per cento.

La crescita tuttavia, come evidenziato dal profilo trimestrale, è stata conseguita in larga misura nei primi tre mesi dell'anno, quando la variazione congiunturale è balzata allo 0,4 per cento, interrompendo una sequenza di flessioni che si protraeva, pressoché ininterrotta, dall'estate del 2011. Già a partire dal secondo trimestre, il Pil ha manifestato una tendenza al rallentamento, segnando un incremento di appena lo 0,1 per cento a fine anno.

Questa evidenza dà quindi luogo a valutazioni contrastanti, mostrando come, da una parte, l'economia italiana sia uscita dalla fase recessiva, dall'altra, la ripresa, ancora debole, possa trovare difficoltà a consolidarsi anche per la sua caratteristica di asincronia ciclica rispetto ai principali Paesi partner.

Al riguardo, occorre rilevare che, nel periodo successivo alla crisi finanziaria del 2011, il ciclo economico italiano si è "scollato" da quello dell'Eurozona e del resto del mondo. Tra il 2009 e il 2011, il Pil italiano ha, infatti, registrato andamenti peggiori ma dello stesso segno di quelli europei, contraendosi nel 2009 e aumentando nel successivo biennio. Dopo la crisi del debito sovrano, il prodotto dell'Italia è invece diminuito, a fronte della crescita osservata dall'Eurozona nel suo insieme. Analogamente, il ciclo italiano ha seguito quello del commercio internazionale nella caduta del 2009 e nel rimbalzo del 2010, mancando poi di cogliere la fase espansiva del 2011-14.

Incertezze gravano, pertanto, sugli andamenti relativi al 2016 alimentate, oltre che dal rallentamento in atto degli scambi internazionali, anche dalle turbolenze dei mercati finanziari, connesse al rialzo dei tassi statunitensi e a diffusi timori sullo

stato di salute del settore bancario in Europa. Ciò nondimeno permangono fattori che dovrebbero consentire di realizzare una sia pur moderata accelerazione del saggio di crescita.

Determinante in questa fase sarà, da un lato, la calibratura delle politiche economiche, per conciliare la stabilizzazione del ciclo con le esigenze di rientro dal debito in tempi certi, come richiedono i mercati prima ancora dei vincoli europei; dall'altro, guardando più al lungo periodo, ma contribuendo fin d'ora a rafforzare le aspettative degli operatori, la capacità di portare avanti le riforme dirette ad aggredire i punti di debolezza strutturale dell'economia italiana.

2. Le politiche di stabilizzazione del ciclo economico e di rimozione degli ostacoli strutturali della crescita hanno, dunque, pari importanza e possono essere usate in un processo di reciproco rafforzamento.

In quest'ottica si muovono le proposte avanzate dal governo italiano nelle sedi europee, che sottolineano il beneficio che l'intera Eurozona trarrebbe dal saper combinare misure dal lato dell'offerta e sostegno della domanda aggregata e un più stretto coordinamento delle politiche economiche nazionali. Nell'immediato per il Governo non è tanto in discussione la riduzione dell'indebitamento, nominale e strutturale, quanto la velocità di aggiustamento, che nelle attuali condizioni economiche esso ritiene preferibile mantenere più lenta di quanto prescritto.

Con la legge di stabilità per il 2016 il Governo ha orientato quindi in senso espansivo la manovra di finanza pubblica, aumentando l'indebitamento programmato rispetto al valore tendenziale e rallentando, in tal modo, l'avvicinamento all'obiettivo di medio termine. Tutti i criteri di flessibilità sono stati utilizzati a tal fine: quello legato al riconoscimento dell'attuazione di riforme strutturali, sollecitate dalla procedura per squilibri macroeconomici; quello associato alla partecipazione ai programmi europei di investimento pubblico; quello, infine, legato alla copertura delle spese per l'emergenza immigrazione.

Una scelta che è soggetta alla valutazione che la Commissione esprimerà in primavera. Se l'elevato debito pubblico resta, naturalmente, un elemento di grande

fragilità, il nostro disavanzo è già più basso di quello di altri grandi Paesi europei, così come più alto che in altri Paesi è l'avanzo primario.

L'attenzione prestata ai livelli di indebitamento, certo rispondente a una logica di semplificazione di regole che devono valere per un insieme ampio e soprattutto disomogeneo di Paesi, non deve impedire di articolare la discussione sulle molte innovazioni che hanno caratterizzato la gestione del bilancio pubblico italiano in questi anni di crisi economica. Proprio su questo si concentra invece l'analisi del presente Rapporto, che vuole offrire alla discussione di politica economica elementi di valutazione sulla composizione del bilancio, sulle dinamiche sottostanti i grandi aggregati di spesa ed entrata, sulle istituzioni che presiedono al coordinamento della finanza pubblica sul territorio nazionale. Ne emerge un quadro articolato, inevitabilmente fatto di luci e ombre, di progressi compiuti e di nodi da districare, di innovazioni oramai consolidate e di settori su cui ancora non si è riusciti a intervenire. Di sicuro, quello che l'analisi evidenzia è un quadro di governo del bilancio pubblico che si è trasformato, negli ultimi anni, assai più di quanto non possa far pensare la vischiosità registrata nella discesa del livello di indebitamento. Prioritario sembra dunque valutare quali di queste trasformazioni sia utile rafforzare e quali sia invece opportuno rivedere, perché oltre alle dimensioni del disavanzo contano le grandi scelte su cui si incardina il bilancio pubblico.

3. *La crisi finanziaria scoppiata negli Stati Uniti nell'agosto del 2007 e repentinamente estesa al resto del mondo, ha comportato in molti Paesi la più grave depressione mai sperimentata in tempo di pace per dimensione, durata e profondità nella caduta del prodotto.*

Nella crisi sono emerse alcune gravi debolezze e criticità nella costruzione europea. L'inadeguatezza dei Trattati e dei meccanismi in vigore fino ad allora (incapaci di impedire il progressivo peggioramento dei saldi di finanza pubblica di quasi tutti i Paesi senza peraltro riuscire a sostenere la domanda efficacemente ed evitare la recessione) ha spinto le Istituzioni europee verso una riforma complessiva degli strumenti di governo economico dell'Unione, mirante a modificare tempi, metodi e

procedure delle decisioni comuni e a ottimizzare il coordinamento delle politiche nazionali.

Per inquadrare l'analisi delle politiche di bilancio adottate dai Paesi dell'Unione nel corso della crisi occorre partire dall'andamento del prodotto nei quasi tre lustri trascorsi dall'avvio della circolazione dell'euro. In questo periodo il prodotto della EU a 28 Paesi è cresciuto di quasi il 19 per cento. Ma non è cresciuto affatto in Italia (peggio – ma non di molto - ha fatto solo la Grecia, con il suo -0,5 per cento). Regno Unito e Spagna hanno conosciuto un aumento del prodotto superiore al 20 per cento; Germania e Francia sono risultate prossime alla media europea.

Nel suo complesso l'Unione giungeva alla vigilia della crisi con bilanci pubblici complessivi non distanti dal pareggio (-0,9 per cento); il valore del saldo italiano era peggiore, ma non di molto (-1,5 per cento). Divergeva, ma già da tempo, la Grecia, con il suo -6,7 per cento.

La presenza dei vincoli europei non ha impedito all'Unione nel suo complesso, e ai singoli Stati qui considerati, di porre in essere politiche di bilancio espansive, in funzione anticiclica, di dimensioni ragguardevoli.

L'indebitamento netto totale degli Stati membri è peggiorato dallo 0,9 per cento del 2007 al 6,7 per cento del 2009. Nei tre anni a partire dalla crisi (2008-10) è stato accumulato un indebitamento superiore a 15 punti di prodotto.

Questo comportamento è stato abbastanza generalizzato, pur se con diversa entità delle “manovre espansive”. L'indebitamento cumulato nel periodo appena citato è stato minimo in Germania (7,6 per cento), intermedio in Italia e Francia (rispettivamente 12,2 e 17,2), massimo in Spagna (24,8). Storia a sé, ma come si è osservato già da tempo, è rappresentata dalla Grecia.

Si tratta di dimensioni della manovra espansiva di bilancio di entità niente affatto trascurabile, che hanno pochi precedenti in tempo di pace. Ad osservarli, sembra difficile sostenere che le regole del patto di stabilità e crescita europeo abbiano ingessato oltre misura le politiche di bilancio.

Negli anni più prossimi, la sola Germania è riuscita a tornare allo stesso valore del saldo nominale pre-crisi. Tutti gli altri Paesi manifestano forti difficoltà a rientrare

dall'espansione del deficit posta in atto nel corso della crisi, e mantengono ancora nel 2015, terzo anno consecutivo di espansione del prodotto nell'intera Europa, un livello dell'indebitamento maggiore di quello registrato nel 2007: di più di un punto l'Italia, la Francia e il Regno Unito, di quasi sette punti la Spagna, di quasi tre punti il Regno Unito. Per l'intera Unione, il peggioramento è superiore a un punto e mezzo percentuale.

A limitare l'entità di tali politiche espansive, più che i vincoli europei, un po' ovunque violati, sembra avere agito la disponibilità dei mercati ad assorbire il debito pubblico aggiuntivo. Valga come esempio il confronto tra Italia e Francia. Nonostante da noi la caduta del Pil sia stata maggiore rispetto al nostro vicino, le politiche di espansione del bilancio hanno avuto dimensione minore, sembra proprio per effetto di un livello elevato del debito di partenza che ha introdotto un vincolo probabilmente più stringente di quello rappresentato dalle regole europee.

4. "L'elevato debito pubblico è una delle maggiori fonti di vulnerabilità dell'economia italiana, la quale, date le sue grandi dimensioni, è considerata di rilevanza sistemica per i mercati mondiali."

La Commissione europea apre con questa affermazione la ricognizione del debito pubblico italiano nel Country Report 2015 dedicato al nostro Paese, esprimendo in modo efficace qual è la fonte principale della preoccupazione che permea i giudizi delle Istituzioni europee sulla finanza pubblica italiana.

Il debito pubblico dell'Italia non è certo nuovo a questo tipo di attenzione, essendo da molti anni uno tra i più alti dei Paesi avanzati. La lunga recessione, la crisi del 2008-2009 e quella successiva dei debiti sovrani con il conseguente aumento dei tassi di interesse hanno comportato, tra il 2007 e il 2014, un aumento di circa 30 punti della sua incidenza sul prodotto. Non diversamente, dunque, da quanto accaduto nella media dell'area euro, che ha visto nel periodo un incremento di circa 29 punti, ma partendo da livelli molto più elevati.

Si sono quindi allungati i tempi richiesti per il suo rientro, nella misura in cui sono peggiorate le prospettive di crescita economica e inflazione, configurando una situazione in cui gli squilibri macroeconomici si rafforzano a vicenda.

Gli indicatori di rischio elaborati dalla Commissione segnalano, infatti, un significativo peggioramento nella prospettiva di medio termine, relativa cioè ad una riduzione del rapporto debito/Pil al di sotto della soglia del 60 per cento indicata dai Trattati entro il 2030, mentre sussistono ancora margini consistenti nella prospettiva di più lungo periodo grazie, soprattutto, alle riforme implementate nel settore previdenziale, che riducono nel tempo la spesa legata all'invecchiamento della popolazione. Indicatori elaborati sulla base della metodologia concordata in sede europea, che presuppongono, da un lato, una ripresa della crescita dell'economia ed un tasso di inflazione che converge al 2 per cento; dall'altro, il mantenimento di avanzi primari elevati per tutto l'orizzonte temporale preso in considerazione. Circostanze su cui, al momento, gravano incertezze.

Nel breve periodo, per limitare la vulnerabilità a shock negativi che possano porre a rischio la sostenibilità delle nostre finanze pubbliche, la Commissione europea ritiene necessario riportare al più presto il rapporto debito/Pil su un cammino di discesa, così come previsto dalle regole del Fiscal compact.

Nel 2016, secondo le stime contenute nel Documento programmatico di bilancio dell'ottobre scorso (DPB 2016), il sentiero di riduzione del debito risulterebbe in linea con la regola del debito con riferimento al benchmark forward looking: nel 2018 esso è previsto al 123,7 per cento del Pil, poco sotto quindi al valore benchmark (123,8 per cento) e in riduzione, di circa 9 punti rispetto al valore del 2015 (132,8 nelle stime del DPB, che si riduce di due decimi di punto nel preconsuntivo Istat di marzo).

Le previsioni del DPB scontano un'accelerazione nella crescita nominale che, se non confermata, comporterebbe un rapporto di debito/Pil superiore a quello del benchmark.

Le stime del Governo dello stock di debito assumono inoltre, nel triennio 2015-2018, entrate complessive da privatizzazioni per 1,5 punti percentuali di Pil. Una

realizzazione solo parziale dei risultati annunciati porterebbe il sentiero del debito più lontano da quanto richiesto dal raggiungimento del benchmark.

A fronte dei rischi di non compliance della regola sul debito occorre, tuttavia, valutare se le condizioni di fondo dell'economia italiana siano compatibili con un maggiore rigore fiscale, soprattutto se l'obiettivo di un aggiustamento dei saldi di bilancio nasce dalla necessità di ridurre maggiormente il rapporto debito/Pil, molto sensibile al livello del denominatore e, dunque, a riduzioni nel tasso di crescita dell'economia.

Gli interventi strutturali sulla ripresa della crescita di lungo periodo, con le opportune azioni di riforma e di rilancio degli investimenti, sono giustamente considerate la priorità, insieme a un prudente utilizzo delle flessibilità riconosciute dal Patto, per mantenere su un sentiero sostenibile le prospettive della finanza pubblica.

5. Le misure che, negli ultimi anni, hanno interessato i più importanti segmenti delle entrate pubbliche (da ultimo la tassazione degli immobili e le spese fiscali), misure spiegabili in chiave congiunturale (nell'ottica, ora di un riequilibrio dei conti pubblici, ora di impulso alla ripresa), hanno finito per restringere gli spazi di manovrabilità del sistema di prelievo. E' in questo quadro che si collocano le sfide che la politica fiscale dovrà affrontare nel prossimo futuro.

La prospettiva di una riduzione della pressione fiscale su famiglie e imprese ripropone la necessità di una revisione strutturale dell'intero sistema tributario e un deciso impegno in tre direzioni: un ampliamento della base imponibile, una rivisitazione degli obiettivi redistributivi assegnati al sistema di prelievo e, non ultimo, la ricerca di un effettivo coordinamento della leva fiscale fra livelli di governo.

Sembra giunto il momento per avviare un programma volto a definire una strategia fiscale di ampio respiro, contraddistinta da un approccio complessivo ai temi del prelievo, ivi compresa la partita della clausola di salvaguardia Iva.

Da un lato, dunque, una riduzione dell'onere tributario e/o contributivo gravante sui redditi (Irpef, cuneo fiscale,...); dall'altro, una "copertura" basata su una riduzione di spesa pubblica e/o sull'aumento di altre forme impositive. Un'operazione che potrebbe conseguire (per dimensioni e modalità d'impiego delle risorse recuperate) significativi effetti di sostegno dell'economia e che trasmetterebbe un messaggio chiaro circa l'attenzione che il nostro Paese riserva agli equilibri di finanza pubblica.

Fra le soluzioni di cui si è discusso, e che viene approfondita nel Rapporto, quella incentrata su una trasformazione della clausola di salvaguardia Iva in un profondo riassetto della base imponibile dell'imposta, rivedendone la distribuzione fra l'aliquota ordinaria e quelle agevolate. Un intervento che potrebbe accompagnare il "riordino" delle spese fiscali, in attuazione dei criteri fissati dal d.lgs. n. 160 del 2015 e sulla scorta delle indicazioni provenienti dall'apposita Commissione ministeriale.

Riguardo infine al "sistema tributario" territoriale è auspicabile un ridisegno complessivo che preservi autonomia e responsabilità finanziaria per livelli di governo, sia per finalità di coordinamento della leva fiscale territoriale con quella nazionale, sia come strumento di gestione del contributo dei residenti al finanziamento delle amministrazioni locali. Ciò al fine di evitare che, alla scadenza del periodo di moratoria, possano divenire operanti aumenti impositivi bloccati per tutto il 2016, sia sul versante patrimoniale (Imu sugli altri immobili), sia su quello reddituale (addizionali all'Irpef), sia su quello Irap. In tal caso diverrebbero evidenti le due contraddizioni che condizionano al momento il sistema: un'autonomia impositiva degli enti basata sui non residenti non coerente con i principi del federalismo fiscale e, in particolare, con quello della corrispondenza tra soggetti beneficiari dei servizi e contribuenti; un maggior prelievo sui redditi da lavoro (che esprimono oltre il 70 per cento della base imponibile dell'addizionale Irpef), e su

quelli da impresa (Irap), con uno “scambio” che finirebbe per penalizzarli rispetto a un prelievo patrimoniale appena abbattuto (Tasi prima casa e Imu sugli “imbullonati”).

6. Nei prossimi anni il contributo atteso dal lato della spesa agli equilibri complessivi del bilancio appare condizionato a margini che si fanno sempre più stretti anche in considerazione dei risultati importanti già conseguiti.

Occorre pertanto che oltre alla prosecuzione di una qualificata politica di selezione della spesa si proceda ad un attento ripensamento delle condizioni e dei confini dell'intervento pubblico, nonché delle modalità di accesso ai servizi resi.

Senza rinunciare a muovere ancora con decisione sul fronte dell'efficienza degli apparati, si tratta oggi di sottoporre ad una attenta revisione i limiti di intervento per i servizi pubblici e le modalità di fruizione degli stessi.

Il trasferimento al mercato di nuovi assetti ancora in fase di consolidamento e il graduale processo di riorganizzazione in importanti settori dei servizi portano con sé due questioni non più rinviabili:

- la necessità di delineare un oculato processo di "riperimetrazione" dell'offerta di servizi collocati tuttora su una linea di confine "mobile" tra il settore delle amministrazioni pubbliche e il settore delle imprese private (nella maggior parte dei casi partecipate dalle amministrazioni pubbliche territoriali);*
- l'urgenza di stabilire nuovi profili di regolazione intesi come strumenti di "livellamento di differenze e asimmetrie", che il mercato non è in grado di correggere.*

Una riflessione sulla qualità della spesa pubblica non può più eludere la valutazione delle relazioni che intercorrono tra gli operatori economici pubblici e le imprese private impegnati nell'offerta di servizi di pubblica utilità al Paese. La questione è da tempo oggetto di attenzione sia da parte dei principali organismi internazionali (Commissione europea, Ocse, Fmi) sia da parte del mondo politico, ove è consolidata la convinzione che la quantità e il livello della qualità dei servizi pubblici influiscano in modo significativo sui fattori di competitività di un paese.

La complessità della questione, del resto, non va ricondotta esclusivamente alla misura delle risorse pubbliche impiegate, ma investe il problema dell'efficienza con cui esse vengono utilizzate imponendo una riflessione critica, non più rinviabile, sulla capacità del sistema pubblico/privato di ridisegnare il modello di offerta di servizi in un contesto fortemente mutato dalla lunga crisi economica.

Da tempo, i numerosi interventi normativi che hanno interessato il settore hanno introdotto strumenti e dispositivi mirati a conseguire una progressiva “depubblicizzazione” della fornitura di servizi, favorendo un graduale ingresso dei privati nella governance delle imprese. Il risultato di tale processo pone oggi all'attenzione dell'osservatore un universo variegato di operatori economici che, con gradi variabili di autonomia, compongono il sistema di offerta dei servizi pubblici adottando soluzioni organizzative eterogenee. Talvolta “attratte” dal modello dell'ente pubblico controllante (è il caso delle imprese strumentali), in altri casi influenzate dai modelli organizzativi caratteristici delle imprese industriali di mercato (nei settori del gas, energia, idrico e ambiente), le imprese di servizi “premono” sul perimetro di consolidamento dei conti delle amministrazioni pubbliche sollecitando soluzioni di tipo sistemico.

Sembrano ormai mature le condizioni per l'avvio di una nuova fase di riorganizzazione dei servizi pubblici a carattere industriale che, in continuità e coerentemente con quanto già fatto in passato, avrebbe il pregio di portare a compimento un processo che attende da tempo di essere ripreso e indirizzato verso un modello coerente con quell’“economia sociale di mercato” che l'Unione europea ha adottato con il Trattato di Lisbona.

I benefici attesi dall'avvio della nuova fase di riorganizzazione dei servizi pubblici potrebbero, quindi, essere individuati sinteticamente in: a) un miglioramento della loro qualità; b) una riduzione dei costi della loro fornitura in capo alla finanza pubblica; c) un equilibrato dimensionamento produttivo dei soggetti erogatori. L'ingresso, inoltre, di nuovi operatori privati nell'offerta di servizi, oltre ad attrarre nuove risorse finanziarie private per sostenere gli investimenti, soprattutto nelle infrastrutture, necessarie all'innovazione del sistema produttivo, porterebbe anche

ad un rafforzamento competitivo dei settori industriali interessati (ad esempio, i settori industriali attivi nei servizi a rilevanza economica), anche nel quadro di un eventuale posizionamento su mercati internazionali. Infrastrutturazione, qualità più elevata dei servizi e possibili costi più bassi corrispondono ad un guadagno complessivo di efficienza e di competitività del sistema economico nel suo complesso.

Un passaggio che prevede di corrispondere alla delineazione di equilibrate politiche di riorganizzazione dell'offerta dei servizi pubblici una contestuale alta qualità della regolazione affinché sia sempre garantita la coesione sociale e i fondamentali diritti di cittadinanza.

7. L'impatto della crisi finanziaria internazionale e i conseguenti ripetuti interventi correttivi del disavanzo pubblico hanno prodotto, nei conti pubblici dell'Italia, un riaggiustamento rilevante, da imputare non soltanto all'aumento del prelievo fiscale, ma anche al contenimento della spesa.

Al contempo, l'urgenza impressa dalla crisi agli obiettivi di riequilibrio di bilancio ha determinato una gestione della spesa più attenta al conseguimento di target quantitativi che non al perseguimento di un maggior grado di efficienza.

In questo senso, si può affermare che le priorità contingenti imposte dalla crisi globale hanno contribuito a modificare la portata della spending review, ricondotta al compito - importante ma non unico - di ridurre i livelli della spesa pubblica, anche ponendo in subordine gli effetti distorsivi associati a tagli di spesa poco selettivi. Effetti che, nel caso italiano, hanno principalmente riguardato la qualità dei servizi pubblici e l'azione di sostegno della crescita economica affidata alla spesa pubblica, entrambe sacrificate agli obiettivi dei saldi di bilancio.

Esaminando la composizione dei tagli operati negli ultimi anni, emergono due tendenze molto chiare:

- *le spese in conto capitale (e, in particolare, gli investimenti in infrastrutture pubbliche) si sono fortemente ridotte, con una rinuncia consapevole, dunque, ad una*

componente fondamentale in una fase caratterizzata da una bassa crescita economica di natura strutturale;

- *nella distribuzione funzionale della spesa, l'intero periodo del riequilibrio dei conti ha prodotto una allocazione di risorse pubbliche nettamente differenziata tra, da un lato, gli impieghi nei settori più legati all'invecchiamento della popolazione (pensioni, sanità), che mostrano quote crescenti di spesa, e, dall'altro, i settori più sacrificati e con risorse in diminuzione (istruzione, ricerca, trasporti e comunicazioni e sostegno all'economia) che rappresentano gli impieghi più orientati a favorire un ampliamento della capacità produttiva del Paese.*

Se si guarda, in particolare, alla spesa dello Stato, si osserva che, negli anni della crisi, la spesa finale diretta, che esclude tanto contributi e trasferimenti ai settori istituzionali esterni all'amministrazione pubblica, quanto i trasferimenti ad enti pubblici, è stata compressa in misura rilevante. Anche l'attività di intermediazione nei confronti del mercato (trasferimenti alle imprese e alle famiglie) segnala, per la spesa statale, una significativa riduzione degli interventi, tanto nei contributi correnti che, soprattutto, nei trasferimenti in conto capitale, per i quali l'atteso impatto immediato sul saldo di bilancio è stato conseguito operando direttamente sulla cassa (sui pagamenti).

Al contrario, per i trasferimenti dello Stato ad altri enti delle amministrazioni pubbliche, il periodo 2007-2014 pone in luce un aumento cumulato di poco meno del 30 per cento dei trasferimenti correnti, da attribuire, soprattutto, alle maggiori risorse impegnate nel finanziamento della previdenza, ad integrazione delle risorse proprie degli istituti operanti nel settore, fortemente erose sia dagli effetti della crisi economica che dagli effetti connessi agli sgravi contributivi finalizzati alla riduzione del costo del lavoro.

Anche per i trasferimenti è valsa la regola di comprimere quelli in conto capitale che, a fine periodo, risultano all'incirca solo un terzo del livello registrato nel 2007. Ormai, dunque, più della metà della spesa statale al netto degli interessi è costituita da trasferimenti ad altri enti delle amministrazioni pubbliche, mentre della metà restante quasi il 40 per cento è assorbito dalle spese di personale, bloccate ormai da

anni: si delinea, pertanto, un quadro nel quale appare molto difficile proseguire sulla strada di ulteriori operazioni di taglio dei livelli di spesa, almeno con le modalità poco selettive che hanno prevalso quando la priorità era costituita dall'urgenza di contenimento del disavanzo pubblico.

D'altra parte, il profilo programmatico di finanza pubblica per i prossimi anni appare molto impegnativo e dovrà necessariamente tradursi in concrete misure e in risparmi effettivi.

Una base conoscitiva utile per operare scelte di razionalizzazione, in presenza di margini sempre più ristretti, può essere tratta dalle elaborazioni che la Corte ha avviato con l'incrocio di fonti informative diverse: dall'articolazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi, alla rilevazione degli input di lavoro impiegati (anni-persona), all'imputazione dei programmi alle funzioni legislative di rilievo costituzionale.

Le analisi condotte ponendo a raffronto il 2014 con la situazione pre-crisi confermano, in primo luogo, le tendenze già illustrate, che evidenziano sia la riduzione del costo del personale che la diminuzione dell'input di lavoro (circa 165 mila anni persona in meno) che l'incremento delle risorse destinate ad altri enti pubblici, ridimensionando di molto le altre attività direttamente gestite dallo Stato. Che anzi, la compressione dell'area di attività rivolte agli altri settori istituzionali di mercato (famiglie e imprese) risulta, nel periodo, notevolmente più pronunciata rispetto al ridimensionamento registrato nelle strutture e nei costi di funzionamento. Indicatori di efficienza calcolati rapportando tali grandezze condurrebbero a segnalare un significativo aumento del costo unitario di produzione delle attività gestite attraverso il bilancio dello Stato. Un dato che merita attenzione e che verrebbe ad aggravare una situazione che, già negli anni pre-crisi, appariva anomala per l'elevato costo di struttura sostenuto per ogni euro gestito.

Per quanto da valutare con opportuna cautela, questa indicazione acquista maggiore valenza se la si rapporta ad altri indicatori di efficienza recentemente pubblicati, che evidenziano la limitata mobilità interna del personale statale

verificata negli ultimi anni, pur in presenza di cambiamenti rilevanti nell'assegnazione e nello svolgimento di compiti e funzioni.

Da alcuni anni, nel dibattito di politica economica, è ricorrente il riferimento ai trasferimenti alle imprese come una categoria nell'ambito della quale sarebbe agevole conseguire importanti risparmi di spesa. E' implicito, in tali proposte, un giudizio negativo sull'efficacia degli incentivi tradizionalmente concessi attraverso il bilancio pubblico.

Un giudizio che non tiene conto dei mutamenti radicali che, nel frattempo, ha subito l'impostazione delle politiche di sostegno statale alle imprese. Infatti, la composizione della categoria dei trasferimenti è stata, negli anni più recenti, oggetto di una modifica che ha visto crescere rapidamente la quota costituita da nuovi regimi di "spesa fiscale" (agevolazioni, crediti di imposta, ecc.), rispetto alle erogazioni dirette alle imprese.

Ad un approfondimento sul tema è dedicata una sezione del Rapporto.

L'analisi ha fatto emergere come gli importi trasferiti rispondano in prevalenza a precise strategie di intervento in determinati rilevanti settori e pertanto un eventuale ridimensionamento imporrebbe a monte una revisione del perimetro e della portata dell'intervento pubblico.

Ciò non vale soltanto per i contratti di servizio e più in generale per i trasferimenti alle società di servizio pubblico. Come già ricordato, buona parte dei trasferimenti alle imprese diverse dalle società di servizio è ora costituita, infatti, da agevolazioni fiscali, i cui beneficiari mutano negli anni in ragione di scelte di "fiscalità generale". Inoltre, anche nell'ambito dei contributi in senso stretto, è evidente la tendenza a mantenere predominanti forme di incentivo quali le sovvenzioni, destinate in quota prevalente a specifici settori strategici o di interesse nazionale (come le infrastrutture, l'aeronautico e il marittimo), riducendosi, nel contempo, i contributi in conto interessi e pluriennali, nonché i fondi, in altri termini tutti i trasferimenti diretti ad una platea più generale di destinatari ovvero gli incentivi in senso stretto.

Va, in ogni caso, rilevato che, al netto delle sovvenzioni destinate a settori strategici, l'importo complessivo degli stanziamenti previsti quali contributi alle imprese diverse dalle società di servizio pubblico (comprensivo delle sovvenzioni residue, dei fondi e dei contributi pluriennali e per interessi), ammonta in media annua per il triennio 2016-2018 a 2,8 miliardi (8,5 miliardi cumulati nel triennio).

Pertanto sempreché non si intenda estendere un'eventuale politica di contenimento agli specifici settori sopraindicati, la massa residua, possibile oggetto di ulteriori tagli, risulta essere di dimensioni limitate. Tale possibilità andrebbe comunque verificata avendo riguardo alle obbligazioni sottostanti, nonché, in particolare per i fondi, alla sussistenza di vincoli di attuazione dei programmi comunitari, sottratti alle scelte nazionali di revisione della spesa.

8. *A distanza di sette anni dall'inizio della crisi economica, il quadro che contraddistingue la spesa previdenziale del nostro Paese offre contorni abbastanza definiti. Con poco meno di 300 miliardi, assorbe più dei due terzi della complessiva spesa per la protezione sociale e risulta in larga parte (87,2 per cento) assorbita dalle prestazioni pensionistiche che, a fine 2014, hanno toccato il 15,9 per cento del Pil. Si tratta di dimensioni che scontano una significativa crescita durante gli anni della crisi, considerato che l'impennata registrata dalla previdenza (+22 per cento, fra il 2007 e il 2014) non ha pari fra le altre spese correnti ed è soprattutto il frutto della sostenuta dinamica della componente pensionistica. Tutte evidenze, queste, che fanno della realtà italiana un unicum, in un contesto internazionale che resta distante, sia in ordine alla quota di spesa destinata in prevalenza agli anziani (oltre il 90 per cento degli interventi di protezione sociale, rispetto al 75 per cento negli altri Paesi), sia in ordine alla capacità di ripristinare i livelli di spesa sociale pre-crisi.*

Diverso è il quadro che si configura per il futuro. Le previsioni a lungo termine segnalano un andamento della spesa pensionistica, come pure di quella per prestazioni sociali nel loro complesso, confortante (circa 2 punti in meno, l'incidenza sul Pil) e, comunque, tale da distinguere l'Italia rispetto alla gran parte

degli altri Paesi europei. Una prospettiva, questa, in larga parte riconducibile ad un ciclo ventennale di riforme - avviato fin dagli anni novanta - che è riuscito a dare una risposta anticipata agli effetti del progressivo invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità finanziaria della spesa previdenziale.

Le riforme del sistema pensionistico, culminate nell'intervento di fine 2011, hanno portato alla costruzione di un sistema con regole di accesso e di calcolo uguali per tutti, meno distorto nei confronti del pensionamento anticipato e, infine, finanziariamente sostenibile. Un risultato ottenuto grazie all'innalzamento dell'età di pensionamento; una scelta che contribuisce contemporaneamente sia alla sostenibilità finanziaria del sistema che all'adeguatezza dei trattamenti pensionistici. Il confronto fra lo stock delle pensioni vigenti e i trattamenti di nuova liquidazione consente di coglierne i primi risultati in ordine alle principali determinanti della spesa pensionistica: il numero dei trattamenti, la loro distribuzione fra anzianità e vecchiaia, l'importo medio delle nuove pensioni liquidate.

Il nuovo sistema, oltre ai pregi, evidenzia incertezze e rischi. Fra le prime: i) la pensione dei lavoratori poveri (quel 20 per cento di pensionati che riceve un trattamento mensile inferiore a 750 euro), un fenomeno che trae origine dalla partecipazione discontinua al mercato del lavoro e che vede particolarmente esposte le donne e, più in generale, l'ampia coorte di lavoratori soggetta a rapporti di lavoro precari; ii) la flessibilità in uscita dal mercato del lavoro, nella considerazione che le ragioni finanziarie della riforma del 2011 (spostare verso il futuro il profilo temporale della spesa pensionistica attesa) possano comportare dei costi rilevanti non solo per i giovani in cerca di una opportunità di ingresso all'occupazione, ma anche per il sistema delle imprese; iii) il differenziale tra la longevità e le capacità lavorative, che induce a chiedersi se le persone saranno in grado di lavorare per tutti gli anni in più che la normativa italiana prevede.

Quanto, infine, ai rischi, essi sono legati all'evoluzione del quadro economico e sociale e scaturiscono dalle incertezze che circondano le variabili su cui poggiano le valutazioni sulla sostenibilità finanziaria di lungo periodo del sistema pensionistico del nostro Paese (ipotesi demografiche, di crescita del prodotto, di partecipazione

degli individui al mercato del lavoro, di sostenibilità sociale del flusso migratorio ipotizzato, ecc.). Il sistema pensionistico, insomma, è in equilibrio a patto che l'Italia torni, da subito anche se gradualmente, su un sentiero di crescita moderata.

9. Con la legge di stabilità 2016 si è conclusa l'esperienza del patto di stabilità interno, da sempre ritenuto, in parte a torto, il principale ostacolo alla ripresa degli investimenti e lo si è sostituito con un vincolo più semplice: gli enti locali sono ora tenuti a conseguire un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Lo stesso è previsto per le Regioni, ma a partire da una situazione diversa. Nel 2015, anticipando in parte quanto previsto dalla legge n. 243 del 2012, questi enti avevano già abbandonato il patto per un equilibrio di bilancio con ben 6 saldi diversi, saldo corrente e saldo finale di competenza, di cassa ordinaria e sanitaria.

In un biennio molto è cambiato nelle modalità con cui le amministrazioni territoriali sono chiamate a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica. E', infatti, il combinato disposto di tali modifiche con la piena operatività dal 2015 (dopo la fase sperimentale) del decreto legislativo n. 118 del 2011 che muta le condizioni entro cui si troverà a operare la finanza locale. Il passaggio alla competenza rafforzata, sia per la parte corrente che per quella in conto capitale, dovrebbe rendere il sistema di vincoli espresso in termini di competenza coerente con gli obiettivi di indebitamento, mentre la previsione di un fondo entrate inesigibili dovrebbe consentire di ridurre il pericolo che si ripresentino, negli anni a venire, disavanzi da gestire in un orizzonte pluriennale con la traslazione di oneri sulle future generazioni.

L'obiettivo è quindi ambizioso anche per la difficoltà di valutare ex ante come si andranno combinando i diversi processi.

Le modalità di gestione del Patto per gli enti locali nel 2015 appaiono coerenti con l'obiettivo di consentire una transizione senza traumi nel nuovo sistema. Ciò, anche se questo ha significato passare per un allentamento dello sforzo di contenimento della spesa corrente, o per una temporanea rinuncia a concentrare i maggiori spazi

finanziari sugli enti più virtuosi. Un'impostazione che sembra confermata anche per il 2016.

A conclusione della crisi, la finanza locale si presenta con un comparto regionale profondamente mutato in cui, al di là di quelle per la sanità, limitate sono le risorse destinate agli altri interventi, rendendo sempre meno percepibile il ruolo che è ad esso attribuito. Più che per scelta istituzionale, una revisione delle aree di competenza è richiesta per una necessaria ricalibratura alle risorse disponibili, mentre sono da affrontare gli squilibri di una struttura amministrativa del complesso dei soggetti territoriali ancora da ridefinire.

I primi dati relativi alla chiusura dello scorso esercizio segnalano andamenti positivi che confermano l'efficacia delle misure introdotte nell'ultimo biennio nel tentativo di invertire la tendenza alla compressione degli investimenti. La spesa in conto capitale complessiva è in crescita rispetto al 2014, e lo è in misura ancora più accentuata quella netta rilevante per il Patto, nonostante l'aumento delle voci escluse dal saldo finale.

Anche sul fronte della spesa corrente continua l'azione di contenimento, se pure in misura più contenuta del passato. Nei più ampi margini del patto e nelle pieghe del processo di armonizzazione, con il ri-accertamento dei residui e la rilevanza del fondo pluriennale vincolato, sembra che molti enti abbiano trovato spazi per un incremento degli impegni di parte corrente, per lo più concentrato in alcune aree del Paese. Un risultato di cui andrà attentamente valutata la portata effettiva e la sostenibilità, legata anche al carattere transitorio delle nuove spese.

Il passaggio avviato in questi anni segnerà un progresso significativo nella gestione della politica fiscale se le nuove regole contabili e i vincoli posti consentiranno di mettere al riparo le amministrazioni da nuovi possibili squilibri. Un punto di ripartenza che dovrà misurarsi, tuttavia, con un sistema ancora incompiuto sia nella definizione di adeguati meccanismi di responsabilizzazione fiscale, sia nella distribuzione delle risorse, restando in attesa sempre di nuovi e definitivi meccanismi perequativi. Il blocco dei tributi e il mancato ridisegno della fiscalità locale pesano

sul quadro di certezze necessarie per conciliare il contributo al risanamento complessivo con una ripresa consistente dell'attività di investimento.

E ciò mentre rimane ancora impegnativo lo sforzo richiesto alle amministrazioni locali nei prossimi anni: rispetto al 2014, la spesa complessiva (al netto di interessi e trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche) è attesa ridursi nel 2018 di 1,6 punti in termini di prodotto, circa 3 miliardi in meno in termini assoluti. Ancor maggiore la flessione attesa della spesa corrente, oltre 6 miliardi. E ciò a prescindere dall'impegno ulteriore a cui può essere chiamato il mondo delle autonomie per consentire l'annullamento delle clausole di salvaguardia ancora operanti.

Se quindi il biennio trascorso, anche grazie ad un allentamento degli obiettivi di contenimento, ci indica un seppur graduale recupero degli investimenti (frutto della liberazione di disponibilità di cassa degli enti stretti dal Patto), per gli anni a venire, l'operare del nuovo vincolo del pareggio di bilancio, insieme all'ulteriore riduzione dei fondi, sembra offrire prospettive ancora impegnative.

E' comunque evidente che il momento di passaggio ad un saldo semplicemente non negativo, agevolato dall'inclusione del fondo pluriennale e dalla non considerazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, può essere colto dagli Enti locali come un'occasione favorevole dopo anni in cui attraverso il meccanismo del Patto sono stati richiesti avanzzi consistenti con conseguenti ed inevitabili scelte restrittive sulla spesa finale.

Tuttavia il legame con il bilancio finanziario si è fatto ora così stretto che quanto dei nuovi spazi potenzialmente a disposizione degli enti potrà concretizzarsi in nuove spese è strettamente condizionato dagli equilibri di bilancio effettivi, costruiti secondo regole contabili tese ad evidenziare con trasparenza ed attendibilità il procedimento di impiego delle risorse.

Sarebbe auspicabile che i Comuni sfruttassero a pieno le potenzialità finanziarie dell'obiettivo di pareggio mediante scelte virtuose orientate soprattutto a rendere sostenibili nel medio-periodo programmi di investimento in grado di incidere positivamente sul tessuto economico del territorio di appartenenza.

A tal fine un ruolo ancora più centrale andrà riconosciuto alle compensazioni regionali che potranno consentire agli enti di calibrare gli spazi in base alle effettive esigenze, evitando che il vincolo, spostato dai pagamenti agli impegni, riproduca sulla spesa in conto capitale le stesse tensioni del Patto laddove le entrate finali non fossero sufficienti a dare copertura all'intera spesa finale.

Lo stesso meccanismo di flessibilizzazione che, secondo le prescrizioni della legge n. 243 del 2012, dovrebbe consentire e regolare in futuro il ricorso ad indebitamento ma che sembra più incerto, basandosi su un volume di risorse regionali sempre più contenuto.

Come si era osservato anche nel Rapporto dello scorso anno, la finanza decentrata dopo questi anni di “dimagrimento” forzato esce indubbiamente cambiata, ma con la necessità di governare ancora delicati processi di adeguamento delle strutture a margini di operatività più ridotti e di ricondurre al mercato segmenti per i quali si pongono problemi di efficienza produttiva e efficacia delle gestioni, sempre più avvertiti dai cittadini. Per affrontare questi nodi nel nuovo contesto è necessario che si assumano chiare scelte su attribuzione delle funzioni tra i diversi soggetti, poteri di coordinamento e adeguati strumenti di responsabilità fiscale. Scelte che consentano di valorizzare i progressi fatti con l'armonizzazione delle regole contabili, con l'esperienza dei patti regionali (orizzontali, verticali e tra Regioni), primi esempi di programmazione territoriale dei fabbisogni, con il ricorso ai piani di rientro della sanità e degli enti locali. Successi importanti nell'esperienza degli ultimi anni che non possono essere persi.

10. *Nel corso degli ultimi venti anni, la tendenza prevalente a livello internazionale è andata nella direzione di accrescere il ruolo degli enti locali. Ma con il peggioramento della situazione economica e finanziaria si è osservata, in Italia come nella media dell'eurozona, una progressiva riduzione della quota di spesa demandata agli enti territoriali. La reazione più comune è stata quella di riportare una quota crescente della spesa a livello centrale e, parallelamente, di richiedere ai livelli di*

governo locali un contributo maggiore al contenimento della spesa rimasta nella loro competenza.

Se inizialmente (tra il 2008-2009) la contrazione delle entrate locali si è rivelata poco accentuata, dinanzi a un deterioramento del bilancio e alla necessità di procedere a manovre di consolidamento fiscale, i Governi hanno, da un lato, cercato di frenare i trasferimenti agli enti locali, dall'altro, hanno trattenuto quote maggiori dei tributi sui quali avviene il finanziamento degli enti.

A fronte delle difficoltà riscontrate dal lato delle entrate tributarie, e in presenza di una riduzione dei trasferimenti, gli enti locali hanno cercato di utilizzare gli altri tipi di entrate a loro disposizione: quelle legate agli asset di proprietà e i proventi incassati contestualmente all'erogazione di servizi.

L'entità di queste voci sul complesso delle entrate degli enti non è irrilevante. Si va dal 9 per cento sul totale nel caso della Spagna, al 17 per cento nel caso francese; per l'Italia queste voci pesano il 12 per cento, in Germania il 14.

Le entrate extra-tributarie locali sono pari a circa il 3 per cento del prodotto in Germania, mentre si collocano vicino ai 2 punti percentuali nelle altre tre economie.

Anche relativamente ai cosiddetti “prezzi amministrati” (definiti in ambito europeo come quelli riferiti a beni e servizi completamente o parzialmente soggetti a controllo pubblico) nel corso della crisi la dinamica cumulata è risultata ampiamente superiore rispetto all'inflazione complessiva del sistema: a fronte di una crescita superiore al 10 per cento in media, i prezzi amministrati hanno superato il 20 per cento in Francia e Italia, ed è andata oltre il 30 per cento in Spagna.

Le dinamiche di questi prezzi si producono, tuttavia, in presenza di livelli che possono risultare anche molto diversi a seconda dei Paesi. Diversamente dai prezzi prodotti dalle aziende private (che tendono a riflettere la struttura dei costi di produzione e a divergere di pochi punti percentuali fra un Paese e l'altro). Nel caso dei servizi pubblici si possono avere differenze di prezzo anche molto ampie, ad esempio perché parte dei costi può essere coperta dalla fiscalità generale.

I prezzi per alcuni servizi offerti in Italia sono inferiori rispetto alle altre maggiori economie europee. La tendenza all'aumento, per coprire i costi e garantire flussi di

investimenti significativi, appare quindi una opzione da considerare in una fase storica di difficoltà per le finanze pubbliche. Ciò adottando politiche di selezione delle condizioni di accesso per evitare effetti regressivi indesiderati.

11. I primi dati sul consuntivo del 2015 confermano le tensioni sul fronte della spesa sanitaria che erano già emerse nei monitoraggi infra-annuali. Non muta, tuttavia, la tendenza evidenziata negli ultimi anni. Anche nell'ultimo esercizio si conferma l'efficacia di un sistema di responsabilizzazione della spesa costruito negli anni e fondato su una attenta attività di monitoraggio e un quadro informativo che contribuisce a potenziarne l'efficacia.

Negli anni della crisi, il contributo fornito dal settore sanitario al risanamento in Italia è stato di particolare rilievo.

I dati diffusi di recente dall'OCSE e da Eurostat consentono di apprezzare come questo sia avvenuto in controtendenza rispetto alle grandi economie europee. Si è ampliato infatti il divario con gli altri Paesi in termini di livello di risorse (pubbliche e private) destinate alla spesa sanitaria: gli importi sono oggi inferiori della metà a quelli tedeschi, del 20 per cento a quelli francesi.

Nonostante gli indicatori di performance del settore continuino a porre il sistema italiano tra quelli che garantiscono i migliori risultati, l'allungamento della vita e il progressivo invecchiamento della popolazione pongono problemi di adeguamento dell'offerta, oggi carente proprio nell'assicurare una rete di assistenza alle disabilità. La forte pressione sul contenimento delle risorse comincia, infatti, a riflettersi sulla possibilità di adeguare alle nuove necessità la qualità dei servizi offerti, siano essi basati su migliori strutture per l'assistenza o su dispositivi e farmaci ad elevato contenuto tecnologico.

Anche nei prossimi anni, il settore dovrà muoversi tra le difficoltà di mantenere la qualità dell'offerta pubblica e al contempo riassorbire le rilevanti differenze a livello territoriale assicurando il contributo richiesto per il processo di risanamento finanziario.

Ciò richiede una valutazione dei margini di manovra che possono derivare dal superamento di inefficienze gestionali e organizzative (oltre naturalmente a quelle legate a comportamenti illeciti) e una attenta verifica della funzionalità degli strumenti su cui il settore ha potuto contare in questi anni nel processo di risanamento.

Il successo dei Piani di rientro è evidente dal punto di vista economico finanziario. Tra il 2009 e il 2015, il complesso delle Regioni in Piano ha registrato una drastica riduzione delle passività. Ciò non ha impedito di conseguire significativi miglioramenti anche nella qualità dei servizi e nella garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. La presenza di consistenti “output gap” sanitari in queste Regioni dimostra, tuttavia, quanto sia urgente riuscire a destinare ad un adeguamento dell’offerta le risorse ottenibili dal riassorbimento di inefficienza ed eccesso di costi ancora presenti.

Un recupero di efficienza nella spesa che non riguarda solo le Regioni in Piano. Di qui, l’importanza di efficaci meccanismi di controllo della spesa e di un più appropriato utilizzo delle strutture e risorse pubbliche.

I risultati degli ultimi esercizi hanno messo in evidenza le difficoltà di alcuni strumenti (che hanno contribuito al controllo della spesa negli ultimi anni) di rispondere agli obiettivi e di aggredire le problematiche che oggi si pongono. I tetti alla spesa e il meccanismo del payback sui farmaci (che si vuole estendere ai dispositivi medici) non riescono a incidere su dinamiche della spesa sottoposte ad esigenze diverse da quelle finora conosciute; la regolazione degli acquisti attraverso il ricorso a prezzi di riferimento si scontra con la forte varietà e disomogeneità dei prodotti offerti. I dati diffusi dall’Anac se, da un lato, confermano margini di risparmio consistenti, dall’altro, segnano la difficoltà di ottenere risultati significativi in un mercato in rapida mutazione anche in termini di innovazione.

Problemi emergono anche sul fronte di interventi tradizionali, volti a rendere più appropriato e mirato l’accesso alle prestazioni (tickets), o a dare flessibilità gestionale a strutture in continua ricerca di un equilibrio.

Al tempo stesso, per rivedere il sistema di compartecipazione alla spesa, così come per rimuovere le distorsioni prodottesi nel tempo e monitorare di continuo il conseguimento dei risparmi attesi e la tenuta degli obiettivi di qualità dei servizi, si può contare oggi sulle crescenti potenzialità dei sistemi informativi.

Di qui, l'importanza di una manutenzione continua della strumentazione e dell'estensione di esperienze positive che consenta una risposta adeguata alle esigenze di un sistema che si deve confrontare con nuove opportunità di cura e esigenze crescenti di una popolazione tra le più longeve. In tale direzione va la recente legge di stabilità con la previsione dei piani di rientro anche per aziende ospedaliere e sanitarie.

PARTE PRIMA

I CONTI PUBBLICI NEL CONTESTO EUROPEO

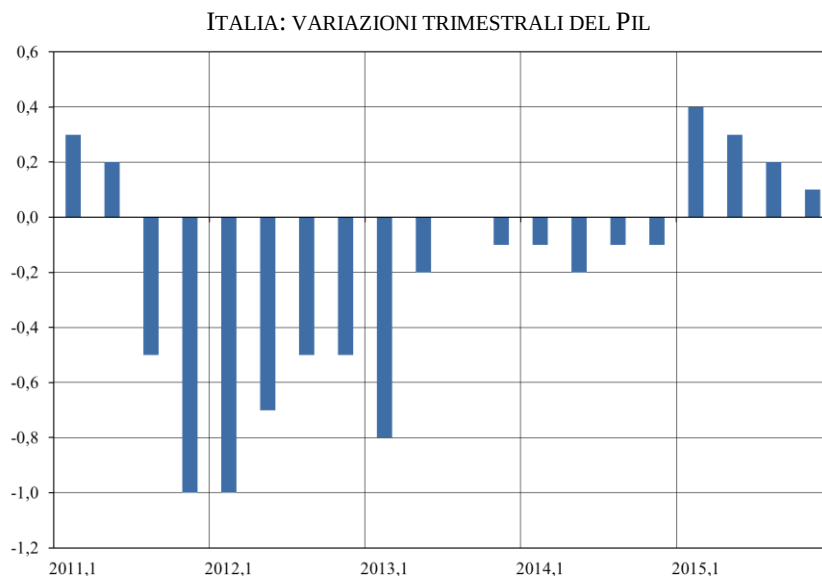
LE PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA DOPO LA LEGGE DI STABILITÀ

LE CONDIZIONI MACROECONOMICHE

1. Nel 2015, il Pil italiano è aumentato dello 0,8 per cento, un risultato in linea con la stima adottata dal Governo nella Nota di aggiornamento dello scorso settembre. Anche il deflatore del Pil è aumentato dello 0,8 per cento, confermando il risultato del 2014, laddove era invece atteso un andamento discendente. Nei valori nominali la crescita ha quindi superato le aspettative, con un incremento dell'1,5 per cento, a fronte di una previsione dell'1,2 per cento.

Un risultato, tuttavia, come evidenziato dal profilo trimestrale, conseguito in larga misura nei primi tre mesi dell'anno, quando la variazione congiunturale è balzata allo 0,4 per cento, interrompendo una sequenza di flessioni che si protraeva, pressoché ininterrotta, dall'estate del 2011 (grafico 1). Già a partire dal secondo trimestre, il Pil ha manifestato una tendenza al rallentamento, segnando un incremento di appena lo 0,1 per cento a fine anno.

GRAFICO 1



Fonte: Istat

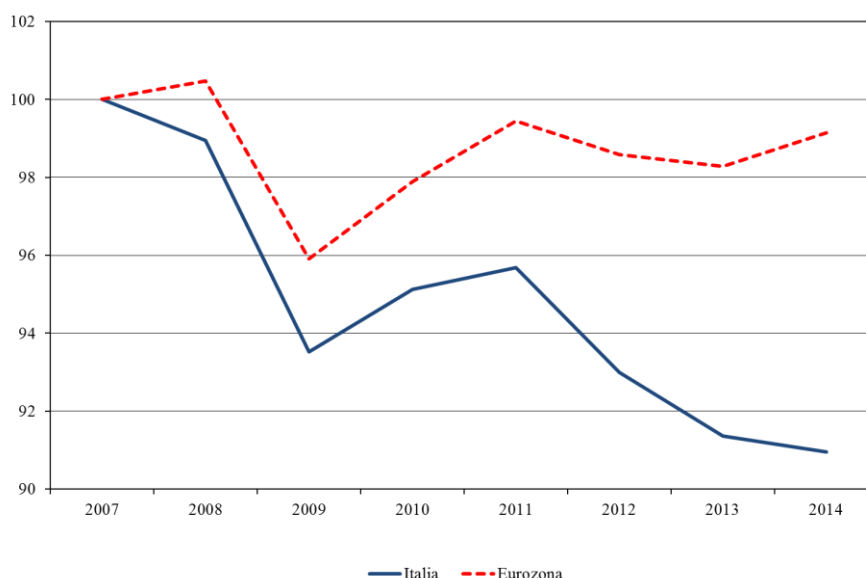
Questa evidenza dà quindi luogo a valutazioni contrastanti, mostrando come, da una parte, l'economia italiana sia uscita dalla fase recessiva, dall'altra, la ripresa, ancora debole, possa trovare difficoltà a consolidarsi anche per la sua caratteristica di asincronia ciclica rispetto ai principali Paesi partner.

Al riguardo, occorre rilevare che, nel periodo successivo alla crisi finanziaria del 2011, il ciclo economico italiano si è "scollato" da quello dell'Eurozona e del resto del mondo. Come si può osservare dal grafico 2, tra il 2009 e il 2011, il Pil italiano ha, infatti, registrato andamenti peggiori ma dello stesso segno di quelli europei, contraendosi nel 2009 e aumentando nel successivo biennio. Dopo la crisi del debito sovrano, il prodotto dell'Italia è invece diminuito, a fronte della crescita osservata

dall'Eurozona nel suo insieme. Analogamente, il ciclo italiano ha seguito quello del commercio internazionale nella caduta del 2009 e nel rimbalzo del 2010, mancando poi di cogliere la fase espansiva del 2011-2014.

GRAFICO 2

ANDAMENTO DEL PIL IN ITALIA E NELL'EUROZONA: ANNI 2007 - 2014
(INDICI, 2007 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati Istat ed Eurostat

Incertezze gravano, pertanto, sugli andamenti relativi al 2016 alimentate, oltre che dal rallentamento in atto degli scambi internazionali, anche dalle turbolenze dei mercati finanziari, connesse al rialzo dei tassi statunitensi e a diffusi timori sullo stato di salute del settore bancario in Europa. Ciò nondimeno permangono fattori, di seguito analizzati, che dovrebbero consentire di realizzare una sia pur moderata accelerazione del saggio di crescita.

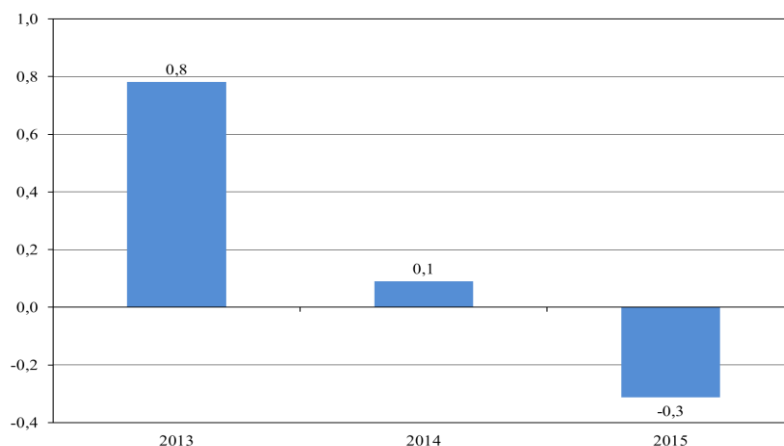
Determinante in questa fase sarà, da un lato, la calibratura delle politiche economiche, per conciliare la stabilizzazione del ciclo con l'esigenza di rientro dal debito in tempi certi, come richiedono i mercati prima ancora dei vincoli europei; dall'altro, guardando più al lungo periodo ma contribuendo fin d'ora a rafforzare le aspettative degli operatori, la capacità di portare avanti le riforme dirette ad aggredire i punti di debolezza strutturale dell'economia italiana.

2. Nell'esercizio appena trascorso, si osserva come il lento recupero congiunturale trovi spiegazione sia nelle variabili domestiche che nella componente estera. Per quanto riguarda quest'ultima, le risultanze di contabilità nazionale mostrano come, nel corso del 2015, questo contributo sia divenuto negativo (-0,3 per cento, grafico 3), in particolare a seguito di un aumento delle importazioni salito, rispetto al 2014, dal 3,2 al 6 per cento; la variazione delle esportazioni è stata più contenuta, passando dal 3,1 al 4,3 per cento. Tali andamenti sembrerebbero essersi invertiti

nell'ultima parte dell'anno, quando si è nuovamente registrato un contributo positivo delle esportazioni nette (+0,1 per cento rispetto al trimestre precedente).

GRAFICO 3

ITALIA: IL CONTRIBUTO ALLA CRESCITA DELLE ESPORTAZIONI NETTE

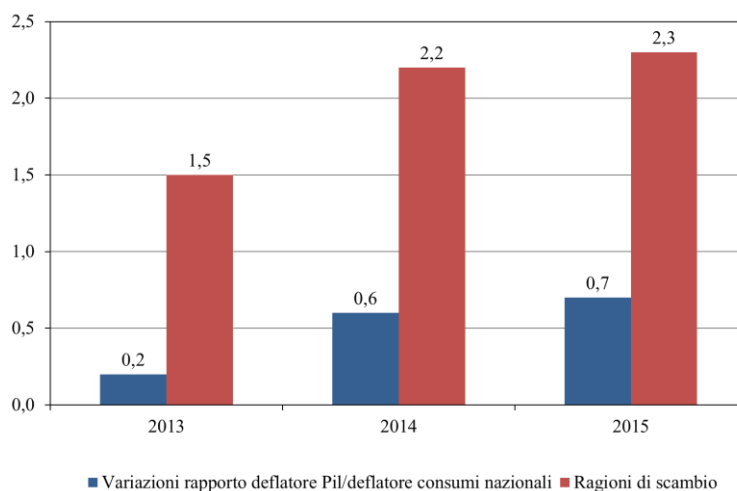


Fonte: elaborazioni su dati Istat

Le evoluzioni internazionali hanno influenzato anche le dinamiche del deflatore del Pil, il cui aumento, come si è detto, è andato oltre le attese. La flessione del prezzo del petrolio e di altre materie prime ha infatti sostenuto un miglioramento delle ragioni di scambio a cui, per definizione contabile, si è associata un'inflazione del prodotto superiore a quella dei consumi nazionali (grafico 4).

GRAFICO 4

ITALIA: RAGIONI DI SCAMBIO E DEFLATORI



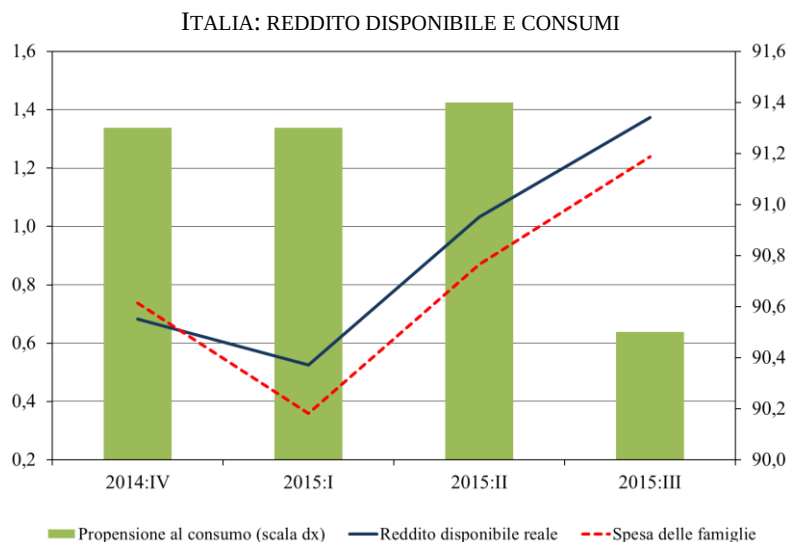
Fonte: elaborazioni su dati Istat

Quanto alla domanda interna, dopo quattro anni consecutivi di contrazione, nel 2015 si è registrato un incremento dello 0,5 per cento (al netto delle scorte), quale risultato di aumenti dello 0,5 per cento dei consumi finali nazionali e dello 0,8 per

cento degli investimenti fissi lordi. Per quanto positivo nel confronto col recente passato, su tale esito hanno pesato alcuni elementi di freno.

Il primo ha interessato la spesa delle famiglie, che ha consolidato il recupero in atto dal 2014, ma con dinamiche inferiori a quelle del potere d'acquisto. In particolare, nel terzo trimestre, ultimo dato disponibile, la propensione al consumo ha segnato una brusca flessione, riducendosi di quasi un punto rispetto ai valori precedenti (grafico 5).

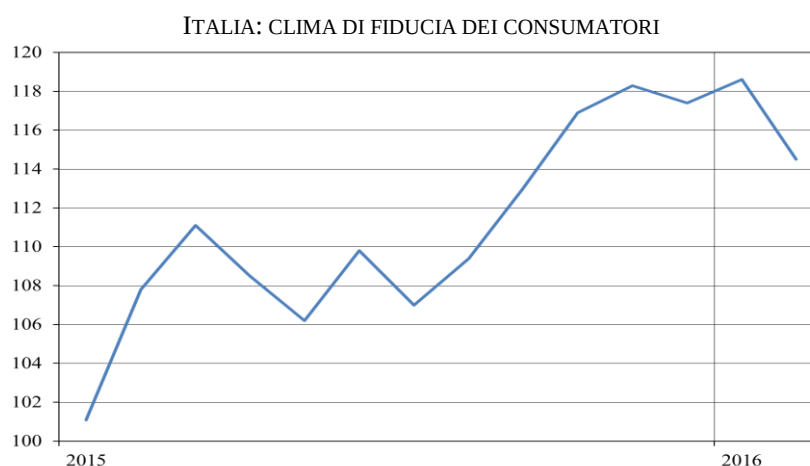
GRAFICO 5



Fonte: elaborazioni su dati Istat

L'aumento della spesa per consumi è apparso contenuto anche quando rapportato all'indice di fiducia delle famiglie, che ha raggiunto un punto di massimo proprio negli ultimi mesi dell'anno (grafico 6).

GRAFICO 6



Fonte: Istat

Queste apparenti incongruenze sono spiegabili quando ricondotte in un quadro di analisi più ampio. La tavola 1 riporta gli andamenti annuali di reddito disponibile, inflazione, potere d'acquisto e propensione al consumo nel periodo 2008-2015, confrontandoli con la media pre-crisi del 2000-2007. Si osserva come i guadagni di reddito del 2015 siano rimasti modesti nella prospettiva storica e come il miglioramento del potere d'acquisto sia stato affidato all'azzeramento dell'inflazione.

Si può poi rilevare come tra il 2008 e il 2014 la propensione al consumo sia salita di quasi tre punti e mezzo, allontanandosi considerevolmente dai valori "normali" del periodo pre-crisi. In un'ottica di progressiva normalizzazione dei comportamenti di spesa, parte degli incrementi di reddito reale sono stati quindi destinati a risparmio piuttosto che a consumo.

TAVOLA 1

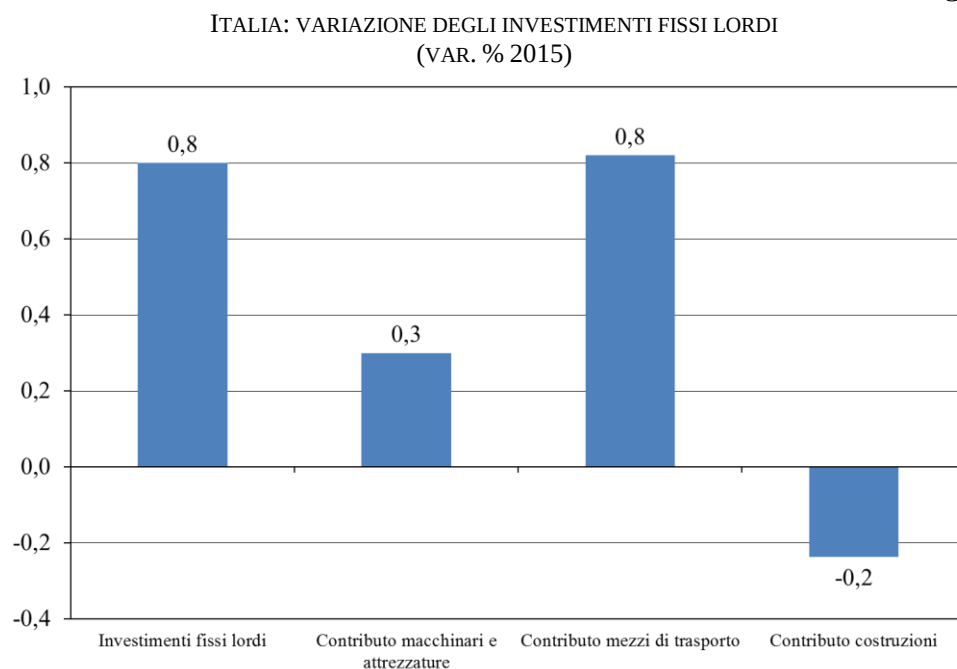
ITALIA: REDDITO DISPONIBILE, INFLAZIONE E PROPENSIONE AL CONSUMO

	Reddito disponibile (a)	Deflatore dei consumi (b)	Potere d'acquisto (a)-(b)	Propensione al consumo
Media 2000-2007	3,8	2,7	1,2	87,9
2008	1,9	3,1	-1,2	88,5
2009	-2,3	-0,4	-1,9	88,9
2010	-0,1	1,4	-1,5	91,3
2011	2,6	2,9	-0,3	91,7
2012	-2,7	2,7	-5,4	93,0
2013	0,7	1,2	-0,5	90,9
2014	0,1	0,3	-0,2	91,3
2015	1,0	0,0	1,0	91,1

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Con riferimento agli investimenti, anche in questo caso il dato positivo osservato nel 2015 nasconde alcuni elementi di cautela. L'aumento è stato infatti determinato per larga parte dalla forte accelerazione degli investimenti in mezzi di trasporto, che hanno fornito un contributo alla crescita (0,8 per cento) pari alla variazione dell'intero aggregato (grafico 7). La componente in macchinari ha fornito un contributo positivo di dimensioni più contenute (0,3 per cento), non lontano da quello, di segno negativo, delle costruzioni (-0,2 per cento).

GRAFICO 7

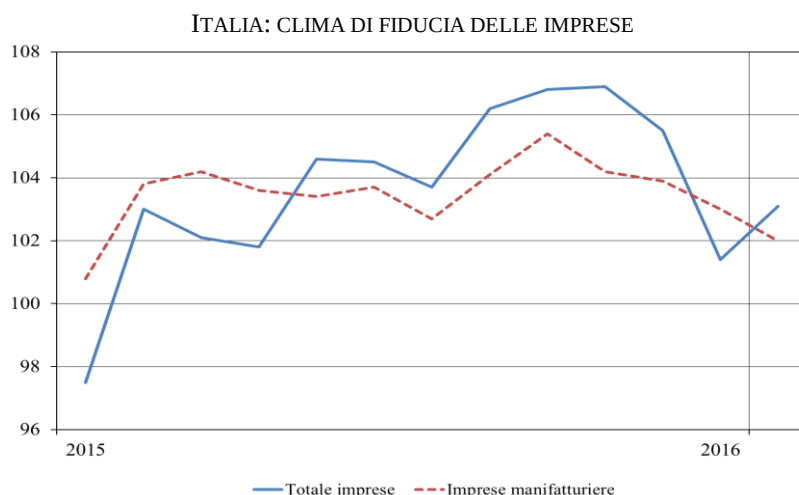


Fonte: elaborazioni su dati Istat

L'aumento degli investimenti in mezzi di trasporto riflette il recupero della domanda di autoveicoli manifestatosi in Italia e in Europa nel corso dell'anno ed è associato ai programmi di riposizionamento competitivo di FCA. Il nuovo modello industriale adottato da questo costruttore prevede lo spostamento delle produzioni su segmenti a più elevato valore aggiunto, un'accentuata internazionalizzazione con ampliamento dei mercati di sbocco al di fuori dell'Europa, il passaggio a un sistema di relazioni industriali flessibile e premiante in caso di andamenti positivi del mercato. L'impatto che ne va derivando sul settore è rilevante e rafforza la capacità competitiva dell'industria italiana. Il modello riflette tuttavia le più ampie strategie multinazionali del gruppo e non può ancora essere considerato sintomatico di un più generale recupero competitivo del comparto manifatturiero, che nel corso della recessione ha perso circa il 20 per cento del proprio valore aggiunto. L'aumento dell'1,5 per cento registrato nel 2015 segna l'inversione di un lungo ciclo negativo, ma ancora non irrobustisce in misura significativa i livelli di attività.

Il prolungamento della fase di flessione degli investimenti in macchinari e attrezzature conferma la situazione di incertezza in cui si trova il settore produttivo italiano, evidenziata anche dalla contenuta risalita e dalla successiva flessione degli indicatori di fiducia (grafico 8). Ciò si è riflesso in una richiesta di finanziamenti contenuta, nonostante la discesa dei tassi di interesse.

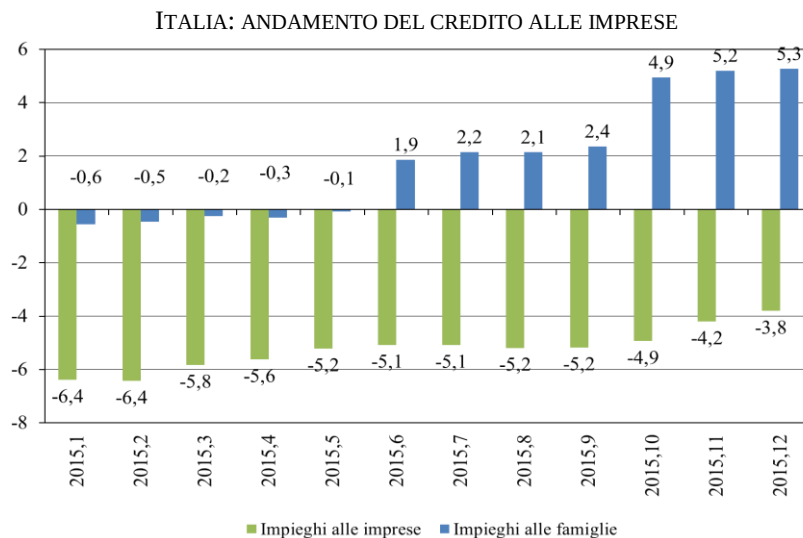
GRAFICO 8



Gli investimenti in costruzioni sembrerebbero, invece, aver superato il punto di minimo del ciclo, in ciò favorite anche dalla ripresa dei finanziamenti per mutui immobiliari concessi alle famiglie. Questo recupero si colloca, tuttavia, all'interno di un percorso non privo di incognite, rappresentate dalla necessità di riassorbire l'eccesso di offerta abitativa maturato nel corso degli anni e dalle stesse prospettive degli investimenti pubblici. Occorre, infine, non sottovalutare che il settore a maggior incidenza di *non performing loans* è proprio quello delle costruzioni.

3. Guardando all'intreccio tra economia reale e accesso ai finanziamenti, si rileva come per tutto il 2015 è proseguito il calo dei finanziamenti bancari concessi al settore produttivo (grafico 9). Contribuiscono a tale andamento da un lato, come si è detto, la debole domanda di investimenti delle imprese, dall'altro l'elevato ammontare di crediti deteriorati che, alla luce delle regole della politica di vigilanza, impone alle banche un inasprimento dei criteri di concessione del credito.

GRAFICO 9



Tali crediti riflettono, in gran parte, le difficili condizioni macroeconomiche sperimentate negli anni passati. Poiché l'economia italiana è stata fra quelle più colpite dalla recessione, evidenziando poi una minore capacità di ripresa nel biennio 2014-2015, un quadro macroeconomico internazionale che si presenta più sfavorevole delle attese potrebbe favorire l'aggravarsi di un circolo vizioso in cui i limiti alla disponibilità di credito frenano l'economia e il peggioramento della congiuntura incide a sua volta sulla qualità dei crediti.

In queste condizioni, l'adozione di politiche prudenziali da parte delle banche, proprio per limitare i rischi di nuove sofferenze, potrebbe accentuare i problemi soprattutto per le aziende in maggiore difficoltà. L'obiettivo di prevenire problemi dal lato della liquidità, a sua volta, potrebbe indurre le imprese a limitare le scelte più impegnative dal punto di vista finanziario, con effetti negativi sugli investimenti.

4. Sulla prospettiva dell'economia italiana nel 2016 pesano, dunque, i rischi connessi agli andamenti internazionali. L'anno si è aperto all'insegna di una forte volatilità dei mercati finanziari connessa, come si è detto, al rialzo dei tassi statunitensi e alle difficoltà del settore bancario. Questi fattori si aggiungono al consistente rallentamento che già nel 2015 ha coinvolto le economie emergenti e al contributo sempre minore fornito agli scambi mondiali dai paesi produttori di petrolio. Secondo il Fondo Monetario Internazionale, sarebbero in aumento i rischi di un ripiegamento dell'economia mondiale, mentre l'OCSE ha ribassato di tre decimi di punto le previsioni di crescita elaborate lo scorso novembre, già improntate a grande prudenza.

Su questo sfondo, le politiche monetarie incontrano difficoltà nel perseguire i propri obiettivi. A fine 2015, la *Federal Reserve* ha avviato il rialzo dei tassi di interesse, con l'intento di completare il rientro dalle misure straordinarie varate dopo la crisi finanziaria. Gli ulteriori rialzi saranno comunque oggetto di attenta valutazione, da parte delle autorità monetarie, delle condizioni dell'economia. In Europa, l'ampia immissione di liquidità da parte della BCE non sembra, al momento, sostenere aspettative di inflazione. Ciò anche a causa del forte ritardo con cui gli impulsi monetari si vanno trasmettendo all'economia reale.

Dal lato dei prezzi, lo spazio di miglioramento delle ragioni di scambio è in via di progressivo esaurimento, essendosi ormai ristretti i margini di riduzione del prezzo del petrolio e delle altre materie prime. E' quindi bassa la probabilità che nel 2016 si ripeta la sorpresa dello scorso anno quando, come detto, i risultati di crescita nominale attesi del Governo sono stati conseguiti in virtù di un maggiore incremento del deflatore del Pil, a fronte di un andamento del prodotto reale inferiore alle attese. Nella valutazione di Consenso, il prodotto nominale 2016 resterebbe circa mezzo punto al di sotto delle stime programmatiche.

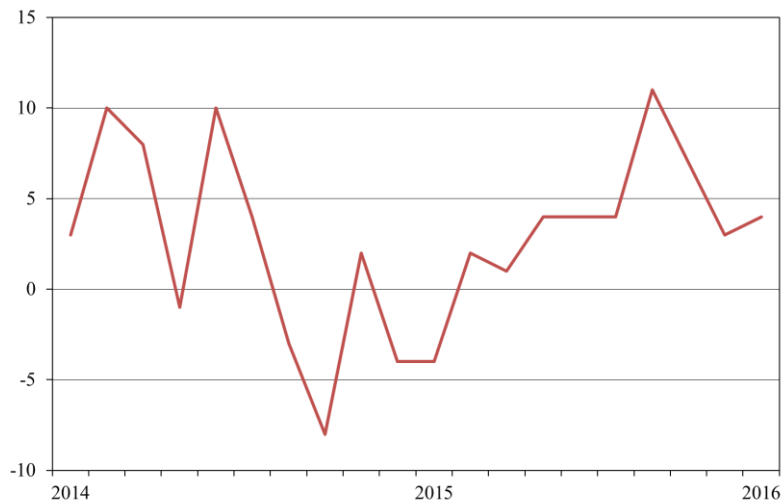
5. Nell'ultimo trimestre del 2015 il tono congiunturale ha registrato un assestamento e la dinamica dei principali indicatori sembra segnalare una pausa (grafico 10), in linea con le difficoltà emerse nel quadro internazionale. Ciò nondimeno, permangono fattori che dovrebbero quest'anno consentire di realizzare una moderata accelerazione del saggio di crescita.

Il primo di questi è il trascinarsi con cui si apre l'anno, che torna ad avere valore positivo (0,3 per cento) per la prima volta dal 2011 (grafico 11). Vanno poi considerate le tendenze delle variabili creditizie e degli investimenti in costruzioni a

ricollocarsi in territorio positivo, anche in questo caso dopo un prolungato periodo di flessione.

GRAFICO 10

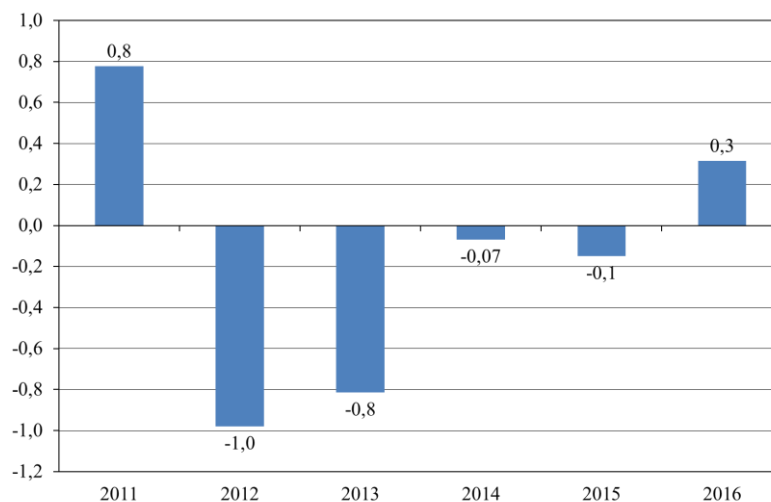
ITALIA: INDICATORE CONGIUNTURALE SINTETICO



Fonte: elaborazioni su dati Istat

GRAFICO 11

ITALIA: VALORI DI TRASCINAMENTO DEL PIL EREDITATI DALL'ANNO PRECEDENTE



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Il reddito disponibile delle famiglie dovrebbe, infine, consolidare gli incrementi del passato biennio, sostenendo la spesa per consumi. Rileva, in questo caso, oltre alla discesa della pressione fiscale, che conseguirà agli interventi varati con la Legge di stabilità, il fatto che l'economia italiana entri nel 2016 con quasi un punto di disoccupazione in meno di quanto registrato in avvio 2015 (rispettivamente, 11,5 contro 12,3 per cento) e con circa 230mila occupati in più. Risultati, questi, senza

dubbio legati alle politiche di sgravi fiscali contributivi in vigore nel 2015 e prorogati poi al 2016.

Incrementi positivi del Pil nei primi trimestri dell'anno porterebbero a un consolidamento delle aspettative, che ancora esitano a registrare l'uscita dalla recessione. Ne beneficerebbero in particolare le scelte di investimento, che come si è visto, sono l'elemento di maggiore debolezza della situazione italiana corrente. Anche l'impatto delle misure adottate nell'ultimo biennio, dalla riforma del mercato del lavoro alle riduzioni delle imposte che gravano sulle imprese, troverebbero un ambiente più favorevole per esercitare gli attesi effetti espansivi.

La calibratura delle politiche economiche assume in questo contesto un ruolo particolarmente delicato. Centrale è la necessità di rimuovere le componenti strutturali della bassa crescita, di cui l'economia italiana soffre da troppi anni e che trova nei deludenti andamenti della produttività la misurazione più significativa. La prosecuzione del programma di riforme, sul quale si concentra l'attenzione europea, si prefigge questi obiettivi. Realizzabilità ed effetti delle riforme sono, però, più facilmente conseguibili in presenza di un ciclo economico favorevole, nel quale tende a rafforzarsi il clima di fiducia di famiglie e imprese. Un ripiegamento degli andamenti congiunturali, deteriorando le aspettative, renderebbe di contro più vischioso il processo di riforme, ancorando l'economia a quelle condizioni di bassa crescita che è desiderabile rimuovere.

Le politiche di stabilizzazione del ciclo economico e di rimozione degli ostacoli strutturali della crescita dovranno quindi essere usate in un processo di reciproco rafforzamento. In quest'ottica si muovono le proposte avanzate dal Governo nelle sedi europee, nelle quali si sottolinea il beneficio che l'intera Eurozona trarrebbe dal saper combinare misure dal lato dell'offerta con il sostegno della domanda aggregata.

GLI SQUILIBRI MACROECONOMICI

6. Nel febbraio 2015 l'Italia è entrata nella procedura di sorveglianza sugli squilibri macroeconomici della Commissione europea. La procedura è finalizzata a identificare i fattori di freno della crescita nei singoli stati membri, individuandone le cause e suggerendo le politiche per la loro rimozione. Gli unici Paesi per i quali la Commissione ritiene non vi siano elementi di squilibrio macroeconomico sono la Repubblica Ceca, la Danimarca, la Lituania, la Lettonia, Lussemburgo, Malta, la Polonia e la Slovacchia. Dunque, solo otto delle 28 economie Ue non rientrano nella procedura.

Gli squilibri macroeconomici sono valutati sulla base di una matrice di dati (*scoreboard*) che racchiude 14 indicatori: 5 riferiti agli squilibri esterni, 6 agli squilibri interni e 3, aggiunti quest'anno, agli squilibri del mercato del lavoro. La tavola 2 riporta la situazione italiana rispetto a questo insieme di indicatori, evidenziando il mancato rispetto dei parametri di riferimento per 5 dei 14 indicatori. Risultano, in particolare, i seguenti fattori di squilibrio:

- una perdita eccessiva di quote di esportazione;
- un debito pubblico troppo elevato;
- un tasso di disoccupazione troppo alto;
- un aumento eccessivo del tasso di disoccupazione di lunga durata;
- un aumento eccessivo del tasso di disoccupazione giovanile.

Non è inutile osservare che gli squilibri sulle quote di esportazione, sul debito pubblico, sul tasso di disoccupazione, sull'aumento della disoccupazione di lungo periodo e giovanile vengano riscontrati, rispettivamente, in altri 17, 15, 11, 10 e 13 Paesi. Nel complesso, le analisi proposte dalla Commissione sembrano descrivere l'Europa come un area afflitta da diffusi squilibri macroeconomici e per questo lontana dal suo potenziale di crescita. Una situazione che sembra avvalorare la necessità di un generale ripensamento del modello di politica economica.

Nel giudizio complessivo sull'Italia, la Commissione indica come il regresso della produttività renda l'economia poco competitiva, rendendo più difficile il percorso di riduzione del debito pubblico. Il Rapporto Paese appena diffuso¹ riconosce che l'Italia ha avviato il percorso di riassorbimento degli squilibri, con le riforme del mercato del lavoro, degli assetti proprietari di parte del settore bancario, dell'istruzione, della Pubblica Amministrazione. Nel breve termine, gli effetti strutturali di queste riforme andrebbero accompagnati, nel giudizio della Commissione, da un maggior rigore nel controllo della spesa pubblica e da una contestuale riduzione della pressione fiscale, in specie per quella parte gravante sui fattori produttivi. Interventi sulle istituzioni del mercato del lavoro – nello specifico, sui modelli contrattuali – permetterebbero inoltre di riassorbire l'aumento della disoccupazione di lunga durata e giovanile.

TAVOLA 2

ITALIA: INDICATORI DI SQUILIBRIO MACROECONOMICO

Indicatori	Unità di misura	Valori soglia %	Valori Italia %	Rispetto parametri	Non rispetto parametri
Indicatori di squilibrio esterno					
Saldo partite correnti	% Pil, media triennale	-4/+6	0,8	SI	
Posizione patrimoniale sull'estero	% Pil	-35	-27,9	SI	
Tasso di cambio reale effettivo	var. % triennale	+ - 5	0,2	SI	
Quota delle esportazioni	var. % quinquennale	-6	-14		NO
Costo del lavoro per unità di prodotto	var. % triennale	9	3,6	SI	
Indicatori di squilibrio interno					
Prezzo delle abitazioni	var. %	6	4,6	SI	
Flussi di credito al settore privato	% del Pil	14	-0,9	SI	
Debito del settore privato	% del Pil	133	119	SI	
Debito pubblico	% del Pil	60	132		NO
Tasso di disoccupazione	% forza lavoro	10	11,8		NO
Passività del settore finanziario	var. %	16,5	-0,7	SI	
Indicatori di squilibrio del mercato del lavoro					
Tasso di attività	var. triennale	-0,2	1,8	SI	
Tasso di disoccupazione di lungo termine	var. triennale	0,5	3,5		NO
Tasso di disoccupazione giovanile	var. triennale	0,2	13,5		NO

Fonte: Commissione europea, Alert Mechanism Report, November 2015

¹ European Commission, Country Report Italy 2016, Including an In- Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, Bruxelles, February, 2016.

LA FINANZA PUBBLICA NEL 2015

7. Nel 2015, i principali saldi di finanza pubblica hanno registrato un quasi completo allineamento alle stime contenute nella Nota di aggiornamento (tavola 3). L'indebitamento delle Pubbliche Amministrazioni è sceso a 43 miliardi e al 2,6 per cento del Pil, in presenza di un saldo primario di oltre 25 miliardi (1,5 per cento del Pil), un avanzo corrente di 16,3 miliardi (1 per cento del Pil) e un disavanzo in conto capitale di quasi 59,5 miliardi (-3,6 per cento del Pil). Rispetto alle stime programmatiche, il saldo primario è stato inferiore di due decimi di punto, l'avanzo corrente superiore di un decimo e il disavanzo in conto capitale più basso di 0,1 punti.

L'indebitamento è tornato a ridursi dopo tre anni di stabilità, collocandosi in quota di Pil al di sotto anche del valore del 2008 (grafico 12). Nel periodo recente, disavanzi inferiori sono stati registrati solo nel 1999, nel 2000 e nel 2007, in tutti e tre i casi in condizioni di picco ciclico; il risultato 2015 è stato invece conseguito già nella prima fase di uscita dalla recessione.

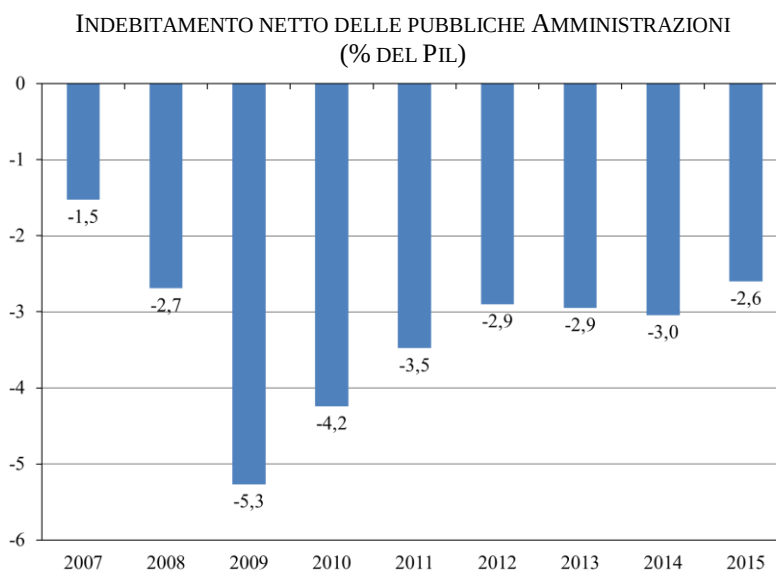
TAVOLA 3

I RISULTATI DI BILANCIO PUBBLICO DEL 2015

	Dati storici		Stime programmatiche		Differenze	
	milioni	% Pil	milioni	% Pil	milioni	% Pil
Indebitamento netto	-43.101	-2,6	-42.820	-2,6	-281	0,0
Saldo corrente	16.336	1,0	14.319	0,9	2.017	0,1
Saldo primario	25.326	1,5	27.211	1,7	-1.885	-0,2
Saldo in conto capitale	-59.437	-3,6	-57.139	-3,5	-2.298	-0,1
<i>Per memoria: spesa per interessi</i>	68.427	4,2	70.031	4,3	-1.604	-0,1

Fonte: ISTAT

GRAFICO 12



Fonte: MEF, Nota tecnico- illustrativa alla Legge di stabilità 2016

Il calo della spesa per interessi spiega per intero il minore indebitamento, con una riduzione rispetto al 2014 di circa 6 miliardi e di quattro decimi di punto in quota di Pil (sempre tavola 3). Il risparmio ha superato di oltre 1,5 miliardi le stime del Governo. Rispetto al picco del 2012, la spesa per interessi è diminuita di 15 miliardi; in percentuale di Pil, il livello registrato nel 2015 è il più basso dal 1978-1979.

La coincidenza fra consuntivo e stime, riscontrata con riferimento ai saldi, nasconde ampi scostamenti nelle singole voci del conto delle Amministrazioni pubbliche. Dal lato della spesa, la componente corrente al netto degli interessi si è assestata al 42,2 per cento del prodotto, a fronte di una previsione del 42,6 per cento (tavola 4). In livelli, risultano nel 2015 circa 6 miliardi di minore spesa primaria corrente rispetto alle quantificazioni della Nota di aggiornamento. Il contenimento della spesa ha riguardato i redditi, le prestazioni sociali e le altre uscite correnti, per un ammontare complessivo di 8,7 miliardi, mentre la spesa per consumi intermedi ha superato i valori programmatici di 3,1 miliardi. In linea con le attese è stata di contro la spesa in conto capitale, con una differenza in eccesso di 700 milioni. Nel totale, la spesa è rimasta al di sotto delle previsioni per quasi 6 miliardi e per circa mezzo punto in quota di Pil.

TAVOLA 4

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NEL 2015: CONFRONTO RISPETTO AI VALORI PROGRAMMATICI

	Dati storici		Stime programmatiche		Differenze	
	milioni	% Pil	milioni	% Pil	milioni	% Pil
Redditi da lavoro dipendente	161.746	9,9	164.868	10,1	-3.122,0	-0,2
Consumi intermedi	133.025	8,1	129.905	7,9	3.120,0	0,2
Pensioni e altre prestazioni	332.985	20,3	335.500	20,5	-2.515,0	-0,2
Altre spese correnti	63.488	3,9	66.916	4,1	-3.428,0	-0,2
Totale spese correnti al netto interessi	691.244	42,2	697.189	42,6	-5.945,0	-0,4
Interessi passivi	68.427	4,2	70.031	4,3	-1.604,0	-0,1
Totale spese correnti	759.671	46,4	767.220	46,9	-7.549,0	-0,5
Investimenti fissi lordi	37.256	2,3	37.473	2,3	-217,0	0,0
Contributi agli investimenti	15.684	1,0	15.114	0,9	570,0	0,0
Altre uscite in conto capitale	12.058	0,7	11.712	0,7	346,0	0,0
Totale spese in conto capitale	64.998	4,0	64.299	3,9	699,0	0,0
Totale spese primarie	756.242	46,2	761.488	46,6	-5.246,0	-0,4
Totale spese	824.669	50,4	831.519	50,9	-6.850,0	-0,5

Fonte: ISTAT

I dati di consuntivo 2015 hanno apportato alcune revisioni alle dinamiche storiche della spesa. Le nuove informazioni descrivono, nel confronto con i precedenti quadri contabili e per il periodo 2011-2014 (tavola 5), una dinamica più contenuta dei consumi intermedi (0,3 punti di minore crescita), delle prestazioni sociali (0,4 punti), e degli interessi (0,8 punti). Revisioni in aumento sono state invece apportate alle altre uscite correnti (3,1 punti di maggiore crescita) e alla spesa in conto capitale (2,3 punti). Queste differenze si ricompongono nell'aggregato e per il periodo le nuove risultanze

contabili segnalano una minore crescita cumulata di due decimi di punto per la spesa primaria corrente e di un decimo per la spesa totale.

Anche dal lato delle entrate, è ampio lo scostamento risultante dall'andamento delle entrate tributarie dirette, inferiori di oltre 6,5 miliardi nel confronto con la stima della Nota (tavola 6). Minori, per 1,6 miliardi, sono anche le entrate in conto capitale. Il gettito delle imposte indirette e le entrate contributive sono invece state superiori alle attese, rispettivamente per quasi 1,4 miliardi e per circa 650 milioni. In totale, le entrate registrano, rispetto alla previsione del Governo, un valore in quota di Pil inferiore di 0,5 punti, al pari di quanto osservato per la spesa. La pressione fiscale si riduce al 43,3 per cento, 4 decimi di punto inferiore alle attese.

TAVOLA 5

LA REVISIONE DEGLI ANDAMENTI DELLA SPESA NEI QUADRI DI CONTABILITÀ NAZIONALE
(DATI CUMULATI 2011-2014, INDICI IN BASE 2011)

	Conto 2015	Conto 2014	Differenze
Redditi da lavoro dipendente	96,5	96,6	-0,1
Consumi intermedi	100,4	101,7	-1,3
Pensioni e altre prestazioni	107,4	107,8	-0,5
Altre spese correnti	112,4	109,3	3,1
Totale spese correnti al netto interessi	103,7	103,9	-0,2
Interessi passivi	97,3	98,1	-0,8
Totale spese correnti	103,0	103,3	-0,3
Totale spese in conto capitale	97,4	95,1	2,3
Totale spese	102,6	102,7	-0,1

Fonte: ISTAT

TAVOLA 6

LE ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NEL 2015:
CONFRONTO RISPETTO AI VALORI PROGRAMMATICI

	Dati storici		Stime programmatiche		Differenze	
	milioni	% Pil	milioni	% Pil	milioni	% Pil
Totale entrate tributarie correnti	489.334	29,9	494.574	30,2	-5.240	-0,3
Imposte dirette	242.356	14,8	248.986	15,2	-6.630	-0,4
Imposte indirette	246.978	15,1	245.588	15,0	1.390	0,1
Contributi sociali	218.535	13,4	217.901	13,3	634	0,0
Altre entrate correnti	68.138	4,2	69.063	4,2	-925	-0,1
Totale entrate correnti	776.007	47,4	781.538	47,8	-5.531	-0,4
Imposte in conto capitale	1.074	0,1	1.979	0,1	-905	-0,1
Altre entrate in conto capitale	4.487	0,3	5.181	0,3	-694	0,0
Totale entrate in conto capitale	5.561	0,3	7.160	0,4	-1.599	-0,1
TOTALE ENTRATE	781.568	47,8	788.698	48,2	-7.130	-0,5

Fonte: ISTAT

Con riferimento agli andamenti storici del periodo 2011-2014 (tavola 7), il nuovo conto delle Amministrazioni pubbliche incorpora una maggiore crescita delle imposte indirette (0,7 punti) e delle altre entrate correnti (1,3 punti), mentre minore è l'incremento attribuito alle imposte dirette (-0,3 punti), ai contributi sociali (un punto in meno) e alle entrate in conto capitale (-2,1 punti). Nell'aggregato, lo scostamento è contenuto a un decimo di punto.

Un aspetto di particolare rilievo che i nuovi quadri contabili mettono in luce è dunque il minor peso del bilancio pubblico sull'economia. Un ridimensionamento di mezzo punto, quale quello che viene oggi prospettato, costituisce un risultato non inferiore, per importanza, alla diminuzione dei valori assoluti di indebitamento.

TAVOLA 7

LA REVISIONE DEGLI ANDAMENTI DELLE ENTRATE NEI QUADRI DI CONTABILITÀ NAZIONALE
(DATI CUMULATI 2011-2014, INDICI IN BASE 2011)

	Conto 2015	Conto 2014	Differenze
Entrate tributarie correnti	106,2	106,0	0,2
Imposte dirette	104,9	105,2	-0,3
Imposte indirette	107,4	106,7	0,7
Contributi sociali	99,1	100,1	-1,0
Altre entrate correnti	110,0	108,8	1,3
Totale entrate correnti	104,4	104,5	-0,1
Totale entrate in conto capitale	66,4	68,5	-2,1
Totale entrate	103,9	104,0	-0,1

Fonte: ISTAT

LA LEGGE DI STABILITÀ E LA MANOVRA DI BILANCIO PER IL 2016-2017

8. Per il 2016, la legge di stabilità corregge in riduzione gli andamenti tendenziali delle entrate (-18 miliardi circa), lasciando sostanzialmente invariata la dinamica della spesa (-360 milioni) (tavola 8). L'intervento a correzione delle entrate sale a 22 miliardi circa nel biennio 2017-2018, a fronte di un rafforzamento del programma di riduzione della spesa, il cui ammontare raggiunge 5,6 miliardi nel 2018. Nel complesso, la manovra determina un peggioramento del saldo di bilancio pari a 17,6 miliardi nel 2016, a 19,1 miliardi nel 2017, a 16,1 miliardi nel 2018. A seguito di questi interventi, l'indebitamento è previsto collocarsi al 2,4 per cento del Pil quest'anno, all'1,1 per cento nel 2017 e allo 0,2 per cento nel 2018. A fine periodo, il peso sul Pil delle spese e delle entrate si ridurrebbe al 47,3 e al 47,1 per cento. Tenendo conto del ridimensionamento già intervenuto nel 2015 e non scontato nei quadri programmatici, questi pesi potrebbero scendere al di sotto del 47 per cento.

Il dettaglio della manovra, riportato nella tavola 8, mostra come nel 2016 la legge di stabilità porti al bilancio pubblico risorse aggiuntive per 16,7 miliardi nel 2016, distribuite fra 6,6 miliardi di maggiori entrate, 6,9 miliardi di minori spese correnti e 3,2 miliardi di minori spese in conto capitale. A fronte di ciò stanno maggiori utilizzi per 34,4 miliardi, suddivisi fra 24,6 miliardi di minori entrate, 6,8 miliardi di maggiori spese correnti e 2,9 miliardi di maggiori spese in conto capitale. L'intervento

complessivo sul reperimento e sull'utilizzo delle risorse rimane di analoghe dimensioni nel 2017-2018, che si caratterizza principalmente per il maggior impegno nel contenimento della spesa corrente.

TAVOLA 8

LA MANOVRA DI BILANCIO NELLA LEGGE DI STABILITÀ 2016

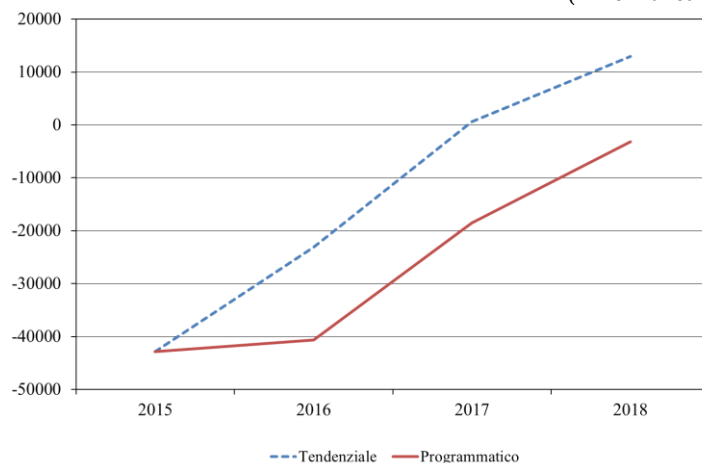
<i>(milioni di euro)</i>			
	2016	2017	2018
Maggiori risorse	16.767	15.385	17.010
- Maggiori entrate	6.607	5.321	5.045
- Minori spese correnti	6.888	8.075	9.848
- Minori spese conto capitale	3.272	1.989	2.117
Utilizzo risorse	34.392	34.521	33.119
- Minori entrate	24.592	27.756	26.814
- Maggiori spese correnti	6.847	5.243	5.022
- Maggiori spese conto capitale	2.953	1.522	1.283
Variazione netta entrate	-17.985	-22.435	-21.769
Variazione netta spese	-360	-3.299	-5.660
Effetto netto (*)	-17.625	-19.136	-16.109
Per memoria, obiettivi programmatici:			
Indebitamento/Pil	-2,4	-1,1	-0,2
Spese totali/Pil	50,0	48,4	47,3
Entrate totali /Pil	47,6	47,3	47,1

Nota: il segno (-) indica aumento dell'indebitamento e viceversa

Fonte: MEF, Nota tecnico- illustrativa alla Legge di stabilità 2016

Con riferimento agli obiettivi programmatici, il grafico 13 ne illustra lo scivolamento incorporato nelle cifre della legge di stabilità. La riduzione dell'indebitamento viene fortemente attenuata nel 2016, per ritornare, nel successivo biennio, in linea con le dinamiche tendenziali. In quota di Pil, l'obiettivo di indebitamento 2016 viene portato dall'1,4 al 2,4 per cento, mentre per il 2018 al posto di un avanzo dello 0,7 per cento si avrebbe un residuo disavanzo dello 0,2 per cento (grafico 14).

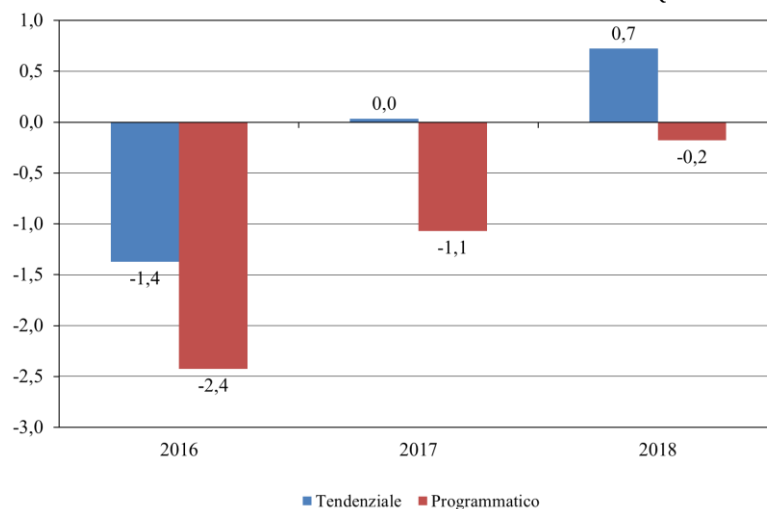
GRAFICO 13

LA LEGGE DI STABILITÀ 2016 E LO SCIVOLAMENTO DEGLI OBIETTIVI DI BILANCIO
(milioni di euro)

Fonte: MEF, Nota tecnico- illustrativa alla Legge di stabilità 2016

GRAFICO 14

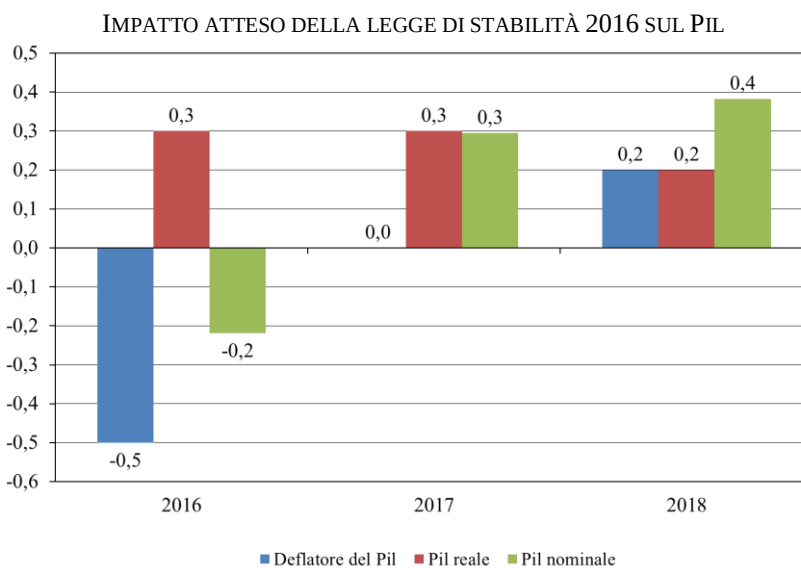
LA LEGGE DI STABILITÀ 2016 E GLI OBIETTIVI DI BILANCIO IN QUOTA DI PIL



Fonte: MEF, Nota tecnico-illustrativa alla Legge di stabilità 2016

Nella valutazione del Governo, la manovra esercita effetti espansivi sulla crescita del prodotto reale (+0,3 per cento), che nel primo anno risultano però più che compensati da una minore inflazione (-0,5 per cento) (grafico 15). La correzione del saldo di bilancio 2016 è infatti attribuibile quasi per intero al disinnescamento delle clausole di salvaguardia che prevedevano un aumento di IVA e accise, a cui sarebbe conseguito un aumento dei prezzi. L'effetto di compressione dell'inflazione tendenziale viene meno nel 2017, mentre nel 2018 il quadro programmatico incorpora un aumento contestuale del Pil reale e del deflatore.

GRAFICO 15



Fonte: MEF, Nota tecnico- illustrativa alla Legge di stabilità 2016

Nella ripartizione fra livelli di governo, il deterioramento del saldo viene iscritto per intero alle Amministrazioni centrali, nel cui conto viene registrato il minor gettito da imposte indirette (tavola 9). Alle amministrazioni locali viene invece chiesto uno sforzo correttivo supplementare, che si concretizza in un aumento dell'avanzo di gestione di 0,8 milioni nella media del triennio, con un picco di 1,1 miliardi nel 2017. La legge di stabilità non incide, di contro, sul saldo degli Enti di previdenza.

TAVOLA 9

LEGGE DI STABILITÀ 2016: LA REVISIONE DEGLI OBIETTIVI PER LIVELLI DI GOVERNO

(miliardi di euro)

	Amministrazioni centrali			Amministrazioni locali		
	Tendenziale	Programmatico	Differenza	Tendenziale	Programmatico	Differenza
2016	-24,7	-43,0	-18,3	0,1	0,7	0,7
2017	-1,1	-21,2	-20,1	0,1	1,1	1,0
2018	11,2	-5,5	-16,8	0,1	0,8	0,7

Nota: il segno (-) indica aumento dell'indebitamento e viceversa

Fonte: MEF, Nota tecnico- illustrativa alla Legge di stabilità 2016

9. Dal lato dell'utilizzo delle risorse (tavola 10), la manovra di finanza pubblica è fortemente caratterizzata dalle misure di riduzione della tassazione immobiliare, che comportano una perdita di gettito pari a 4,5 miliardi. All'abolizione della Tasi sulla prima casa (3,6 miliardi di minor gettito) si accompagnano l'eliminazione della quota Tasi a carico dei locatari, l'abolizione dell'IMU sui terreni agricoli (circa 400 milioni di euro) e sui cosiddetti macchinari "imbullonati" (530 milioni).

Tra le altre misure sulle entrate vanno segnalate la riduzione dell'IRES dal 2017, la proroga degli sgravi contributivi sulle assunzioni a tempo indeterminato e il *bonus* sugli ammortamenti.

Per l'Ires si prevede di ridurre l'aliquota dal 27,5 al 24 per cento, con una diminuzione del gettito atteso pari a circa 3 miliardi di euro nel 2017 e 4 miliardi nel 2018. La proroga degli sgravi contributivi, attenuata rispetto alla versione dello scorso anno, comporta una riduzione di entrate contributive pari, secondo le stime ufficiali, a 0,8 miliardi di euro nel 2016, 2,1 nel 2017 e 1,3 nel 2018. Infine, il *bonus* sugli ammortamenti consente, ai fini della tassazione sul reddito, alle imprese e ai professionisti di effettuare gli ammortamenti relativi a specifici beni materiali strumentali con l'aliquota maggiorata del 40 per cento ed eleva, al contempo, nella stessa misura i limiti vigenti per la deduzione delle spese relative a specifici mezzi di trasporto utilizzati nell'attività.

TAVOLA 10

LEGGE DI STABILITÀ 2016: LE PRINCIPALI MISURE DI UTILIZZO DELLE RISORSE

	<i>(milioni di euro)</i>		
	2016	2017	2018
ENTRATE			
Riduzione clausole salvaguardia vigenti	16.814	11.088	9.394
- Tax expenditures	3.272	6.272	6.272
- Iva e accise (LS 2015)	12.814	4.088	2.394
- Accise (reverse charge)	728	728	728
Tassazione immobiliare	4.547	4.549	4.548
- TASI	-3.575	-3.575	-3.575
Riduzione aliquota IRES	0	2.978	3.970
Sgravi contributivi assunzioni a tempo indeterminato (escluso settore agricolo)	831	2.082	1.328
Bonus ammortamenti	170	943	1.258
Enti creditizi e finanziari (deducibilità int. pass. base imponibile)	0	0	1.020
Abrogazione vers. Stato aggi e compensi concess. giochi AWP e VLT	500	500	500
SPESE			
Disagio sociale	905	1.332	1.356
Enti locali - Fondo pluriennale e pareggio di bilancio	676	10	10
Enti locali - contributo viabilità e edilizia	495	470	470
Opzione donna	160	405	757
Rinnovi contrattuali pubblico impiego	300	300	300
Credito imp. acquisto beni strum. (Carta aiuti a finalità regionale)	617	617	617
Bonus 80 euro Forze dell'ordine	511		
Fondo attuaz. progr. straord. riquil. urbana e sicurezza periferie	500		
Edilizia scolastica - utilizzo avanzi Comuni	480		
Carta elettronica giovani per la cultura	290		
Fondo interventi straordinari per la difesa e sicurezza pubblica	245		

Nota: il segno (-) indica aumento dell'indebitamento e viceversa

Fonte: MEF, Nota tecnico- illustrativa alla Legge di stabilità 2016

Dal lato delle spese, per gli interventi in materia di disagio sociale (i più significativi dei quali sono il finanziamento del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, l'incremento del Fondo di solidarietà per i ceti meno abbienti, dell'assegno di disoccupazione e del fondo per le non autosufficienze) la maggiore spesa prevista (al netto delle poste in riduzione) ammonta a poco più di 900 milioni di euro nel 2016, che salgono a più di 1,3 miliardi annui nel biennio successivo. In controtendenza rispetto alla recente esperienza, si concede un più ampio spazio di spesa agli Enti locali, che beneficiano, soprattutto per il 2016, delle regole previste per il passaggio dalle regole del patto di stabilità interno all'obbligo del pareggio di bilancio, con un impatto pari a 676 milioni di euro nel 2016 e 10 milioni di euro annui nel biennio seguente e di un contributo di 495 milioni di euro nel 2016 e di 470 milioni annui nel biennio seguente, riservato alle Province e Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario, per gli interventi nel campo della viabilità e dell'edilizia scolastica.

Si segnalano, infine, la cosiddetta "opzione donna", ossia la possibilità per le lavoratrici con almeno 57 anni e 3 mesi di età e 35 di anzianità contributiva, di accedere

al pensionamento anticipato, con un trattamento interamente calcolato col criterio contributivo (con un impatto in termini di maggiori spese pari a 160 milioni di euro per il 2016, che salgono a 405 e 757 milioni nei due anni successivi) e, tra le "esigenze indifferibili", la maggiore spesa di 300 milioni di euro annui per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego.

I principali provvedimenti di acquisizione di nuove risorse al bilancio pubblico, sono riportati nella tavola 11. Dal lato delle maggiori entrate, le misure quantitativamente più rilevanti sono quelle relative alla *voluntary disclosure* sui redditi e sui patrimoni detenuti all'estero e al settore dei giochi. Dalla *voluntary disclosure* si attende un maggior gettito per il 2016 di 2 miliardi di euro. Per i giochi si prevedono diversi interventi per un gettito complessivo di 1,8 miliardi di euro nel 2016 e 1,1 miliardi all'anno nel biennio seguente.

TAVOLA 11

LEGGE DI STABILITÀ 2016: LE PRINCIPALI MISURE DI REPERIMENTO DELLE RISORSE

(milioni di euro)			
	2016	2017	2018
ENTRATE			
Voluntary disclosure	2.000	0	0
Giochi	1.794	1.286	1.286
Enti creditizi e finanziari (Addizionale IRES del 3,5%)			1.033
Riduzione Fondo per la riduzione della pressione fiscale	810	413	411
SPESE			
SSN	1.783	0	0
Regioni - concorso risanamento e pareggio bilancio	1.850	5.002	6.140
Ministeri	2.566	1.777	1.980
Indicizzazione pensioni	0	514	1.146
Utilizzo risorse comunitarie FESR 2014/2020	250	250	250
Credito imposta agev. Gasolio - tranne Euro 1 e 2	160	160	160

Nota: il segno (-) indica aumento dell'indebitamento e viceversa

Fonte: MEF, Nota tecnico- illustrativa alla Legge di stabilità 2016

Dal lato della riduzione della spesa, l'onere più elevato è posto a carico delle regioni. Nella tavola, tale onere è distinto tra quello sopportato con la riduzione del finanziamento del SSN (1.783 milioni di euro per le sole regioni a statuto ordinario) e quello derivante dall'operare congiunto del "concorso al risanamento della finanza pubblica" (4 miliardi di euro circa nel 2017 e 5,5 annui nel 2018-2019) e dell'obbligo di conseguire a partire dal 2016 il pareggio del bilancio (1.850 milioni di euro per il 2015, 1.022 per il 2017 e 660 per il 2018). Nell'adempimento della riduzione di spesa connesso al "concorso al risanamento della finanza pubblica", è lasciata alle regioni, almeno in prima battuta, la possibilità di individuare i comparti da cui recuperare le risorse e i rispettivi importi.

Significativo, infine, il taglio sulla spesa ministeriale e per pensioni. Nel primo caso, considerando il complesso delle misure adottate (riduzione degli stanziamenti di bilancio, rimodulazioni, definanziamenti delle spese in conto capitale e rifinanziamenti operati), il taglio di spesa programmato è di 2,6 miliardi di euro nel 2016, 1,8 miliardi nel 2017 e 2 nel 2018, in gran parte concentrato su quella in conto capitale, che ne rappresenta l'80 per cento nel 2016, il 72 per cento nel 2017 e il 65 per cento nel 2018.

Nel secondo caso, la riduzione di spesa, pari a 0,5 miliardi nel 2017 e a 1,1 miliardi nel 2018, deriva dalla proposta di indicizzare parzialmente le pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo. Si segnalano, infine, la riduzione di 250 milioni di euro annui delle risorse destinate ai Programmi Operativi FESR 2014/2020 e l'esclusione dei veicoli di categoria euro 1 e 2 dal credito di imposta relativo alle accise per il petrolio per autotrazione.

10. Come consuetudine, i passaggi parlamentari non hanno modificato la dimensione netta della manovra, intervenendo però sugli importi lordi della stessa. Il confronto fra disegno originario e versione finale della manovra non è tuttavia agevole, dal momento che, nel corso del dibattito, il Governo ha modificato gli obiettivi di indebitamento, elevandoli di 0,2 punti in base alla clausola di flessibilità per la maggiore spesa nella gestione dei flussi migratori. Nelle intenzioni iniziali, questa ulteriore flessibilità avrebbe dovuto portare a un anticipo della riduzione delle aliquote Ires, prevista dal DDL Stabilità a partire dal 2017. Nell'esito finale, conseguito alla presentazione di un apposito emendamento da parte dell'esecutivo, il disavanzo è stato effettivamente rialzato di due decimi di punto, ma senza anticipare l'intervento sull'Ires. Lo scostamento si è così concentrato dal lato della spesa, lievitata di 3,1 miliardi nella versione definitiva della legge (tavola 12).

TAVOLA 12

LEGGE DI STABILITÀ 2016: LE PRINCIPALI NOVITÀ APPORTATE DAL PASSAGGIO PARLAMENTARE

	<i>(milioni di euro)</i>		
	2016	2017	2018
Maggiori risorse	2.606	2.151	2.906
- Maggiori entrate	878	809	1.832
- Minori spese correnti	475	479	251
- Minori spese conto capitale	1.253	863	823
Utilizzo risorse	5.649	2.109	2.831
- Minori entrate	816	851	1.749
- Maggiori spese correnti	2.795	349	314
- Maggiori spese conto capitale	2.038	909	768
Variazione netta entrate	62	-41	82
Variazione netta spese	3.105	-84	8
Effetto netto (*)	-3.043	43	74

Nota: il segno (-) indica aumento dell'indebitamento e viceversa

Fonte: MEF, Nota tecnico- illustrativa alla Legge di stabilità 2016

La maggiore spesa si concentra, per il novanta per cento, sulla componente corrente, principalmente in voci relative alla sicurezza e alla cultura. Tra le prime, rientrano la concessione del cosiddetto “bonus 80 euro” per le forze dell'ordine (500 milioni di euro), il rifinanziamento del fondo destinato per esigenze indifferibili (632,5 milioni di euro nel 2016), il Programma straordinario per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie (500 milioni di euro), gli interventi straordinari per adeguare la capacità di contrasto al terrorismo (250 milioni di euro) e quelli per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionali (150 milioni di euro). Tra gli interventi

nel campo della cultura, si segnalano la concessione ai residenti nel territorio nazionale che compiono 18 anni nel corso di quest'anno di una *card*, dell'importo nominale massimo di 500 euro, per l'ingresso a musei, mostre ed eventi culturali e spettacoli dal vivo (per una spesa stimata di 290 milioni di euro) e la possibilità di destinare il 2 per mille dell'Irpef alle associazioni culturali.

Tra gli altri cambiamenti subiti dalla legge di stabilità nel corso del suo *iter* parlamentare vi sono la modifica della tassazione per gli enti creditizi e finanziari, con un impatto sostanzialmente trascurabile sul saldo, dal momento che l'introduzione di un'addizionale IRES del 3,5 per cento (da cui si attendono poco più di 1 miliardo) è sostanzialmente compensata dalla deducibilità integrale degli interessi passivi dalla base imponibile IRES e IRAP, concessa ai medesimi enti. Inoltre, si introduce un credito d'imposta fino al 2019 per l'acquisto di beni strumentali nuovi a favore delle strutture produttive ubicate nel Mezzogiorno.

Altre misure riguardano la tassazione dei giochi, con l'abrogazione della norma che stabiliva dal 2015 la riduzione dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera della raccolta del gioco, con una riduzione di entrate per 500 milioni di euro, compensate da un aumento più forte di quello originariamente stabilito delle aliquote del prelievo erariale e dalla riduzione della percentuale minima destinata alle vincite dal 74 al 70 per cento.

11. Dal punto di vista della riflessione di politica economica, l'aspetto più significativo della legge di stabilità è la disattivazione delle clausole di salvaguardia. Queste ultime erano state poste a presidio del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine concordato con le Autorità europee (e conseguentemente riferibile al dettato costituzionale sul pareggio di bilancio) e prevedevano l'aumento dell'accisa sui carburanti, l'incremento di due punti delle aliquote IVA del 10 e 20 per cento, più altre variazioni delle aliquote e detrazioni di imposta, a copertura del venire meno della misura sul *reverse charge* nella grande distribuzione, introdotto dalla legge di stabilità 2015. In sostanza, le clausole di salvaguardia rappresentano lo strumento utilizzato per assicurare la coerenza dei quadri programmatici rispetto all'obiettivo di medio termine, attraverso impegni futuri che non richiedono l'adozione di misure attuative immediate.

Un primo problema che si pone nell'utilizzo di questo strumento è di tipo formale. Una volta approvate, le clausole di salvaguardia entrano nei quadri tendenziali della finanza pubblica, anche se nei fatti esse non sono ancora operative. La loro disattivazione rappresenta, dunque, una scelta programmatica e come tale comporta una riscrittura dei prospetti contabili, ma per gli operatori economici si tratta, a tutti gli effetti, di un'operazione fittizia. Nel caso specifico della legge di stabilità 2016, viene eliminato un aumento di aliquote prima che questo abbia esercitato alcun effetto sui bilanci di famiglie e imprese, tanto che non è scontato che il provvedimento venga percepito come una vera riduzione delle imposte. Tutto ciò riduce la trasparenza della discussione di finanza pubblica e rende più vischioso il processo di formazione delle aspettative, dal quale dipendono, in ultima analisi, le scelte di consumo e investimento e quindi l'impatto della manovra di bilancio sul Pil.

Il secondo problema discende direttamente dal primo ed è di natura sostanziale. Esso emerge dall'analisi dei dati della tavola 13, che ripercorre la storia delle clausole di salvaguardia attivate e disattivate a partire dal DL n. 98 del 2011. L'evidenza mostra come le uniche clausole che abbiano trovato attuazione siano state quelle che

nell'ottobre 2013 hanno portato all'incremento dell'aliquota IVA al 22 per cento, con un gettito aggiuntivo di 4 miliardi di euro, importo limitato se rapportato alle dimensioni originarie dell'intervento correttivo. Il tema che emerge è quello della credibilità delle clausole. La difficoltà risiede nel dover fissare obiettivi di progressivo avvicinamento a un ambizioso obiettivo di medio termine, in un contesto in cui l'economia stenta a rientrare su uno stabile sentiero di crescita. Implicitamente, si crea in tal modo un incentivo a concentrare l'azione sul breve termine - in sostanza, sull'unico anno per il quale la previsione di crescita abbia una ragionevole probabilità di realizzarsi - subordinando l'attuazione del programma di medio termine alla successiva verifica sullo stato del ciclo economico. Il principio stesso di programmazione del bilancio pubblico viene in tal modo indebolito e ciò dovrebbe sollecitare la discussione sulla capacità degli attuali obiettivi di incardinare l'azione di lungo termine della finanza pubblica.

TAVOLA 13

RICOSTRUZIONE DELL'ATTIVAZIONE E DISATTIVAZIONE DELLE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA

		(milioni di euro)								
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DL 98/2011	Riduzione agevolazioni fiscali	0	0	4.000	20.000					
DL 138/2011	Riduzione agevolazioni fiscali		4.000	12.000						
DI 201/2011	Riduzione clausola di salvaguardia sulle agevolazioni fiscali		-4.000	-2.881	-3.600					
DI 201/2011	Riduzione clausola di salvaguardia sulle agevolazioni fiscali			-13.119	-16.400					
DI 201/2011	Sostituzione riduzione agevolazioni fiscali con aumento IVA			13.119	16.400					
DI 95/2012			-3.280	-6.560	-9.840					
LS 2013	Sterilizzazione aumento IVA da 1.7.2013			-4.442	-2.324					
DI 76/2013	Differimento al 1° ottobre 2013 incremento Iva ordinaria (dal 21% al 22%)			-1.059						
Ls 2014	Riduzione agevolazioni fiscali					3.000	7.000	10.000	10.000	10.000
Ls 2015	Riduzione clausola di salvaguardia sulle agevolazioni fiscali					-3.000	-3.728	-3.728	-3.728	-3.728
Ls 2015	clausola salvaguardia Iva e accise						12.814	19.221	21.965	21.965
Ls 2015	- di cui Iva						12.814	19.221	21.265	21.265
Ls 2015	- di cui accise						0	0	700	700
Ls 2015	accise per mancato gettito Iva reverse charge grande distribuzione					728	728	728	728	728
DI 153/2015	accise per mancato gettito Iva reverse charge grande distribuzione					-728				
DI 153/2015	Voluntary disclosure					728				
DDLs 2016	Riduzione clausola di salvaguardia sulle agevolazioni fiscali						-3.272	-6.272	-6.272	-6.272
DDLs 2016	Riduzione clausola di salvaguardia IVA e accise						-12.814	-4.088	-2.394	-2.394
DDLs 2016	- di cui Iva						-12.814	-4.088	-2.044	-2.044
DDLs 2016	- di cui accise						0	0	-350	-350
DDLs 2016	accise per mancato gettito Iva reverse charge grande distribuzione						-728	-728	-728	-728
RIMANGONO IN VIGORE										
DDLs 2016	Riduzione clausola di salvaguardia IVA e accise						0	15.133	19.571	19.571
DDLs 2016	- di cui Iva						0	15.133	19.221	19.221
DDLs 2016	- di cui accise						0	0	350	350

Nota: il segno (+) indica attivazione, il segno (-) disattivazione

Fonte: Elaborazioni Corte dei Conti su MEF, Nota tecnico-illustrativa alla Legge di stabilità, anni vari.

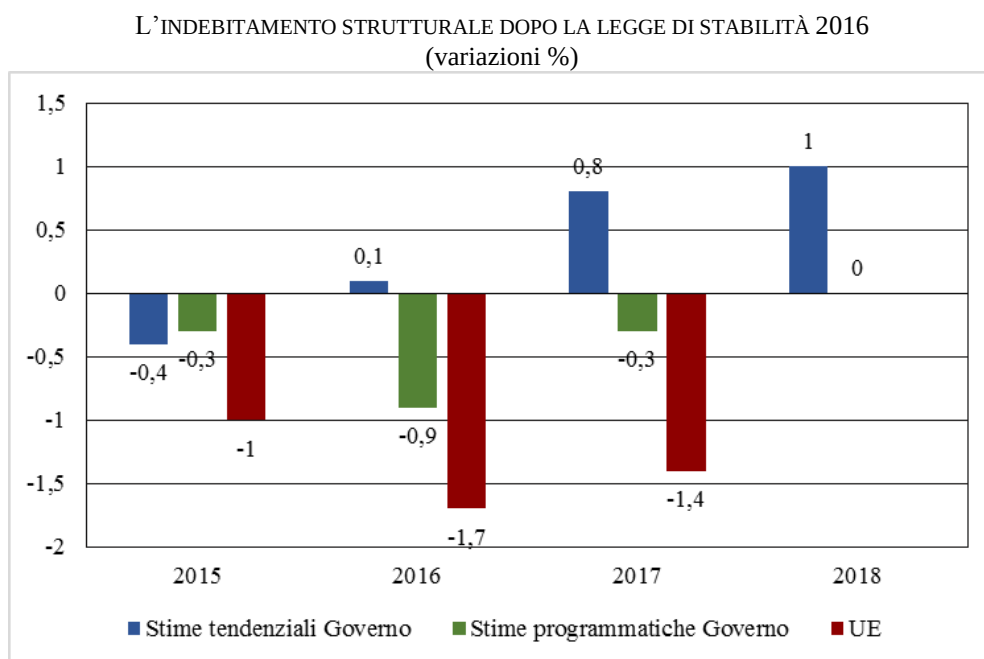
LA FINANZA PUBBLICA ITALIANA NEL QUADRO DELLE REGOLE EUROPEE

12. In termini di saldo strutturale (grafico 16), l'allentamento degli obiettivi nominali di bilancio comporta nel 2016 un peggioramento di sei decimi di punto, in luogo del miglioramento di mezzo punto prescritto dal *Fiscal compact*, e il rinvio al 2018 del punto di pareggio; secondo le valutazioni della Commissione, l'avvicinamento

all'obiettivo di medio termine sarebbe ben più lento, con la permanenza di un disavanzo dell'1,4 per cento nel 2017. Il quadro tendenziale prevedeva invece di realizzare un avanzo strutturale già nel 2016, con una stima di aumento all'1 per cento del Pil nel 2018.

La revisione degli obiettivi è associata all'utilizzo dei margini di flessibilità riferiti a tre diversi aspetti: l'attuazione delle riforme strutturali, la clausola sugli investimenti e la clausola sugli immigrati. La Commissione si pronuncerà la prossima primavera sull'utilizzo di questi margini che, qualora fosse ritenuto improprio, esporrebbe il nostro Paese a un rischio di apertura della procedura per disavanzi eccessivi. In questo caso, il ricorso alle clausole di flessibilità verrebbe automaticamente precluso a partire dal 2017.

GRAFICO 16



Fonte: MEF, Nota tecnico- illustrativa alla Legge di stabilità 2016; Commissione Ue, Winter forecasts 2016.

Già nota, di contro, è la valutazione della stessa Commissione sulla sostenibilità delle finanze pubbliche italiane². Per l'Italia, al pari degli altri Paesi esaminati, non si riscontrano rischi immediati (di breve termine); il rischio sarebbe invece elevato nel medio termine (ossia in un orizzonte ventennale), per tornare basso nel lungo termine. Gli elementi di fragilità riscontrati dalla Commissione sono costituiti dalla persistenza di un debito pubblico molto elevato e dalla sensibilità di quest'ultimo a *shock* avversi. In particolare, in presenza di andamenti sfavorevoli della crescita e dei tassi di interesse si ritiene elevata la probabilità che il debito italiano continui ad aumentare nei prossimi cinque anni. La piena attuazione della riforma pensionistica e il mantenimento di un avanzo strutturale primario, pari ad almeno il 2,5 per cento lungo tutto l'orizzonte considerato, sono, invece, i fattori che preserverebbero la finanza pubblica italiana dai rischi di sostenibilità di lungo periodo.

² European Commission, Fiscal Sustainability Report, Bruxelles, January 2016, pp. 125-126.

Secondo le stime del Governo, il saldo primario si collocherebbe già oltre questa soglia di sicurezza, pur avendo registrato un deterioramento dal picco del 2013 (4,2 per cento). Le previsioni della Commissione indicano come il ridimensionamento intercorso nell'ultimo biennio potrebbe essere superiore a quello misurato dai quadri programmatici, tanto che il saldo primario strutturale scenderebbe appunto al 2,5 per cento nel 2017. Divergenze di valutazione potrebbero evidenziarsi anche in merito al rispetto della regola sul debito e sulla spesa.

Il percorso di rientro delineato dalle regole europee è, d'altronde, piuttosto severo e non sempre è risultato compatibile con le esigenze di stabilizzazione del ciclo economico. In discussione non è tanto la riduzione dell'indebitamento, nominale e strutturale, quanto la velocità di aggiustamento, che nelle attuali condizioni economiche il Governo ritiene preferibile mantenere più bassa di quanto prescritto. Il ripristino di un solido sentiero di crescita sembra rappresentare la condizione necessaria per un più rapido avvicinamento all'obiettivo di medio termine e per dare piena attuazione ai meccanismi di sorveglianza europei.

POLITICHE DI BILANCIO NELL'UNIONE EUROPEA NEGLI ANNI DELLA CRISI

1. Nell'agosto del 2007 è scoppiata negli Stati Uniti d'America una crisi finanziaria che si è repentinamente estesa al resto del mondo, trasformandosi in crisi economica; in molti Paesi per dimensione, durata e profondità nella caduta del prodotto si è rivelata la più grave depressione mai sperimentata. Nella crisi sono emerse alcune gravi debolezze e criticità nella costruzione europea. L'inadeguatezza dei Trattati e dei meccanismi in vigore fino ad allora (incapaci di impedire il progressivo peggioramento dei saldi di finanza pubblica di quasi tutti i Paesi senza peraltro riuscire a sostenere adeguatamente la domanda ed evitare la recessione), ha spinto le istituzioni europee verso una riforma complessiva degli strumenti di governo economico dell'Unione, mirante a modificare tempi, metodi e procedure delle decisioni comuni e a ottimizzare il coordinamento delle politiche nazionali.

Della nuova *governance* europea la Corte dei conti si è occupata in precedenti edizioni del Rapporto sul coordinamento della Finanza Pubblica¹, ove sono stati presentati ed esaminati i nuovi meccanismi e le misure progressivamente poste in essere.

All'interno della nuova struttura che si è andata delineando negli ultimi anni, ricoprono particolare rilevanza le regole definite dal cosiddetto *Fiscal compact*, ossia quelle relative al disavanzo², alla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio strutturale (quest'ultima recepita nel nostro Paese attraverso la riforma costituzionale - Legge Cost. n. 1 del 2012) e alla progressiva riduzione del debito pubblico in rapporto al prodotto³.

Il dibattito pubblico si è via via concentrato, in Italia ma non solo, intorno ai vincoli che le regole europee, le vecchie e ancor più le nuove, avrebbero imposto alla manovra con finalità anticicliche del bilancio pubblico.

L'idea di base del presente contributo, quindi, è analizzare, per l'Italia e per i principali Paesi europei, le politiche di bilancio poste in essere a partire dalla profonda crisi economica del 2007-2008. Partendo dall'andamento del Pil e facendo riferimento ai due parametri sopra menzionati (indebitamento netto⁴ e rapporto debito/Pil), si indaga su come i Paesi europei abbiano manovrato⁵ i propri saldi di bilancio; in che misura le regole europee abbiano effettivamente limitato le scelte di bilancio; in che misura le scelte effettivamente compiute si siano conciliate (e come si concilieranno nei prossimi anni) con i limiti imposti dalle nuove regole all'indebitamento e al debito.

¹ "La riforma della *governance* europea e gli effetti sulla finanza pubblica italiana", Rapporto 2011 sul Coordinamento della Finanza Pubblica, maggio 2011 e "La nuova *governance* economica europea", Rapporto 2012 sul Coordinamento della Finanza Pubblica, maggio 2012.

² L'accordo prevede l'obbligo di non superamento della soglia di "deficit strutturale" (ossia al netto del ciclo economico) dello 0,5 per cento (1 per cento per i paesi con debito pubblico inferiore al 60 per cento del Pil).

³ Questa clausola prevede che gli Stati con debito superiore al 60 per cento del Pil si impegnino a ridurlo a un ritmo soddisfacente, definito come una riduzione di 1/20 dell'eccedenza, registrata nel corso degli ultimi tre anni, rispetto alla soglia del 60 per cento, tenuto conto del ciclo economico.

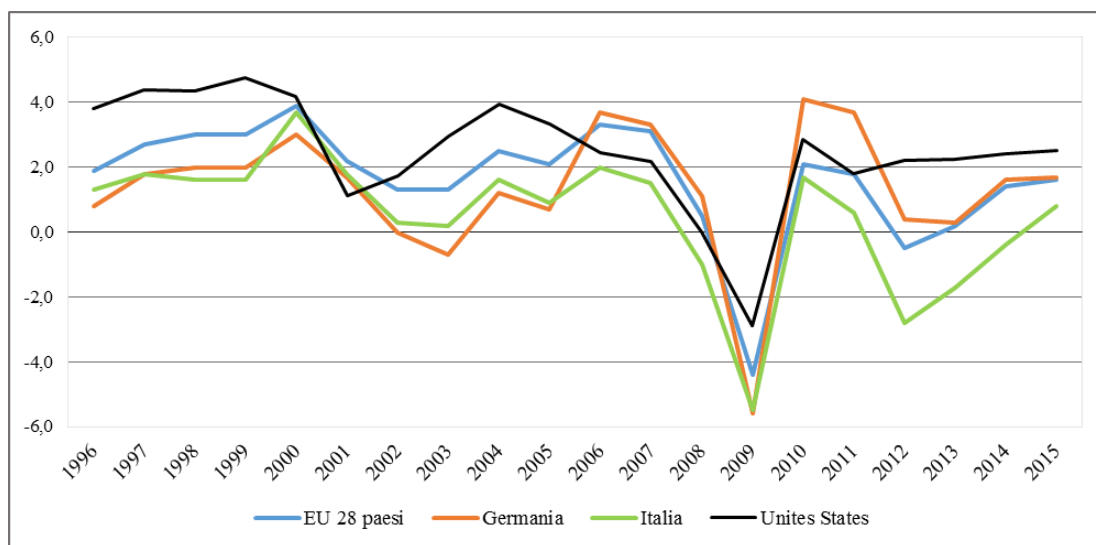
⁴ Nel presente studio si è preferito fare riferimento al deficit nominale (che in base ai Trattati deve essere mantenuto entro il 3 per cento del Pil) piuttosto che al deficit strutturale, che richiede problematiche correzioni per gli effetti del ciclo.

⁵ Qui si utilizza il concetto di manovra dei saldi di bilancio senza distinguere se essa si sia manifestata lasciando operare i cosiddetti "stabilizzatori automatici" (ad es. spese per indennità di disoccupazione che aumentano e entrate fiscali che si riducono nelle fasi avverse del ciclo) ovvero attraverso misure discrezionali (ad esempio decisione di nuove spese ovvero riduzioni delle aliquote d'imposta). L'effetto economico dell'una o dell'altra scelta è in fondo il medesimo.

2. Per inquadrare il tema è utile guardare anzitutto (grafico 1) all'andamento del prodotto negli ultimi vent'anni; in questo sguardo d'insieme si considerano la UE a 28 Paesi, un riferimento esterno costituito dagli Stati Uniti, l'Italia e un riferimento interno all'Unione, cioè la Germania.

GRAFICO 1

ANDAMENTO DEL PIL REALE



Fonte: dati EUROSTAT - AMECO; per il 2015: European Commission Forecast, Winter 2016

Anche senza sottoporre i dati grezzi ad alcun trattamento statistico, il succedersi dei cicli appare ben delineato. Gli anni finali del secolo scorso erano stati caratterizzati dalla conclusione di una lunga fase espansiva. A cavallo del secolo si registra un ripiegamento ciclico, anticipato dal rallentamento USA. Fra i soggetti considerati, solo la Germania, nel 2003, registra una caduta in valore assoluto del prodotto. Gli anni successivi sono di celere ripresa, ma già nel 2005 l'economia USA comincia a rallentare. Fino allo scoppio della crisi, che provoca ovunque una caduta del Pil di dimensioni inusitate, che tocca il suo apice nel 2009. Gli anni successivi sono caratterizzati dall'ormai famoso andamento a "W": a due anni di ripresa fa seguito una nuova fase avversa nel 2012, che conduce a una diminuzione del prodotto nell'intera Europa (ma non in Germania e negli USA). Negli anni successivi, fino al 2015 compreso, si assiste a una graduale ripresa. Nel complesso l'andamento peggiore è quello dell'Italia: segue l'andamento ciclico generale, ma la sua crescita si colloca sempre sotto gli altri considerati. Sembra che la distanza fra la velocità di crescita della nostra economia nazionale e la media dell'Unione tenda ad ampliarsi.

La successiva Tavola 1 e il grafico 2 restringono l'analisi all'Unione e al periodo che intercorre fra l'ultimo anno precedente l'avvio della circolazione dell'euro e oggi; aumenta il dettaglio dei Paesi appartenenti alla UE.

TAVOLA 1

ANDAMENTO DEL PIL REALE NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI A PARTIRE
DALL'ADOZIONE DELLA MONETA UNICA

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumulato
EU 28 paesi	2,2	1,3	1,3	2,5	2,1	3,3	3,1	0,5	-4,4	2,1	1,8	-0,5	0,2	1,4	1,9	18,8
Germany	1,7	0,0	-0,7	1,2	0,7	3,7	3,3	1,1	-5,6	4,1	3,7	0,4	0,3	1,6	1,7	17,2
Greece	4,1	3,9	5,8	5,1	0,6	5,7	3,3	-0,3	-4,3	-5,5	-9,1	-7,3	-3,2	0,7	0,0	-0,5
Spain	4,0	2,9	3,2	3,2	3,7	4,2	3,8	1,1	-3,6	0,0	-1,0	-2,6	-1,7	1,4	3,2	21,8
France	2,0	1,1	0,8	2,8	1,6	2,4	2,4	0,2	-2,9	2,0	2,1	0,2	0,7	0,2	1,1	16,7
Italy	1,8	0,3	0,2	1,6	0,9	2,0	1,5	-1,0	-5,5	1,7	0,6	-2,8	-1,7	-0,4	0,8	0,0
United Kingdom	2,8	2,5	3,3	2,5	3,0	2,7	2,6	-0,5	-4,2	1,5	2,0	1,2	2,2	2,9	2,3	26,8

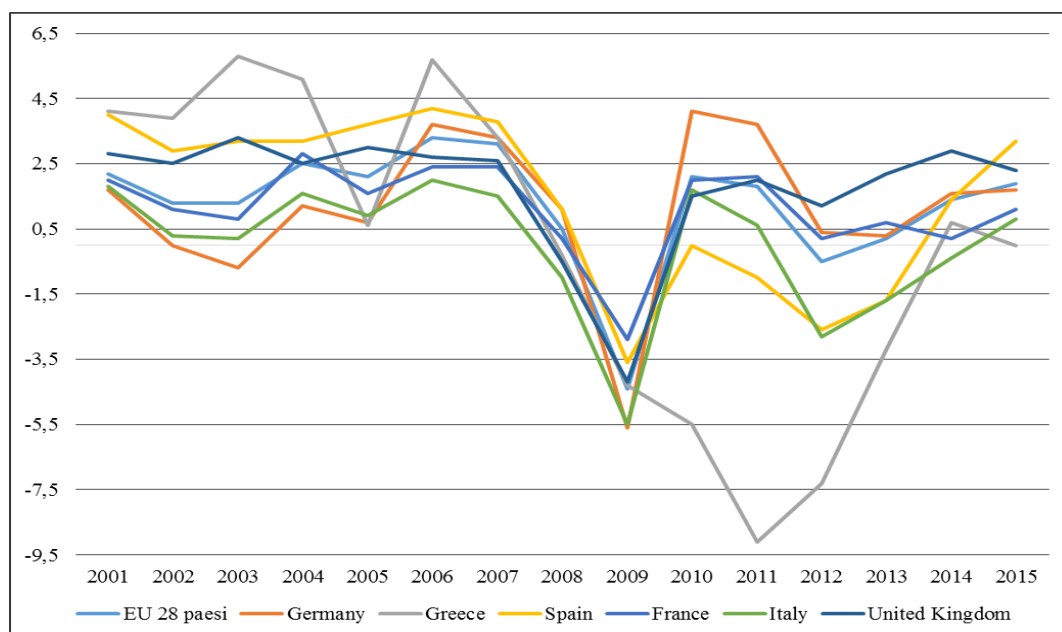
Fonte: dati EUROSTAT – AMECO European Commission

Nei quasi tre lustri considerati, il prodotto della UE a 28 Paesi è cresciuto di quasi il 19 per cento. Ma non è cresciuto affatto in Italia (peggio – ma non di molto - ha fatto solo la Grecia, con il suo -0,5 per cento). Regno Unito e Spagna hanno conosciuto un aumento del prodotto superiore al 20 per cento; Germania e Francia sono state prossime alla media europea.

Gli anni successivi al 2012, fino al preconsuntivo 2015 sono anni di miglioramento, ciascuno in relazione ai suoi punti di partenza.

GRAFICO 2

ANDAMENTO DEL PIL REALE PER I PRINCIPALI PAESI EUROPEI



Fonte: dati EUROSTAT

3. Ulteriori elementi si possono trarre guardando al più sintetico indicatore della politica fiscale, l'indebitamento netto (grafico 3).

Nel 2001, fra i soggetti considerati solamente il Regno Unito registrava un avanzo di bilancio; all'opposto, la Grecia registrava un saldo negativo già superiore al 5 per

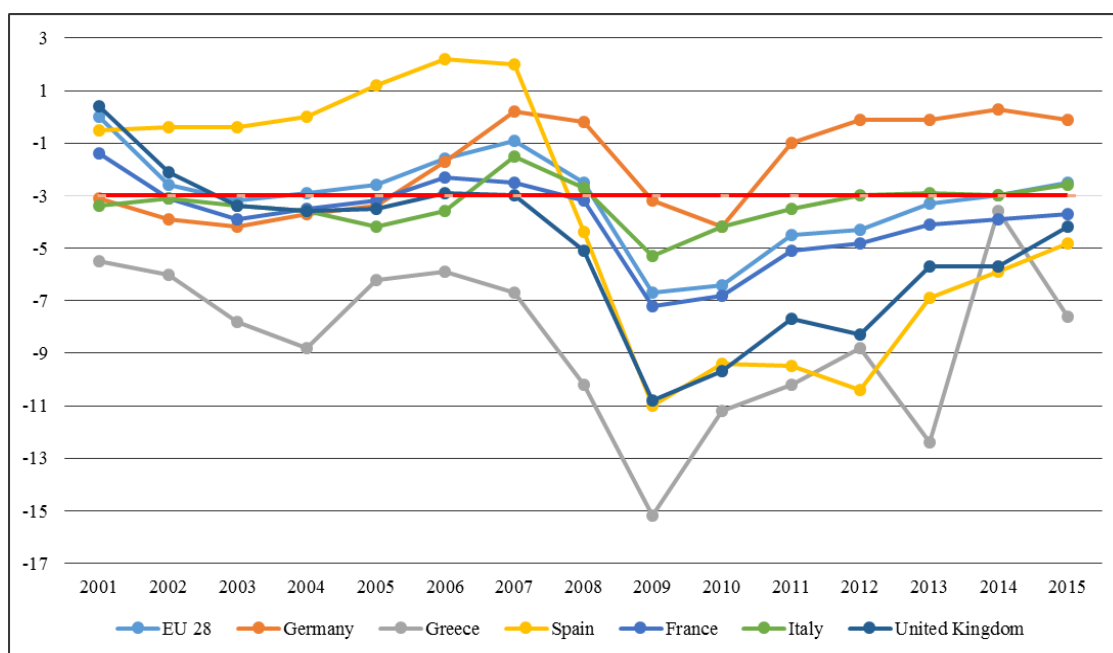
cento a dimostrazione che la crisi greca viene da lontano. La Germania non appariva affatto “virtuosa”, con il suo -3,1 per cento, molto prossimo al -3,4 per cento dell’Italia.

Gli anni successivi, fino al 2007, son trascorsi senza particolari sconvolgimenti; si metteva però in evidenza il celere consolidamento fiscale della Germania, che riportava in attivo il suo saldo di bilancio, come pure faceva la Spagna, partendo meglio e raggiungendo risultati migliori.

Nel suo complesso l’Unione giungeva alla vigilia della crisi con bilanci pubblici complessivi non distanti dal pareggio (-0,9 per cento); il valore del saldo italiano era peggiore, ma non di molto (-1,5 per cento). Continuava a divergere la Grecia, con il suo -6,7 per cento.

GRAFICO 3

ANDAMENTO DEL RAPPORTO INDEBITAMENTO NETTO/PIL PER I PRINCIPALI PAESI EUROPEI



Fonte: dati EUROSTAT

Veniamo a cosa è successo dopo il 2007. Già nel grafico 3 appare evidente che la presenza dei vincoli europei del patto di stabilità e crescita non ha impedito all’Unione nel suo complesso, e ai singoli Stati qui considerati, di porre in essere politiche di bilancio espansive, in funzione anticiclica, di dimensioni ragguardevoli.

L’Unione, nel suo complesso, ha peggiorato l’indebitamento totale degli Stati membri dallo 0,9 per cento del 2007 al 6,7 per cento del 2009. Nei tre anni a partire dalla crisi tra il 2008 e il 2010 ha accumulato un indebitamento superiore a 15 punti percentuali di prodotto.

Questo comportamento è stato abbastanza generalizzato, pur se con diversa entità delle “manovre espansive”. L’indebitamento cumulato nel periodo appena citato è stato minimo in Germania (7,6 per cento), intermedio in Italia e Francia (rispettivamente 12,2 e 17,2), massimo in Spagna (24,8). Storia a sé, ma come si è osservato già da tempo, la Grecia.

Si tratta di dimensioni della manovra espansiva di bilancio di entità niente affatto trascurabile, che hanno pochi precedenti in tempo di pace. Non sembra che le regole del patto di stabilità e crescita europeo abbiano ingessato oltre misura le politiche di bilancio.

E' pur vero che l'entità del *deficit* accumulato dalla Germania in quegli anni cruciali è relativamente ridotto. Ma a giudicare dal fatto che già nel 2010 la Germania era ritornata a un tasso di crescita del proprio prodotto superiore al 4 per cento e il suo mercato del lavoro si era velocemente avvicinato al livello di piena occupazione, sembra di poter dire che non aveva bisogno che si facesse di più.

Ed è pur vero che la manovra di bilancio posta in essere nel Regno Unito è stata di dimensioni ben maggiori (un disavanzo cumulato di oltre 25 punti percentuali di Pil, simile a quello spagnolo). Ma forse hanno pesato fattori diversi da quelli strettamente legati alle regole europee, e in particolare i vincoli posti dai mercati finanziari alla sottoscrizione di nuovo debito.

Venendo agli anni più prossimi, risulta interessante sottolineare che, fra i differenti Paesi presi in esame, la sola Germania è riuscita a tornare al valore del saldo nominale pre-crisi. Tutti gli altri Paesi manifestano forti difficoltà a rientrare dall'espansione del *deficit* posta in atto nel corso della crisi, e mantengono ancora nel 2015, terzo anno consecutivo di espansione del prodotto nell'intera Europa, un livello dell'indebitamento maggiore di quello registrato nel 2007: di più di un punto l'Italia, la Francia e il Regno Unito, di quasi sette punti la Spagna, di quasi tre punti il Regno Unito. Per l'intera Unione, il peggioramento è superiore a un punto e mezzo percentuale.

TAVOLA 2

ANDAMENTO DEL RAPPORTO INDEBITAMENTO NETTO/PIÙ NEGLI ANNI 2001-2015.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EU 28		-2,6	-3,2	-2,9	-2,6	-1,6	-0,9	-2,5	-6,7	-6,4	-4,5	-4,3	-3,3	-3,0	-2,5
Germany	-3,1	-3,9	-4,2	-3,7	-3,4	-1,7	0,2	-0,2	-3,2	-4,2	-1,0	-0,1	-0,1	0,3	-0,1
Greece	-5,5	-6,0	-7,8	-8,8	-6,2	-5,9	-6,7	-10,2	-15,2	-11,2	-10,2	-8,8	-12,4	-3,6	-7,6
Spain	-0,5	-0,4	-0,4	0,0	1,2	2,2	2,0	-4,4	-11,0	-9,4	-9,5	-10,4	-6,9	-5,9	-4,8
France	-1,4	-3,1	-3,9	-3,5	-3,2	-2,3	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,1	-3,9	-3,7
Italy	-3,4	-3,1	-3,4	-3,6	-4,2	-3,6	-1,5	-2,7	-5,3	-4,2	-3,5	-3,0	-2,9	-3,0	-2,6
United Kingdom	0,4	-2,1	-3,4	-3,6	-3,5	-2,9	-3,0	-5,1	-10,8	-9,7	-7,7	-8,3	-5,7	-5,7	-4,2

Fonte: dati EUROSTAT - AMECO European Commission

4. Politiche di bilancio che hanno ampliato in misura considerevole il *deficit* pubblico negli anni della crisi, e che trovano difficoltà a rientrare da tali *deficit* negli anni della ripresa, si sono ovviamente ripercosse sull'espansione dei debiti pubblici nazionali.

Dalla tavola 3 e dal Grafico 4 emerge una costante crescita del debito in rapporto al prodotto in tutti i Paesi considerati; nell'insieme dell'Unione Europea a 28 membri, tale rapporto, rispetto all'anno precedente la crisi, e cioè il 2007, è aumentato di circa trenta punti percentuali. Nello stesso periodo, il rapporto debito/Pil è aumentato nel nostro Paese di oltre 33 punti percentuali, di quarantacinque punti nel Regno Unito, di trentadue punti in Francia, di sessantacinque in Spagna. Anche la Germania ha visto questo parametro aumentare di quasi sette punti. Va evidenziato, però, che quest'ultima,

nei recenti anni di crescita, ha avviato un percorso di riduzione del debito, operazione non riuscita a nessuno degli altri Paesi.

Alla gestione del debito pubblico italiano, alla sua sostenibilità nel tempo, al percorso di rientro verso i vincoli fissati nel *Fiscal compact*, è dedicato in questo Rapporto un apposito capitolo.

Qui merita solo sottolineare due punti.

Anzitutto, l'intera Unione, e ciascuna delle sue componenti qui esaminate, sono ben lontane dal valore-limite del rapporto fra debito pubblico e prodotto fissato dalle nuove regole europee (60 per cento), e anzi hanno continuato ad allontanarsi da quel limite, con la sola eccezione della Germania, anche nei tre anni più recenti, caratterizzati nell'intera Europa da una ripresa della crescita del prodotto.

In secondo luogo, come si è visto, i Paesi dell'Unione nel loro insieme, e ciascuno di quelli considerati, hanno posto in essere, negli anni cruciali della crisi, politiche di espansione del bilancio pubblico; a limitare l'entità di tali politiche espansive, più che i vincoli europei, un po' ovunque violati, sembra avere agito la disponibilità dei mercati ad assorbire il debito pubblico aggiuntivo. Tant'è vero che la dimensione di tali politiche espansive non sembra indipendente dal livello del debito pubblico di partenza. Valga come esempio il confronto tra Italia e Francia. Nonostante da noi la caduta del Pil sia stata maggiore rispetto al nostro vicino, le politiche di espansione del bilancio hanno avuto dimensione minore, sembra proprio per effetto di un livello elevato del debito di partenza che ha introdotto un vincolo probabilmente più stringente di quello rappresentato dalle regole europee.

Provando ad allargare lo sguardo al futuro, si può delineare il rischio che, di fronte a una eventuale nuova svolta ciclica, i Paesi dell'Unione abbiano oggi una minore capacità di intraprendere politiche espansive rispetto al 2007, a causa del maggiore livello del *deficit* e del debito di partenza.

TAVOLA 3

ANDAMENTO DEL RAPPORTO DEBITO PUBBLICO/PIÙ NEGLI ANNI 2001-2014.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EU		59,2	60,7	61,2	61,8	60,4	57,8	61,0	73,0	78,4	81,0	83,8	85,5	86,8	87,8
Germany	57,7	59,3	63,0	64,7	66,9	66,4	63,6	65,0	72,5	81,0	78,4	79,7	77,4	74,9	71,4
Greece	106,8	104,6	101,2	102,7	107,3	103,5	103,1	109,4	126,7	146,2	172,0	159,4	177,0	178,6	194,8
Spain	54,2	51,3	47,6	45,3	42,3	38,9	35,5	39,4	52,7	60,1	69,5	85,4	93,7	99,3	100,8
France	58,2	60,1	64,2	65,7	67,2	64,4	64,4	68,1	79,0	81,7	85,2	89,6	92,3	95,6	96,5
Italy	104,7	101,9	100,4	100,0	101,9	102,5	99,7	102,3	112,5	115,3	116,4	123,2	128,8	132,3	133,0
United Kingdom	36,0	35,8	37,3	40,2	41,5	42,4	43,5	51,7	65,7	76,6	81,8	85,3	86,2	88,2	88,3

Fonte: dati EUROSTAT - AMECO European Commission

5. Per inquadrare l'analisi delle politiche di bilancio adottate dai Paesi dell'Unione nel corso della crisi, si è dapprima descritto l'andamento del prodotto nei quasi tre lustri trascorsi dall'avvio della circolazione dell'euro. In questo periodo il prodotto della UE a 28 Paesi è cresciuto di quasi il 19 per cento. Ma non è cresciuto affatto in Italia (peggio - ma non di molto - ha fatto solo la Grecia, con il suo -0,5 per cento). Regno Unito e Spagna hanno conosciuto un aumento del prodotto superiore al 20 per cento; Germania e Francia prossime alla media europea.

Nel suo complesso l'Unione giungeva alla vigilia della crisi con bilanci pubblici complessivi non distanti dal pareggio (-0,9 per cento); il valore del saldo italiano era

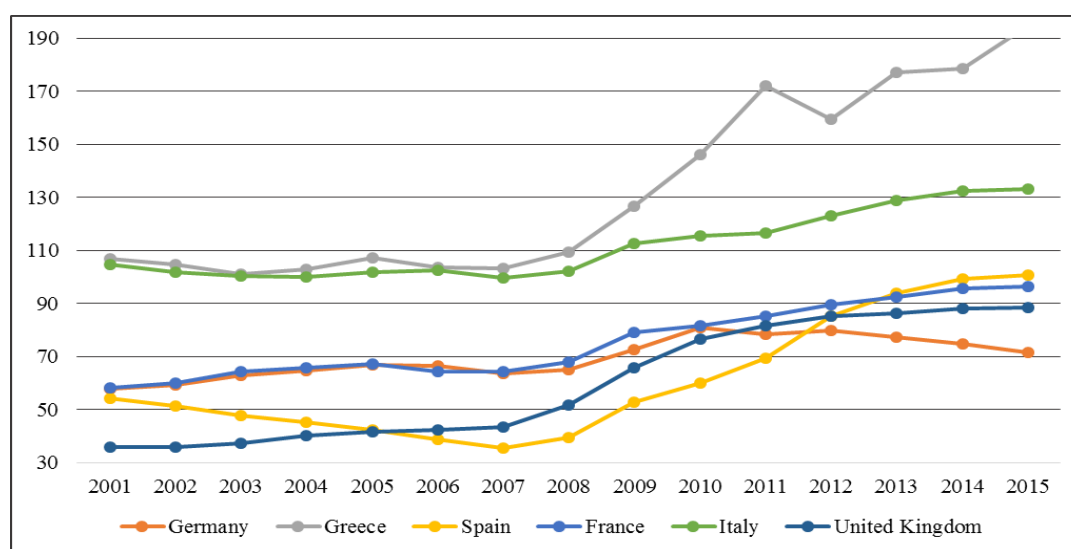
peggiore, ma non di molto (-1,5 per cento). Divergeva, ma già da tempo, la Grecia, con il suo -6,7 per cento.

La presenza dei vincoli europei non ha impedito all'Unione nel suo complesso, e ai singoli Stati qui considerati, di porre in essere politiche di bilancio espansive, in funzione anticiclica, di dimensioni ragguardevoli.

L'indebitamento netto totale degli Stati membri è peggiorato dallo 0,9 per cento del 2007 al 6,7 per cento del 2009. Nei tre anni a partire dalla crisi 2008, 2009 e 2010 è stato accumulato un indebitamento superiore a 15 punti di prodotto.

GRAFICO 4

ANDAMENTO DEL RAPPORTO DEBITO PUBBLICO/PIL PER I PRINCIPALI PAESI EUROPEI



Fonte: dati EUROSTAT

Questo comportamento è stato abbastanza generalizzato, pur se con diversa entità delle “manovre espansive”. L'indebitamento cumulato nel periodo appena citato è stato minimo in Germania (7,6 per cento), intermedio in Italia e Francia (rispettivamente 12,2 e 17,2), massimo in Spagna (24,8). Storia a sé, ma come si è osservato già da tempo, la Grecia.

Si tratta di dimensioni della manovra espansiva di bilancio di entità niente affatto trascurabile, che hanno pochi precedenti in tempo di pace. Ad osservarli, sembra difficile sostenere che le regole del patto di stabilità e crescita europeo abbiano ingessato oltre misura le politiche di bilancio.

Venendo agli anni più prossimi, la sola Germania è riuscita a tornare allo stesso valore del saldo nominale pre-crisi. Tutti gli altri Paesi manifestano forti difficoltà a rientrare dall'espansione del *deficit* posta in atto nel corso della crisi, e mantengono ancora nel 2015, terzo anno consecutivo di espansione del prodotto nell'intera Europa, un livello dell'indebitamento maggiore di quello registrato nel 2007: di più di un punto l'Italia, la Francia e il Regno Unito, di quasi sette punti la Spagna, di quasi tre punti il Regno Unito. Per l'intera Unione, il peggioramento è superiore a un punto e mezzo percentuale.

A limitare l'entità di tali politiche espansive, più che i vincoli europei, un po' ovunque violati, sembra avere agito la disponibilità dei mercati ad assorbire il debito pubblico aggiuntivo. Valga come esempio il confronto tra Italia e Francia. Nonostante da noi la caduta del Pil sia stata maggiore rispetto al nostro vicino, le politiche di espansione del bilancio hanno avuto dimensione minore, sembra proprio per effetto di un livello elevato del debito di partenza che ha introdotto un vincolo probabilmente più stringente di quello rappresentato dalle regole europee.

Appendice 1

A un anno dal Piano Junker, stato di attuazione

Nella Comunicazione⁶ del 26 novembre 2014 al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, la Commissione europea ha proposto la strategia del “Piano di investimenti per l’Europa” (cd. Piano Junker), che prevede la mobilitazione di almeno 315 miliardi di euro di investimenti pubblici e privati nell’arco di tre anni attraverso l’istituzione del Fondo europeo investimenti strategici (FEIS)⁷.

Il 22 luglio 2015, la Commissione europea ha approvato un pacchetto di misure volte a dare piena operatività al Fondo europeo per gli investimenti strategici, in particolare: una Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio sul ruolo delle banche nazionali di promozione a sostegno del piano di investimenti per l’Europa⁸; una Decisione relativa alla creazione del portale dei progetti di investimento europei e alla definizione delle relative specifiche tecniche⁹; un Regolamento delegato relativo ad un quadro di indicatori¹⁰ che il comitato per gli investimenti del FEIS deve utilizzare per garantire una valutazione indipendente e trasparente dell’uso potenziale ed effettivo della garanzia dell’Unione; disposizioni finali per lanciare il Polo europeo di consulenza sugli investimenti.

Il 15 gennaio 2016, la Commissione europea ha pubblicato lo stato di attuazione del Piano Junker, ripartendo i progetti e gli investimenti approvati¹¹, per Paese e settore:

(milioni di euro)

Country	Infrastructure and innovation projects ¹	EIB approved financing	Total expected investment triggered	SME financing agreements ²	EIB approved financing	Total expected investment triggered
Italy	7	1.300	4.300	10	189	3.500
Denmark	2	75	2.000	1	3.6	67
UK	7	1.866	6.277	6	157	2.400
Belgium	2	200	653	5	29.1	572
Poland	1	48	95	4	18.5	671
Germany ³				6	203	3.800
Netherlands	2	100	200	3	27.7	279
Spain	6	840	2.607	3	72	731
France	8	1.200	4.000	9	256	3.200
<i>di cui con la Germania</i>	1	150	300			
Altri Paesi	7		4.868	37	923	9.780
Total	42	5.629⁴	25.000	84	1.800	25.000

1. Progetti approvati dalla Banca europea degli investimenti (BEI).

2. Accordi firmati dal Fondo europeo per gli investimenti (FEI).

3. La Germania ha soltanto un progetto in infrastrutture e innovazione che condivide con la Francia.

4. Importo totale dei finanziamenti approvati relativi ai Paesi nominativamente indicati nella tabella. La BEI non rende noto il finanziamento accordato ai 7 progetti presentati da quelli che in tabella sono indicati come “altri Paesi”.

Fonte: dati Commissione Europea e BEI

⁶ COM(2014)903.

⁷ REGOLAMENTO (UE) 2015/1017 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 25 giugno 2015 relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici, al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei e che modifica i regolamenti (UE) n. 1291/2013 e (UE) n. 1316/2013 – il Fondo europeo per gli investimenti strategici.

⁸ COM(2015)361 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio “Lavorare insieme per la crescita e l’occupazione: il ruolo delle banche nazionali di promozione a sostegno del piano di investimenti per l’Europa”.

⁹ Decisione di esecuzione (UE) 2015/1214.

¹⁰ Regolamento delegato (UE) 2015/1558 della commissione del 22 luglio 2015 che integra il regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio mediante l’istituzione di un quadro di indicatori per l’applicazione della garanzia dell’Unione.

¹¹ I *promoters* dei progetti presentano direttamente alla BEI/FEI le loro proposte di investimento. La BEI/FEI procede poi al processo di *Due Diligence* composto dalle seguenti fasi: identificazione di una opportunità di progetto; valutazione del progetto; riesame da parte del Comitato di gestione della BEI/approvazione; valutazione e approvazione del Comitato di investimento e approvazione finale del Consiglio di amministrazione della BEI; firma del contratto per il finanziamento del progetto; pagamento; monitoraggio e reporting; rimborso.

I progetti in infrastrutture e innovazione¹² possono essere ripartiti nei seguenti sotto-settori: *information and communication technology* (ICT), *transport*, *energy*, *health and social economy*, *environment/resource efficiency*, *RDI*, *financing for SMEs and mid-caps*, *agriculture and industry*.

Per quanto riguarda l'Italia, l'ammontare complessivo dei sette progetti approvati dalla Banca europea degli investimenti è pari a 1.300 milioni di euro, che si prevede genereranno 4.300 milioni di euro in investimenti e 3.200 posti di lavoro.

In particolare, i progetti approvati sono: finanziamento di una parte del programma di modernizzazione della società Arvedi (finanziamento della BEI pari a circa 100 milioni euro - totale investimento atteso 227 milioni); finanziamento del piano di investimenti accelerato di Telecom per reti di nuova generazione (finanziamento della BEI circa 500 milioni - totale investimento atteso 1.808 milioni); ampliamento dell'autostrada A4 Venezia - Trieste di Autovie Venete S.p.A. (dati non pubblicati); ammodernamento di un impianto industriale (Raffineria di Milazzo) per renderlo più efficiente, rispettoso dell'ambiente e più sicuro (finanziamento BEI circa 120 milioni - totale investimento atteso 240 milioni); acquisizione di materiale rotabile per migliorare i servizi ferroviari nelle regioni Lazio, Liguria, Veneto, Piemonte e Toscana (finanziamento della BEI circa 300 milioni - investimento atteso 709 milioni); installazione di sistemi di misurazione intelligenti nelle reti di distribuzione di 2i Rete Gas (finanziamento della BEI pari a circa 200 milioni - totale investimento atteso 415 milioni); finanziamento di investimenti per lo sviluppo di una filiera integrata nel campo delle sostanze biochimiche e bioplastiche da parte della società Novamont s.p.a. (finanziamento BEI circa 60 milioni - totale investimento atteso 130 milioni).

Per quanto riguarda il finanziamento delle piccole e medio imprese, il FEI ha firmato degli accordi con banche intermedie (tra cui CREDEM, BPER, Mediocredito Trentino-Alto Adige S.p.A., RiverRock Italian Hybrid Capital Fund e CDP Group) per un importo pari a 189 milioni di euro (investimento atteso pari a circa 3.500 milioni) e benefici per oltre 15 mila piccole e medie imprese e *start-ups*.

In Danimarca, i progetti approvati dalla BEI sono soltanto due: Copenhagen Infrastructure II Fund, fondo per le infrastrutture che investe in grandi progetti legati alla trasmissione di energia e elettricità rinnovabile (finanziamento della BEI pari a circa 75 milioni - totale investimento atteso pari a 2.000 milioni); ENVO biogas tonder, per la costruzione e gestione di un impianto di produzione di biogas (finanziamento e investimento atteso non divulgati).

Il FEI ha firmato un accordo con un intermediario bancario per un importo pari a circa 3,6 milioni, investimenti attesi per 67 milioni e benefici per oltre 400 piccole e medie imprese.

Per quanto riguarda il Regno Unito, la Banca europea degli investimenti nel 2015, ha approvato sette progetti in infrastrutture e innovazione e sei accordi con banche e fondi intermediari per il finanziamento di piccole e medie imprese.

I sette progetti riguardano: l'installazione di contatori intelligenti di gas e dell'energia elettrica, per un importante fornitore di energia nel Regno Unito (finanziamento della BEI pari a circa 461 milioni - totale investimento atteso 1.300 milioni di euro); progettazione, costruzione e funzionamento di un parco eolico situato al largo della costa sud-est dell'Inghilterra (finanziamento della BEI pari a 314 milioni - totale investimento atteso non divulgato); realizzazione e manutenzione del nuovo Midland Metropolitan Hospital (finanziamento della BEI pari a 147 milioni - investimento atteso 494 milioni); progettazione, costruzione e gestione di un parco eolico (finanziamento BEI pari a circa 714 milioni di euro - investimento atteso pari a circa 2.655 milioni); miglioramento dell'efficienza energetica degli immobili commerciali del Regno Unito (finanziamento della BEI pari a 43 milioni di euro - investimento atteso pari a 781 milioni di euro); fondo azionario per la progettazione di energia rinnovabile nell'UE (finanziamento della BEI pari a 50 milioni di euro - totale investimento atteso 500 milioni); fondo di investimenti in progetti di efficienza energetica e di approvvigionamento energetico a Londra (finanziamento BEI 137 milioni - investimento atteso 547 milioni).

Il finanziamento alle piccole e medie imprese, ammonta a 157 milioni di euro, che genererà 2.400 milioni di euro di investimenti per circa 2.850 piccole e medie imprese.

In Belgio, i progetti approvati dalla BEI sono due: attuazione della seconda fase del Belwind, un grande parco eolico al largo delle coste del Belgio (finanziamento BEI pari a 200 milioni di euro - investimento atteso pari a 653 milioni); trasformazione di ex siti industriali in aree incontaminate e abitabili (dati non pubblicati).

Il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) ha firmato cinque accordi per finanziare circa 2000 piccole e medie imprese, per un totale di 29,1 milioni di euro e investimenti attesi pari a 572 milioni.

La BEI nel 2015, ha approvato soltanto un progetto in Polonia, la costruzione di una fabbrica di latte in polvere e ampliamento dell'impianto esistente per nuove linee di produzione (finanziamento BEI pari a

¹² Dal sito della BEI e della Commissione europea non si evincono i tempi di realizzazione dei singoli progetti.

circa 48 milioni – investimento atteso pari a 95 milioni di euro). Il totale finanziamento da parte del FEI (con garanzia del FEIS) ammonta a 18,5 milioni di euro, con un investimento atteso pari a 671 milioni a favore di 10.400 piccole e medie imprese.

Per quanto riguarda l'Olanda, i progetti approvati dalla BEI sono due: progetto a sostegno degli investimenti su piccola scala per le PMI nei Paesi Bassi (finanziamento della BEI pari a 100 milioni di euro – investimento atteso pari a circa 200 milioni); ottimizzare il potenziale delle vie navigabili interne per fornire capacità aggiuntiva, diminuire i tempi di attesa delle navi e garantire il traffico regolare, affidabile e sicuro delle grandi navi (dati non divulgati). Il FEI ha firmato accordi con intermediari olandesi, tra cui Qredits e Henq III per un importo pari a 27,7 milioni di euro e un investimento atteso pari a 279 milioni di euro.

In Spagna, i progetti approvati dalla BEI sono sei: attività di ricerca nel campo delle terapie derivati dal plasma, diagnostica e soluzioni mediche per gli ospedali (finanziamento BEI 100 milioni – investimento atteso 241 milioni); estensione delle reti di distribuzione del gas in Spagna nel corso dei prossimi tre anni per fornire ai clienti di aree periferiche e rurali energia più pulita e meno costosa (finanziamento BEI pari a circa 160 milioni di euro – totale investimento atteso pari a 326 milioni di euro); investimento nello sviluppo delle bio-tecnologie, attività prevalentemente effettuate in Spagna tra il 2015 e il 2018 (finanziamento BEI 155 milioni – totale investimento atteso 340 milioni); costruzione e miglioramento dell'accesso stradale e ferroviario nei porti di proprietà statale in Spagna (finanziamento BEI 250 milioni – investimento atteso 1.200 milioni); costruzione di due nuove navi *dual-fuel* per una compagnia di navigazione spagnola, in sostituzione di due più vecchie (finanziamento BEI 125 milioni – totale investimento atteso 250 milioni); condivisione del rischio per finanziare progetti di trasporto, dell'energia e delle infrastrutture sociali in Spagna (finanziamento BEI 50 milioni di euro – totale investimento atteso 250 milioni).

Il finanziamento delle piccole e medie imprese (tramite il FEI) ammonta a 72 milioni di euro e l'investimento atteso è pari a 731 milioni.

La Germania ha solo un progetto, che condivide con la Francia: condivisione del rischio per prestiti a progetti di energia rinnovabile in Germania e Francia (finanziamento BEI pari a 150 milioni – investimento atteso 300 milioni). Il finanziamento delle piccole e medie imprese, attraverso gli accordi firmati dal FEI, ammonta a 203 milioni di euro, con un investimento atteso pari a 3.800 milioni.

La Francia, si è assicurata otto progetti in infrastrutture e innovazione (compreso quello condiviso con la Germania), per un totale di 1.200 milioni di euro di finanziamento da parte della BEI e investimenti attesi per 4.000 milioni di euro. I progetti sono: programma-prestito a sostegno degli investimenti per l'efficienza energetica negli edifici residenziali privati in Francia (finanziamento della BEI pari a 400 milioni – investimento atteso pari a 800 milioni); investire in piccoli e medi-progetti di energia rinnovabile in Francia e in tutta l'UE (finanziamento della BEI pari a 50 milioni di euro – investimento atteso pari a 1.000 milioni di euro); prestito a una società di investimento istituita da investitori pubblici e privati per investire in un'economia a basse emissioni di carbonio nella regione francese del Nord-Pas de Calais in Francia (finanziamento BEI pari a 15 milioni – investimento atteso pari a 205 milioni di euro); fondo azionario che investe nella trasformazione di ex siti industriali in zone abitabili e incontaminate (informazioni non disponibili); due progetti, Alsace tres haut debit e Nord pas de Calais THD, volti a estendere la fibra a banda larga ad alta velocità nelle aree rurali e remote della Francia (le informazioni relative al primo progetto non sono state divulgate. Il finanziamento della BEI, relativamente al secondo progetto, è pari a 147 milioni – investimento atteso pari a 606 milioni); costruzione di un'autostrada per facilitare il traffico nel centro della città (finanziamento della BEI pari a circa 280 milioni – investimento atteso pari a 561 milioni).

Gli accordi firmati dal FEI, con le banche intermediarie per il finanziamento delle PMI, ammonta a 256 milioni di euro e gli investimenti attesi sono pari a circa 3.200 milioni di euro.

Al fine di rendere un quadro sintetico che dia la misura dei progetti di cui si sta trattando, con riferimento particolare all'Italia, nella tabella seguente, si evidenzia l'incidenza percentuale del finanziamento approvato dalla BEI e dell'investimento atteso sul totale della spesa annuale per investimenti fissi lordi di contabilità nazionale.

(milioni di euro)

	Finanziamento approvato dalla BEI (1)	Investimento atteso (2)	Spese totali per investimenti fissi lordi ¹ (3)	A= 1/3 %	B= 2/3 %
UE	5.700	25.000	2.707.436	0,2	0,9
Italia	1.300	4.300	267.475	0,5	1,6
Perc. Italia su tot. UE	22,8	17,2	9,88		

Fonte: i dati si riferiscono al 2014.

La quota di finanziamento BEI che l'Italia è fin qui riuscita ad assicurarsi non appare affatto trascurabile, ed è di gran lunga superiore alla quota degli investimenti fissi lordi nazionali totali rispetto all'Unione. Semmai appare decisamente limitato il volume complessivo dei finanziamenti approvati, che rappresentano, in Italia come nella intera UE, una quota quasi trascurabile del flusso annuo di investimenti di contabilità nazionale.

A ciò si aggiunga che la realizzazione degli investimenti finanziati si protrarrà su più anni (anche se l'Unione non rende noti i relativi dati). Facendo l'ipotesi ottimistica secondo la quale la realizzazione degli investimenti finanziati si distribuirà uniformemente sui tre anni, l'entità dei finanziamenti fin qui concessi sarebbe pari allo 0,07 per cento del flusso annuo di investimenti nella intera UE e allo 0,16 per cento in Italia, con un impatto evidente di dimensioni molto modeste.

Appendice 2

A un anno dal Rapporto dei cinque Presidenti: lo stato di attuazione.

Nella riunione del 24 ottobre 2014, il Vertice euro ha convenuto che “per assicurare il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria è essenziale un coordinamento più stretto delle politiche economiche nella zona euro”. A tal fine ha invitato il Presidente della Commissione, in stretta collaborazione con il presidente del Vertice euro, il presidente dell'Eurogruppo e il presidente della Banca centrale europea, a predisporre le prossime misure volte a migliorare la *governance* economica nella zona euro¹³.

Il 22 giugno 2015 è stata presentata la relazione “Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa”¹⁴ (Relazione dei cinque Presidenti) la quale individua tre diverse fasi per il completamento dell'UEM. Nella prima fase “approfondire facendo” (1° luglio 2015 - 30 giugno 2017), le istituzioni dell'UE e gli Stati membri della zona euro, utilizzando gli strumenti esistenti e i trattati vigenti, dovranno rilanciare la competitività e la convergenza strutturale, completare l'Unione finanziaria, attuare e mantenere politiche di bilancio responsabili a livello sia nazionale che di zona euro e rafforzare il controllo democratico.

Nella seconda fase “completare l'UEM”, saranno avviati interventi di più ampia portata per rendere il processo di convergenza più vincolante, attraverso una serie di parametri di riferimento per la convergenza decisi di comune accordo, che potrebbero avere carattere giuridico, e la creazione di una Tesoreria della zona euro responsabile a livello europeo.

Nell'ultima fase (al più tardi entro il 2025), una volta che tutte le misure saranno pienamente in atto, un'UEM autentica e approfondita costituirebbe il contesto stabile e prospero per tutti i cittadini degli Stati membri dell'UE che condividono la moneta unica, aperto all'adesione degli altri Stati membri dell'UE se lo desiderano.

Il 21 ottobre 2015 la Commissione europea, con la comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea “sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria” (COM(2015)600) e le relative proposte legislative che l'accompagnano, ha avviato la prima fase del processo di completamento dell'UEM. Innanzitutto, la Commissione europea propone di rinnovare il “semestre europeo”:

- migliorando l'integrazione tra le dimensioni nazionali e della zona euro;

¹³ Vedasi anche le Conclusioni del Consiglio europeo del 18 dicembre 2014.

¹⁴ La “relazione dei cinque presidenti” si basa sulla relazione “Verso un'autentica Unione economica e monetaria” e sul “Piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita” del 2012 della Commissione europea, riferimenti essenziali per il completamento dell'UEM.

- porgendo maggiore attenzione alle *performance* occupazionali e sociali;
- promuovendo la convergenza mediante l'analisi comparativa e il perseguimento delle migliori pratiche;
- assicurando il sostegno alle riforme fornito dai Fondi strutturali e di investimento europei e dall'assistenza tecnica.

Per quanto riguarda il primo punto, la Commissione europea ritiene opportuno, al fine di prevenire una crisi economica, monitorare e analizzare con attenzione anche la situazione globale della zona euro (quindi non solo quella dei singoli Stati che condividono l'euro), in termini di bilancio, economici e sociali e tener conto di quest'analisi nella definizione delle politiche nazionali. Il semestre europeo dovrebbe essere strutturato in modo che le discussioni e le raccomandazioni sulla zona euro precedano le discussioni specifiche sui singoli Paesi. Le discussioni sulle priorità della zona euro, che dovrebbero svolgersi in sede di Consiglio e di Eurogruppo e con il Parlamento europeo, porteranno a posizioni convergenti sulla base delle quali i singoli Stati membri della zona euro formuleranno i rispettivi programmi di stabilità, in aprile, e la Commissione le relative raccomandazioni specifiche per Paese, a maggio.

Per quanto riguarda il secondo punto, la Commissione europea ritiene opportuno rafforzare il coinvolgimento delle parti sociali nazionali, in particolare nella elaborazione dei programmi nazionali di riforma, attraverso un vertice sociale trilaterale e un dialogo macroeconomico rinnovati, stabilire le migliori pratiche in tema di occupazione e politica (al fine di migliorare il funzionamento e la legittimità del progetto UEM), definendo parametri di riferimento comuni in linea con il concetto di "flessicurezza".

Riguardo al terzo punto, la Commissione sottolinea l'utilità del ricorso all'analisi comparativa e all'esame trasversale delle *performance* per raggiungere la convergenza e realizzare strutture economiche di pari resilienza in tutta la zona euro. L'analisi comparativa dovrà basarsi su indicatori che soddisfino in particolare due requisiti: devono essere strettamente collegati alle leve politiche, in modo da avere implicazioni effettive e sostanziali e devono essere solidi riguardo al loro contributo al conseguimento di obiettivi in termini di occupazione, crescita, competitività, inclusione ed equità sociale, stabilità finanziaria.

Per quanto riguarda l'ultimo punto, la Commissione europea cercherà di promuovere l'uso dei Fondi strutturali e di investimento europei per realizzare le priorità fondamentali evidenziate nelle raccomandazioni specifiche per Paese, anche attraverso misure che colleghino l'efficacia di questi fondi a una sana *governance* economica. L'attuazione delle riforme sarà altresì sostenuta con altri programmi di finanziamento dell'UE e con l'offerta di assistenza tecnica da parte del servizio per le riforme strutturali della Commissione (supporto tecnico agli Stati membri, per la preparazione e l'attuazione delle riforme nell'ambito dei processi di *governance* economica).

Il pacchetto di misure adottato dalla Commissione europea prevede altresì il miglioramento degli strumenti di *governance* economica, attraverso una maggiore trasparenza e riduzione della complessità delle regole di bilancio vigenti, rafforzamento della procedura per gli squilibri macroeconomici, creazione di un sistema di comitati nazionali per la competitività e di un Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche.

Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione europea, ha adottato una raccomandazione¹⁵, destinata agli Stati membri della zona euro, per istituire comitati nazionali per la competitività volti a monitorare i risultati e le politiche nel campo della competitività, contribuendo a promuovere una convergenza economica duratura.

I comitati dovrebbero essere in contatto con la Commissione e con i comitati degli altri Stati membri al fine di coordinare le loro posizioni, essere strutturalmente indipendenti o dotati di autonomia funzionale nei confronti di qualsiasi autorità pubblica che si occupi di questioni relative alla competitività all'interno dello Stato membro. Le competenze specialistiche indipendenti apportate da tali comitati, anche attraverso le relazioni annuali, confluiranno nelle analisi degli Stati membri e della Commissione svolte nel quadro del semestre europeo e della procedura per gli squilibri macroeconomici.

Parallelamente alla suddetta comunicazione (COM(2015)600), la Commissione europea ha istituito un Comitato consultivo europeo indipendente per le finanze pubbliche¹⁶ incaricato di: valutare l'attuazione del quadro di bilancio dell'UE; fornire consulenze sull'orientamento di bilancio appropriato per la zona euro; collaborare con i consigli nazionali per le finanze pubbliche degli Stati membri; fornire consulenze

¹⁵ COM(2015)601 "Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di comitati nazionali per la competitività nella zona euro" del 21 ottobre 2015.

¹⁶ Decisione (UE) 2015/1937 della Commissione del 21 ottobre 2015.

ad hoc su richiesta del presidente. Il Comitato è composto da un presidente e da quattro membri che vantano competenze ed esperienza in materia di macroeconomia e di politica e gestione di bilancio.

In terzo luogo, la Commissione propone una rappresentanza più unificata della zona euro nelle istituzioni finanziarie internazionali, a partire dal Fondo monetario internazionale (FMI). A tal fine, la Commissione europea ha presentato una comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea sulle prossime tappe verso una rappresentanza esterna più coerente della zona euro nei consessi internazionali¹⁷ e una proposta di decisione del Consiglio a norma dell'art. 138 del TFUE che stabilisce talune misure volte alla progressiva introduzione di una rappresentanza unificata della zona euro nel Fondo monetario internazionale¹⁸.

Oltre ai progressi in materia di *governance* economica, la “relazione dei cinque Presidenti” auspica il completamento dell'Unione bancaria al fine del conseguimento dell'Unione economica e monetaria piena e profonda.

Il completamento dell'Unione bancaria richiede l'attuazione della normativa già approvata¹⁹ e ulteriori misure volte al rafforzamento della stabilità finanziaria. In particolare, la Commissione europea ha presentato una proposta legislativa²⁰ sui primi passi verso un sistema europeo comune di garanzia dei depositi con l'obiettivo di creare un sistema più europeo scollegato dai sistemi nazionali, e dare più sicurezza ai depositi dei cittadini, indipendentemente dall'ubicazione geografica.

Un'altra priorità fondamentale, oltre al completamento dell'Unione bancaria, è infine l'Unione dei mercati dei capitali.

La Commissione europea, il 30 settembre 2015, ha presentato al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, il “Piano di azione per l'Unione dei mercati dei capitali”²¹, il quale si articola nei seguenti principi fondamentali: sbloccare maggiori investimenti dall'UE e dal resto del mondo; collegare meglio i finanziamenti ai progetti di investimento in tutta l'UE; rendere il sistema finanziario più stabile; approfondire l'integrazione finanziaria e aumentare la concorrenza. Secondo la Commissione europea, l'Unione dei mercati dei capitali rafforzerà il collegamento tra risparmio e crescita, darà più scelta e migliori rendimenti a consumatori e investitori e offrirà alle imprese maggiori opzioni di finanziamento nelle varie fasi del loro sviluppo.

Nella primavera del 2017, la Commissione europea presenterà un Libro bianco che, partendo dai progressi compiuti nella fase 1, delineerà le tappe successive necessarie per completare l'Unione economica e monetaria nella fase 2 (“completare l'UEM”).

¹⁷ COM(2015)602 del 21 ottobre 2015.

¹⁸ COM(2015)603 del 21 ottobre 2015.

¹⁹ - Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio.

- Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 relativa ai sistemi di garanzia dei depositi.

- L'Accordo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico del 14 maggio 2014 è entrato in vigore il 1° gennaio 2016.

²⁰ COM(2015)586 “Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi” del 24 novembre 2015.

²¹ COM(2015)468.

PARTE SECONDA

LE ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE

LA GESTIONE DEL DEBITO PUBBLICO

“L'elevato debito pubblico è una delle maggiori fonti di vulnerabilità dell'economia italiana, la quale, date le sue grandi dimensioni, è considerata di rilevanza sistemica per i mercati mondiali.”

La Commissione Europea apre con questa affermazione la ricognizione del debito pubblico italiano nel *Country Report* 2015 dedicato al nostro paese, esprimendo in modo efficacemente sintetico qual è la fonte principale della preoccupazione che permea i giudizi delle istituzioni europee sulla finanza pubblica italiana.

Il debito pubblico dell'Italia non è certo nuovo a questo tipo di attenzione, essendo da molti anni uno tra i più alti dei paesi avanzati. Tuttavia, è evidente che nel momento attuale le condizioni si presentano particolarmente difficili. La crisi finanziaria e la lunga recessione hanno incrementato notevolmente il livello di debito e hanno allungato il tempo richiesto per il suo rientro, nella misura in cui sono peggiorate le prospettive di crescita economica e inflazione, configurando, in sintesi, una situazione in cui gli squilibri macroeconomici si rafforzano a vicenda. La combinazione di alto livello di debito pubblico, bassa crescita del prodotto e della produttività, bassa competitività, rendono più instabile il sentiero del rapporto debito/Pil e ne aumentano la vulnerabilità a *shock* negativi ponendo a rischio la sostenibilità delle nostre finanze pubbliche. Sostenibilità fiscale e debito pubblico sono strettamente collegati. Un trend crescente o un rapporto debito/Pil che permane su elevati livelli genera rischi di liquidità e quindi di sostenibilità.

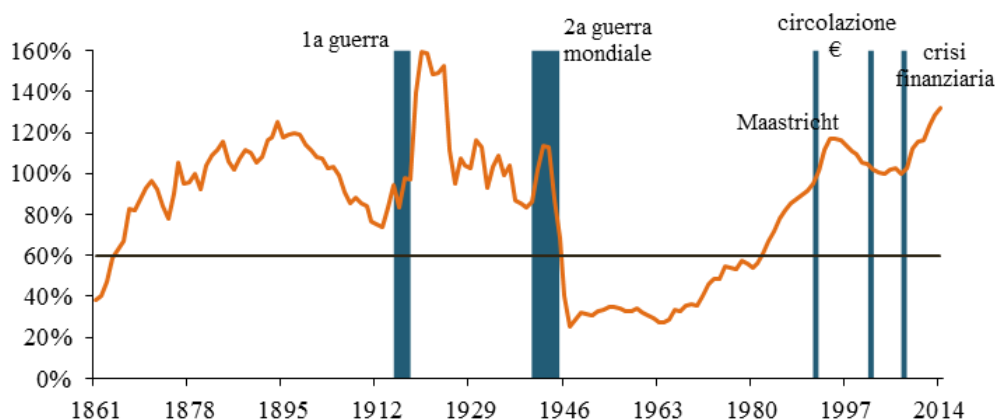
In questo approfondimento si prenderanno in esame i principali strumenti per l'analisi standard sul debito e la qualificazione/quantificazione dei rischi ad esso correlati. La ricognizione farà riferimento sia all'evoluzione del debito e alle sue determinanti, sia ai principali indicatori di sostenibilità individuati nel *framework* DSA (*Debt Sustainability Analysis*) messo a punto dalla Commissione europea.

CENNI STORICI

1. Per ricordare come si è caratterizzato il debito pubblico dell'Italia nella storia richiamiamo alcuni dati. Il grafico 1 ne riporta l'evoluzione dall'unificazione a oggi, in termini di rapporto sul prodotto. Da essa si evince, da un lato, che gli alti livelli sperimentati nei decenni più recenti non sono un unicum, anzi; l'unica fase con debito stabile a livelli bassi è il periodo tra la fine della seconda guerra mondiale e la fine degli anni sessanta, e appare come un'anomalia. Su 153 osservazioni disponibili l'incidenza del debito sul Pil è stata superiore al 100 per cento in 65 anni, e in 114 anni superiore al 60 per cento; il livello medio è 132 per cento, 122 per cento senza considerare i picchi delle due guerre mondiali.

GRAFICO 1

DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE/PIL



Fonte: Banca d'Italia¹ e Istat

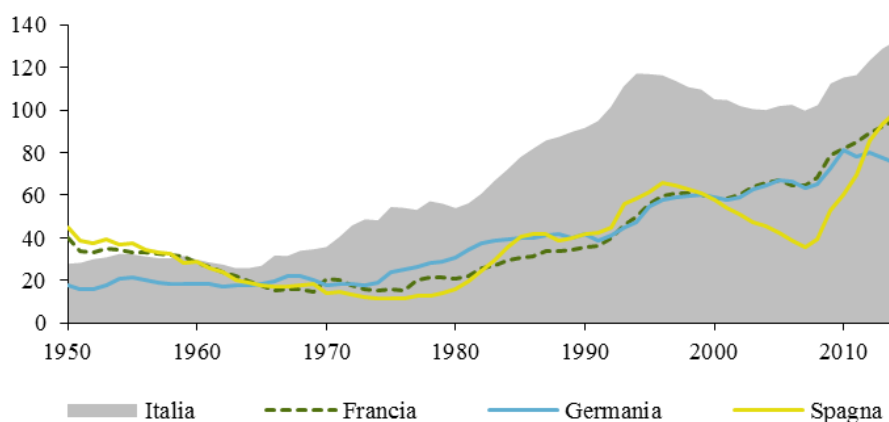
D'altra parte, però, è anche chiaro come per molti versi le condizioni attuali rappresentino una situazione eccezionale. Il livello raggiunto così come la rapidità dell'incremento registrato sono eventi che in passato si erano registrati solo in prossimità delle guerre; eventi seguiti, in entrambi i casi, da una discesa brusca quanto il rialzo e determinata anch'essa da fattori straordinari: il condono del debito contratto verso i governi alleati negli anni '20 e l'altissima inflazione negli anni successivi la seconda guerra mondiale. Al contrario di quanto si prospetta per il momento attuale, in cui il rientro del debito dovrebbe avvenire in modo del tutto graduale.

A partire dai primi anni settanta il rapporto debito/Pil italiano è salito gradualmente ma progressivamente per 25 anni, fino al picco del 117 per cento registrato nel 1995, cumulando 81 punti percentuali, mediamente 3,2 punti ogni anno. Inizialmente è stato il sostegno all'economia durante le crisi petrolifere la causa principale dell'aumento di debito, mentre dagli anni ottanta hanno pesato soprattutto l'aumento dei tassi di interesse, dopo il "divorzio" fra Tesoro e Banca d'Italia, e la riduzione delle entrate fiscali per politiche espansive e l'aumento dell'evasione. Dopo il 1995, lo sforzo di consolidamento per rispettare i parametri di Maastricht ha avviato un periodo relativamente lungo di riduzioni successive fino a riportare al 100 per cento il rapporto debito/Pil.

¹ Maura Francese e Angelo Pace, Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica, Banca d'Italia, QEF 31, ottobre 2008.

GRAFICO 2

IL RAPPORTO DEBITO/PIL (IN %), CONFRONTO TRA PAESI EUROPEI



Fonte: elaborazioni su dati FMI e Eurostat

Anche rispetto ai principali partner europei l'Italia si caratterizza come un paese ad alto debito per gran parte della sua storia. Il confronto dei trend storici mostra che se da un lato anche negli altri paesi europei il rapporto debito/Pil ha sperimentato un trend tendenziale di crescita dal dopoguerra a oggi, dall'altro tale crescita si è avviata più tardi ed è stata meno intensa di quanto avvenuto nel nostro paese (grafico 2).

Nel 2002, anno di avvio della circolazione dell'euro, in Italia il debito si attestava poco sotto il 102 per cento del Pil, superiore di 35 punti percentuali al livello medio dell'area euro, 45 punti percentuali se consideriamo il gruppo dei paesi più grandi, Francia, Germania e Spagna. Ci sono alcune eccezioni; come noto, il Belgio negli anni ottanta e novanta ha registrato debiti più alti di quello italiano e così la Grecia dagli anni duemila. Tuttavia, la persistenza degli incrementi e la difficoltà ad attuare un percorso di rientro duraturo, come avvenuto invece in Belgio, hanno reso l'alto debito una caratteristica strutturale della nostra finanza pubblica. La moneta unica e la capacità di gestione finanziaria del debito hanno, evidentemente, impedito negli anni che ad esso si associassero crisi finanziarie.

Tuttavia, il confronto, se condotto sull'evoluzione del debito dagli anni novanta a oggi, mette in evidenza come in Italia la crescita complessiva sia stata relativamente più piccola. Tra il 1990 e il 2014 il rapporto tra debito e Pil è più che raddoppiato per Spagna e Francia (rispettivamente da 42,7 a 99,3 per cento e da 35,2 a 95,6 per cento), ed è incrementato del 72 per cento in Germania (da 42,3 a 74,9 per cento). Su questa crescita, e sulla diversa intensità sperimentata dai paesi, ha naturalmente giocato un ruolo determinante la crisi iniziata nel 2007.

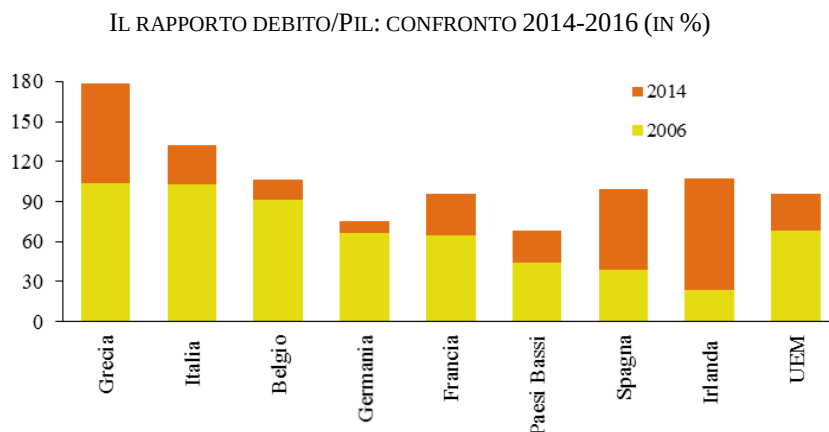
ALL'INDOMANI DELLA CRISI

2. La recessione, la crisi dei debiti sovrani e il conseguente aumento del costo del debito, i salvataggi bancari, le risorse destinate a politiche di sostegno sia agli operatori interni sia per la stabilità dell'area, si sono riflessi in un aumento di debito pubblico che

per il totale dell'UEM è stato di 28 punti percentuali di prodotto, lasciando una pesante eredità per lo spazio concesso alle politiche di bilancio europee in futuro.

Il grafico 3 presenta una stilizzazione di questa eredità.

GRAFICO 3



Fonte: Ameco

L'istogramma è il rapporto debito/Pil a fine 2014; la parte chiara è il livello registrato alla fine del 2006, quella più scura è l'incremento intercorso da allora. L'Irlanda ha subito l'aumento maggiore, e anche Grecia e Spagna hanno registrato aumenti ben superiori a quelli medi dell'area, mentre Germania e Belgio risultano i paesi meno colpiti tra quelli considerati. L'incremento registrato dal debito italiano è di poco superiore di quello dell'UEM nel suo complesso.

La crisi ha modificato in misura rilevante le posizioni della gran parte dei paesi europei, anche in termini relativi, in un contesto di esplosione dei debiti pubblici condiviso anche fuori dall'Europa.

Ciò ha peggiorato le valutazioni sulla sostenibilità delle stesse finanze pubbliche.

Da un lato, infatti, per identificare la sostenibilità del debito non è in generale possibile definire un livello superiore, che può variare tra paesi e nel tempo. La capacità di sostenere un livello alto di debito dipende da molteplici fattori, tra cui il grado di sviluppo dei mercati finanziari, la fiducia nella capacità del governo di implementare riforme strutturali, il grado sistemico di avversione al rischio e l'attrattiva degli investimenti alternativi ai titoli pubblici.

Tuttavia, è evidente che alti livelli di debito sono associati a maggiori rischi poiché producono vulnerabilità²; la maggiore esposizione alle turbolenze dei mercati e alle variazioni dei tassi di interesse innescate dalla variazione delle condizioni macroeconomiche può portare a crisi di fiducia, aumenta i costi finanziari per il governo e questi maggiori costi si trasmettono anche alle condizioni dell'indebitamento per famiglie e imprese, influenzando negativamente consumi e investimenti. La storia più recente lo ha dimostrato, facendo emergere in modo chiaro che i rischi per la sostenibilità non derivano solo da fattori di lungo periodo.

Lo scenario di bassa crescita e bassa inflazione che si delinea per il prossimo futuro rendono più ardua la sfida di riportarsi verso le posizioni pre-crisi. Ciò ha anche

² Eggertsson, G. e Krugman, P. (2012), *Debt, Deleveraging, and the Liquidity Trap*, The Quarterly Journal of Economics, Volume 127, Issue 3.

stimolato il dibattito, avviatosi nella letteratura economica nel 2010, sul legame tra livello del debito pubblico e crescita economica. Studi empirici hanno confermato tale legame³ pur non giungendo a conclusioni univoche sulla direzione del nesso di causalità tra un elevato debito pubblico e la crescita del Pil⁴. In generale, si può comunque ritenere che politiche di consolidamento possano migliorare le prospettive di crescita nel medio periodo mentre gli effetti di breve termine dipendono dalle modalità con cui viene perseguito.

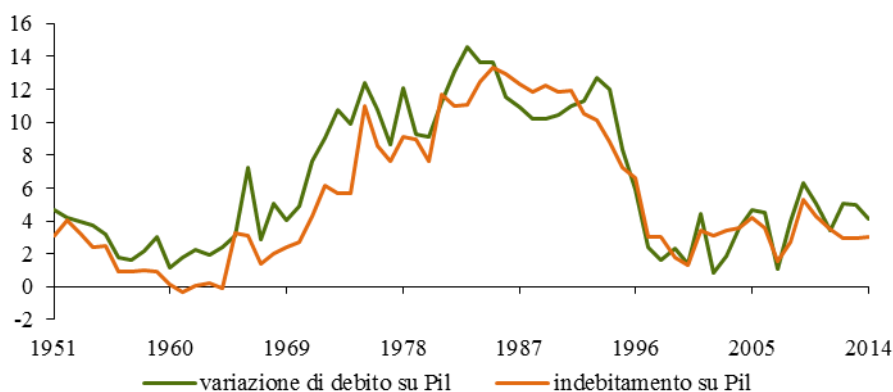
GLI STRUMENTI PER L'ANALISI DEL DEBITO

L'evoluzione dello stock del debito

3. Analisi delle componenti. La variazione nel livello del debito in un determinato anno è pari alla somma dell'indebitamento netto e dell'Aggiustamento *stock-flussi*, di cui l'acquisizione netta di attività finanziarie rappresenta la componente principale (v. Appendice 1). Un primo passo per guardare all'evoluzione del debito riguarda generalmente il peso relativo di queste due poste principali.

GRAFICO 4

VARIAZIONE DEL DEBITO E INDEBITAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(IN % DEL PIL)



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia e Istat

³ In particolare, Reinhart-Rogoff (2010), *Growth in a Time of Debt*, American Economic Review: Papers and Proceedings, 100; Cecchetti, Mohanty, Zampolli (2011), *The real effects of debt*, BIS Working Papers, No 352.

⁴ Per una sintesi del dibattito, si veda Catalano M., Pezzolla E., Tomasini S., *Debito pubblico e crescita economica: quale aiuto dalla vendita di asset?*, Prometeia, Rapporto di Previsione ottobre 2012. Una causalità, soprattutto via minori investimenti e dunque minore produttività, è evidenziata in Kumar M.S., Woo J. (2010), *Public Debt and Growth*, IMF Working Paper, WP/10/174; al contrario in Panizza U. e Presbitero A.F. (2012), *Public Debt and Economic Growth: is there a causal effect?*, Mofir Working Paper, n. 65, IMF, *The good, the bad, and the ugly: 100 years of dealing with public debt overhangs*, Cap. 3, October 2012 sono altri i fattori che entrano in gioco (politiche monetarie che accompagnano i piani di rientro del debito, andamento del cambio, carattere delle misure di rientro, contesto esterno).

Come evidenziato dal grafico 4, che pone a confronto l'evoluzione dell'indebitamento netto e quella della variazione del debito (entrambi in percentuale del Pil), il peso delle poste di raccordo⁵ fra i due indicatori non è marginale.

4. L'Aggiustamento stock-flussi (ASF). Nel passato la componente dell'Aggiustamento stock-flussi ha generalmente contribuito ad aumentare il debito.

La variazione di debito è stata infatti prevalentemente superiore all'indebitamento netto; se consideriamo il periodo 1951-2014, riportato nel grafico 4, su 64 osservazioni vediamo che solo in 13 anni il debito è aumentato in misura inferiore al saldo del conto economico delle Amministrazioni pubbliche; in particolare, nella seconda parte degli anni ottanta, negli anni 96-98 in corrispondenza dell'ingresso nell'UEM, e nel 2002 e 2003.

Negli anni successivi all'ingresso nell'area euro, le poste che hanno influenzato il debito ma non l'indebitamento hanno avuto un peso in aumento del debito di circa 0,3 punti percentuali di Pil mediamente ogni anno nel periodo 1998-2014; a tale risultato ha contribuito soprattutto l'acquisizione netta di attività finanziarie, che ha avuto negli anni prevalentemente segno positivo, andando a incrementare il debito per circa lo 0,8 per cento del Pil in media ogni anno.

In soli tre anni si sono registrati segni negativi, 2003, 2007 e 2011; un risultato che è stato determinato, in tutti e tre i casi, da un decumulo di attività liquide connesse con la riduzione delle disponibilità del Tesoro presso la Banca d'Italia per circa 12 miliardi di euro nel 2003 e circa 5/6 miliardi nel 2007 e 2011, cui si è aggiunto un cospicuo incasso da privatizzazioni nel 2003 (16 miliardi, connesse prevalentemente con la trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni, pari a 12 miliardi).

5. Il ruolo dell'ASF negli anni della crisi. Se si guarda in modo più dettagliato al periodo della crisi emerge che le poste finanziarie hanno determinato quasi un quarto dell'incremento di debito registrato.

Negli otto anni considerati (2007-2014) l'aumento cumulato di debito è stato pari a 548 miliardi di euro, mediamente 4,2 punti percentuali di Pil ogni anno; di questi, 421 miliardi di euro sono la somma cumulata dei disavanzi del conto economico delle Amministrazioni pubbliche (mediamente il 3,3 per cento del Pil ogni anno), mentre 121 miliardi derivano dall'impatto delle poste finanziarie.

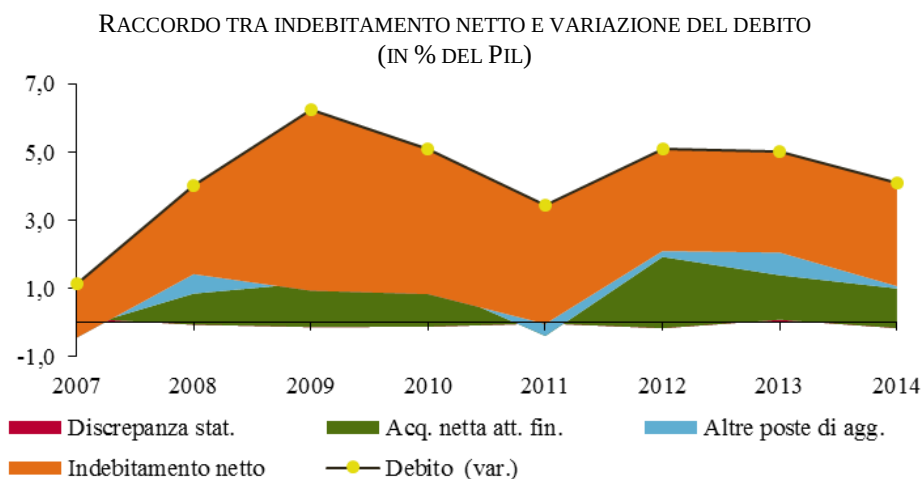
⁵ Il Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi richiede che esse vengano esplicitate in tavole da presentare due volte l'anno alla Commissione europea.

Le componenti principali in cui vengono aggregate sono l'Acquisizione netta di attività finanziarie e Altre poste di aggiustamento. Tra le prime figurano Monete e depositi, Titoli, Prestiti (suddivisi in Concessioni e Rimborsi, a breve e a medio termine), Azioni e altre partecipazioni (Investimenti netti di portafoglio, Acquisizioni (+) e Dismissioni (-), Derivati finanziari, Crediti dovuti a Differenze competenza-cassa sulle entrate, Altre attività finanziarie. Tra le Altre poste di aggiustamento rientrano (*Council Regulation 479/2009*, come modificato da *Council Regulation (EU) No 679/2010* e da *Commission Regulation (EU) No 220/2014*) alcune rettifiche per tenere conto delle variazioni di volume che derivano da guadagni e perdite in conto capitale e in particolare: Passività nette in strumenti finanziari derivati, Differenza competenza-cassa sulle uscite e sugli interessi passivi, Emissioni e rimborsi di debito sopra/sotto la pari, Rivalutazioni e svalutazioni di passività in valuta, Variazioni di classificazione, Altre variazioni di volume di passività finanziarie. Infine, è individuata una discrepanza statistica principalmente attribuibile alla discrepanza tra i conti finanziari e i conti non finanziari.

Dato il livello di fine 2006, al netto del contributo di queste voci, il debito pubblico si sarebbe attestato al 124 per cento del Pil, contro il 132,3 per cento effettivo.

Il grafico 5 ne fornisce uno spaccato da cui emerge come esse siano state relativamente importanti soprattutto negli anni 2012-2013, quando l'aumento di debito è stato quasi doppio rispetto all'indebitamento. Nel 2012 esso ha scontato l'acquisizione di attività finanziarie per circa 34 miliardi di euro (il 2,1 per cento del Pil), che riflette l'incremento di circa 30 miliardi dei prestiti agli Stati membri dell'UEM. Nel 2013 l'aumento delle attività finanziarie è stato sempre importante, ma in misura ridotta: 21 miliardi di euro, di cui 12 da concessione di prestiti, anche in questo caso da ricondursi ai sostegni ai paesi UEM. Ad esso si è sommato un maggiore impatto delle poste di aggiustamento cassa-competenza, che hanno risentito dell'accelerazione dei pagamenti dei debiti arretrati ai fornitori delle pubbliche amministrazioni.

GRAFICO 5



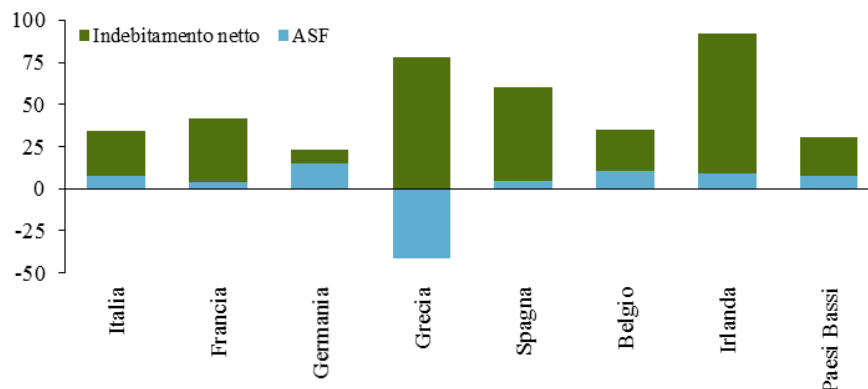
Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia e Istat

Quanto registrato nella contabilizzazione del debito italiano si riscontra generalmente anche negli altri paesi europei. Il grafico 6 riporta la disaggregazione dell'aumento di debito pubblico tra indebitamento e poste finanziarie nel periodo 2007-14 per il sottogruppo di paesi già richiamato in precedenza.

Tra i paesi considerati Germania e Grecia appaiono come *outliers*. Il primo perché la maggior parte dell'aumento di debito che si è osservato è stato determinato non dai risultati di bilancio ma dalle poste finanziarie, che hanno registrato gli esborsi per i sostegni agli altri paesi dell'area ma anche quelli per il sistema bancario tedesco. Al contrario, in Grecia l'impatto dell'aggiustamento *stock* flussi si è tradotto in una notevole riduzione di debito, che riflette la ristrutturazione decisa nel 2012. In questo quadro, l'Italia appare in una posizione intermedia: nonostante le difficoltà associate alla gestione della finanza pubblica e nonostante la recessione e la crisi dei debiti sovrani abbiano colpito il nostro paese in misura rilevante, l'accumulo di debito è stato relativamente basso, in linea con la media dell'area come più sopra ricordato, e il controllo dei livelli di disavanzo emerge in modo evidente, soprattutto se si considera il peso che su questo hanno avuto gli esborsi sul debito pregresso.

GRAFICO 6

AUMENTO CUMULATO DEL DEBITO TRA IL 2007 E IL 2014, CONTRIBUTI DI INDEBITAMENTO
E AGGIUSTAMENTO STOCK FLUSSI – CONFRONTO TRA PAESI EUROPEI
(IN % DEL PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Ameco e Istat

6. Gli scarti di emissione. Il saldo delle voci di rettifica cassa-competenza che compongono le Altre poste di aggiustamento (rappresentate dall'area azzurra nel grafico 5) nel complesso ha avuto un impatto modesto sul debito italiano; se si escludono il 2008 e il 2013, la media degli effetti finanziari ad esse associate è pari a zero. In questo saldo, tuttavia, rientrano anche gli scarti di emissione sui titoli pubblici, che meritano un breve cenno.

Negli anni della crisi essi hanno, infatti, avuto un peso non trascurabile, a conferma del costo che comporta gestire un livello di debito alto e il suo rifinanziamento in momenti di tensione, costo che si riflette non soltanto sul flusso di interessi passivi registrati nei dati di contabilità.

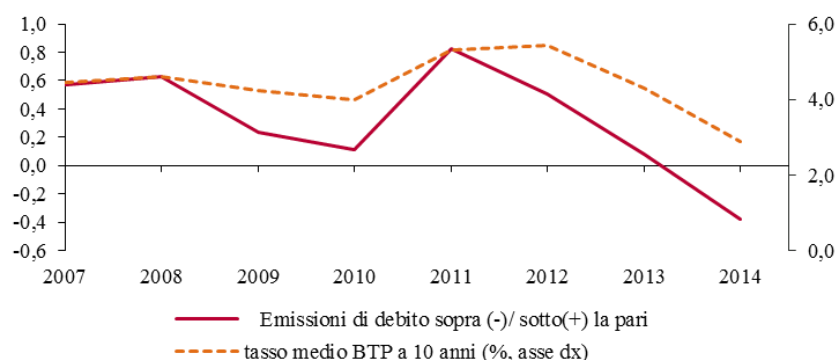
Nel grafico 7 è riportato il trend del valore degli scarti di emissione durante la crisi insieme a quello del tasso medio sui titoli governativi a 10 anni in circolazione.

Negli anni 2007-2013 le emissioni di titoli pubblici sotto la pari hanno comportato un accumulo di debito di 2,9 punti percentuali di prodotto, pari a 47,8 miliardi di euro, con effetti particolarmente elevati negli anni 2011 e 2012 quando la crisi dei debiti sovrani ha spinto lo spread sui livelli massimi, sopra i 500 punti base alla fine del 2011 e 396 punti base nella media del 2012, portando il tasso medio sullo *stock* di Btp a 10 anni al 5,4 per cento medio nei due anni. Solo in quel biennio le emissioni sotto la pari sono costate circa 22 miliardi di euro in termini di maggiore debito, lo 0,7 per cento del Pil ogni anno.

La rapida caduta dei rendimenti avviata dalla seconda metà del 2013 ha portato a invertire il segno degli scarti di emissione nel 2014, quando si è registrato un effetto a riduzione del debito per circa 6 miliardi di euro, corrispondenti allo 0,4 per cento del Pil.

GRAFICO 7

SCARTI DI EMISSIONE (IN % DEL PIL) E TASSO A MEDIO LUNGO TERMINE TITOLI DI STATO



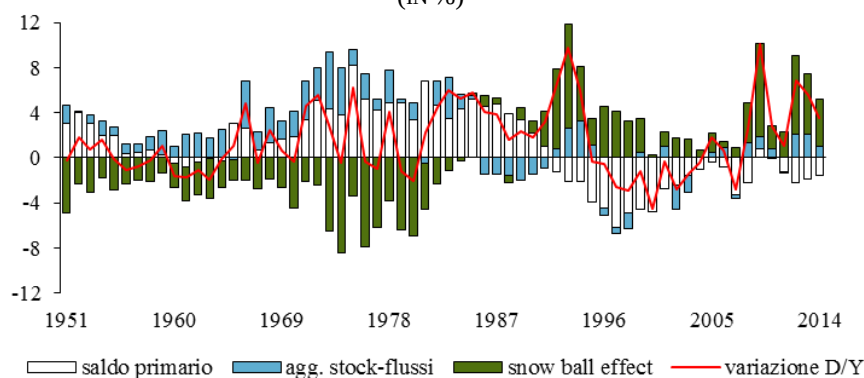
Fonte: elaborazioni su dati Thomson Reuters e Istat

Variazione del rapporto debito/Pil

7. La dinamica del livello di debito è integrata dall'analisi dell'evoluzione del rapporto debito/Pil, l'indicatore di riferimento per la finanza pubblica. Il riferimento all'equazione dinamica del rapporto debito/Pil è un efficace e consolidato strumento di analisi nella misura in cui, quantificando l'impatto che deriva dai fattori di fondo (crescita, costo medio del debito, saldo primario di bilancio), fornisce una indicazione sintetica di quale è l'origine delle spinte alla divergenza/convergenza del debito.

8. *La storia.* Il grafico 8 illustra il contributo delle diverse determinanti dal 1951. Da essa emerge chiaramente come gli anni novanta segnino una discontinuità nelle dinamiche di fondo del debito. Fino ad allora esso aumenta regolarmente riflettendo principalmente il cumularsi dei disavanzi primari, che si attestano mediamente al 2,3 per cento del Pil ogni anno, e l'aggiustamento *stock/flussi*. L'impatto differenziale onere medio del debito-crescita del Pil è invece positivo o molto piccolo, segnalando che le condizioni di crescita sono tali da più che neutralizzare il costo del finanziamento del debito.

GRAFICO 8

DETERMINANTI DELLA VARIAZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL
(IN %)

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e Istat

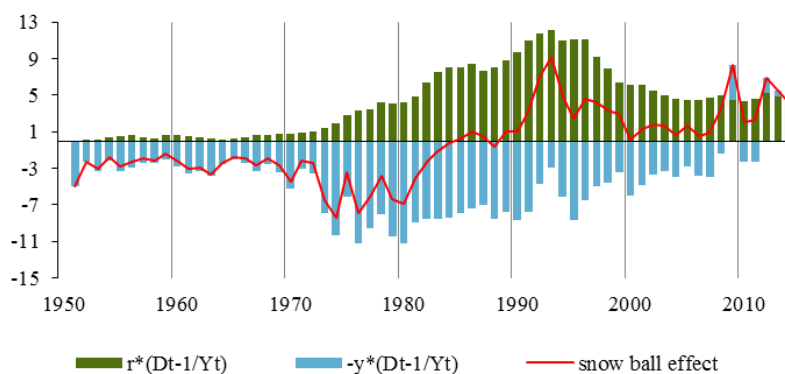
A partire dagli anni novanta, il risanamento dei conti pubblici prima e il dividendo dell'euro poi riportano decrescente il rapporto debito/Pil e i contributi delle determinanti si invertono. Il saldo di bilancio è in avanzo e agisce in riduzione mentre il divario fra l'onere medio del debito e la crescita del Pil è sempre meno favorevole, comportando progressivi accumuli di debito.

Il grafico 9 mette in rilievo l'impatto dello *snow ball*, presentandone la scomposizione nei due fattori che lo determinano: effetto della spesa per l'onere debito pregresso e effetto della crescita del prodotto. Come emerge dal grafico, l'inversione del segno di questa determinante è guidata inizialmente dal progressivo aumento degli interessi passivi: il costo medio reale del debito arriva ai livelli massimi dell'8 per cento nel 1992 e 1993; successivamente, invece, gli effetti favorevoli dell'ingresso nell'euro sui tassi di interesse e sul costo del debito (il costo medio reale scende fino al 2-3 per cento) saranno neutralizzati dalla prolungata bassa crescita.

Dopo il 1997 il guadagno in termini di minori pressioni sull'aumento del debito è stato notevole; se negli anni 1990-1996 il finanziamento del debito pregresso spiega mediamente 10,9 punti percentuali di aumento del rapporto debito/Pil ogni anno, esso è sceso a 7,8 punti percentuali negli anni novanta successivi all'ingresso nell'euro, a 5 nella media degli anni 2000 e a 4,8 nell'ultimo quadriennio. Nel contempo, però, la crescita media del prodotto nominale si è anch'essa ridotta, portandosi dal 7 per cento medio annuo della prima metà degli anni novanta, al 2,9 per cento medio degli anni 2000 e allo 0,1 per cento degli ultimi quattro anni.

GRAFICO 9

SNOW BALL EFFECT: SCOMPOSIZIONE EFFETTO INTERESSI ED EFFETTO CRESCITA
(IN %)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e Istat

La tavola 1 espone in altro modo quanto descritto dai grafici, riportando l'impatto delle determinanti cumulato nei decenni; per gli anni duemila, viene distinto quanto accaduto prima della crisi e negli anni della crisi (dal 2007 al 2014) e per quest'ultimo periodo è presentato un confronto con i dati aggregati per l'Area Euro.

L'aumento cumulato del rapporto debito/Pil è stato particolarmente rilevante negli anni ottanta. Negli anni novanta, a fronte di una combinazione particolarmente sfavorevole dell'impatto differenziale costo medio/crescita, il consolidamento dei conti pubblici consente di cumulare oltre 26 punti percentuali di avanzi primari in termini di

Pil, sulla spinta della necessità di contrastare la crisi valutaria, prima, e di creare le condizioni per l'ingresso nell'euro, poi.

TAVOLA 1

VARIAZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PII E SUE DETERMINANTI
(PUNTI PERCENTUALI - VALORI CUMULATI DEL PERIODO)

	Italia							Area Euro
	1951-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-06	2007-14	2007-14
Variazione debito/Pil	2,7	2,1	20,5	33,7	19,8	-7,1	29,8	28,8
Saldo primario/Pil	15,9	7,5	45,9	44,4	-26,2	-13,7	-11,6	7,6
<i>Snow ball effect</i>	-22,7	-25,2	-51,5	-12,4	42,8	7,8	33,5	13,1
Agg. stock -flussi	9,5	19,8	25,7	1,7	3,2	-1,3	7,9	8,1

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Istat, Ameco

Nel periodo successivo (2000-2006) il rapporto debito/Pil scende, di 7 punti percentuali complessivamente. Una riduzione che è stata spesso giudicata troppo limitata, considerando che i bassi tassi di interesse e i dividendi della crescita non sono stati “adeguatamente” destinati alla riduzione del debito pubblico. In una certa misura ciò si legge nei dati della tavola: il dividendo dell'euro si sintetizza nel calo da 42,8 a 7,8 punti percentuali della cumulata decennale dello *snow ball effect*, il cui impatto scende dal 4,3 per cento medio annuo del decennio 1990-1999 all'1,1 per cento medio annuo del periodo 2000-2006. A fronte di questo cospicuo alleggerimento per il debito tuttavia, si registra un relativo calo anche dell'avanzo primario ad indicare un allentamento della *fiscal stance* (in presenza di una fase ciclica positiva) che ha neutralizzato una parte del consolidamento raggiunto negli anni precedenti. Tuttavia, il contributo del saldo primario resta comunque rilevante, 2 per cento medio annuo a fronte del 2,6 per cento medio del decennio precedente.

9. Gli anni della crisi. Anche negli anni di crisi il saldo primario ha dato un apporto non marginale alla riduzione del rapporto debito/Pil, -11,6 punti percentuali, e questo rappresenta un risultato particolarmente virtuoso se confrontato con quanto avvenuto negli altri paesi europei. La crisi di fiducia e la necessità di mantenere il controllo dei conti pubblici hanno ridotto al minimo gli spazi per politiche contro-cicliche, seguite invece in altri paesi. Pertanto, se l'aumento complessivo di debito in Italia è stato simile a quello registrato nell'area nel suo complesso, il peso relativo delle determinanti è risultato invece molto diverso. Nel nostro paese è stato determinante lo *snow ball effect*, riflettendo la maggiore profondità della recessione e il basso tasso di inflazione insieme al maggiore costo del debito pubblico; nel confronto con l'area euro l'aumento di debito che esso ha comportato è circa tre volte superiore in Italia. Per contro, la componente del saldo primario, che ha ridotto il debito nel caso italiano, ha invece contribuito ad innalzare quello dell'area per 5,8 punti percentuali cumulati.

LA POSIZIONE DEL DEBITO ITALIANO

Un confronto con gli altri paesi europei

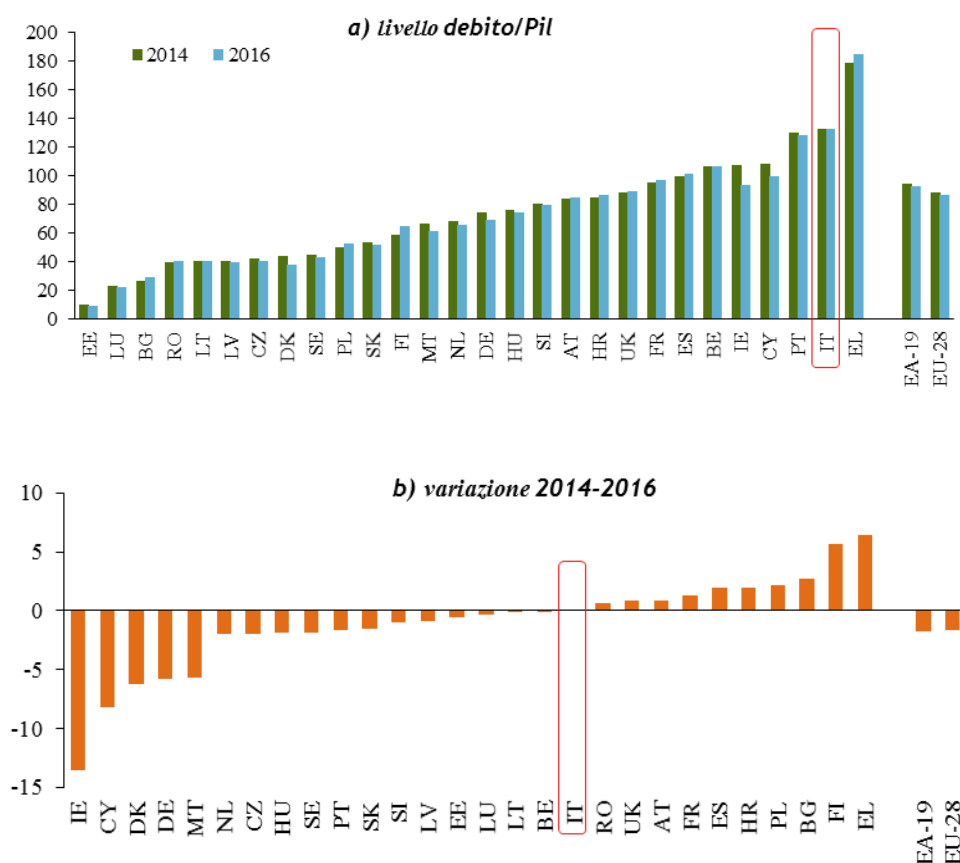
10. Nel 2014 il rapporto debito/Pil in Italia è stato pari al 132,3 per cento, secondo solo a quello della Grecia tra i 28 paesi dell'Unione europea (grafico 10 e tavola 2)

Nelle proiezioni al 2016 della Commissione europea per il debito dell'Area euro, così come per l'Unione europea nel suo complesso, il debito è previsto scendere solo marginalmente dai valori di picco del 2014. Riduzioni significative si hanno infatti solo in pochi paesi e tra i nostri principali partner solo in Germania.

Per l'Italia la Commissione prevede che dopo l'ulteriore incremento atteso per l'anno in corso (132,8 per cento del Pil), il debito si attesterà nel 2016 al 132,4 per cento, appena sopra il livello registrato nel 2014 e superiore rispetto a quanto stimato dal Governo nel Documento Programmatico di Bilancio (DPB 2016, pubblicato nell'ottobre 2015), che indica un livello pari al 131,4 per cento nel 2016; una differenza che riflette risultati meno favorevoli in termini di avanzo primario e di incassi da privatizzazioni.

GRAFICO 10

RAPPORTO DEBITO/PIL NEGLI STATI MEMBRI DELL'UE (VALORI %)



Fonte: European Commission; Winter Forecast 2016

Guardando le determinanti, l'evoluzione del rapporto debito/Pil negli anni considerati sconta in Italia un apporto decisamente positivo dall'avanzo primario (di molto superiore a quello previsto per l'area euro nel suo complesso) che, insieme a un piccolo effetto a riduzione delle poste di aggiustamento *stock-flussi* consente di bilanciare l'effetto ancora negativo dovuto alla combinazione interessi-crescita che determina lo *snow ball effect*.

Se pure inferiore a quanto registrato nel più recente passato, nel confronto con gli altri paesi emerge come questo fattore sia in prospettiva eccezionalmente negativo per l'Italia: 3,7 punti percentuali di Pil a fronte di -0,6 per l'area euro nel suo complesso, -0,1 in Francia e -2,1 in Germania; ciò conferma il fatto che i risultati di bilancio continuano a essere più virtuosi della media, ma non possono tradursi, in questo scenario di crescita, in riduzioni di debito per l'alto livello del debito stesso e del suo costo.

TAVOLA 2

RAPPORTO DEBITO/PIL E COMPOSIZIONE DELLA VARIAZIONE PREVISTA NEGLI STATI MEMBRI UE

	Rapporto debito/Pil (%)				Variazione debito/Pil	Variazione 2014-16 dovuta a:		
	2013	2014	2015	2016	2014-16	Saldo primario	Contributo interessi-crescita	Stock-flow adjustment
BE	105,1	106,7	106,1	106,6	0,0	0,1	0,1	-0,2
DE	77,4	74,9	71,6	69,2	-5,8	-3,6	-2,1	0,0
EE	9,9	10,4	10,1	9,8	-0,6	-0,6	-0,5	0,5
IE	120,0	107,5	98,4	93,9	-13,6	-3,3	-8,7	-1,6
EL	177,0	178,6	179,0	185,0	6,4	3,0	11,2	-7,8
ES	93,7	99,3	100,7	101,2	1,9	2,5	-1,4	0,8
FR	92,3	95,6	96,2	96,8	1,3	3,0	-0,1	-1,7
IT	128,8	132,3	132,8	132,4	0,1	-3,2	3,7	-0,4
CY	102,5	108,2	108,4	99,9	-8,2	-4,9	3,4	-6,8
LV	39,1	40,8	36,7	39,9	-0,9	-0,2	-0,4	-0,2
LT	38,8	40,7	42,7	40,6	-0,1	-1,2	1,3	-0,3
LU	23,4	23,0	21,3	22,7	-0,3	-1,5	-2,1	3,2
MT	68,5	66,9	64,0	61,2	-5,7	-2,3	-3,6	0,2
NL	67,9	68,2	66,8	66,2	-2,0	1,5	-1,3	-2,2
AT	80,8	84,2	85,9	85,1	0,9	-1,3	0,0	2,2
PT	129,0	130,2	129,1	128,5	-1,6	-1,7	1,5	-1,4
SI	70,8	80,8	83,5	79,8	-1,0	-0,5	1,6	-2,1
SK	54,6	53,5	52,3	51,9	-1,5	1,7	-0,5	-2,8
FI	55,6	59,3	62,7	65,0	5,7	3,8	0,7	1,2
EA-19	93,4	94,5	93,5	92,7	-1,7	-0,6	-0,6	-0,6
EU-28	87,2	88,6	87,2	86,9	-1,7	0,1	-1,6	-0,2

Fonte: European Commission, Winter Forecast 2016

LE REGOLE DEL *FISCAL COMPACT*

11. Per l'Italia, che è uscita nel 2012 dalla Procedura per disavanzi eccessivi avviata nel 2009, la regola sul debito prevista dal *Fiscal compact* diviene operativa pienamente dal 2016, mentre nel triennio 2013-2015 il nostro Paese sottostà alle regole relative al periodo di transizione, ovvero il rispetto dell'aggiustamento lineare e costante (MLSA) di convergenza verso il *benchmark* del debito (v. Appendice 3).

Tale aggiustamento avrebbe richiesto un miglioramento del saldo strutturale dello 0,7 per cento del Pil annuo nel triennio. Come evidenziato, il rispetto dei parametri avrebbe implicato in ogni anno una correzione addizionale, quantificata nel 2015 in 1,2 punti percentuali di Pil, che si aggiunge dunque ai 0,3 punti percentuali programmati: essa riflette lo scostamento rispetto agli obiettivi dei risultati conseguiti, inferiori alle richieste per 0,9 punti percentuali di Pil nei due anni 2013-2014 (in sostanza, quanto non conseguito nell'anno t viene riportato all'anno $t+1$ e così via) e di circa 0,4 nell'esercizio appena trascorso.

TAVOLA 3

MLSA E VARIAZIONE STRUTTURALE NECESSARIA AL RISPETTO DELLA REGOLA DEL DEBITO
(Scenario programmatico, Nota di aggiornamento Def 2015)

	2013	2014	2015
Minimum linear structural adjustment (a)	0,7	0,7	0,7
Variazione ereditata dall'anno precedente (b)		0,2	0,9
Variazione programmata del saldo strutturale (c)	0,5	0	0,3
Ulteriore variazione necessaria (d)=(a+b-c)	0,2	0,9	1,2

Anche a fronte di questo scostamento, come noto, per l'Italia non è stato richiesto l'avvio di una Procedura per disavanzi eccessivi. Sia nel 2014, sia nelle proiezioni per l'anno in corso presentate nell'aprile 2015 nell'aggiornamento annuale del Programma di stabilità - DEF, la scelta di deviare dal percorso di convergenza è stata motivata dal Governo alla luce dei cosiddetti 'fattori rilevanti'.

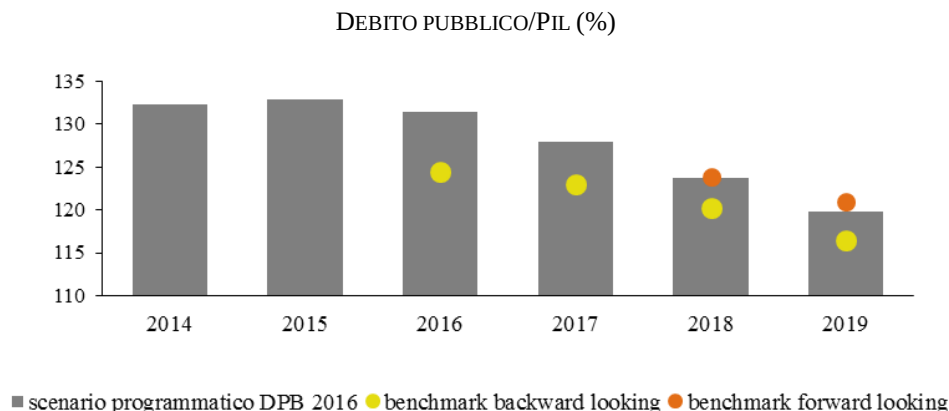
Essi fanno riferimento in primo luogo alle condizioni macroeconomiche: il protrarsi della recessione (il Pil reale ha registrato una contrazione sia nel 2013 sia nel 2014) e il perdurare di rischi di deflazione hanno creato una situazione particolarmente avversa alla riduzione del rapporto debito/Pil e le restrizioni fiscali necessarie al rispetto dei requisiti avrebbero ulteriormente peggiorato le condizioni cicliche, rallentando ancora di più la riduzione di debito.

In questo contesto, e in considerazione, da un lato dell'avvio di riforme strutturali capaci di aumentare la crescita potenziale e, dall'altro, del rispetto del braccio preventivo del PSC in termini di vincolo sul disavanzo, la Commissione europea ha ritenuto di non considerare come significativo lo scostamento rispetto alla regola del debito e non ha proceduto all'apertura di una procedura di infrazione.

Come riportato nella Raccomandazione al Consiglio sul Programma nazionale di riforma 2015 dell'Italia del 13 maggio 2015: "Il 27 febbraio 2015 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE, poiché non si prevedeva che l'Italia avrebbe compiuto progressi sufficienti verso l'osservanza della

regola del debito nel periodo 2014-2015. Dalle conclusioni dell'analisi è emerso che in quel momento era opportuno considerare il criterio del debito rispettato.”

GRAFICO 11



Fonte: elaborazioni su dati MEF

Nel 2016, dunque, la convergenza del debito italiano verso il valore obiettivo sarà valutata sulla base delle regole di rispetto del *benchmark*.

Nel grafico 11 è riportato il valore del rapporto debito/Pil previsto dal DPB a confronto con i *benchmark* nelle due formulazioni, *backward* e *forward looking*.

Il sentiero di riduzione del debito programmato risulterebbe in linea con la regola del debito con riferimento al *benchmark forward looking*: nel 2018 esso è previsto al 123,7 per cento del Pil, poco sotto al valore *benchmark* pari a 123,8 per cento. Rispetto al criterio *backward-looking* la distanza è rilevante, soprattutto nei primi due anni, maggiormente influenzati dai risultati degli anni precedenti.

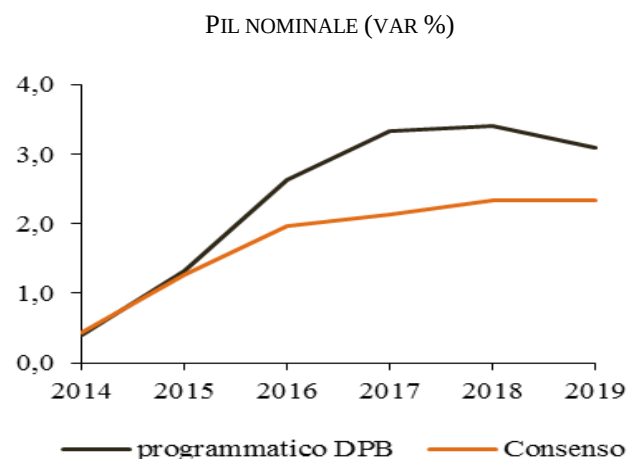
Tuttavia, al momento attuale non è possibile fare un confronto completo con le richieste della regola, poiché esse dovrebbero considerare per il 2017 e il 2018 non già le previsioni degli Stati membri, ma quanto stimato dalla Commissione europea a politiche invariate. Nelle ultime proiezioni (Previsioni d’Inverno pubblicate il 4 febbraio scorso), che pure comprendono le valutazioni degli effetti della legge di stabilità 2016⁶, l’orizzonte si spinge solo fino al 2017. Un giudizio definitivo si avrà pertanto nel prossimo novembre, quando le previsioni di Autunno della Commissione, oltre a essere integrate dai dati definitivi relativi al 2015, arriveranno a coprire il triennio 2016-2018.

Si può, comunque, in generale notare come il quadro presentato dal Governo non sia esente da rischi, soprattutto con riferimento all’evoluzione del Pil nominale. Le previsioni del DPB scontano un’accelerazione nella crescita del Pil nominale relativamente favorevole, e superiore a quella stimata dal Consenso di oltre mezzo punto percentuale ogni anno in media, che riflette anche una evoluzione più favorevole del deflatore del Pil dal 2017. Anche nell’ipotesi di mantenere gli stessi risultati programmati dal Governo in termini di saldi di finanza pubblica, e di livello nominale del debito, una crescita del prodotto nominale in linea con le previsioni di Consenso comporterebbe un rapporto debito/Pil superiore a quello del *benchmark*, anche

⁶ Le previsioni per l’Italia considerano gli effetti della legge di stabilità per il 2016 e, nel quadro per il 2017 a politiche invariate, includono l’aumento della aliquote Iva programmato dalla clausola di salvaguardia.

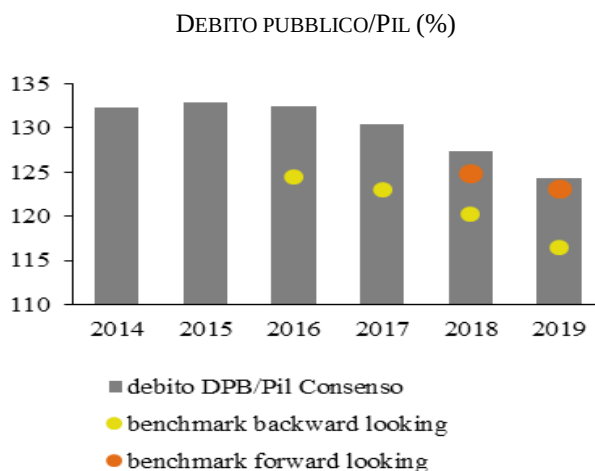
nell'accezione *forward looking*: nel 2018 si attesterebbe al 127,4 per cento, superiore al 124,9 definito dal benchmark nelle condizioni di crescita tracciate, e non sarebbe del tutto in linea con il *benchmark* anche nel 2019 (grafico 12).

GRAFICO 12-A



Fonte: elaborazioni su dati Istat e MEF

GRAFICO 12-B



Fonte: elaborazioni su dati Istat e MEF

Si noti anche che il risultato sullo stock di debito sconta nel triennio 2015-2018 entrate complessive da privatizzazioni per 1,5 punti percentuali di Pil (riviste, anche se di poco, al rialzo rispetto all'1,3 del DEF di aprile); i programmi avviati, pur corposi rispetto a quanto fatto negli ultimi anni, non sembrano coerenti con questi risultati e, non sorprendentemente, la Commissione europea aveva già rilevato come la loro considerazione nelle proiezioni del debito sarebbe stata successiva a un maggiore dettaglio delle operazioni programmate. Va da sé che una realizzazione solo parziale dei risultati annunciati porterebbe il sentiero del debito ancora più lontano da quanto richiesto dalla regola.

Tuttavia, a fronte dei rischi di non compliance della regola sul debito, occorrerebbe valutare se le condizioni di fondo dell'economia italiana siano compatibili con un maggiore rigore fiscale, soprattutto se l'obiettivo di un aggiustamento dei saldi di bilancio nasce dalla necessità di ridurre maggiormente il rapporto debito/Pil, molto sensibile al livello del denominatore e, dunque, a riduzioni nel tasso di crescita dell'economia.

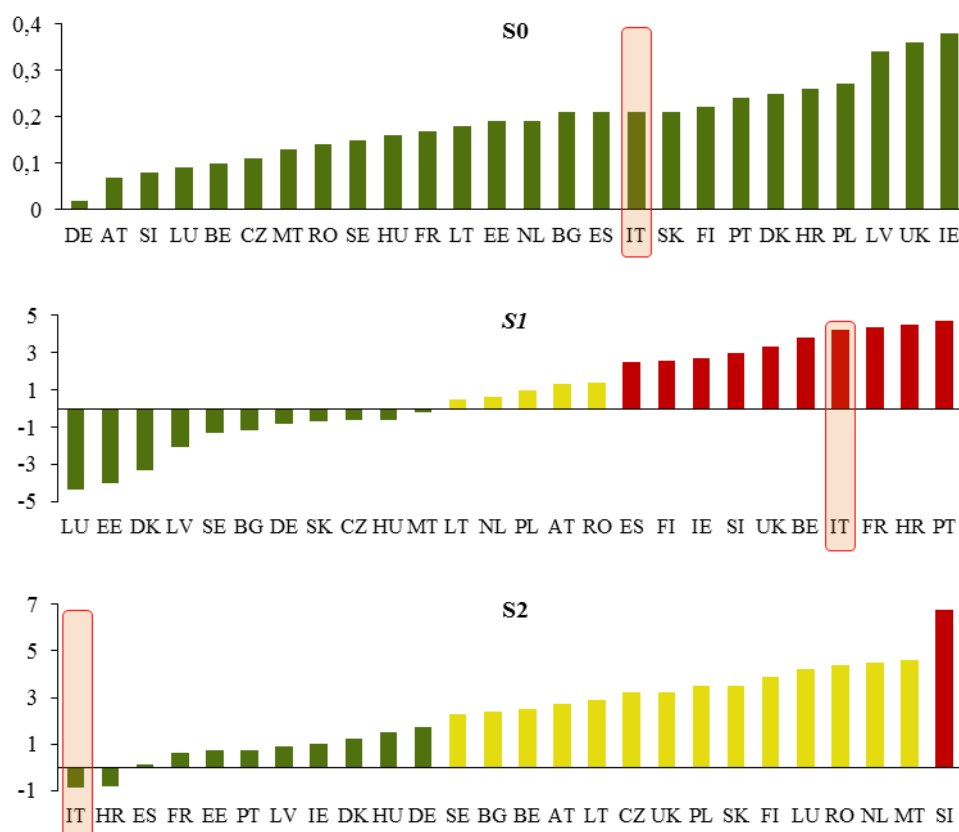
Gli interventi strutturali sulla ripresa della crescita di lungo periodo, con le opportune azioni di riforma e di rilancio degli investimenti, sono giustamente considerate la priorità, insieme a un prudente utilizzo delle flessibilità riconosciute dal Patto per mantenere su un sentiero sostenibile le prospettive della finanza pubblica.

GLI INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ

12. Uno sguardo d'insieme. Il grafico 13 riporta la posizione dei Paesi europei con riferimento ai tre indicatori di sostenibilità e rischio elaborati dalla Commissione sulla base delle Previsioni di Autunno 2015 (per approfondimento e un dettaglio sulla definizione degli indicatori, v. Appendice 4). I dati sono riportati anche nella tavola 4. I colori verde, giallo e rosso identificano i diversi livelli di rischio, rispettivamente basso, medio e alto.

GRAFICO 13

INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ, RISULTATI COMPLESSIVI



Fonte: European Commission, Fiscal Sustainability Report 2015

Come si nota, per il rischio di stress fiscali a breve termine (S0) è generalmente segnalato un livello basso; l'indicatore si trova sotto al valore della soglia critica, calcolato in 0,43, per tutti i paesi.

Con riferimento agli altri indicatori la situazione è più composita. Rispetto all'indicatore S1, che identifica il rischio di medio termine, inteso come il *gap* da colmare per raggiungere il rapporto *target* del debito/Pil pari al 60 per cento nel 2030, il 40 per cento dei paesi è in condizioni di rischio basso e tra la restante parte sono più numerosi i paesi in condizioni di rischio alto. L'Italia si trova tra questi ultimi, con un valore di S1 vicino a quelli più alti. Come per la maggior parte di questi paesi nella stessa condizione, ciò deriva dal livello che il debito assume alla fine del periodo di proiezione, condizione che lo rende maggiormente esposto a shock negativi (Italia, Belgio, Spagna, Francia, Croazia e Portogallo).

Con riferimento a S2, che misura l'ampiezza del gap tra l'avanzo primario corrente e quello necessario per garantire l'equilibrio intertemporale del bilancio su un orizzonte infinito, la maggior parte dei paesi si situano su posizioni di rischio medio/alto. L'Italia in questo caso si posiziona sul livello di rischio più basso tra tutti i paesi dell'Unione.

Come si evince dalla tavola 4, la valutazione complessiva sulla base dei tre indicatori rileva che solo in una minoranza dei paesi il livello di rischio per la sostenibilità è basso; tra i grandi paesi rientra in questo sottogruppo solo la Germania. Per Francia, Spagna, Italia, Regno Unito e Irlanda la valutazione è di rischio alto, per i Paesi bassi di rischio medio.

TAVOLA 4

INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ, RISULTATI COMPLESSIVI

	S0 rischio a breve termine	S1 rischio a medio termine	S2 rischio a lungo termine	Valutazione Complessiva
BE	0,10	3,8	2,5	HIGH
BG	0,21	-1,2	2,4	LOW
CZ	0,11	-0,6	3,2	LOW
DK	0,25	-3,3	1,2	LOW
DE	0,02	-0,8	1,7	LOW
EE	0,19	-4,0	0,7	LOW
IE	0,38	2,7	1,0	HIGH
ES	0,21	2,5	0,1	HIGH
FR	0,17	4,4	0,6	HIGH
HR	0,26	4,5	-0,8	HIGH
IT	0,21	4,2	-0,9	HIGH
LV	0,34	-2,1	0,9	LOW
LT	0,18	0,5	2,9	LOW
LU	0,09	-4,4	4,2	LOW
HU	0,16	-0,6	1,5	MEDIUM
MT	0,13	-0,2	4,6	LOW
NL	0,19	0,6	4,5	MEDIUM
AT	0,07	1,3	2,7	MEDIUM
PL	0,27	1,0	3,5	MEDIUM
PT	0,24	4,7	0,7	HIGH
RO	0,14	1,4	4,4	HIGH
SI	0,08	3,0	6,8	HIGH
SK	0,21	-0,7	3,5	LOW
FI	0,22	2,6	3,9	HIGH
SE	0,15	-1,3	2,3	LOW
UK	0,36	3,3	3,2	HIGH

Fonte: European Commission, Fiscal Sustainability Report 2015

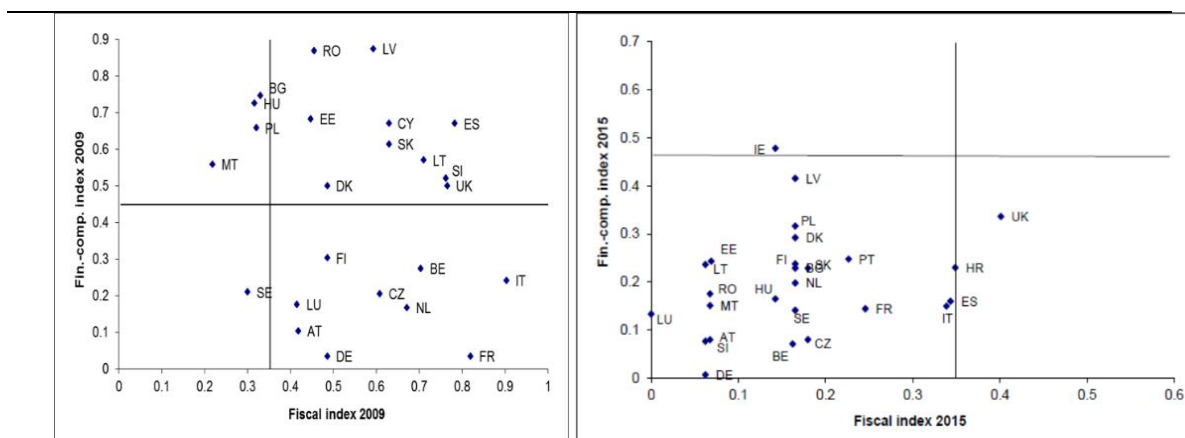
13. L'indicatore di sostenibilità di breve periodo. L'analisi dei rischi di breve termine di stress fiscale è basata sull'indicatore composito S0, costruito sui livelli di 28 variabili fiscali e macro-finanziarie, che segnala la possibilità che si manifesti entro un anno un episodio di stress fiscale. L'analisi è condotta con riferimento a tre diversi livelli; in primo luogo si prende in considerazione il livello dell'indicatore S0 per valutare il rischio generale; in secondo luogo, si considerano separatamente i due sotto-indici fiscale e macro-finanziario per identificare se, anche in assenza di rischio aggregato, uno di questi ambiti possa rappresentare un'area di vulnerabilità; infine, è possibile identificare le fonti specifiche di tale vulnerabilità attraverso la valutazione delle singole variabili.

In tutti i casi la valutazione è effettuata ponendo a confronto la situazione del paese con le soglie critiche identificate dalla Commissione (in Appendice 4 si trova un dettaglio sugli indicatori utilizzati e sui livelli di tali soglie identificate dalla Commissione europea).

I valori presentati nel grafico 13 rappresentano il primo livello di analisi e, come detto, indicano una situazione di assenza di rischi per i paesi europei. Il grafico 14, invece, riporta le posizioni relative dei paesi nel 2009 e nel 2015 rispetto ai due sotto-indici di S0, quello fiscale e quello macro finanziario (si rimanda sempre all'Appendice 4 per i dettagli). I grafici presentano anche i rispettivi livelli di soglia, inserendo i paesi in diversi quadranti a seconda della posizione rispetto ad essi. Nei quadranti a destra si identificano posizioni di rischio per gli indicatori fiscali, nei quadranti in alto per gli indicatori macro-finanziari. Dunque, il quadrante in alto a destra indica il superamento della soglia per entrambi i sotto-indici, quello in basso a sinistra un livello inferiore alla soglia per entrambi.

GRAFICO 14

SOTTO INDICI FISCALE E MACRO-FINANZIARIO PER I PAESI EUROPEI, 2009-2015



Fonte: European Commission, Fiscal Sustainability Report 2012 e 2015

Come atteso, il rischio è di molto ridotto rispetto ai primi anni della crisi. Dal posizionamento dei paesi nel 2009 (che segnalano un rischio per il 2010) si evince che le condizioni degli indicatori fiscali evidenziavano rischi a breve termine per la quasi totalità dei paesi, e un rischio dalla componente macro-finanziaria era presente in una larga maggioranza. Al contrario, le condizioni appaiono profondamente mutate nelle

stime del 2015 (che segnalano rischi per il 2016): il posizionamento di tutti i paesi sotto la soglia critica per l'indicatore generale S0 si accompagna a risultati di basso rischio sia nella componente fiscale che in quella macro-finanziaria per quasi tutti i paesi. Uniche eccezioni il Regno Unito, che presenta un indice fiscale superiore alla soglia critica, e l'Irlanda, che supera la soglia nell'indicatore macro-finanziario.

La tavola 5 e il grafico 15 riportano tali valori per l'Italia. L'indice generale è sempre entro la soglia di rischio; appena inferiore per il 2009, in misura consistente negli anni successivi.

Guardando in modo più specifico alle componenti dell'indice generale, iniziando dalla componente fiscale, si rileva che questa, non sorprendentemente, risulta di molto superiore al livello di controllo nel 2009, mentre si posiziona al di sotto di esso sia nel 2012 sia nel 2015. Anche in questi anni, tuttavia, un numero non trascurabile delle singole variabili fiscali che lo compongono, e che sono oggetto di valutazione, si attesta sopra la soglia critica. Per il 2012 sei indicatori su 14 indicano una possibilità di rischio: il debito lordo, il debito netto, le variabili che misurano la dimensione e la struttura per scadenze del debito, che presenta una quota relativamente alta di debito a breve termine, il livello dell'avanzo primario che stabilizza il rapporto debito/Pil, il fabbisogno lordo e il tasso di dipendenza della popolazione anziana; valori che restano critici anche per il 2015 (tavola 6).

TAVOLA 5
INDICATORE S0, INDICE GENERALE, SOTTO-INDICE FISCALE, SOTTO-INDICE MACRO-FINANZIARIO

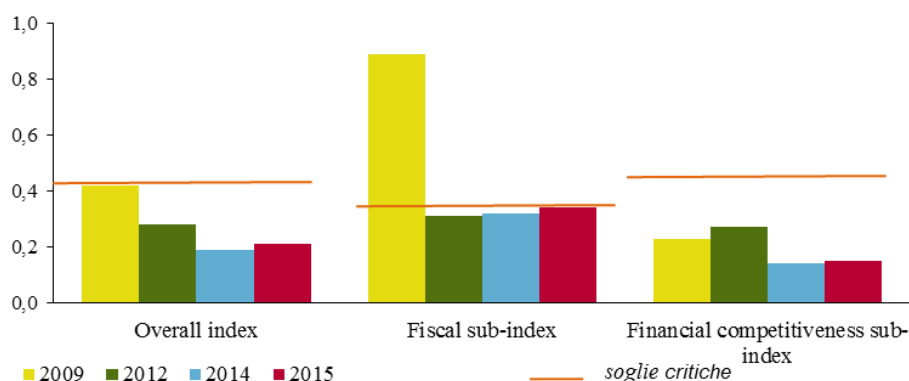
	FSR 2015, European Commission				DBP 2016, Mef
	2009*	2012*	2015	soglie	2014
Overall index	0,42	0,28	0,21	0,43	0,19
Fiscal sub-index	0,89	0,31	0,34	0,35	0,32
Financial competitiveness sub-index	0,23	0,27	0,15	0,45	0,14

* I valori 2009 e 2012 sono tratti dal Fiscal Sustainability Report 2012

Fonte: European Commission, Fiscal Sustainability Report 2015 e Mef, DPB 2016

GRAFICO 15

INDICATORE S0, INDICE GENERALE, SOTTO-INDICE FISCALE, SOTTO-INDICE MACRO-FINANZIARIO



Fonte: European Commission, Fiscal Sustainability Report 2015 e Mef, DPB 2016

La componente macro-finanziaria dell'indice appare invece più lontana dalla soglia critica in tutti gli anni considerati, in particolare nelle stime del Governo per il 2014 e in quelle della Commissione per il 2015.

TAVOLA 6

HEAT MAP SULLE VARIABILI SOTTOSTANTI S0 PER IL 2015

Rischio a breve da variabili fiscali	Balance (%GDP)	Rischio a breve da variabili macro finanziarie	Yield curve
	Primary balance (%GDP)		Real GDP growth
	Cycl. adj. balance (%GDP)		GDP per capita in PPP, % of US level
	Stabil. primary balance (%GDP)		L1.net international investment position, % GDP
	Gross debt (%GDP)		L1.net savings of households, % GDP
	Change gross debt (%GDP)		L1.private sector debt, % GDP
	Short term debt (%GDP)		L1.private sector credit flow, % GDP
	Net debt (%GDP)		L1.leverage, financial corporations
	Gross financing needs (%GDP)		L1.short-term debt, non-financial corporations, % GDP
	Interest growth rate diff.		L1.short-term debt, households, % GDP
	Change expend. gen. govt (%GDP)		L1.construction, % value added
	Change consumpt. gen. govt (%GDP)		L1.current account, 3-year backward MA, % GDP
	Old-age depend. ratio 20 years ahead		L1.change (3 years) of real eff. exchange rate, based on exports deflator
	Change in proj. agerelated expend (%GDP)		L1.change (3 years) in nominal unit labour costs

Fonte: European Commission, Fiscal Sustainability report 2015

Anche l'analisi delle singole variabili monitorate indica bassi livelli di rischio: per il 2012 erano 5 le variabili superiori alla soglia e il rischio maggiore era associato alla crescita del Pil reale, data la pesante recessione del 2011; nel 2014 solo due variabili risultano oltre la soglia: il debito a breve delle famiglie e il livello del Pil pro-capite espresso in termini di parità di potere d'acquisto; rischi confermati nelle stime della Commissione sul 2015, e affiancati da un valore oltre il limite per il rapporto di indebitamento delle società finanziarie.

14. L'indicatore di sostenibilità di medio periodo S1. L'indicatore S1 individua l'aggiustamento fiscale (in termini di miglioramento cumulato e graduale del saldo primario strutturale), che è necessario conseguire nell'arco di cinque anni, ovvero dal 2018 al 2022⁷, per garantire che il debito raggiunga il target del 60 per cento del Pil nel 2030. Il punto di partenza è l'ultimo anno delle previsioni della Commissione, vale a dire il 2017, lo scenario di riferimento è quello a politiche invariate. La tavola 7 riporta i valori di S1 per tutti i Paesi dell'area euro come calcolati dalla Commissione europea nel *Fiscal sustainability report 2015*, pubblicato alla fine di gennaio 2016⁸.

⁷ Superato il quinquennio nel quale viene effettuato l'aggiustamento, si ipotizza che il saldo primario strutturale rimanga, per tutto l'orizzonte temporale, sul livello raggiunto nel 2022.

⁸ Il FSR 2015 fa riferimento all'*Autumn Forecast* della Commissione del novembre 2015. In particolare, secondo tali stime, nel 2017 l'avanzo primario e il debito sarebbero pari, rispettivamente, al 2,5 e al 130 per cento del PIL.

INDICATORE S1- AGGIUSTAMENTO FISCALE COMPLESSIVO RICHIESTO NEGLI ANNI 2018-2022
(IN % DEL PIL)

	S1	di cui			
		Initial budgetary position		Per raggiungere il 60% nel 2030 (Debt requirement)	Per i costi dell'invec- chiamento (Ageing costs)
		Per stabilizzare il rapporto debito/Pil	Per il ritardo dell'aggiustamento		
BE	3,8	-0,7	0,6	3,6	0,3
DE	-0,8	-2,0	-0,1	0,4	0,9
EE	-4,0	0,2	-0,6	-3,8	0,2
IE	2,7	-1,6	0,4	2,6	1,3
ES	2,5	0,1	0,4	3,1	-1,0
FR	4,4	0,6	0,7	2,9	0,3
IT	4,2	-1,4	0,7	5,1	-0,2
LV	-2,1	0,2	-0,3	-1,8	-0,3
LT	0,5	0,1	0,1	-1,1	1,5
LU	-4,4	-1,7	-0,6	-3,2	1,1
MT	-0,2	-1,0	0,0	0,1	0,8
NL	0,6	0,3	0,1	0,5	-0,3
AT	1,3	-1,2	0,2	1,9	0,5
PT	4,7	-0,5	0,8	4,4	0,1
SI	3,0	0,5	0,5	1,4	0,7
SK	-0,7	0,0	-0,1	-0,6	0,0
FI	2,6	0,2	0,4	0,4	1,6
EA	2,1	-0,8	0,3	2,3	0,2
EU	2,0	-0,5	0,3	1,9	0,3

Fonte: European Commission, Fiscal sustainability report 2015

Il valore di S1 è la somma algebrica delle tre componenti: la posizione fiscale iniziale, che a sua volta somma l'aggiustamento necessario per la stabilizzazione del rapporto debito/Pil e quello derivante dal ritardo dell'aggiustamento (che discende dal fatto che si ipotizza un aggiustamento graduale e costante nei primi cinque anni); il gap addizionale che consente di portare il debito al 60 per cento del Pil nel 2030 dalla posizione iniziale; il costo addizionale correlato all'invecchiamento della popolazione.

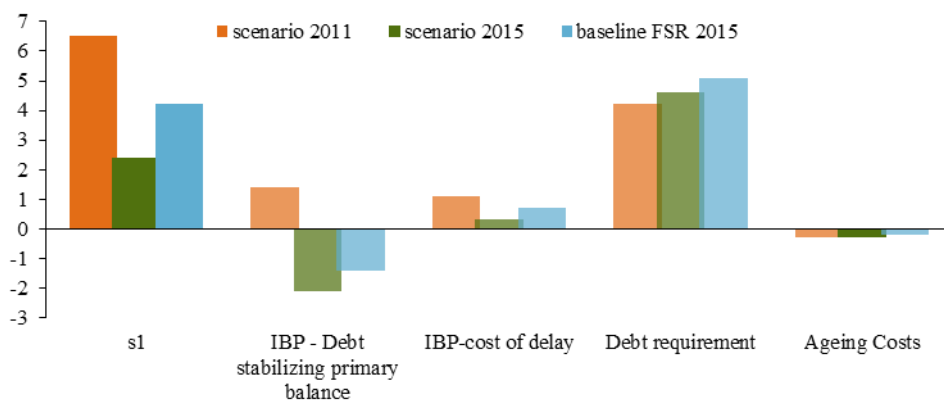
Il valore di S1, positivo e pari a 4,2 punti percentuali, indica per l'Italia un rischio "elevato": dato l'orizzonte dell'aggiustamento di cinque anni e considerando la regola che una valutazione di rischio medio è associata ad aggiustamenti annui inferiori a 0,5 punti percentuali, il valore che discrimina tra rischio medio e rischio alto risulterebbe infatti 2,5 punti percentuali.

Guardando le componenti dell'indicatore, si rileva come la posizione fiscale iniziale ha un valore negativo (-0,7), indicando la capacità del bilancio di fornire risorse ulteriori rispetto a quelle necessarie per la stabilizzazione del debito, nonostante il costo legato al ritardo dell'aggiustamento; ciò dipende dal livello favorevole dell'avanzo primario, che nelle ipotesi di costruzione dell'indicatore viene mantenuto costante in tutto il periodo. Anche dalle proiezioni per l'invecchiamento della popolazione viene un piccolo segno

negativo, individuando un'evoluzione relativamente favorevole delle proiezioni al 2030 di questa spesa sul bilancio pubblico. Al contrario, un costo addizionale non piccolo deriva dalla componente *debt requirement* (5,1 punti percentuali), che risente evidentemente dell'alto livello di partenza del debito e che risulta di gran lunga più alto tra i paesi. Per l'area Euro nel suo complesso S1 assume un valore di 2,1, cui contribuisce per -0,2 punti percentuali la posizione iniziale di bilancio, per 1,9 punti percentuali il *debt requirement*, e per 0,3 punti percentuali l'aumento dei costi correlati all'invecchiamento.

GRAFICO 16

INDICATORE S1, IN % DEL PIL



Fonte: European Commission, Public Finance in EMU 2015, FSR2012, FSR 2015

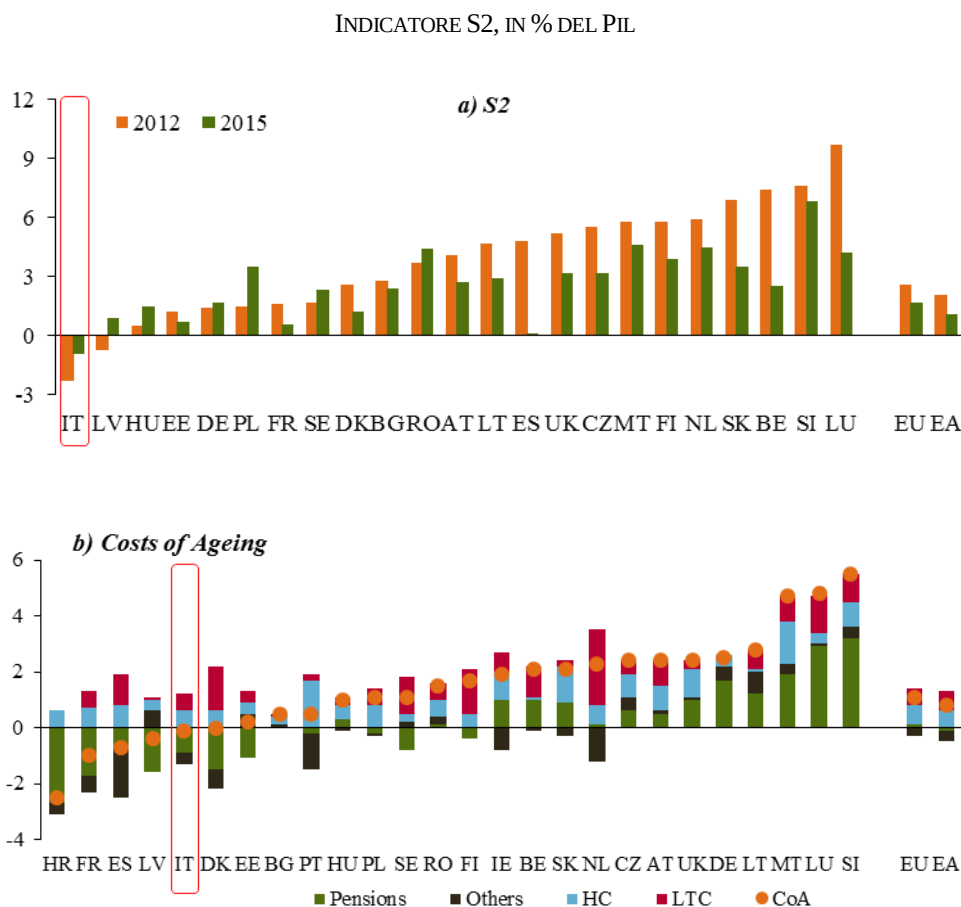
Un confronto tra valutazioni definite con punti di partenza diversi segnala come le condizioni di rischio determinate da S1 possano notevolmente mutare al variare dell'anno considerato come base. Il grafico 16 mostra il valore di S1 e delle sue componenti nello scenario 2011 (come stimato dal *Fiscal Sustainability Report* 2012), nello scenario 2015 (come stimato sempre dalla Commissione nel rapporto *Public finance in EMU* a dicembre 2015) e in quello *baseline* che parte dal 2017 (come stimato dal *Fiscal Sustainability Report* 2015). Il confronto fra il 2011 e il 2015 evidenzia come S1 si sia radicalmente ridotto, conseguenza del netto miglioramento delle condizioni fiscali soprattutto in termini di differenza tra il saldo primario strutturale stimato per il 2015 e quello necessario a stabilizzare il rapporto debito/Pil. Al contrario, se consideriamo le stime della *baseline* del più recente Rapporto sulla Sostenibilità Fiscale emerge un rischio decisamente più alto. Questo, insieme a un orizzonte di tempo più limitato per arrivare al 2030, rispecchia certamente il fatto che tra il 2015 e il 2017 nelle previsioni (a politiche invariate) della Commissione il saldo primario strutturale peggiora di quasi 1 punto percentuale di Pil, scendendo dal 3,2 al 2,5 per cento del Pil.

Considerando, invece, il percorso di consolidamento indicato dal Governo, il rischio associato a S1 risulterebbe di nuovo entro la soglia del rischio medio. Nel Programma di Stabilità presentato nell'aprile 2015, la stima di S1 considera le proiezioni oltre l'orizzonte programmatico, avendo dunque come punto di partenza, e riferimento per la posizione iniziale di bilancio, i valori obiettivo attesi per il 2019: in particolare, un saldo primario strutturale pari al 3,8 per cento del Pil e un debito pari al 119,8 per cento del prodotto. In questo scenario, il valore che misura l'aggiustamento per la stabilizzazione del debito resta negativo, ed elevato in valore assoluto, - 2,9 punti

percentuali di Pil; per contro resta allo stesso modo alto l'aggiustamento richiesto per portare il debito al 60 per cento, 4,7 punti percentuali, mentre il costo legato all'invecchiamento della popolazione rimane contenuto (0,1 punti percentuali.). S1 si attesterebbe così a 1,9.

15. L'indicatore di sostenibilità di lungo periodo S2. L'analisi della sostenibilità di lungo periodo mostra che, data la posizione iniziale di bilancio e la proiezione delle spese per l'invecchiamento della popolazione, l'Italia è su un sentiero sostenibile in termini di vincolo intertemporale di bilancio.

GRAFICO 17



Fonte: European Commission, FSR2012 e FSR 2015

Secondo le stime della Commissione, l'indicatore presenta infatti un gap di sostenibilità negativo: -2,3 per cento nel FSR 2012 e -0,9 nel FSR 2015 (grafico 17.a). Come evidenziato dal grafico 17.b, e dalla tavola 8, ciò discende sia dalle condizioni iniziali di bilancio, comuni all'indicatore S1, sia dagli effetti favorevoli relativi ai costi dell'invecchiamento della popolazione e, soprattutto, alle riforme attuate sulla spesa pensionistica.

TAVOLA 8

INDICATORI S2 – (% PIL)			
	S2	di cui	
		<i>Initial budgetary position</i>	Per i costi dell'invecchiamento (<i>Ageing costs</i>)
BE	2,5	0,5	2,1
DE	1,7	-0,8	2,5
EE	0,7	0,5	0,2
IE	1,0	-0,9	1,9
ES	0,1	0,8	-0,7
FR	0,6	1,5	-1,0
IT	-0,9	-0,8	-0,1
LV	0,9	1,3	-0,4
LT	2,9	0,1	2,8
LU	4,2	-0,6	4,8
MT	4,6	-0,1	4,7
NL	4,5	2,3	2,3
AT	2,7	0,2	2,4
PT	0,7	0,2	0,5
SI	6,8	1,3	5,5
SK	3,5	1,4	2,1
FI	3,9	2,1	1,7
EU	1,7	0,6	1,1
EA	1,1	0,3	0,8

Fonte: European Commission, Fiscal sustainability report 2015

Appendice 1

L'evoluzione dello stock di debito

Il livello di debito delle amministrazioni pubbliche in un dato anno riassume l'indebitamento netto dei periodi precedenti per mezzo del quale il governo ha finanziato i passati disavanzi di bilancio:

$$D_t = \sum_{i=0}^t B_i$$

dove D è lo stock di debito e B è l'indebitamento netto.

La variazione dello stock di debito in un dato intervallo dipende così in prima istanza dall'indebitamento e, dunque, da due fattori principali: il saldo primario di bilancio e la spesa per gli interessi pagati sul debito pregresso che determinano il livello di indebitamento in quell'intervallo:

$$D_t - D_{t-1} = r \cdot D_{t-1} + (G_t - T_t)$$

dove r è il tasso di interesse medio, T sono le entrate fiscali, G la spesa primaria.

Questa identità contabile rappresenta il vincolo di bilancio del settore pubblico: il debito rimane costante quando il saldo primario registra un avanzo pari alla spesa per interessi passivi. Se il saldo primario registra un avanzo superiore alla spesa per interessi il governo dispone di risorse per ripagare parte del debito pregresso e lo stock di debito si riduce; se il saldo primario registra un avanzo inferiore alla spesa per interessi, oppure se registra un disavanzo, il governo deve ricorrere a nuovo indebitamento e lo stock di debito aumenta.

Il saldo di bilancio, tuttavia, non esaurisce la determinazione della variazione nel livello di debito, che comprende anche le attività finanziarie detenute dal Governo. L'accumulo/decumulo delle attività finanziarie gioca, inoltre, un ruolo anche nella valutazione della sostenibilità del debito, accanto alla sua dinamica. Ad esempio, le risorse finanziarie che provengono dalla differenza tra entrate fiscali e spese pubbliche possono essere utilizzate sia per ripagare il debito sia per accumulare attività finanziarie. In entrambi i casi la sostenibilità di lungo periodo migliora, ma solo nel primo caso lo stock di debito lordo si riduce.

La formula della dinamica del debito diventa:

$$D_t - D_{t-1} = r \cdot D_{t-1} + (G_t - T_t) + ASF_t$$

dove ASF è l'Aggiustamento stock-flussi, vale a dire il saldo di tutte le componenti che determinano variazioni del debito ma non dell'indebitamento.

Appendice 2

Le determinanti della variazione del rapporto debito/PIL

La variazione del rapporto debito/Pil è tipicamente scritta secondo la formula:

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{DP_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \times (r_t - g_t) \right) + \frac{ASF_t}{Y_t}$$

dove t è il tempo; D , DP , Y e ASF sono, rispettivamente, lo stock di debito, il disavanzo primario, il Pil nominale e l'aggiustamento stock flussi; r è il costo medio del debito, g il tasso di crescita del Pil nominale.

La formula identifica tre determinanti di fondo per la variazione del rapporto debito/Pil in un anno:

- la prima determinante è il disavanzo primario che si è registrato in quell'anno in rapporto al Pil: ogni disavanzo si cumulerà su D/Y , ogni avanzo lo ridurrà;
- la seconda determinante, il termine tra parentesi, è l'effetto combinato della spesa per interessi e del tasso di crescita del prodotto sullo stock di debito pregresso, il cosiddetto *snow ball effect*: il rapporto debito/Pil aumenterà (o si ridurrà) se il costo di finanziamento del debito in essere al tempo $t-1$ è superiore (inferiore) alla crescita del Pil al tempo t . Dunque il fatto che il costo medio del debito sia più alto (o più basso) della crescita determina il segno dello *snow ball effect*; la sua entità dipende da quanto è grande questa differenza e, non meno importante, dalla dimensione assunta dall'indicatore debito/Pil al tempo $t-1$.
- la terza determinante è l'Aggiustamento stock-flussi che ricomprende tutte le poste di carattere finanziario già richiamate in precedenza.

Dall'equazione appena descritta derivano anche le condizioni di stabilità del rapporto debito/Pil: se il saldo primario è in pareggio, perché il rapporto debito/Pil non aumenti il tasso di crescita del Pil deve essere pari al costo medio del debito; ovvero, per ogni combinazione di crescita e costo medio è possibile calcolare il livello di avanzo primario che stabilizza il rapporto debito/Pil.

Appendice 3

Gli indicatori per la valutazione del debito: le regole del *Fiscal compact*

Il requisito relativo al debito introdotto dal Trattato sull'Unione europea, che richiede di osservare un valore del 60 per cento del Pil o un avvicinamento a esso su un sentiero di riduzione soddisfacente, viene reso operativo nel *Fiscal compact*, che specifica il ritmo di convergenza del debito al valore soglia⁹.

Essa stabilisce che, per la quota del rapporto debito/Pil in eccesso rispetto al valore del 60 per cento, il tasso di riduzione debba essere pari ad 1/20 all'anno nella media dei tre precedenti esercizi (versione *backward-looking*) oppure, in base alle previsioni della Commissione europea, nel periodo di tre anni successivo all'ultimo anno per il quale si hanno dati disponibili (versione *forward-looking*). Infine, il regolamento precisa che nella valutazione del rispetto della regola si terrà conto dell'influenza del ciclo economico.

Solo se nessuna di queste tre condizioni viene soddisfatta la regola del debito è considerata non rispettata portando alla redazione, da parte della Commissione europea, di un rapporto ai sensi dell'articolo 127(3) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Pertanto, il rapporto debito/Pil è considerato eccessivo, e quindi la regola non è rispettata, se si realizzano queste condizioni:

1) Il rapporto debito/Pil è superiore al 60 per cento,

e

2) il rapporto debito/Pil è maggiore del benchmark *backward-looking*, vale a dire:

$bt > bbt = 60\% + 0.95/3 (bt-1 - 60\%) + 0.952/3 (bt-2 - 60\%) + 0.953/3 (bt-3 - 60\%)$ dove bbt è il benchmark mentre $bt-i$ il livello del debito/Pil in $t-i$

e

3)(a) il rapporto debito/Pil eccede il benchmark *forward looking*:

$bt+2 > bbt+2 = 60\% + 0.95/3 (bt+1 - 60\%) + 0.952/3 (bt - 60\%) + 0.953/3 (bt-1 - 60\%)$

dove $bt+1$ e $bt+2$ sono i valori del rapporto debito/Pil previsti dalla Commissione europea per i due anni successivi sotto l'ipotesi di politiche invariate.

e

(b) la violazione della regola non può essere attribuita all'influenza del ciclo economico in fasi recessive.

La considerazione degli effetti dell'andamento ciclico dell'economia è necessaria; una regola sul debito che non ne tenesse conto potrebbe portare a risultati incoerenti con la fissazione di obiettivi di saldo strutturale, rischiando inoltre di essere fortemente pro-ciclica, penalizzando un peggioramento delle finanze pubbliche non imputabile a fattori strutturali. Sulla base di questa considerazione, uno stato membro non sarà soggetto a procedura di disavanzo eccessivo nel caso in cui il superamento del benchmark sul debito sia dovuto al ciclo economico. Pertanto, in fasi recessive per il confronto con il benchmark viene utilizzata una misura del debito depurata dal livello degli stabilizzatori automatici e un livello del Pil che consideri la variazione del potenziale, secondo la formula:

$$\left(\frac{B_t}{Y_t} \right)^{3\text{-years-adjusted}} = \left(\frac{B_t + \sum_{j=0}^2 (C_{t-j})}{Y_{t-3} \prod_{h=0}^2 (1 + y_{t-h}^{pot}) (1 + p_{t-h})} \right)$$

dove B indica il livello del debito nominale, Y il Pil nominale, C la componente ciclica, p il deflatore del PIL, y_{pot} il tasso di crescita del Pil potenziale. Al numeratore, il debito effettivo B_t , viene aggiustato per l'andamento del ciclo degli ultimi tre anni; mentre al denominatore, il Pil dei tre esercizi precedenti, Y_{t-3} , viene proiettato sull'anno t , per l'intero triennio considerato, al tasso di crescita del Pil nominale coerente con il tasso di crescita potenziale. Nelle fasi negative del ciclo economico, il rapporto debito/Pil aggiustato risulterà inferiore a quello effettivo¹⁰.

Tuttavia, anche nel caso in cui il debito risulti eccessivo sulla base dello schema sopra riportato, non viene avviata in modo automatico una procedura, che è condizionata alla valutazione anche di "altri fattori rilevanti" relativi alla posizione debitoria del paese nel suo complesso, con particolare attenzione all'impatto dei contributi finanziari a sostegno dell'area (prestiti bilaterali, contributi al fondo Efsf e conferimenti di capitale a Esm).

⁹ Articolo 2 del regolamento (CE) n. 1467/1997 riformato dal *Six Pack*.

¹⁰ Si noti che tale formula viene utilizzata dalla Commissione europea solo nelle fasi recessive e non in quelle positive del ciclo, nelle quali il debito aggiustato risulterebbe superiore rispetto a quello effettivo, poiché, ovviamente, non è richiesto, in relazione al debito, uno sforzo aggiuntivo nei "tempi buoni".

Tali fattori sono: gli andamenti della posizione debitoria a medio termine del paese oltre a fattori di rischio quali la struttura per scadenze e la denominazione in valuta del debito; le operazioni di aggiustamento *stock-flussi* del debito; le riserve accantonate e le altre voci dell'attivo del bilancio pubblico; le garanzie, specie quelle legate al settore finanziario; le passività, sia esplicite che implicite, connesse con l'invecchiamento demografico; il livello del debito privato, nella misura in cui rappresenti una passività implicita potenziale per il settore pubblico.

Da ultimo, per non interferire con i piani di consolidamento avviati, nei paesi sotto procedura per disavanzo eccessivo la regola sul debito entra in funzione solo alla fine del periodo di transizione, fissato in tre anni dalla chiusura della procedura. Durante il periodo di transizione è comunque richiesto che siano attuate le misure necessarie perché la regola del debito possa essere pienamente rispettata al termine di esso, attraverso il conseguimento del cosiddetto Aggiustamento minimo lineare (*MLSA - Minimum Linear Structural Adjustment*). In particolare, devono essere soddisfatte due condizioni: 1) l'aggiustamento annuale strutturale non deve essere inferiore al 25 per cento di quanto richiesto dal minimo di aggiustamento lineare che garantisce il rispetto della regola a fine periodo e 2) in ogni periodo l'aggiustamento strutturale annuo che rimane non deve essere superiore allo 0.75 per cento del Pil di quello richiesto.

Appendice 4

Gli indicatori di sostenibilità della Commissione europea

In modo estremamente sintetico, la politica fiscale di un paese si definisce sostenibile quando può essere mantenuta nel futuro senza alimentare un aumento progressivo del debito pubblico in rapporto al Pil.

Pertanto, la sostenibilità fiscale ha che fare con la capacità di un governo di assolvere l'onere finanziario del suo debito nel futuro senza modificare la composizione del bilancio in termini di sistema fiscale e fornitura di servizi pubblici. Questo implica evitare una crescita eccessiva nelle passività del Governo, che rappresentano un onere per le future generazioni, e al contempo assicurare la fornitura dei servizi, la sicurezza sociale in caso di congiuntura avversa e la possibilità di aggiustamenti nelle politiche in risposta ai rischi che si possono manifestare.

Nell'ambito delle istituzioni europee la valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche è affidata al Gruppo di lavoro sull'Invecchiamento della Popolazione e sulla Sostenibilità, costituito nell'ambito del Comitato di Politica Economica del Consiglio ECOFIN dalla seconda metà degli anni novanta.

Il gruppo di lavoro (ECP-AWG) utilizza due definizioni di sostenibilità di medio/lungo periodo delle finanze pubbliche. La prima impone un vincolo sul livello del debito assumendo che questo converga verso un predeterminato valore obiettivo, entro un orizzonte temporale finito (*debt target*, sostenibilità nel medio termine); la seconda assume che la dinamica del debito sia in linea con il vincolo di bilancio intertemporale del settore pubblico (sostenibilità nel lungo termine).

Le variabili coinvolte nella valutazione di sostenibilità sono il livello del debito pubblico di partenza, il saldo primario strutturale e la spesa addizionale connessa all'invecchiamento della popolazione; esse possono essere utilizzate sotto diverse ipotesi per estrapolare la dinamica del debito pubblico nel medio e lungo termine. A parità degli altri fattori, maggiori sono i costi futuri dell'invecchiamento della popolazione, più difficile è rispettare il vincolo intertemporale, poiché l'avanzo primario dovrà assorbire questi costi addizionali.

Il monitoraggio delle condizioni di sostenibilità confluisce ogni tre anni nel *Fiscal Sustainability Report* che utilizza le proiezioni di lungo periodo dell'*Ageing Report* (anch'esse triennali) per derivare gli indicatori di sostenibilità e identificare le aree di rischio. Ad uso interno della Commissione è predisposto anche un aggiornamento semestrale, in occasione delle Previsioni macroeconomiche di Primavera e Autunno, degli indicatori e della proiezione a medio termine del debito¹¹.

Sostenibilità di medio-lungo periodo

La sostenibilità fiscale di medio-lungo periodo si basa su due indicatori che valutano:

¹¹ Agli Stati Membri è richiesto di elaborare e presentare nel Programma di stabilità le previsioni di lungo periodo (2060) relative alla spesa pubblica *age related*, articolate in cinque componenti: pensioni, spesa sanitaria (health care, HC), spesa per l'assistenza di anziani e disabili a lungo termine (*Long-Term Care, LTC*), spesa per l'istruzione e spesa per ammortizzatori sociali. Le previsioni recepiscono le ipotesi demografiche e macroeconomiche sottostanti lo scenario *baseline* definito e concordato in ambito EPC-WGA e le integrano con le informazioni più recenti macroeconomiche e di finanza pubblica per il breve periodo

- il rischio di medio termine, indicatore S1 (*debt compliance risk*), che misura la discrepanza tra la situazione di bilancio corrente e quella necessaria affinché il rapporto debito/PIL converga verso un valore obiettivo del 60 per cento nel 2030¹²;
- il rischio di lungo termine, basato sull'indicatore S2 (*ageing-induced fiscal risk*), che misura la differenza tra la situazione di bilancio corrente e quella che garantisce che il rapporto debito/Pil rispetti il vincolo di bilancio intertemporale del settore pubblico lungo un orizzonte temporale infinito.

Nel *Fiscal Sustainability Report 2015*, l'indicatore S1 è costruito in modo tale da definire l'aumento cumulato del saldo primario strutturale che è necessario conseguire, ad un ritmo costante, nell'arco di cinque anni, ovvero dal 2018 al 2022¹³, e mantenere nel decennio successivo, perché il debito torni al 60 per cento del Pil nel 2030¹⁴, considerando anche la copertura dei maggiori costi di invecchiamento della popolazione.

Per identificare la scala di rischio, e dunque il giudizio da assegnare al paese, sono definite tre soglie:

- livello di rischio basso se $S1 < 0$ ¹⁵;
- livello di rischio medio se S1 è compreso tra 0 e 2,5 (ovvero se l'aggiustamento del saldo primario strutturale richiesto è inferiore a 0,5 pp di Pil annui dall'ultimo anno delle previsioni della Commissione per cinque anni);
- livello di rischio alto se $S1 > 2,5$ (ovvero se l'aggiustamento del saldo primario strutturale richiesto è superiore a 0,5 pp di Pil ogni anno).

L'indicatore S2 di sostenibilità di lungo periodo mostra l'aggiustamento fiscale in termini di saldo primario strutturale che, se immediatamente realizzato e mantenuto, consente di conservare l'equilibrio intertemporale di bilancio su un orizzonte infinito. Vale a dire, le entrate correnti e future risultano uguali alle spese correnti, incluso il costo del debito pregresso, e le spese future, incluse le spese addizionali che derivano dall'invecchiamento della popolazione. Spese valutate ipotizzando che la quota su Pil prevista nel 2060 sulla base delle proiezioni ECP-AWG sia mantenuta costante su un orizzonte infinito.

Gli indicatori S2 ed S1 possono essere opportunamente scomposti al fine di identificare le due fonti di rischio legate alla sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche: (i) la posizione di bilancio iniziale, associata al saldo primario strutturale e allo *stock* di debito ereditato; (ii) il costo dell'invecchiamento della popolazione, associato al deterioramento atteso nel saldo primario di bilancio dovuto all'incremento della spesa *age related*.

	Correzione del saldo primario dovuta alla posizione fiscale iniziale (initial budget position)		Ulteriore aggiustamento (debt requirement)		Costo dell'invecchiamento (costs of ageing)
S1=	Per la stabilizzazione del rapporto debito/Pil	+	Per raggiungere il target debito/Pil del 60% nel 2030	+	Per coprire i costi di invecchiamento fino al 2030
S2=	Per la stabilizzazione del rapporto debito/Pil	+	0	+	Per coprire i costi di invecchiamento in un orizzonte infinito

¹² L'orizzonte temporale del 2030 è stato determinato in modo tale da essere sufficientemente lungo per valutare l'impatto dell'invecchiamento della popolazione, pur rimanendo all'interno del campo d'azione degli attuali *policy maker* e degli attuali contribuenti.

¹³ Il punto di partenza è l'ultimo anno delle previsioni della Commissione, in questo caso il 2017, lo scenario di riferimento è quello a politiche invariate.

¹⁴ La metodologia di calcolo dell'indicatore S1 è stata modificata nel FSR 2012; nel FSR 2009 il termine fissato era il 2060 e l'aggiustamento era immediato; dato il maggiore sforzo richiesto nella nuova metodologia per conseguire prima il raggiungimento di tale soglia, si prevede di non compiere l'intero aggiustamento fiscale immediatamente, ma di procedere gradualmente (in modo lineare nei primi cinque anni, per poi mantenere il livello di avanzo primario raggiunto negli anni successivi fino al 2030).

¹⁵ Si noti però che un valore negativo di S1 non implica che la politica fiscale può essere allentata, dal momento che il valore del 60 per cento del Pil per il debito non è un obiettivo ma un limite massimo; in aggiunta, un valore negativo di S1 non segnala che il debito/Pil è sempre inferiore al 60 per cento.

Sulla base di questa distinzione si identificano tre componenti:

1. La posizione fiscale iniziale (*initial budget position, IBP*), che misura la distanza tra l'avanzo primario strutturale corrente¹⁶ e quello in grado di mantenere costante il rapporto debito/Pil, *coeteris paribus*. Questa componente, per quanto riguarda S1, include il “costo” del ritardo dell’aggiustamento, in quanto si ipotizza che l’avanzo primario aumenti in modo graduale fino al 2020, per poi stabilizzarsi al livello raggiunto;
2. La condizione sul debito (*debt requirement-DR*) al 2030, è specifica dell’indicatore S1 ed evidenzia l’aggiustamento necessario per portare il debito dal livello iniziale al 60 per cento nel Pil entro tale anno; per paesi con livelli di debito superiore al 60 per cento del Pil il termine DR aumenterà la dimensione dell’indicatore, al contrario lo ridurrà per i paesi il cui debito iniziale è inferiore al target del 60 per cento del Pil;
3. L’impatto dell’invecchiamento della popolazione sul bilancio (*costs of ageing, CoA*), che quantifica un ulteriore aggiustamento per fare fronte all’aumento di queste spese.

S1 e S2 sono dati dalla somma algebrica delle rispettive componenti. Valori positivi di S1 e S2 indicano la necessità di uno sforzo di aggiustamento permanente per soddisfare l’una o l’altra delle condizioni, tanto maggiore quanto maggiore è la grandezza assunta dagli indicatori. Valori negativi indicano, invece, che la sostenibilità di lungo periodo non richiede sforzi aggiuntivi permanenti (ulteriori, cioè, rispetto a quelli richiesti dal raggiungimento degli obiettivi programmatici contenuti nei documenti presentati dai governi).

Sostenibilità/Rischiosità di breve termine

Il rischio di breve termine è identificato con l’indicatore S0 (*early detection of fiscal stress*) che misura per l’anno successivo a quello in corso la probabilità del materializzarsi di rischi sulla sostenibilità del debito sulla base di 28 variabili (suddivise in due sottogruppi: fiscali e macrofinanziarie), individuando dei valori soglia per le singole variabili e sottogruppi e valutando quanto ci si discosti da essi. Mentre gli indicatori S1 S2 quantificano l’aggiustamento fiscale richiesto (*sustainability gaps*), l’indicatore S0 segue il cosiddetto *signal-approach*.

L’indicatore S0 è stato introdotto nel 2011¹⁷ per individuare i rischi di stress fiscali di più breve termine, nell’orizzonte di un anno, che derivano da variabili fiscali, macrofinanziarie e di competitività. Per costruirlo viene utilizzato un set di 28 variabili suddivise in due sottogruppi di 14 ciascuno (variabili fiscali da una parte e variabili macrofinanziarie e di competitività dall’altra, tavola A1).

La metodologia utilizzata permette di individuare endogenamente le soglie dei rischi fiscali per gli indici compositi e per le singole variabili. I valori dell’indice generale, dei due indici compositi relativi ai sottogruppi (*fiscal index e financial-competitiveness index*) e delle singole variabili che superino i rispettivi valori soglia sono il segnale di rischio fiscale imminente (nel brevissimo termine). In particolare, per l’indice generale S0, un valore superiore alla sua soglia segnala imminente rischio di stress fiscale di brevissimo termine.

La logica si basa sull’osservazione che le economie si comportano in modo sistematicamente diverso nei periodi che precedono episodi di stress fiscale. Dunque, le serie storiche delle variabili oggetto di analisi e la serie degli episodi di stress fiscale registrati nel passato¹⁸ sono utilizzate congiuntamente per identificare le soglie ottimali sulla base del comportamento nel passato delle variabili.

Nell’approccio seguito la soglia ottimale è scelta in modo da minimizzare gli errori, identificati in due tipi: segnali falsi-positivi, ovvero previsione di stress fiscale in assenza di episodi di stress; segnali falsi-

¹⁶ N.B. Nel *FSR 2012* viene specificato che, ai fini del calcolo della posizione di bilancio iniziale, il Rapporto fa riferimento ai valori del debito e del saldo primario strutturale indicati per l’ultimo anno di previsione disponibile (2014) dall’*Autumn Forecast 2012*. Il Documento specifica inoltre che analisi complementari prendono invece come riferimento l’esercizio in corso; tale scelta è adottata nell’ultimo *Report on Public Finance in EMU* (dicembre 2015), basato sull’*Autumn Forecast 2015*, nel quale sono appunto presi in considerazione i valori relativi al 2015 come valori iniziali. Nel *FSR 2015* viene ribadito che nelle valutazioni *baseline* si considera come posizione iniziale il valore dell’ultimo anno di previsione, ma che è possibile utilizzare scenari alternativi per calcolare S1, anche per fornire un supporto alla sua interpretazione. Infine, nei documenti ufficiali presentati dal Governo (Aggiornamento annuale del Programma di Stabilità e DPB), si fa invece riferimento al valore dell’ultimo anno incluso nell’orizzonte programmatico (2018 nel DEF 2015 e nel DPB 2016).

¹⁷ Una prima versione è stata presentata nel volume ‘*Public Finance in EMU*’ del 2011, una versione più recente invece in Berti, K., Salto, M. e Lequien, M., (2012), “*An early-detection index of fiscal stress for EU countries*”, *European Economy Economic Papers* n. 475.

¹⁸ La definizione di stress fiscale fa riferimento a quanto introdotto in Baldacci E., Petrova I., Belhocine N., Dobrescu G., Mazraani S, *Assessing Fiscal Stress, IMF Working Paper*, n. 100, 2011.

negativi, ovvero previsione di non-stress in presenza di episodi di stress. Le soglie individuate sono comuni a tutti i paesi del campione. La tavola che segue ne riporta i valori stimati dalla Commissione europea nel *Fiscal Sustainability Report* del 2015.

TAVOLA A1

INDICATORE S0, SOTTO INDICI E VARIABILI UTILIZZATI, SOGLIE CRITICHE E POTERE DI SEGNALEZIONE

	safety	threshold	signaling power	type I error	type II error
Balance, % GDP	>	-10.17	0.07	0.04	0.89
Primary balance, % GDP	>	0	0.17	0.4	0.43
Cyclically adjusted balance, % GDP	>	-3.12	0.25	0.45	0.3
Stabilizing primary balance, % GDP	<	2.55	0.02	0.12	0.86
Gross debt, % GDP	<	103.28	0.03	0.06	0.91
Change in gross debt, % GDP	<	6.5	0.11	0.08	0.81
Short-term debt, government, % GDP	<	16	0.1	0.11	0.79
Net debt, % GDP	<	58.11	0.13	0.19	0.68
Gross financing needs, % GDP	<	16.83	0.16	0.21	0.63
Interest rate-growth rate differential	<	5.92	0.08	0.07	0.85
Change in expenditure of gen. government, % GDP	<	2.25	0.14	0.13	0.74
Change in final consumption expend. of gen. government, % GDP	<	0.64	0.17	0.19	0.64
Old-age dependency ratio 20 years ahead	<	33.93	0.1	0.11	0.79
Avg yearly change in projected age-related public expend. as % of GDP over next 5 years	<	0.26	0.09	0.14	0.77
Fiscal index	<	0.35	0.23	0.21	0.56
L1.net international investment position, % GDP	>	-50.1	0.31	0.13	0.56
L1.net savings of households, % GDP	>	0.96	0.34	0.26	0.4
L1.private sector debt, % GDP	<	209.2	0.25	0.04	0.71
L1.private sector credit flow, % GDP	<	10.9	0.44	0.42	0.14
L1.leverage, financial corporations	<	2.22	0.03	0.97	0
L1.short-term debt, non-financial corporations, %GDP	<	27.4	0.25	0.21	0.54
L1.short-term debt, households, % GDP	<	3.5	0.27	0.34	0.38
L1.construction, % value added	<	7.25	0.27	0.36	0.38
L1.current account, 3-year backward MA, % GDP	>	-2.45	0.38	0.37	0.25
L1.change (3 years) of real eff. exchange rate, based on exports deflator	<	9.76	0.23	0.19	0.59
L1.change (3 years) in nominal unit labour costs	<	12.7	0.27	0.48	0.25
Yield curve	>	0.59	0.48	0.39	0.14
Real GDP growth	>	-0.89	0.1	0.07	0.83
GDP per capita in PPP, % of US level	>	73.32	0.28	0.44	0.27
Financial-competitiveness index	<	0.45	0.48	0.34	0.18
Overall index	<	0.43	0.55	0.21	0.25

(1) Variables' names preceded by L1 are taken in lagged values.

(2) The signalling power is defined as $[1 - (\text{type-I error} + \text{type-II error})]$.

Fonte: European Commission, Fiscal Sustainability Report 2015

LA POLITICA FISCALE TRA VINCOLI E OPPORTUNITÀ

1. Nel corso degli anni, anche in concomitanza con la crisi economica, una copiosa produzione legislativa ha interessato i più importanti segmenti delle entrate pubbliche. Una serie di misure, spiegabili in chiave congiunturale (nell'ottica, ora di un riequilibrio dei conti pubblici, ora di impulso alla ripresa), hanno finito per restringere gli spazi di manovrabilità del sistema di prelievo.

E' in questo quadro che si collocano le sfide che la politica fiscale dovrà affrontare nel prossimo futuro.

Quelle più immediate legate al riassorbimento della clausola di salvaguardia posta a garanzia dell'equilibrio dei conti pubblici e alla ridefinizione di un nuovo assetto impositivo degli enti decentrati (a fine anno verrà meno il "blocco" della leva tributaria imposto dalla Legge di stabilità e si riproporrà la necessità di ridisegnare il sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali).

Quelle che prevedono una ulteriore riduzione della pressione fiscale su famiglie e imprese e che presuppongono un deciso impegno in tre direzioni: un ampliamento della base imponibile, una rivisitazione degli obiettivi redistributivi assegnati al sistema di prelievo e, non da ultimo, la ricerca di un effettivo coordinamento della leva fiscale fra livelli di governo.

In questo capitolo del Rapporto si fa il punto sul sistema fiscale all'indomani della Legge di stabilità 2016: si sottolineano i vincoli di cui "soffre"; si individuano le alternative che si delineano; si evidenziano le opportunità che si offrono in una prospettiva di riforma.

Innanzitutto si evidenziano, anche all'esito di un confronto internazionale, le responsabilità e i vincoli che contraddistinguono il sistema tributario del nostro paese.

Successivamente, si approfondiscono le rigidità che attraversano l'assetto impositivo: quelle determinate dal cumularsi nel tempo di alcune misure di politica fiscale e quelle "nuove", riconducibili alle più recenti scelte in materia di clausole di salvaguardia, di spese fiscali e di riordino della tassazione sugli immobili; di entrambe si approfondiscono l'impatto distributivo e le ricadute sulla realizzabilità di un equilibrato disegno di riforma.

Infine, si individuano le opzioni che si offrono al nostro legislatore per un riassetto del sistema tributario, identificando la portata del *trade off* che condiziona le politiche delle entrate, strette tra esigenze di riequilibrio dei conti pubblici e urgenza di un riassetto strutturale del prelievo.

2. L'analisi effettuata consente di trarre diverse conclusioni.

La prima riguarda il livello e la distribuzione che caratterizzano il sistema tributario italiano. Sono ampie e diffuse le *performance* da cui il nostro Paese intende affrancarsi: quinto in Europa, quanto a livello della pressione fiscale; secondo nel prelievo sui redditi da lavoro; terzo in quello sui redditi da impresa; ventiduesimo, su ventotto paesi, nella tassazione dei consumi; quarto per entità del cuneo fiscale; quinto per incidenza dell'Irpef sul reddito medio. Tutte rigidità che spingono ad interrogarsi circa il futuro del sistema

tributario: sia per quanto concerne le direzioni percorribili; sia in ordine ai *trade off* che si pongono al legislatore fra l'assestare i processi in corso e la possibilità di ricorrere a interventi di adeguamento della strumentazione fiscale in altre direzioni, con l'obiettivo di minimizzare le ricadute sulle prospettive di crescita del paese.

La seconda attiene alla necessità di verificare il grado di flessibilità del nostro sistema tributario nel favorire una ricomposizione delle fonti di entrata. E l'occasione è offerta proprio dalla riproposizione della clausola di salvaguardia per il 2016: il vuoto di gettito prodotto dalla sterilizzazione Iva (se non compensato da equivalenti tagli di spesa), finirebbe, giocoforza, per assegnare a qualunque ipotesi di riduzione del prelievo (riguardi esso l'Irpef, il cuneo fiscale o altra forma impositiva) i connotati di un intervento limitato e parziale, lontano da ogni soluzione di riforma strutturale.

La terza conclusione riguarda proprio le caratteristiche che dovrebbe avere una strategia fiscale di ampio respiro, contraddistinta da un approccio complessivo ai temi del prelievo, ivi compresa la partita della clausola di salvaguardia Iva. Solo in una visione di questo tipo sarebbe possibile mettere in piedi un'operazione che configuri un'ampia redistribuzione del prelievo; l'unica in sintonia con gli equilibri di finanza pubblica: una riduzione dell'onere tributario e/o contributivo gravante sui redditi (Irpef, cuneo fiscale,...); dall'altro, una "copertura" basata su una riduzione di spesa pubblica e/o sull'aumento di altre forme impositive. Un'operazione, insomma, che potrebbe conseguire (per dimensioni e modalità d'impiego delle risorse recuperate) significativi effetti di sostegno dell'economia; e che trasmetterebbe un messaggio chiaro circa l'attenzione che il nostro paese riserva alla "regola del debito". Fra le soluzioni prospettabili, quella incentrata su una trasformazione della clausola di salvaguardia Iva in un profondo riassetto della base imponibile dell'imposta, rivedendone la distribuzione fra l'aliquota ordinaria e quelle agevolate; cui associare uno specifico intervento di "riordino" delle spese fiscali, in attuazione dei criteri fissati dal d.lgs. n. 160 del 2015 e sulla scorta delle indicazioni provenienti dall'apposita Commissione ministeriale.

La quarta conclusione riguarda il "sistema tributario" territoriale, le cui criticità sono state riportate in primo piano dal definitivo tramonto di un assetto impositivo basato sulla prima casa. Su questo versante, esigenze di breve periodo si saldano con obiettivi strutturali. Le prime suggeriscono di evitare il rischio che, alla scadenza del periodo di moratoria, possano divenire operanti aumenti impositivi bloccati per tutto il 2016, sia sul versante patrimoniale (Imu sugli "altri" immobili), sia su quello reddituale (addizionali all'Irpef), sia su quello Irap. E ciò per evitare il materializzarsi di due contraddizioni: i) che l'autonomia impositiva degli Enti locali si indirizzi più decisamente sui non residenti, facendo venire meno uno dei principi fondanti del federalismo fiscale, quale è quello della corrispondenza tra soggetti beneficiari dei servizi e contribuenti; ii) che si espongano ad un maggior prelievo i redditi da lavoro (che esprimono oltre il 70 per cento della base imponibile dell'addizionale comunale Irpef), e quelli da impresa (Irap), per effetto di uno "scambio" che finirebbe per penalizzarli rispetto a un prelievo patrimoniale appena abbattuto (Tasi prima casa e Imu sugli "imbullonati"). Esigenze più strutturali rendono invece inevitabile affrontare un ridisegno complessivo del sistema di finanziamento degli enti decentrati: sia per garantire autonomia e responsabilità finanziaria per livelli di governo, sia per finalità di coordinamento della leva fiscale territoriale con quella nazionale, sia, infine, come strumento di gestione del contributo dei residenti al finanziamento delle amministrazioni locali.

Una quinta conclusione, infine, è quella che pone in evidenza la riduzione dell'evasione fiscale come elemento chiave per un ampio ridisegno del sistema.

L'analisi svolta evidenzia la mancanza di spazi di manovra per la politica fiscale italiana, costretta, com'è, fra una spesa che è sempre più difficile ridurre ed un sistema tributario che non si può riformare e comunque rendere meno oneroso. Ben più ampi sarebbero gli spazi di manovra se si riuscisse ad intervenire a monte sull'evasione fiscale oltre che sulla spesa non necessaria.

Non agevole risulterebbe riformare il nostro sistema tributario allineandolo agli *standard* europei nel persistere al suo interno del bubbone dell'evasione fiscale. Per le dimensioni che ha, l'evasione contribuisce a distorcere tutti i parametri: dalla pressione fiscale, che è ben più elevata di quella ufficiale (già troppo alta) se riferita ai soli imponibili dichiarati, alla sostenibilità del prelievo per tipologia di soggetti incisi. Con un livello di evasione sostanzialmente invariato rispetto a quello attuale, gli stessi interventi di razionalizzazione e di redistribuzione rischierebbero di non portare risultati concreti.

Ecco perché il discorso si deve spostare dalla pur necessaria revisione della griglia legale di distribuzione del carico impositivo, alla riprogettazione del funzionamento operativo del sistema e della sua capacità di deterrenza.

RESPONSABILITÀ E VINCOLI DEL SISTEMA TRIBUTARIO ITALIANO

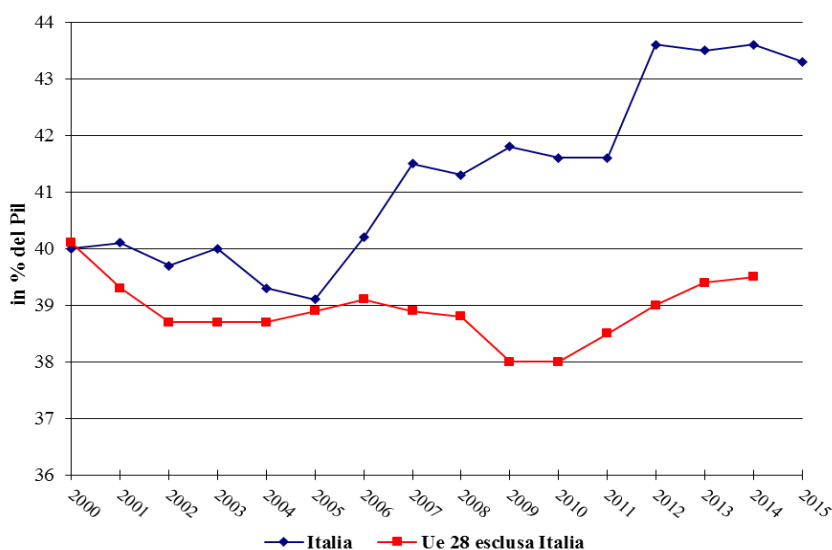
3. Il sistema tributario italiano, interessato nel corso degli anni da un'inarrestabile produzione legislativa e da un confuso sovrapporsi di interventi, presenta un assetto fortemente stratificato e condizionato dal progressivo ridimensionamento degli spazi di manovra utilizzabili nella prospettiva di una riforma strutturale.

Elementi di rigidità attraversano tutto il sistema impositivo. Nel panorama europeo, il nostro Paese risulta penalizzato da un prelievo eccessivo e mal distribuito.

Alla fine del 2015, la pressione fiscale si è commisurata al 43,3 per cento (grafico 1), segnando un balzo di oltre tre punti nell'arco di quindici anni. Di dimensioni più elevate (4 punti, nel 2014), si è rivelata la differenza rispetto al livello medio degli altri ventisette paesi UE (39,2 per cento, in decisa riduzione nello stesso periodo).

GRAFICO 1

LA PRESSIONE FISCALE: ITALIA VS UE



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ISTAT, Eurostat, MEF

Le prospettive, d'altra parte, non promettono significativi cambiamenti nella graduatoria europea, che vede l'Italia al quinto posto: in un contesto continentale in cui continua a prevalere la tendenza alla flessione, le dinamiche attese¹ annunciano per il nostro Paese un livello di pressione fiscale in progressivo aumento (fino al 44,3 per cento), e lo spostamento al 2019 dei primi segnali di un'inversione di tendenza.

4. Questi risultati esprimono una diversità dei percorsi attraverso i quali si è sviluppato il sistema impositivo in Italia e in Europa.

Quasi l'88 per cento delle entrate dei paesi europei (il 90 per cento nel caso dell'Italia) proviene da imposte dirette, indirette e contributi sociali. Ma, in un quindicennio, la loro composizione è mutata (tavola 1).

TAVOLA 1

LA STRUTTURA DELLE ENTRATE: ITALIA-UE

	2000		2014	
	Italia	UE ⁽¹⁾	Italia	UE ⁽¹⁾
La composizione (in % del Pil)				
Imposte dirette	13,8	13,3	14,7	12,6
di cui: - <i>imposta personale</i>	10,0	9,0	11,6	9,4
- <i>imposta sulle società</i>	2,8	3,2	2,7	2,3
Imposte indirette	14,4	13,1	15,3	13,2
di cui: - IVA	6,2	7,3	6,0	7,8
- <i>accise</i>	2,5	3,3	2,9	3,0
Totale imposte	28,2	26,4	30,0	25,8
Contributi sociali	11,8	13,5	13,4	13,4
- datori di lavoro	8,1	6,8	8,8	7,0
- dipendenti	2,2	3,6	2,5	3,6
- autonomi	1,3	1,0	1,9	1,0
Pressione fiscale ⁽²⁾	40,0	40,1	43,6	39,5
I livelli di governo (composizione %)⁽³⁾				
- centrale	55,8	66,6	53,8	43,2
- statale		15,1		22,1
- locale	15,3	11,0	15,8	12,0
- sicurezza sociale	28,5	22,2	29,8	24,6

⁽¹⁾ UE 28 esclusa Italia.

⁽²⁾ Compresa imposte in conto capitale.

⁽³⁾ Anni 2000 e 2013.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati OCSE, *Revenue statistics - Tax database*.

Nel 2014, il peso sia delle imposte dirette che di quelle indirette è risultato in Italia superiore di oltre 2 punti di Pil rispetto alla media UE: un divario che, in un quindicennio, appare quadruplicato e, rispettivamente, duplicato. Significativa anche la *performance* registrata sul versante contributivo: nello stesso arco di tempo, il nostro Paese ha interamente recuperato il distacco di quasi due punti che nel 2000 lo distanziava dalla media UE.

¹ Secondo il quadro tendenziale tracciato dalla Nota di aggiornamento al DEF 2015. http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/NOTA_AGGIORNAMENTO_DEF_2015_xissn_on-line.pdf

Il processo di divergenza Italia-UE è il riflesso dell'evoluzione segnata dalle principali forme di prelievo. Fra le imposte dirette, il marcato aumento in Italia dell'imposizione sulle persone fisiche e l'altrettanto forte riduzione in ambito UE della tassazione societaria. Fra le indirette, una flessione dell'Iva italiana a fronte del significativo aumento registrato invece in sede UE.

Nella stessa direzione è invece mutata la composizione del prelievo per livelli di governo, anche se l'aumento registrato dalla quota delle entrate percepite dagli enti sub centrali è aumentata di appena mezzo punto in Italia (dal 15,3 per cento al 15,8 per cento) a fronte degli 8 punti della media UE (dal 26,1 per cento al 34,1 per cento).

Ancora più significativo risulta il divario che si registra dal lato della distribuzione del prelievo: nel nostro paese, l'onere a carico dei fattori produttivi (redditi da lavoro e di impresa) risulta decisamente superiore a quello sopportato dai consumi e dal capitale. Uno squilibrio che viene da lontano e che si consolida nel primo quindicennio degli anni duemila (tavola 2).

TAVOLA 2

ALIQUOTE IMPLICITE DI TASSAZIONE ITALIA - UE

	UE ⁽¹⁾	Italia	differenza	ranking
Lavoro	34,3	42,8	8,5	2 [^]
Impresa	16,7	25,9	9,2	3 [^]
Consumi	21,3	17,7	-3,6	22 [^]
Immobili ⁽²⁾	0,9	1,6	0,7	4 [^]
Energia ⁽³⁾	1,9	2,3	0,4	4 [^]

⁽¹⁾ UE a 28 paesi.

⁽²⁾ Imposte ricorrenti sugli immobili, in % Pil.

⁽³⁾ Imposte sull'energia, in % Pil.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Eurostat

In particolare, l'Italia è al secondo posto quanto a prelievo gravante sui redditi da lavoro (con il 42,8 per cento, quasi otto punti oltre la media europea); al terzo posto in quello sui redditi d'impresa (circa il 26 per cento, ossia ben oltre il 50 per cento della media UE); al ventiduesimo posto (con il 17,7 per cento) nel prelievo sui consumi, quasi 4 in meno rispetto alla UE. E, infine, al quarto posto sia nel prelievo sugli immobili che in quello gravante sull'energia. Nel primo caso, la *performance* (1,6 per cento l'incidenza sul Pil, quasi doppia rispetto al peso registrato nella media dei paesi UE) appare quasi interamente riconducibile all'introduzione dell'Imu. Nel caso dell'energia, invece, il differenziale di prelievo segnato dall'Italia sconta un onere impositivo influenzato dall'elevata incidenza delle accise sui prodotti petroliferi.

5. L'eccesso di prelievo gravante sul fattore lavoro trova conferma nelle elaborazioni annuali dell'OCSE² con riferimento alla figura tipo del lavoratore dipendente con un reddito pari a quello medio dell'industria (tavola 3).

² Da ultimo, Ocse (2015), *Taxing Wages 2013-2014*.

TAVOLA 3

IL CUNEO FISCALE NEI PAESI OCSE: 2000-2014⁽¹⁾

Paese	2014	Differenza su 2000
Belgio	55,6	-1,5
Francia	48,4	-2,0
Germania	49,3	-3,6
Italia	48,2	1,1
Svezia	42,5	-7,7
Spagna	40,7	2,1
Olanda	37,7	-2,3
Danimarca	38,1	-6,0
Regno Unito	31,1	-1,5
Irlanda	28,2	-0,7
OECD-media	36,0	-0,8
OECD-EU 21	42,1	-1,5

⁽¹⁾ Prelievo fiscale e contributivo sulla retribuzione media del lavoratore dipendente senza carichi di famiglia in percentuale del costo del lavoro.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati OCSE, Database Tax

Nel 2014, il cuneo fiscale (differenza fra costo del lavoro e retribuzione netta) sul lavoratore italiano senza carichi familiari (48,2 per cento) risulta cresciuto di poco più di 1 punto rispetto a quindici anni prima, a fronte della tendenza di segno opposto (-1,5 punti, in media) che ha accomunato quasi tutti gli altri paesi dell'area Ocse.

TAVOLA 4

IL PESO DELL' "IRPEF" IN ITALIA E IN EUROPA⁽¹⁾

Paesi	contribuente <i>single</i>		contribuente con coniuge e 2 figli a carico	
	Incidenza prelievo (%)		Incidenza prelievo (%)	
	2014	variazione sul 2000	2014	variazione sul 2000
Danimarca	35,6	3,3	31,6	6,0
Belgio	28,3	-0,7	17,0	-1,9
Islanda	28,1	2,8	19,2	3,1
Finlandia	22,6	-4,3	22,6	-4,3
Italia	22,1	2,2	15,2	-0,4
Norvegia	20,6	-2,3	19,5	1,4
Germania	19,1	-3,6	0,9	-0,6
Svezia	17,4	-9,3	17,4	-9,3
Spagna	16,6	3,1	9,1	3,9
Austria	16,5	3,6	14,5	2,8
Portogallo	16,3	4,9	6,2	0,0
Olanda	16,1	6,5	15,7	10,9
Regno Unito	14,4	-3,0	14,4	-3,0
Francia	15,6	-0,1	7,9	0,6
Media Ocse	15,6	-0,4	10,3	-1,0

⁽¹⁾ L'incidenza del prelievo è calcolata applicando la normativa fiscale vigente in ciascun paese alla retribuzione di un lavoratore dipendente pari a quella media di contabilità nazionale (per l'Italia, 30.463 euro nel 2014).

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ocse

Conseguentemente, il divario italiano ha subito una brusca accelerazione (da 3,5 a 6,1 punti), anche se non è cambiata la posizione del nostro paese (4^a) nel *ranking* della specifica graduatoria Ocse (dopo Belgio, Germania e Francia).

E' invece cambiata la posizione del contribuente italiano in ordine al livello del prelievo fiscale, una delle componenti più significative del "cuneo" (tavola 4). Nel 2014, il *single* si è collocato al quinto posto quanto ad incidenza dell'Irpef (22,1 per cento), con una sensibile accelerazione rispetto alla situazione del 2000: un aumento di prelievo di oltre 2 punti, che è valso al contribuente italiano un balzo di sei posti nel *ranking* internazionale.

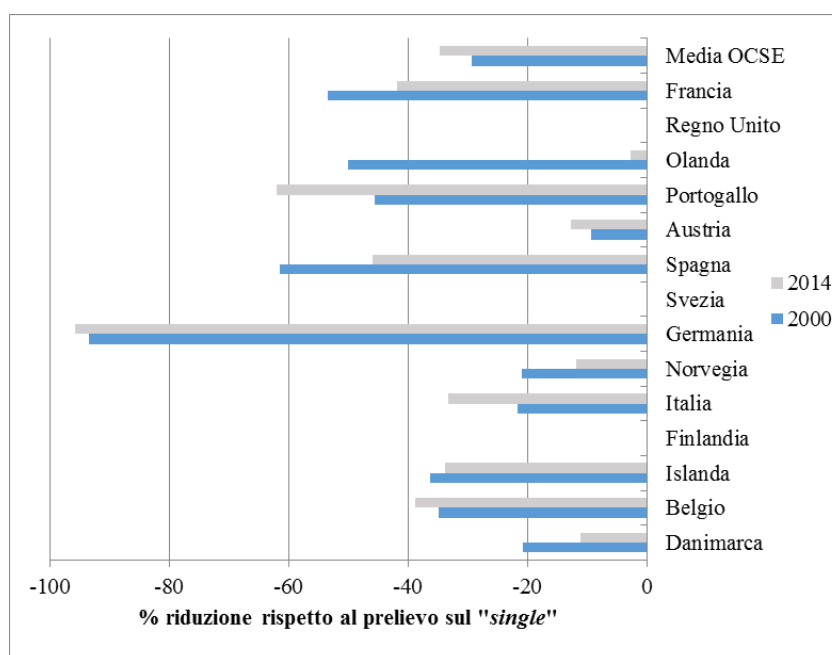
In direzione opposta si è invece mosso il prelievo nel caso del contribuente con coniuge e due figli a carico: il 15,2 per cento del 2014 segnala una riduzione di quasi mezzo punto rispetto all'inizio del secolo; ma tale risultato, in presenza di più incisivi ridimensionamenti del ruolo dell'*Income Tax* di altri paesi, non ha impedito al contribuente italiano di segnare un prelievo superiore di quasi il 50 per cento rispetto alla media Ocse e un avvicinamento (dal 13^a al 9^a posto) alla vetta della relativa graduatoria.

La ridotta tassazione dei redditi accordata al contribuente con familiari a carico esprime un'esigenza di "discriminazione qualitativa" pressoché generalizzata nei sistemi tributari internazionali. L'intensità con cui è realizzata è però diversa da paese a paese. Nel caso dell'Italia, in particolare, è possibile rilevare che, fra il 2000 e il 2014, è aumentata l'attenzione del fisco nei confronti della famiglia monoreddito e con figli: nel 2014, a parità di reddito imponibile, è stata gravata da un prelievo Irpef pari ai due terzi di quello sostenuto dal contribuente *single* (grafico 2).

Un deciso miglioramento rispetto a quindici anni prima (quando lo "sconto" si commisurava ad un quinto); anche se ciò non è bastato alla famiglia italiana di azzerare il divario di tassazione che ancora la penalizza nel contesto europeo.

GRAFICO 2

IMPOSTA SUI REDDITI E FAMIGLIA IN ALCUNI PAESI: 2000-2014
(RIDUZIONE DI PRELIEVO RISPETTO AL *SINGLE*)



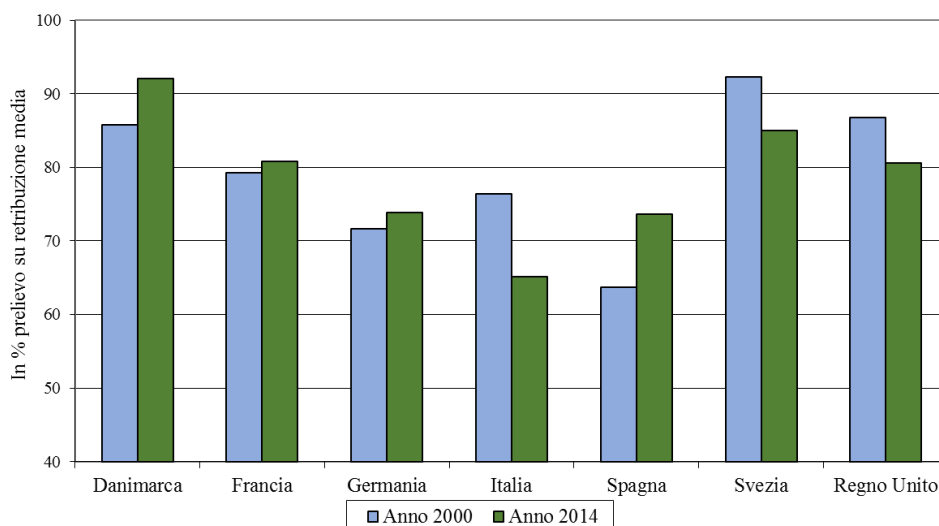
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati OCSE

I dati Ocse consentono di trarre una terza indicazione, relativa al grado di progressività dell'imposizione personale sui redditi che si registra in Italia rispetto ad altri paesi. Confrontando l'entità e la dinamica del prelievo gravante sui tre livelli di reddito considerati dall'Organismo internazionale³, si rileva che, rispetto al 2000, la nostra Irpef ha fatto registrare un aumento del grado di progressività che, tuttavia, continua ad essere più contenuto rispetto a quello implicito nell'operare della *Income Tax* di altri paesi. In particolare, emergono le seguenti indicazioni (grafico 3):

- fatto uguale a 100 il prelievo sulla retribuzione media, quello relativo agli altri due livelli reddituali è risultato compreso, nel 2000, in un arco di circa 51 punti (il 24 per cento in meno gravante sul reddito pari al 67 per cento di quello medio e il 27 per cento in più gravante sul reddito pari al 167 per cento di quello medio). Il divario risulta lievemente cresciuto nel 2014 (fino a 68 punti), a testimonianza di un assetto Irpef appena più progressivo rispetto a quattordici anni prima. Ma tale risultato è il frutto di due opposte tendenze: da un lato, una più contenuta azione redistributiva nei confronti dei redditi medio-bassi (in corrispondenza di un livello di reddito pari al 67 per cento di quello medio, il differenziale di prelievo si è ridotto di undici punti rispetto al 2000); dall'altro, un'accentuazione del grado di progressività per i livelli di reddito più elevati (per un reddito pari al 167 per cento di quello medio, il differenziale di prelievo è cresciuto di sei punti);
- il grado di progressività e le tendenze manifestate nell'arco di tempo in esame avvicinano la realtà italiana a quella francese. Piuttosto lontane restano, invece, le distanze da altri paesi, come la Svezia e il Regno Unito, la cui *Income tax* ha combinato, fra il 2000 e il 2014, un'accresciuta attenzione nei confronti dei livelli di reddito più bassi con un'accelerazione della progressività a carico dei redditi più elevati.

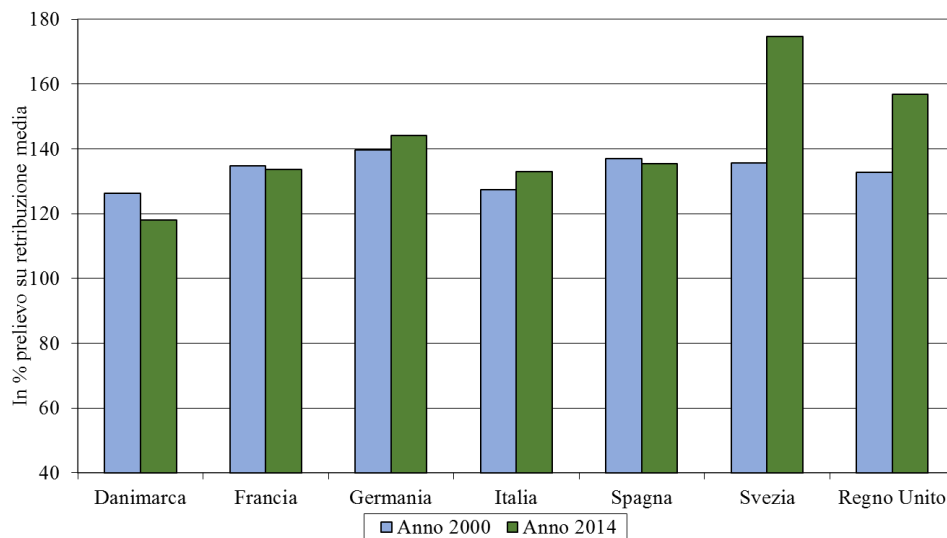
GRAFICO 3

IMPOSTA PERSONALE SUI REDDITI E PROGRESSIVITÀ: ITALIA VS EUROPA
INCIDENZA DEL PRELIEVO SU RETRIBUZIONE PARI AL 67% DI QUELLA MEDIA



³ Quello pari alla retribuzione media da lavoro dipendente e quelli corrispondenti al 67 per cento e, rispettivamente, al 167 per cento di tale retribuzione. Cfr. Ocse, (2015), *Taxing Wages 2013-2014*.

INCIDENZA DEL PRELIEVO SU RETRIBUZIONE PARI AL 167% DI QUELLA MEDIA



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati OCSE

In conclusione, il confronto internazionale conferma l'elevato prelievo che grava complessivamente sul sistema economico del nostro Paese e una sua distribuzione che incide sui fattori produttivi (lavoro e impresa) rispetto alla tassazione dei consumi. In tale contesto, l'Irpef italiana incrementa il livello e la dinamica del cuneo fiscale in controtendenza rispetto a quanto si rileva nel panorama internazionale.

Si tratta di evidenze che sono causa e, contemporaneamente, effetto dei due principali vincoli del sistema fiscale italiano: le forti responsabilità addossate alle entrate nel perseguimento degli equilibri di finanza pubblica e un elevato livello di evasione fiscale.

LA LEVA FISCALE FRA RIGIDITÀ E OPPORTUNITÀ

6. Le responsabilità addossate al sistema tributario sono molto cresciute in concomitanza con l'acuirsi della crisi economica. A partire dal 2008, la produzione normativa in materia di tributi è risultata inarrestabile, sulla spinta di esigenze orientate, ora a garantire l'equilibrio dei conti pubblici, ora a sostenere la ripresa. Come la Corte ha avuto modo di sottolineare⁴, fra aumenti e riduzioni, sono quasi ottocento le misure sulle entrate contenute nelle manovre di finanza pubblica varate fino al 2015; con un impatto in termini di riduzione dell'indebitamento netto dell'ordine di 170 miliardi. Ad esse si vanno ad aggiungere le analoghe misure contenute nella Legge di stabilità 2016: 22 di aumento e 45 di riduzione del prelievo, con un impatto netto di oltre 27 miliardi in termini di aumento dell'indebitamento.

⁴ Cfr.: Corte dei conti, *Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica*, giugno 2015. http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2015/rapporto_2015_coordinamento_finanza_pubblica.pdf

PRINCIPALI MISURE INTRODOTTE DALLE LEGGI DI STABILITÀ 2013 - 2016

Descrizione delle misure	Decorrenza	Impatto su indebitamento netto 2016 (milioni) ⁽¹⁾
IRPEF		
Detrazione ristrutturazione e riqualificazione energetica - Irpef, Ires, IVA	2015	-835
Elevazione no-tax area pensionati- IRPEF	2015	-147
Regime fiscale agevolato per autonomi: Irpef	2014	-435
Ecobonus, ristrutturazioni, schermature solari, generatori di calore e misure antisismiche	2015	-698
Incremento detrazioni figli a carico	2013	-1206
Incremento detrazione Irpef redditi da lavoro dipendente	2014	-1689
Detassazione premi di produttività redditi 50.000 e tetto massimo 2.000	2016	-434
Tassaz. al 50% redd. immobili sfitti ad uso abitativo ubicati stesso comune residenza	2014	279
Tassazione rendimenti polizze vita causa morte	2015	150
Riduzione di 7,5 punti percentuali di deducibilità delle spese auto (dal 27,5% al 20%)	2013	532
IVA		
Regime dei minimi-IVA	2016	-186
Regime fiscale agevolato per autonomi: IVA	2015	-223
Reverse charge	2015	1628
Split payment	2015	988
IRES		
Deducibilità al 20% ai fini delle IIDD dell'IMU immobili strumentali -IPERF e IRES	2014	-268
Svalutazione e perdite sui crediti ai fini IRES e IRAP - banche, assicurazioni e altri interm. - IRAP	2014	-852
Maggiorazione ammortamenti 40% beni strumentali materiali	2016	-170
Disposizioni in materia di leasing- IRES	2014	-340
Svalutazione e perdite sui crediti ai fini IRES - banche, assicurazioni e altri intermediari - IRES	2014	-867
Aiuto alla crescita economica (ACE)	2014	-717
Riallineamento valori impliciti partecipazioni	2014	350
IRAP		
Abolizione IRAP per le imprese agricole e della pesca	2016	-167
Deduzione Irap nuovi lavoratori assunti a tempo indeterminato	2014	-200
Riduzione IRAP deduzioni forfetarie lavoratori a t. indet.	2013	-1014
Irap (deducibilità integrale costo lavoro a tempo indeterminato) e ripristino aliquote ante DL 66	2015	-5614
IMU-TASI		
Esenzione IMU imbullonati	2016	-530
IMU - Fabbricati rurali ad uso strumentale	2014	-117
Esenzione IMU terreni agricoli	2016	-405
Riduzione tassazione immobili famiglie (TASI, IMU, IVIE)	2016	-3694
ALTRE IMPOSTE		
Aumento tassazione rendite finanziarie dal 20% al 26% dal 1° luglio 2014 (DL 66/2014)	2014	2987
Incremento al 2 per mille imposta di bollo su comunicazioni strumenti finanziari	2014	627
Innalzamento tassazione dei fondi pensione e della tassazione rivalutazione TFR	2015	480
Incremento misura prelievo erariale unico (PREU) new slot (AWP)	2016	1161
CONTRIBUTI SOCIALI		
Proroga esonero contributivo per assunzioni a tempo indeterminato	2016	-834
Riduzione dei premi e contributi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro	2014	-1200
Sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato	2015	-4885
Regime dei minimi-contributi previdenziali	2016	330

⁽¹⁾ Minori entrate (-).

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Tutte le principali forme impositive ne sono state interessate, subendone mutamenti significativi ora nell'estensione della base imponibile, ora nel livello delle aliquote (tavola 5).

Le misure adottate, non di rado espressione di obiettivi congiunturali, in ragione delle ampie ricadute sul gettito, hanno contribuito ad aumentare i vincoli dell'intero sistema, rendendo più difficile la prospettiva di un ridisegno strutturale.

Indicazioni più puntuali sui vincoli di gettito e distributivi di cui soffre il nostro sistema tributario e sul modo in cui essi sono di ostacolo all'avvio di un processo di riforma possono ricavarsi approfondendo alcuni aspetti che coinvolgono tre importanti versanti impositivi: l'Iva, l'Irpef e il fisco territoriale.

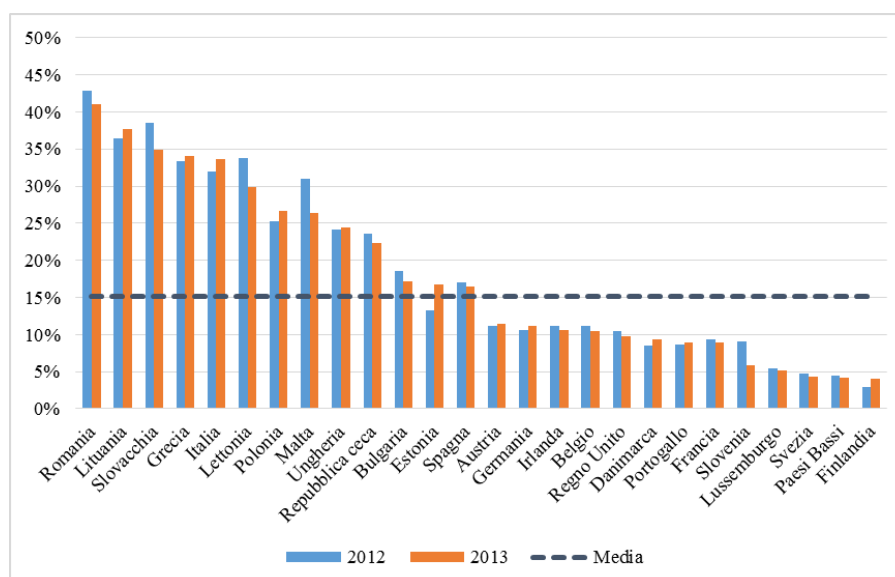
7. I vincoli che circondano l'Iva risalgono in larga parte alla sua istituzione e trovano una sintesi nel suo basso rendimento, che non raggiunge il 6 per cento del Pil, il livello più basso fra i paesi UE. Tale risultato che, comunque, fa dell'Iva la seconda imposta del sistema tributario italiano, è riconducibile a due fattori:

- una struttura impositiva penalizzata da un tasso medio di prelievo (15,5 per cento) fra i più bassi d'Europa (22^a la posizione italiana). Vi concorre in misura limitata il livello delle aliquote: quella ordinaria (22 per cento) è fra le più alte e il "tasso ridotto medio" (sintesi delle due aliquote al 10 per cento e 4 per cento) eccede di quasi mezzo punto quello medio UE. Decisiva si dimostra, invece, una distribuzione della base imponibile in cui la quota assoggettata ad aliquote ridotte (43 per cento) è quasi il doppio di quanto si rileva per il resto d'Europa;
- l'elevato tasso di evasione che, rispetto alla maggior parte degli altri paesi UE, concorre più pesantemente nello spiegare le dimensioni del "VAT gap" (differenza fra gettito potenziale, calcolato con riferimento a basi imponibili desunte dalla contabilità nazionale, e gettito effettivamente riscosso).

Il ruolo che questi due fattori esercitano nel deprimere il rendimento dell'imposta ("VAT gap") è stato quantificato ufficialmente⁵ in poco più di 40 miliardi annui, ossia il 34 per cento del gettito potenziale, più del doppio di quello (15,2 per cento) stimato per l'insieme dei paesi UE (grafico 4).

⁵ MEF, *Nota di aggiornamento al DEF 2015, Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale*, ottobre 2015.

GRAFICO 4

IL GAP IVA IN EUROPA⁽¹⁾

⁽¹⁾ Il "gap Iva" indica la quota di gettito potenziale (data una certa base imponibile e determinate aliquote) non versata all'Erario

Fonte: European Commission, *Commission staff working document, Country report Italy 2016*

Un risultato ad essi imputabile in parti pressoché uguali⁶: circa 19 miliardi l'erosione di gettito dovuto a scelte di politica fiscale nella definizione della struttura dell'imposta; poco più di 21 miliardi la perdita causata dall'evasione fiscale.

Si tratta di stime che vanno accolte con molta cautela; anche se non possono essere ignorate talune evidenze circa il ruolo della politica fiscale nel determinare l'evoluzione dell'imposta. La prima proviene dalla Commissione MEF sul monitoraggio delle agevolazioni fiscali⁷: quelle che alla fine del 2011 impattavano sulla struttura e sulla dinamica del gettito Iva erano 117 e comportavano un vuoto di gettito dell'ordine di oltre 40 miliardi. La seconda evidenza scaturisce dall'esame degli interventi che hanno interessato l'Iva negli ultimi anni: a partire dal 2008, le misure che hanno concretamente influito sulla struttura e sul rendimento dell'imposta (aumento di 2 punti dell'aliquota ordinaria, estensione del *reverse charge* e introduzione dello *split payment*, più una dozzina di micro aggiustamenti su limitati segmenti di base imponibile) sembrano testimoniare, più che una manovrabilità, l'elevato grado di rigidità di cui soffre l'Iva. Da un lato, infatti, si conferma (e la vicenda delle clausole di salvaguardia ne è una riprova) l'impraticabilità di misure di portata generale, intese a rivedere la struttura delle aliquote e, soprattutto, la distribuzione al loro interno della base imponibile. Dall'altro, appare significativo che fra le misure accreditate di importanti ricadute sul gettito emergano interventi di contrasto all'evasione (come i citati *reverse charge* e *split payment*) che, di fatto, si basano su una (temporanea) alterazione delle "regole" di determinazione e

⁶ Utilizzando i parametri individuati da CPB/CASE, 2015, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States*, 2015 Report.

⁷ Commissione incaricata di monitorare il fenomeno dell'erosione. MEF - Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, *Relazione finale*, Roma, 22 novembre 2011.

liquidazione dell'imposta. Si tratta di scelte che, unitamente alla massa dei trattamenti agevolativi stratificatisi negli anni, non sarà agevole rimettere in discussione per cercare di aumentare il rendimento dell'imposta.

8. Ancora più difficoltosa potrebbe risultare una riforma dell'Irpef che, come annunciato, dovrebbe essere oggetto di intervento entro il 2018. Un primo ostacolo potrebbe derivare dal restringimento della base imponibile prodotto da tutta una serie di misure intese a contenere l'area di applicazione della progressività: scelte che potrebbe risultare necessario rivedere, sia in un'ottica di riequilibrio del prelievo sia per esigenze di gettito. Ma il percorso di una riforma strutturale potrebbe essere reso più complesso laddove si intendesse porre mano alle distorsioni che il sistema Irpef produce nella combinazione con altri istituti e con altri fattori (forme "collaterali" di prelievo, trasferimenti monetari) che concorrono alla determinazione del reddito disponibile dei contribuenti.

Come tutte le altre imposte, anche il sistema Irpef è diffusamente interessato dal fenomeno delle agevolazioni. Anzi, secondo quanto emerge dal già citato Rapporto della Commissione MEF, è proprio sull'Irpef che si viene a concentrare l'impatto erosivo, sia come numero (176, circa un quarto del totale), sia come ricadute sul gettito (ben 105 miliardi, ossia quasi il 40 per cento dei "costi" complessivi prodotti dal fenomeno).

Peraltro, una grossa fetta delle agevolazioni assume connotati particolari, venendosi a configurare come una sorta di eccezione alla progressività dell'imposta. Il fenomeno riguarda quei redditi che, fin dalla nascita dell'Irpef, sono soggetti a tassazione sostitutiva (attività finanziarie) o lo sono con determinazione catastale dell'imponibile (terreni e fabbricati). Ma coinvolge anche altre tipologie reddituali che nel corso degli anni sono state escluse da tassazione (prima casa) o sono state assoggettate a prelievo sostitutivo (remunerazioni della produttività, regime dei minimi, cedolare secca sugli affitti, ecc...).

Un fenomeno di "fuga dall'Irpef" che - come si è già avuto modo di sottolineare in un precedente Rapporto⁸ - non è mai cessato e, anzi, è aumentato di pari passo con la crescita del prelievo complessivo, configurandosi come una sorta di "scorciatoia" - perseguita da questa o quella categoria - rispetto alle difficoltà e ai ritardi di una riforma tributaria intonata alla riduzione della pressione fiscale.

Una stima, certamente parziale e incompleta, conduce a quantificare l'erosione prodotta da agevolazioni, esenzioni e regimi sostitutivi in misura non inferiore a 100 miliardi, pari a circa il 15 per cento del reddito assoggettato a Irpef (tavola 6).

⁸ Cfr.: Corte dei conti, *Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio 2015. http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2014/rapporto_2014_coordinamento_finanza_pubblica.pdf

LE PIÙ SIGNIFICATIVE "FUGHE" DALL'IRPEF

Descrizione	Contribuenti interessati (migliaia)	Natura della misura	Imponibile sottratto a progressività (milioni)
Tassazione redditi da attività finanziarie	25.000	Regime sostitutivo	50.000
Redditi agrari e dominicali (tassazione su base catastale)	9.941	Determinazione forfetaria della base imponibile	1.540
Redditi da fabbricati (tassazione su base catastale)	14.232	Determinazione forfetaria della base imponibile	27.811
Deduzione abitazione principale ⁽¹⁾	10.940	Deduzione	4.930
Detassazione premi produttività	2.737	Regime sostitutivo	3.114
Regime dei minimi	480	Regime sostitutivo	3.772
Regime agevolato per associazioni sportive dilettantistiche, bande, cori	50	Regime speciale	100
Cedolare secca	1.048	Regime sostitutivo	7.455

⁽¹⁾ Imponibile sottratto a tassazione.

Fonte: elaborazioni e stime Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze-MEF e del Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale (Relazione finale novembre 2011)

Si tratta di misure che concorrono a intaccare la portata e l'efficacia redistributiva dell'imposta: sia per le distorsioni che introducono (per livelli e tipologie reddituali; per territorio e per settore economico) nel livello e nella distribuzione del prelievo; sia per le risorse che sottraggono ad impieghi in funzione redistributiva, siano essi sgravi di imposte o aumenti della quantità o qualità della spesa pubblica. Un ridisegno del sistema in direzione di un ampliamento della base imponibile dell'Irpef renderebbe naturale riassorbirvi molte di tali misure: ciò che spiega le difficoltà insite in un percorso di riforma strutturale dell'imposta.

Ma la praticabilità di una riforma si ridurrebbe ulteriormente ove si volesse porre mano alle distorsioni che il sistema Irpef è in grado di innescare in connessione con altri istituti che hanno contribuito ad estendere l'area dei benefici monetari erogati in base al reddito. Negli anni, il legame fra imposte e prestazioni si è fatto più stretto: all'aumentare del reddito, crescono le imposte dovute e diminuiscono i benefici connessi al sostegno del reddito. La combinazione dei due effetti esprime un'aliquota marginale effettiva che va ben oltre quella implicita nella sola struttura dell'Irpef: essa, infatti, indica l'entità del maggior prelievo subito (sotto forma di imposta aggiuntiva o di riduzione di benefici) a fronte di ogni euro addizionale di reddito guadagnato. Le variazioni dell'aliquota marginale effettiva misurano, insomma, come cambia – a seguito di una variazione del reddito – il rapporto di dare/avere fra il cittadino e lo Stato. Nella tavola 7 sono individuate alcune fra le più significative variabili, il cui intreccio è suscettibile di incidere sul "bilancio del cittadino".

TAVOLA 7

IL BILANCIO DEL CITTADINO: IMPOSTE, PRESTAZIONI, PRELIEVI DI SOLIDARIETÀ E TETTI

Tipologia di prelievo/prestazione	Fattori che determinano il prelievo o la prestazione
Imposte e contributi sociali	
- contributi sociali	reddito di specie, aliquote (eventuali scaglioni) e massimali contributivi
- Irpef	reddito complessivo, aliquote, scaglioni, detrazioni, deduzioni, età
- addizionali Irpef regionale e comunale	reddito complessivo, aliquote, scaglioni/fasce, detrazioni
Prestazioni	
- assegno nucleo familiare	composizione nucleo, reddito familiare, quota lav. dipendente
- <i>bonus</i> 80 euro	reddito, Irpef dovuta > 0
- <i>bonus</i> 80 euro personale sicurezza	appartenenza al comparto, reddito
Prelievi di solidarietà	
- a carico pensionati	reddito da pensione oltre 90 mila euro
- a carico contribuenti	reddito complessivo oltre 300 mila euro
Tetto compensi da amministrazioni pubbliche	
- a carico dipendenti/pensionati/collaboratori	totale compensi da PA eccedente 240 mila euro

Fonte: elaborazioni Corte dei conti.

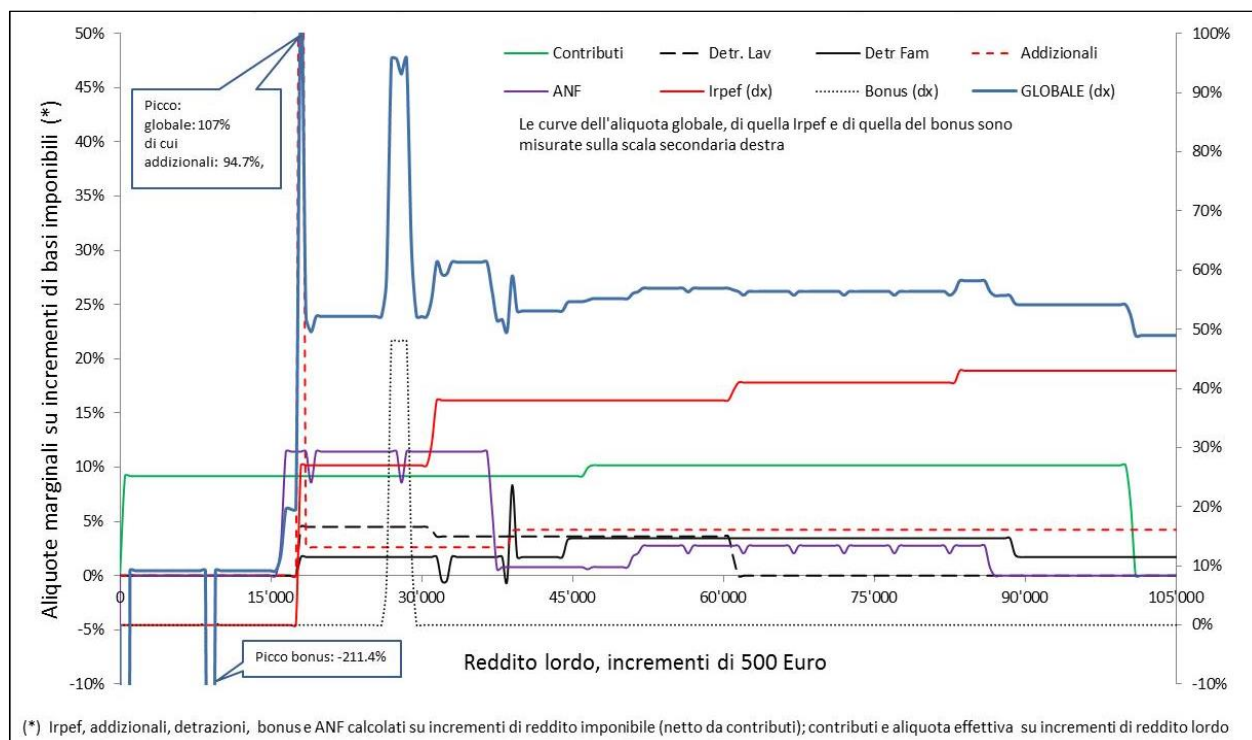
Si tratta di un quadro parziale, limitato a tipologie che interessano una quota molto alta di contribuenti. Ma è sufficiente ad evidenziare come il livello di reddito determini ormai, non solo l'entità del prelievo obbligatorio (Irpef, addizionali Irpef regionale e comunale e contributi sociali), ma anche le prestazioni cui è possibile avere accesso (assegno per il nucleo familiare, varie forme di "bonus") e, non da ultimo, l'assoggettabilità a nuove e specifiche forme di prelievo ("contributi di solidarietà") o a decurtazioni retributive (tetto agli emolumenti pubblici). In questo contesto, l'Irpef è diventata una sorta di "*pivot*" di un sistema "allargato" in cui ogni euro addizionale di reddito, oltre a determinare un aumento dell'onere tributario e contributivo, può anche comportare la riduzione (e, in taluni casi, perfino l'aumento!) dei benefici fruiti o l'assoggettamento a forme aggiuntive di prelievo. Un sistema, dunque, in cui ciò che conta (ai fini del reddito disponibile, ma anche per l'influenza che esercita sull'offerta di lavoro e sulla redistribuzione del reddito) è l'aliquota marginale effettiva: ossia la variazione di prelievo che si determina ad ogni variazione di reddito, per effetto del congiunto operare di tutta una serie di variabili⁹.

⁹ Cui, peraltro, si vanno ad aggiungere le tante forme di prestazioni sociali (accesso a tariffe agevolate, riduzione tasse universitarie, accesso all'edilizia pubblica, fruizione di trattamenti previdenziali, ...) la cui erogazione è subordinata ad una "prova dei mezzi", attuata tramite l'ISEE, in cui il livello del reddito (individuale e/o familiare) rappresenta il principale fattore di misurazione.

Ma quanto pesa questo “intreccio”? E’ questo l’interrogativo da cui muove un recente studio¹⁰ diretto ad analizzare gli effetti impliciti nel sistema italiano di imposte e benefici a causa di meccanismi quali soglie di accesso o di uscita da un beneficio, tetti ed esclusioni. Le indicazioni che emergono per una delle figure tipo esaminate (il lavoratore dipendente con coniuge e due figli) sono rappresentate nel grafico 5.

GRAFICO 5

ALIQUOTE MARGINALI DI PRELIEVO CONTRIBUTIVO E FISCALE
ANALISI PER FIGURE TIPO: LAVORATORE DIPENDENTE CON CONIUGE E DUE FIGLI A CARICO



Fonte: cfr. nota 10

E’ interessante rilevare come, al variare del reddito, l’aliquota marginale di prelievo globale registri un andamento non uniforme, segnato da picchi di crescita (fino al 107 per cento) e di flessione del prelievo (fino a -211,4 per cento) che vanno ben oltre l’entità della variazione di reddito lordo registrata dal lavoratore. Ed è non meno interessante rilevare come i diversi fattori considerati (contributi sociali, aliquote Irpef, detrazioni personali e familiari, addizionali all’Irpef, assegno per il nucleo familiare) vi concorrano con proprie, specifiche, aliquote marginali, profondamente differenti a causa delle diverse regole che ne governano l’applicazione. Così, ad esempio, si vede che all’origine del picco più alto c’è l’improvvisa impennata del prelievo dovuta alle addizionali Irpef¹¹;

¹⁰ F. Di Nicola - M. Boschi - M. De Santis - G. Mongelli, *Le aliquote marginali effettive 2016 nel sistema italiano di imposte e benefici per persone e famiglie*, (mimeo), febbraio 2016 – Dipartimento delle finanze-MEF, Senato della Repubblica e SOGEI.

¹¹ Il fenomeno, che si concentra sui livelli di reddito bassi, è prodotto dal venir meno di un’esenzione: il contribuente che non deve nulla di Irpef, non è tenuto a pagare le addizionali. Ma se, in conseguenza di un sia pur minimo aumento del reddito (basta anche un solo euro!), il contribuente inizia a pagare l’Irpef, allora diverrà soggetto anche alle addizionali regionale e comunale, calcolate sull’intero suo reddito e non solo sull’eccedenza che ha causato il versamento di una pur modesta Irpef. Da qui il maturare di un’aliquota marginale superiore al 100 per cento: ad un

laddove la repentina caduta del prelievo deriva dal riconoscimento del *bonus* introdotto dal DL n. 66 del 2014¹².

Altrettanto significative sono le differenze di prelievo che, come la Corte ha avuto modo di sottolineare¹³, si registrano fra diverse tipologie di contribuenti, a seguito dell'intreccio fra Irpef, *bonus*, tagli e tetti. Rispetto al sistema di tassazione generale (Irpef), ulteriori forme di prelievo¹⁴ generano, a parità di reddito, un onere impositivo aggiuntivo che sfugge ai criteri che nel nostro sistema governano la discriminazione quantitativa e qualitativa dei redditi.

Al di là di tali specifiche evidenze, questi risultati consentono di sottolineare la componente di “illusione finanziaria” rispetto all’impiego di una leva fiscale come l’Irpef, naturalmente e istituzionalmente deputata a influire sulla distribuzione del carico fiscale.

9. Non meno rilevanti appaiono le rigidità di cui soffre il “sistema tributario” territoriale e che sono il frutto di due fenomeni: da un lato il progressivo ridimensionamento dell’autonomia impositiva; dall’altro, le modalità con cui sono state utilizzate da Regioni ed Enti locali le limitate leve disponibili.

Come la Corte ha già avuto modo di sottolineare¹⁵, le manovre di finanza pubblica degli ultimi anni testimoniano di provvedimenti che, all’ombra del federalismo, rappresentano vere e proprie “incursioni” della politica fiscale nazionale, dettate, più che da logiche di coordinamento fra livelli di governo, dal coinvolgimento delle Autonomie locali nello sforzo di consolidamento dei conti pubblici. Le misure adottate, pur avendo contribuito alla significativa crescita delle entrate delle Amministrazioni territoriali, sono soprattutto il frutto di scelte operate dalla politica fiscale centrale e non espressione di un’autonomia impositiva degli enti decentrati. Da un lato, infatti, tale autonomia è risultata circoscritta alla facoltà di variare, entro intervalli prefissati, le aliquote di alcuni tributi locali: a cominciare dall’Imu e dalla Tasi, dalle addizionali all’Irpef e dall’Irap. Dall’altro, tale facoltà è stata soggetta a limitazioni, dal lato della manovrabilità delle aliquote, da quello dell’integrità delle basi imponibili e da quello della stessa titolarità del gettito. Si pensi, ad esempio, a quanto è avvenuto in materia di addizionali all’Irpef, che

aumento del reddito lordo, consegue un aumento delle imposte in misura superiore, e, dunque, una riduzione del reddito netto disponibile.

¹² Le regole che governano la spettanza del *bonus*, prevedono l’accesso al beneficio a partire da un reddito pari a circa 8.150 euro annui (livello a cui viene meno l’esenzione Irpef). Accade così che un lavoratore dipendente appena supera tale soglia riceva per intero il *bonus* (960 euro annui). Si configura in tal modo un’aliquota marginale negativa (cioè un beneficio) ben superiore al 100 per cento: all’aumentare del reddito lordo di 100, l’incremento del reddito netto disponibile si rivela superiore al 200 per cento. Lo stesso fenomeno, ma in direzione opposta, si verifica quando, al superare i livelli di reddito che determinano una riduzione (24 mila euro) e poi l’azzeramento (26 mila euro) del *bonus* si produce un’aliquota marginale, questa volta, positiva superiore al 100 per cento.

¹³ Cfr.: Corte dei conti, *Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio 2015 http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2014/rapporto_2014_coordinamento_finanza_pubblica.pdf

¹⁴ Ci si riferisce a: i) il prelievo di solidarietà (in misura pari al 6 per cento, 12 per cento e 18 per cento) gravante sulle quote di trattamento pensionistico eccedenti determinati importi (legge 147/2013); ii) il prelievo di solidarietà sulla quota di reddito complessivo Irpef eccedente i 300 mila euro (legge 147/2013); iii) l’apposizione di un tetto di 240 mila euro alle retribuzioni pubbliche (DL n. 66 del 2014). Tutte misure che, come il *bonus* accordato dal DL n. 66 del 2014, sono formalmente fuori dal perimetro dell’Irpef ma che, di fatto, operano come l’Irpef, intrecciandosi con la stessa imposta.

¹⁵ Da ultimo, Corte dei conti, *Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica*, giugno 2015 http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2015/rapporto_2015_coordinamento_finanza_pubblica.pdf

hanno visto ridursi la propria base imponibile di pari passo con il moltiplicarsi di regimi sostitutivi (la cedolare secca sui redditi da locazione, la dilatazione del regime dei “minimi”,...). E si pensi, ancora, a quanto è avvenuto in materia di Irap, la cui base imponibile è risultata progressivamente ridimensionata dai ripetuti interventi di riduzione del cuneo fiscale (all’intervento con cui la Legge di stabilità 2015 ha eliminato definitivamente la componente costo del lavoro dal calcolo della base imponibile, l’ultima Legge di stabilità ha aggiunto l’aumento della deduzione di base, oltre all’abolizione *tout court* dell’imposta a favore delle imprese agricole e della pesca). E, infine, si considerino le misure della Legge di stabilità 2016, che hanno portato alla cancellazione della Tasi sulla prima casa e alla restrizione dell’area di applicazione dell’Imu.

In tutti questi casi, non si tratta, certo, di mettere in discussione scelte che, di per sé, sono apprezzabili, nella misura in cui sono dettate da obiettivi di risanamento dei conti pubblici e di rilancio dell’economia. Ma, più semplicemente, di sottolineare come da certe decisioni assunte a livello centrale - come, in particolare, molte di quelle adottate fra il 2008 e il 2015 - finiscano per uscire ridimensionate l’autonomia fiscale degli enti territoriali e la potenzialità delle leve tributarie a loro disposizione.

10. Ma elementi di rigidità nell’assetto del fisco territoriale emergono anche dalle modalità con cui sono stati utilizzati i limitati gradi di autonomia tributaria a disposizione di Regioni ed Enti locali: scelte che possono apparire frutto di flessibilità decisionale sembrano, invece, sottintendere l’esistenza di vincoli quanto a livello e a distribuzione del prelievo, come pure prefigurare progressive riduzioni di già ristretti margini di impiego della leva fiscale.

Differenze di prelievo rientrano nella logica del federalismo fiscale. Ma ciò che emerge da un primo confronto basato sulle aliquote legali rivela un ricorso alla leva tributaria molto diversificato sul territorio (tavola 8).

Le aliquote dell’Irap e dell’addizionale regionale all’Irpef sono mediamente più elevate nel Mezzogiorno, sia a causa della più ristretta base imponibile sia per effetto delle maggiorazioni automatiche dovute al perdurare di disavanzi sanitari in alcune Regioni. Questo spiega il perché di differenze interregionali che raggiungono quasi i 3 punti (116 per cento il divario fra l’aliquota più alta e quella più bassa) per l’Irap, mentre nel caso dell’addizionale Irpef superano il 190 per cento (1,3 punti) quanto ad aliquota minima e il 170 per cento (2 punti) quanto ad aliquota massima. Molto più pronunciate sono le differenze che si colgono a livello comunale, sulla base di un confronto basato sulle città capoluogo di Regione: il differenziale di aliquota per l’addizionale Irpef è dell’ordine del 400 per cento, differenza fra il contenuto livello (0,2 per cento) applicato, essenzialmente, nelle realtà a statuto speciale e quello più alto (0,9 per cento), prerogativa del solo Comune di Roma. Meno forti ma, come si è visto, non meno significative le differenze che si colgono nel caso dell’Imu e della Tasi.

Ma il confronto delle aliquote legali non esaurisce tutte le differenze di prelievo rinvenibili sul territorio. Vi si aggiungono, infatti, quelle, non meno rilevanti, che derivano dal modo in cui ogni Amministrazione ha utilizzato la facoltà di intervenire su altri elementi strutturali dei tributi. Il grado di variabilità più significativo è, probabilmente, quello che si rileva a proposito dell’Irap¹⁶ che, al già rilevato fattore delle

¹⁶ Si consideri che delle 106 pagine di “Istruzioni” per la compilazione della dichiarazione Irap 2015, ben venti sono dedicate all’elencazione dell’ampia casistica (esenzioni, agevolazioni, aliquote ridotte o maggiorate, ecc.) che rende

maggiorazioni ascrivibili a situazioni di disavanzo sanitario, aggiunge un diffuso impiego di trattamenti sia di agevolazione che di maggiorazione delle aliquote, nell'esercizio di un'autonomia fiscale spesso usata nel Centro-Nord come strumento di politica industriale locale. E indicazioni non meno significative emergono sul versante dell'addizionale Irpef.

TAVOLA 8

LE ALIQUOTE DEI PRINCIPALI TRIBUTI "LOCALI"⁽¹⁾

Comune	Regione	Regioni			Comuni			
		IRAP ordinaria	Addizionale IRPEF		Addizionale IRPEF		IMU ⁽²⁾	TASI ⁽³⁾
			Aliquota minima	Aliquota massima	Aliquota ordinaria	Soglia di esenzione (euro)		
Torino	Piemonte	3,90	1,62	3,33	0,8	11.670	1,06	0,33
Milano	Lombardia	3,90	1,23	1,74	0,8	21.000	1,06	0,25
Genova	Liguria	3,90	1,23	2,33	0,8	10.000	1,06	0,33
Venezia	Veneto	3,90	1,23	1,23	0,8	10.000	0,81	0,29
Bologna	Emilia Romagna	3,90	1,33	2,33	0,8	12.000	1,06	0,33
Firenze	Toscana	3,90	1,42	1,73	0,2	25.000	1,06	0,33
Perugia	Umbria	3,90	1,23	1,83	0,8	12.500	1,06	0,33
Ancona	Marche	4,73	1,23	1,73	0,8	-	1,06	0,33
Roma	Lazio	4,82	1,73	3,33	0,9	12.000	1,06	0,25
L'Aquila	Abruzzo	4,82	1,73	1,73	0,6	15.000	0,81	0,25
Campobasso	Molise	4,97	2,03	2,63	0,8	-	1,06	0,24
Napoli	Campania	4,97	2,03	2,03	0,8	15.000	1,06	0,33
Bari	Puglia	4,82	1,33	1,73	0,8	15.000	1,06	0,299
Potenza	Basilicata	3,90	1,23	2,33	0,8	-	1,06	0,25
Catanzaro	Calabria	4,82	1,73	1,73	0,8	-	1,06	0,24
Aosta	Valle d'Aosta	3,90	1,23	1,23	0,3	9.999,99	1,06	0,1
Trento ⁽⁴⁾	Trentino Alto Adige	2,30	1,23	1,23	-	-	0,895	0,35
Bolzano ⁽⁵⁾	Trentino Alto Adige	2,68	1,23	1,23	0,2	-	1,00	0,40
Trieste	Friuli Venezia Giulia	3,90	0,70	1,23	0,8	12.500	1,06	0/0,33
Palermo	Sicilia	4,82	1,73	1,73	0,8	-	1,06	0,289
Cagliari	Sardegna	2,93	1,23	1,23	scaglioni IRPEF	10.000	0,96	0,28/0,33

⁽¹⁾ Anno 2015. Valori %.

⁽²⁾ Aliquota ordinaria.

⁽³⁾ Abitazione principale.

⁽⁴⁾ Imposta immobiliare semplice - IMIS. I valori si riferiscono all'aliquota applicata all'abitazione principale (con previsione di una detrazione di 390,14 euro) e a quella applicata agli altri fabbricati abitativi.

⁽⁵⁾ Imposta municipale immobiliare - IMI. I valori si riferiscono all'aliquota applicata all'abitazione principale (con previsione di una detrazione di 558,77 euro) e all'aliquota ordinaria.

Fonte: Dipartimento delle finanze e Agenzia delle entrate

A livello regionale, la soluzione dell'aliquota unica prevale ancora in poco meno della metà delle Amministrazioni. Ma anche fra le undici Regioni che hanno optato per una pluralità di aliquote non è facile trovare modelli di progressività uniformi ed in

estremamente differenziata l'applicazione dell'imposta da parte di ogni singola Regione e Provincia autonoma (Trento e Bolzano).

sintonia con la struttura impositiva in vigore per l'imposta "madre" (l'Irpef nazionale): in talune, resiste la progressività per classi di reddito; in altre, la modulazione di aliquote per scaglioni è del tutto insignificante (qualche centesimo di punto per replicare, formalmente, i cinque scaglioni dell'Irpef nazionale). Alcune Regioni hanno introdotto elementi di discriminazione quantitativa (forme di esenzione o deduzione) e qualitativa (maggiorazione detrazioni per carichi di famiglia; riduzioni di aliquota per i titolari di pensione). Analogamente, per quanto concerne l'addizionale comunale, elementi di progressività sono stati introdotti nella maggior parte delle Amministrazioni esaminate, soprattutto attraverso la previsione di specifiche soglie di esenzione.

Un quadro d'insieme, insomma, che per scelta o per necessità, appare lontano dal modello prefigurato dalla legge n. 42 del 2009, non solo per ciò che concerne l'autonomia impositiva degli Enti territoriali, ma anche per il progressivo abbandono di due principi che avrebbero dovuto connotare il loro sistema di finanziamento: quello del beneficio e quello di responsabilità¹⁷.

CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA E TAX EXPENDITURES: LE NUOVE FRONTIERE DELLA POLITICA FISCALE

11. La Legge di stabilità 2016 ha scritto un nuovo capitolo sulla vicenda delle clausole di salvaguardia e sul fenomeno delle spese fiscali.

Le prime, apparse di recente sullo scenario della finanza pubblica, hanno velocemente assunto dimensioni sempre più consistenti a presidio di interventi sulla spesa. Al crescente ricorso alle clausole di salvaguardia come strumento di gestione della politica di bilancio non ha corrisposto, però, una completa attuazione delle prescrizioni da esse recate: puntualmente, ed a prescindere dal verificarsi o meno delle condizioni di non applicabilità, ha prevalso la tendenza a "sterilizzarle".

E' quanto avvenuto, da ultimo, con la Legge di stabilità 2016. Quasi il sessanta per cento delle riduzioni di prelievo da essa previste discende dalla disattivazione per l'anno in corso di tre clausole di salvaguardia: i) quella che avrebbe dovuto garantire la revisione delle *tax expenditures*, introdotta dalla Legge di stabilità per il 2014 e parzialmente disattivata dalla Legge di stabilità 2015; ii) una seconda - introdotta dalla Legge di stabilità 2015 e disattivata, limitatamente allo stesso anno, dal DL n. 753 del 2015- recante l'aumento di accise a garanzia di una misura di contrasto all'evasione (l'estensione del *reverse charge* alla grande distribuzione) non avallata dalla Commissione europea; iii) quella, infine - introdotta dalla Legge di stabilità 2015 e disinnescata limitatamente al 2016 - imperniata su progressivi aumenti di aliquote Iva e su un ulteriore inasprimento delle accise a partire dal 2018.

Al di là degli effetti finanziari prodotti dalla parziale sterilizzazione (37 su 72 miliardi, per l'insieme del triennio 2016-18) e della sua natura, le scelte della Legge di stabilità incidono sul ruolo stesso delle clausole di salvaguardia, in quanto rischiano di alterarne l'originaria funzione di impegno a garanzia di decisioni virtuose, e ne irrigidiscono l'impiego.

¹⁷ L'art. 2, comma 2, lettera p) della legge delega n. 42/2009, precisava che i successivi decreti legislativi avrebbero dovuto basarsi sulla *tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; contenenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri*.

Il problema ha origini soprattutto con la Legge di stabilità 2015, cui è riconducibile l'introduzione della clausola più rilevante fra quelle "sterilizzate" dalla manovra di finanza pubblica per il 2016. Gli aumenti di aliquote Iva allora fissati prefiguravano effetti molto pesanti e da subito considerati impraticabili, anche dai responsabili della politica fiscale. Al riguardo, come si preciserà oltre, si può stimare che gli adeguamenti attesi a partire dal 2016 si sarebbero scaricati per poco meno dei tre quarti sui consumi delle famiglie, determinando un prelievo aggiuntivo pari, mediamente, a circa 350 euro per nucleo ed un'accelerazione del tasso d'inflazione dell'ordine di 1,3 punti; esiti che, a regime (2018), si sarebbero ampliati fino a oltre 550 euro di crescita dell'onere tributario e, rispettivamente, fino a quasi 2 punti di spinta inflazionistica.

A fronte del pesante impatto di cui era accreditata, occorre però riconoscere che la puntuale attuazione della clausola di salvaguardia Iva avrebbe rappresentato un preciso segnale anche nella prospettiva di un riordino delle spese fiscali. Infatti, nella misura in cui livelli di aliquota inferiori a quella ordinaria configurino un trattamento agevolato¹⁸, il previsto aumento di tre punti dell'aliquota Iva intermedia avrebbe rappresentato una riduzione di spesa fiscale. Anche se, va aggiunto, il concomitante aumento dell'aliquota ordinaria avrebbe, di fatto, ripristinato il preesistente differenziale di aliquote.

12. La questione delle spese fiscali è all'attenzione dell'agenda di governo da anni. Il loro ridimensionamento rappresenta un immancabile obiettivo della politica fiscale: soprattutto da quando si è diffuso il convincimento che, analogamente all'evasione, si sia in presenza di un "tesoretto" cui attingere per soddisfare le necessità di gettito della finanza pubblica. Un "tesoretto" che, secondo le stime formulate sul finire del 2011 dalla citata Commissione MEF, contava oltre settecento regimi agevolativi, suscettibili di intaccare il gettito fiscale per oltre 250 miliardi: una cifra pari a quasi un terzo delle entrate complessive della P.A..

Le ipotesi di revisione sono sfociate, da ultimo, nella legge delega per la realizzazione di un "*sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*"¹⁹ che, in uno dei decreti attuativi, ha articolato una dettagliata "strategia" di monitoraggio e di intervento in materia di erosione. In concreto, tuttavia, i progetti di riordino e le stesse iniziative legislative non hanno finora prodotto apprezzabili risultati. Negli ultimi anni, anzi, una politica fiscale orientata alla ripresa ha fatto delle agevolazioni fiscali lo strumento d'intervento privilegiato, finendo per determinare una significativa dilatazione del già ampio fenomeno. E' possibile stimare che, nei cinque anni successivi al monitoraggio effettuato dalla citata Commissione ministeriale, i regimi agevolativi siano cresciuti sia di numero (oltre il 10 per cento) sia, soprattutto, quanto a impatto finanziario (poco meno di un quarto). Questa tendenza, in parte risulta già certificata dai documenti di bilancio (tavola 9): fra il 2012 ed il 2015, sono 33 i trattamenti agevolativi che si sono andati ad aggiungere ai 720 monitorati dalla Commissione, destinati ad accrescere di quasi 19 miliardi il vuoto di gettito stimato a fine 2011.

¹⁸ Secondo la metodologia impiegata dalla Commissione incaricata di monitorare il fenomeno dell'erosione. MEF - Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, *Relazione finale*, Roma, 22 novembre 2011.

¹⁹ Legge 11 marzo 2014, n. 23. Uno dei cinque decreti attuativi (d.lgs. 24 settembre 2015, n. 160) è stato dedicato alla "*Stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale*".

TAVOLA 9

LA CRESCITA DELLE AGEVOLAZIONI FISCALI: 2012-2016

Anno	Variazioni		Consistenza	
	Numero	Ammontare (miliardi)	Numero	Ammontare (miliardi)
2011 ⁽¹⁾			720	253,7
2012 ⁽²⁾	3	16,9	723	270,6
2013 ⁽²⁾	21	-3,6	744	267,0
2014 ⁽²⁾	-2	8,5	742	275,5
2015 ⁽²⁾	14	14,0	756	289,5
2016 ⁽³⁾	43	23,6	799	313,1

⁽¹⁾ MEF Relazione finale del Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale (Commissione Ceriani), novembre 2011.

⁽²⁾ MEF, Nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata, vari anni. Misure introdotte negli ultimi dodici mesi terminanti al 30 settembre.

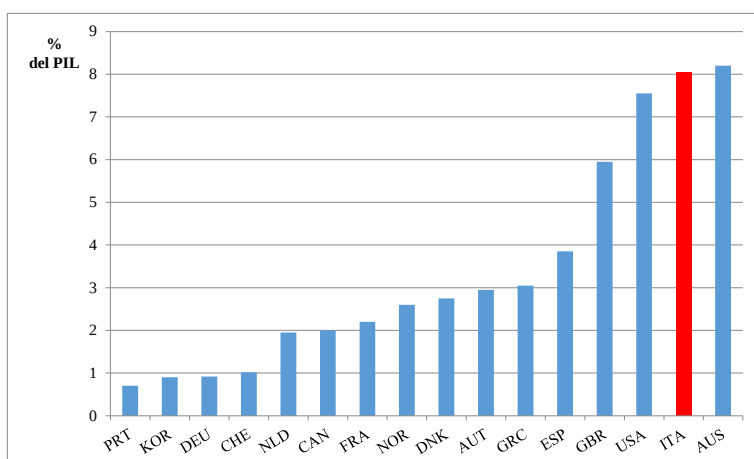
⁽³⁾ Legge di stabilità 2016. Dei 23,6 miliardi di crescita delle spese fiscali, poco meno di 17 miliardi sono riconducibili alla sterilizzazione delle clausole di salvaguardia.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Così che, essendo state introdotte nuove agevolazioni senza averne contestualmente abolite, ridotte o riviste altre non più rispondenti alle esigenze dalle quali erano state dettate, dall'inizio del 2016, il nostro sistema tributario si trova a dover convivere con quasi 800 "eccezioni" alle sue regole base, rinunciando ad un gettito potenziale dell'ordine di 300 miliardi: ciò che "consolida" la collocazione dell'Italia al secondo posto nel *ranking* internazionale sul livello di erosione del sistema fiscale.

GRAFICO 6

LE TAX EXPENDITURES IN ALCUNI PAESI



Fonte: Tyson, J. (2014), *Reforming Tax Expenditures in Italy: What, Why, and How?* IMF Working Paper, No. WP/14/7

Nell'insieme, si tratta di evidenze che segnalano una significativa riduzione dell'area di azione e dei margini di manovra della politica fiscale: stendendo sul sistema

di prelievo *standard* un reticolo di “eccezioni”, si finisce per comprometterne non solo le potenzialità di gettito ma anche l’efficacia redistributiva.

IL FEDERALISMO FISCALE FRA AUTONOMIA IMPOSITIVA E CENTRALIZZAZIONE DEL PRELIEVO

13. La Legge di stabilità 2016 incide significativamente anche sul sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali.

L’intervento principale, recante la cancellazione di circa 3,6 miliardi di gettito, è rappresentato dall’abolizione della Tasi gravante sull’abitazione principale. Attorno ad esso girano diverse altre misure. Talune, con un’ulteriore perdita di gettito dell’ordine di 500 milioni, insistono sempre sulla tassazione immobiliare e si concretizzano in una riduzione della base imponibile Imu, per effetto di esenzioni (“imbullonati”, terreni agricoli, cooperative edilizie per alloggi studenti), di abbattimenti di imponibile (immobili in comodato a figli e genitori) e di riduzioni di aliquote (immobili locati a canone concordato). Altre, invece, riguardano settori impositivi diversi (redditi delle persone fisiche, attività di impresa e professionali), sui quali gli enti decentrati vantano una partecipazione al gettito (addizionali all’Irpef) o una piena titolarità impositiva (Irap): per effetto di esenzioni, riduzioni d’imponibile e regimi sostitutivi, si registrano, ancora, perdite di gettito aggiuntive per circa 200 milioni nel 2016; importo destinato a triplicarsi a regime.

Nell’insieme, dunque, ammontano a circa 4,5 miliardi le entrate tributarie cui Regioni ed Enti locali sono stati chiamati a rinunciare a partire dal 2016: minori entrate di cui è peraltro, prevista la compensazione tramite un aumento dei trasferimenti erariali.

Ma tale constatazione non esclude contraccolpi negativi sul finanziamento degli enti territoriali. In particolare, per quanto riguarda le modalità di compensazione del mancato gettito prodotto dalle esenzioni Imu/Tasi: sia il livello che la ripartizione fra i Comuni sono basati sul gettito effettivo (derivante dagli immobili adibiti ad abitazione principale e dai terreni agricoli) relativo all’anno 2015, non tenendo così conto delle variazioni che possono intervenire dal lato della base imponibile, e del maggior gettito potenziale acquisibile da ciascun Comune facendo leva sugli spazi di autonomia fiscale ancora disponibili. Al riguardo, risultano indicativi i risultati di un’analisi²⁰ da cui emerge che nel 2014:

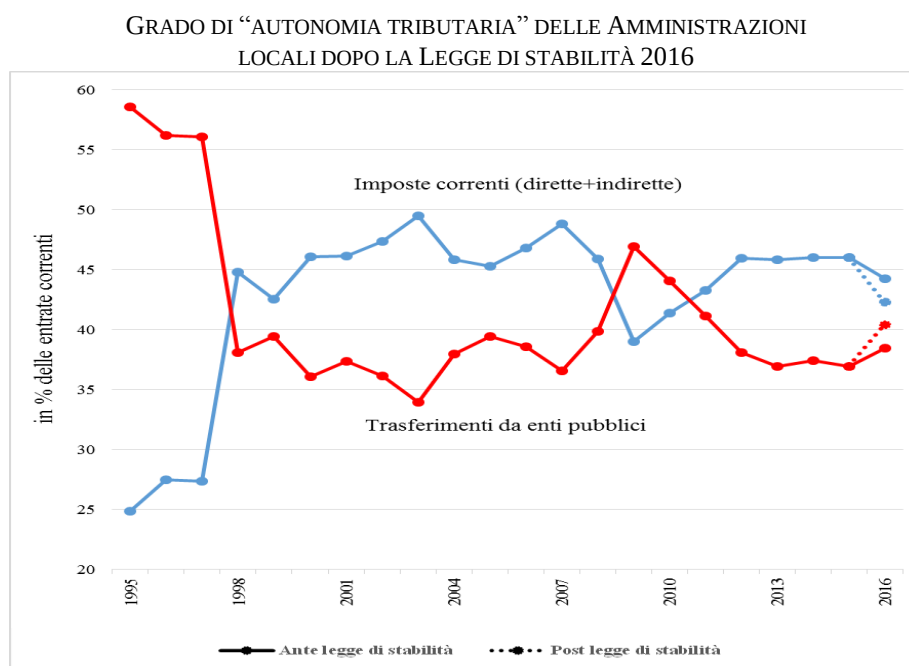
- l’aliquota media della Tasi si è collocata poco al di sopra del 2 per mille, per effetto di uno “sforzo fiscale” che ha consentito ai Comuni di raddoppiare l’aliquota standard dell’1 per mille. Uno “sforzo” manifestatosi in misura e con modalità differenti (aumento/riduzione dell’aliquota base, applicazione di una detrazione fissa e di detrazioni variabili, ...) e che, a seguito della cancellazione dell’imposta sull’abitazione principale, si riflette diversamente sul territorio, finendo per penalizzare quel 73 per cento di Comuni (il 45 per cento in termini di popolazione residente) che, pur non avendo raggiunto l’aliquota massima del 2,5 per mille, si vedono ora sottrarre qualsiasi possibilità di manovra;
- analoghi, anche se di portata più contenuta, gli effetti che si producono sul versante degli altri tributi, investiti dal blocco delle aliquote. Anche in questo

²⁰ UPB, *La cancellazione della Tasi sull’abitazione principale*, Focus tematico n. 6, novembre 2015 (a cura di C. Pollastri).

caso, ne escono penalizzati soprattutto i Comuni su cui si concentra quel terzo di “sforzo fiscale” residuo relativo all’Imu sugli “altri immobili”, che non può essere sfruttato. Ad essi vanno ad aggiungersi quei Comuni (circa i due terzi del totale) che avrebbero ancora margini per un aumento delle aliquote dell’addizionale Irpef, ma ne sono impediti.

14. Le misure adottate, dunque, sterilizzando la più importante leva fiscale a disposizione dei Comuni (Tasi) e intaccando significativamente altre fonti di gettito (Irap e addizionali all’Irpef), riducono il grado di autonomia impositiva delle Amministrazioni territoriali, che vedono aumentare la loro dipendenza dai trasferimenti dello Stato centrale così, interrompendo il processo di ricomposizione delle fonti di finanziamento degli enti territoriali che, dal 2011-2012, aveva portato ad una significativa rivalutazione del peso delle entrate proprie (grafico 7).

GRAFICO 7



E, non può sottacersi che gli effetti del nuovo corso potranno risultare non uniformi sul territorio, discriminando gli enti che meno avevano spinto sugli aumenti di aliquota e che ora si trovano penalizzati dai trasferimenti compensativi. Per contro, fra le Amministrazioni “premiare” vi potranno essere quelle che hanno utilizzato pesantemente la leva fiscale per cercare di porre riparo ai conti in disordine.

D'altra parte, come si è anticipato, i vincoli posti alle scelte tributarie delle Amministrazioni territoriali risultano accentuati dalla decisione di bloccare, limitatamente al 2016, l'applicazione di ogni aumento di tributi e addizionali. Una scelta mitigata da ampie “eccezioni”, essendone escluse le (otto) Regioni in *deficit* sanitario (che potranno aumentare Irap e addizionale Irpef), gli enti locali in dissesto e predissesto

(sono risultate 73 le Amministrazioni territoriali in dissesto fra il 2012 e il 2015) e la generalità dei Comuni, per quanto riguarda la tassa sui rifiuti (TARI), esclusa espressamente dal blocco. Una combinazione fra “regola” ed “eccezioni” che - per quanto dettate da comprensibili esigenze (non “scaricare” sui contribuenti gli sgravi Tasi-Imu e, rispettivamente, non penalizzare le Amministrazioni in fase di risanamento) - sono suscettibili di accentuare le distorsioni che già configurano un panorama fortemente differenziato del fisco sul territorio.

LE PROSPETTIVE DEL FISCO ITALIANO FRA POSSIBILI SVILUPPI E CRESCENTI TRADE OFF

15. Di fronte alle rigidità accumulate, viene naturale interrogarsi circa il futuro del sistema tributario: sia per quanto concerne le direzioni percorribili, anche alla luce delle indicazioni che emergono dal confronto internazionale e delle specificità del nostro Paese; sia in ordine ai *trade off* che si pongono al legislatore fra l’assecondare i processi in corso e la possibilità di ricorrere a interventi di adeguamento della strumentazione fiscale in altre direzioni, con l’obiettivo di minimizzare le ricadute sulle prospettive di crescita del Paese.

Da questo punto di vista non può essere ignorato che la Legge di stabilità 2016 - con le misure di riduzione generalizzata delle imposte sugli immobili e con la ridefinizione della clausola di salvaguardia Iva - segna un cambiamento di rotta. E, d’altra parte, va tenuto in conto che nell’immediato futuro si prefigurano altri interventi, nella stessa direzione, sulla struttura del prelievo. In un caso, vi ha già provveduto la stessa Legge di stabilità, statuendo la riduzione di 3,5 punti dell’aliquota Ires, a decorrere dal 2017; con un impatto di circa 4 miliardi a regime. E la medesima decorrenza potrebbe avere un intervento sull’Irpef, precedentemente annunciato per il 2018.

Peraltro, le riduzioni di prelievo attese sui versanti Ires e Irpef sembrano andare nella direzione auspicata dalle istituzioni interne²¹ e internazionali²² che, come è noto, individuano nel prelievo sul lavoro e sui redditi d’impresa le forme più distorsive di tassazione a fronte delle tipologie (imposte sui consumi e sul patrimonio) che meno impattano sulla crescita. Sembrano, dunque, presentare tutti i presupposti per rispondere alle esigenze da cui originano: consolidare la ripresa economica attraverso il sostegno del reddito delle famiglie e il rafforzamento della competitività delle imprese. In astratto, dunque, non sembra esserci incertezza sul se intervenire sulla struttura delle due principali imposte sui redditi del nostro sistema tributario ma, semmai, sul **come** e **quanto**. Interrogativi che rinviano alla “copertura” degli sgravi annunciati.

La riproposizione per il 2016 della clausola di salvaguardia Iva offre, ora, l’occasione per testare concretamente il grado di flessibilità del nostro sistema tributario nel favorire una ricomposizione delle fonti di entrata, ciò pur non ignorando il rischio di una sterilizzazione anche della nuova clausola Iva, tenuto conto degli effetti rinvenienti dalla sua attuazione: il reddito disponibile delle famiglie sarebbe penalizzato da un aumento del prelievo pari, mediamente, a 420 euro; la dinamica inflazionistica registrerebbe una brusca accelerazione (+1,4 per cento). Effetti che risulterebbero ancora

²¹ Come la Banca d’Italia. In particolare, *Audizione preliminare sulla Legge di stabilità 2012*, Commissioni riunite del Senato (5^a) e della Camera dei deputati (V), ottobre 2011. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2011/franco_271011.pdf.

²² Da ultimo, OECD, *Economic Policy Reforms 2016 – Going for Growth*, febbraio 2016.

più sostenuti (510 euro di maggior prelievo e +1,8 per cento d'inflazione) nel caso in cui la sterilizzazione dovesse estendersi a tutto il biennio 2017-2018 su cui gli aumenti Iva risultano ora spalmati (tavola 10).

In questa evenienza, sarebbe inevitabile una ricaduta sul percorso delle riforme: in uno scenario dominato dal vuoto di gettito prodotto dalla sterilizzazione Iva (e non compensato da equivalenti tagli di spesa), l'ipotizzato sgravio Irpef finirebbe, giocoforza, per assumerebbe i connotati di un intervento limitato e parziale, non senza tener conto che la praticabilità di uno sgravio Irpef, per quanto limitato, potrebbe risultare condizionata al riconoscimento da parte dell'Europa dei margini di flessibilità invocati dal nostro Paese.

TAVOLA 10

GLI EFFETTI DELLA CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA IVA IN DUE LEGGI DI STABILITÀ

Effetti	Situazione vigente	Legge di stabilità 2015			Legge di stabilità 2016		
		2016	2017	dal 2018	2016	2017	dal 2018
Aliquote Iva (%)							
- super ridotta	4	4	4	4	invariata	4	4
- ridotta	10	12	13	13	invariata	13	13
- ordinaria	22	24	25	25,5	invariata	24	25
Variazione gettito IVA (miliardi €) ⁽¹⁾		12,8	19,2	22,0		15,1	19,6
Variazione prelievo Iva per famiglia (€) ⁽²⁾		341	508	554		414	508
Variazione livello prezzi al consumo ⁽²⁾		1,15	1,72	1,88		1,40	1,72

⁽¹⁾ Previsioni ufficiali MEF.

⁽²⁾ Stime modello di microsimulazione.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti

15. Una strategia fiscale di più ampio respiro non potrà non passare, dunque, da un approccio complessivo ai temi del prelievo, ivi compresa la partita della clausola di salvaguardia Iva. Solo in una visione di questo tipo sarebbe possibile mettere in piedi un'operazione di ampia redistribuzione del prelievo, in sintonia con gli equilibri di finanza pubblica: da un lato, una riduzione dell'onere tributario e/o contributivo gravante sui redditi (Irpef, cuneo fiscale); dall'altro, una "copertura" basata su una riduzione di spesa pubblica e/o sull'aumento di altre forme impositive. Un'operazione, insomma, che potrebbe conseguire (per dimensioni e modalità d'impiego delle risorse recuperate) significativi effetti di sostegno dell'economia; e che trasmetterebbe un messaggio chiaro circa l'attenzione che il nostro Paese riserva alla "regola del debito".

Certo, si tratterebbe di trovare le modalità di copertura più adeguate, ricorrendo a un *mix* fra tagli di spesa e aumenti di entrate; cosa, ovviamente, non agevole.

Ma, almeno per quanto riguarda il versante entrate, la soluzione che sembra delinearsi nel dibattito di politica economica risulta in linea con l'obiettivo di avvicinare l'assetto del nostro paese a quello prevalente nel contesto europeo.

Una soluzione che, innanzitutto, sembra non escludere un intervento sull'imposizione indiretta e, in particolare, sull'Iva. Un intervento che: i) si

configurerebbe fra i meno distorsivi quanto ad impatto sull'economia; ii) resterebbe nell'area individuata dalla clausola di salvaguardia rinnovata per il 2016; iii) sarebbe "giustificato" dalla posizione di "fanalino di coda" che il nostro Paese occupa nella graduatoria europea sul rendimento dell'imposta; iv) sarebbe preferibile ad altre forme di imposizione indiretta, sia per l'ampiezza della base imponibile su cui si distribuirebbe, sia in considerazione dei ripetuti "stress" cui sono stati finora soggetti altri comparti (le accise, innanzitutto). Quanto, poi, alle modalità con cui intervenire, l'analisi effettuata sembra suggerire in via prioritaria un profondo riassetto della base imponibile, redistribuendone la collocazione fra l'aliquota ordinaria e quelle agevolate. Un intervento di tale natura consentirebbe di dare una risposta anche all'esigenza di ridimensionare l'area di erosione legata all'Iva.

Accanto all'Iva, sembra prendere corpo anche uno specifico intervento sul versante delle spese fiscali. E, alla luce di quanto si è visto, un, pur limitato, riordino assicurerebbe risorse significative all'erario e, nel contempo, porterebbe a correggere gli aspetti più negativi che ampie aree di erosione determinano sulla distribuzione dell'onere del prelievo.

A completamento di tale strategia, risulterà però inevitabile porre mano alle crescenti criticità di cui soffre il "sistema tributario" territoriale. Si tratterà, innanzitutto, di evitare il rischio che, alla scadenza del periodo di moratoria, possano divenire operanti aumenti impositivi da parte degli Enti decentrati, sia sul versante patrimoniale (Imu sugli altri immobili), sia su quello reddituale (addizionali all'Irpef), sia su quello Irap. E ciò per evitare il materializzarsi di due contraddizioni: i) che l'autonomia impositiva degli enti locali si indirizzi più decisamente sui non residenti, facendo venire meno uno dei principi fondanti del federalismo fiscale quale è quello della corrispondenza tra soggetti beneficiari dei servizi e contribuenti; ii) che si espongano ad un maggior prelievo i redditi da lavoro (che esprimono oltre il 70 per cento della base imponibile dell'addizionale comunale Irpef), e quelli da impresa (Irap), per effetto di uno "scambio" che finirebbe per penalizzarli rispetto a un prelievo patrimoniale appena abbattuto (Tasi prima casa e Imu sugli "imbullonati").

Contemporaneamente, sarà inevitabile affrontare un ridisegno complessivo del sistema di finanziamento degli Enti decentrati, sia ai fini della gestione della politica redistributiva, sia per garantire autonomia e responsabilità finanziaria per livelli di governo sia, infine, per superare le rigidità di un pezzo importante del sistema tributario del nostro Paese. Un ridisegno del sistema appare, dunque, alle porte; non solo per esigenze di coordinamento della leva fiscale territoriale con quella nazionale, ma anche come strumento di gestione del contributo dei residenti al finanziamento delle amministrazioni locali.

RIVEDERE I CONFINI DELL'INTERVENTO PUBBLICO: PRIME RIFLESSIONI

1. Una riflessione sulla qualità della spesa pubblica non può eludere la valutazione di possibili riduzioni del perimetro della amministrazione pubblica, a partire da una visione “sistemica” delle relazioni che intercorrono tra gli operatori economici pubblici e le imprese private impegnate nell’offerta di servizi di pubblica utilità al Paese. La questione è da tempo oggetto di attenzione sia da parte dei principali organismi internazionali (Commissione europea, Ocse, Fmi), sia da parte del mondo politico, ove è da tempo consolidata la convinzione che la quantità e la qualità dei servizi pubblici influiscano in modo significativo sui fattori di competitività di un paese.

La complessità della questione, del resto, non può essere ricondotta esclusivamente alla misura delle risorse pubbliche impiegate, ma investe il problema dell’efficienza con cui esse vengono utilizzate imponendo una riflessione critica, non più rinviabile, sul modello pubblico/privato di offerta di servizi in un contesto fortemente mutato dalla lunga crisi economica.

Da tempo, i numerosi interventi normativi che hanno interessato il settore, hanno introdotto strumenti e dispositivi mirati a conseguire una progressiva “depubblicizzazione” della fornitura di servizi, favorendo un graduale ingresso dei privati nella *governance* delle imprese. Il risultato di tale processo pone oggi all’attenzione dell’osservatore un universo variegato di operatori economici che, con gradi variabili di autonomia, popolano il sistema di offerta dei servizi pubblici adottando soluzioni organizzative eterogenee. Talvolta “attratte” dal modello dell’ente pubblico controllante (è il caso delle imprese strumentali) in altri casi influenzate dai modelli organizzativi caratteristici delle imprese industriali di mercato (nei settori del gas, energia, idrico e ambiente), le imprese partecipate sono, da tempo, sottoposte ad analisi ed interventi di riorganizzazione volti ad individuare soluzioni di tipo sistemico.

Sembrano, ormai, mature le condizioni per l’avvio di una nuova fase di riorganizzazione dei servizi pubblici che, in continuità e coerentemente con quanto già fatto in passato, avrebbe il pregio di portare a compimento un processo che attende da tempo di essere ripreso e indirizzato verso un modello coerente con quell’“economia sociale di mercato” che l’Unione europea ha adottato con il Trattato di Lisbona.

Le maggiori aperture al mercato e lo sviluppo della concorrenza permetterebbero di aprire il sistema di offerta dei servizi ad un numero più ampio di operatori economici consentendo anche un migliore utilizzo delle risorse pubbliche.

I benefici attesi dall’avvio della nuova fase di riorganizzazione dei servizi pubblici potrebbero, quindi, essere individuati sinteticamente in: a) un miglioramento della loro qualità; b) una riduzione dei costi della loro fornitura in capo alla finanza pubblica; c) un equilibrato dimensionamento produttivo dei soggetti erogatori. L’ingresso, inoltre, di nuovi operatori privati, oltre ad attrarre risorse finanziarie per sostenere gli investimenti, soprattutto nelle infrastrutture, necessari all’innovazione del sistema produttivo, porterebbe anche ad un rafforzamento competitivo dei settori industriali interessati (ad esempio, quelli attivi nei servizi a rilevanza economica), anche nel quadro di un eventuale posizionamento su mercati internazionali. Infrastrutturazione, qualità più elevata dei servizi e possibili costi più bassi comporterebbero un guadagno complessivo di efficienza e di competitività del sistema economico nel suo complesso.

Muovere in queste direzioni non è, tuttavia, sufficiente se il processo non è accompagnato da un solido rafforzamento delle attività di regolazione affinché sia sempre garantita la coesione sociale e i fondamentali diritti di cittadinanza.

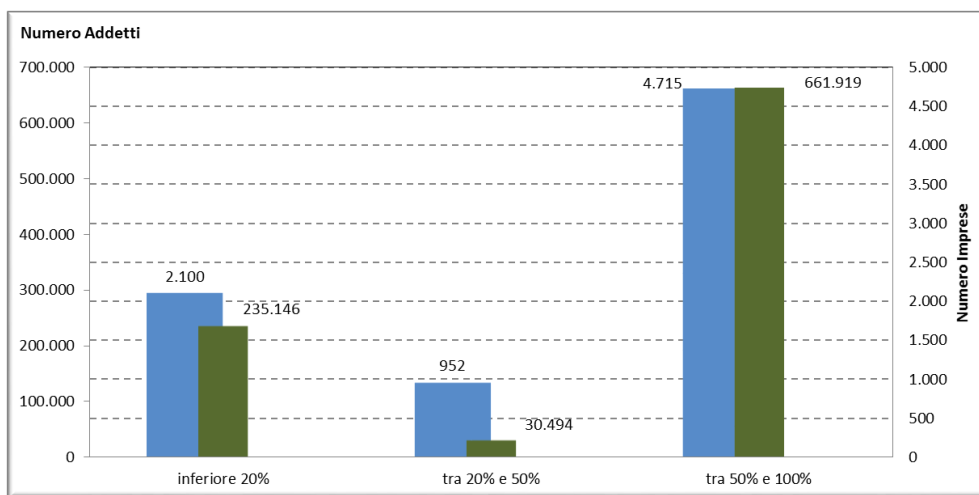
I CARATTERI STRUTTURALI DELLE IMPRESE PARTECIPATE

2. Il set di indicatori statistici rilasciati, dalle fonti di rilevazione, che indagano i profili organizzativi ed economici delle imprese a partecipazione pubblica in Italia, consentono di disporre di un quadro, ormai largamente documentato, dei principali caratteri strutturali del settore. Nel 2015, infatti, sono stati pubblicati dall'Istat i dati sulle imprese partecipate dalle amministrazioni pubbliche a livello nazionale, a poca distanza dalla relazione della Corte dei conti sugli organismi partecipati dagli enti territoriali e contestualmente al rapporto sulle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche del Ministero dell'economia e finanze¹.

Le informazioni disponibili mostrano che il sistema complessivo di offerta di servizi da parte degli operatori economici partecipati da almeno un ente della pubblica amministrazione si compone in Italia, nel 2013, di 10.964 imprese che impiegano 953.100 addetti. Di queste, l'insieme delle 7.767 imprese attive² occupa 927.559 addetti che rappresentano il 97,3 per cento del personale dell'intero insieme. Le informazioni relative alle quote di partecipazione evidenziano che il 60,7 per cento delle imprese (ossia 4.715) sono partecipate per più del 50 per cento da una o più amministrazioni pubbliche, occupando 661.919 addetti, circa il 71 per cento del totale delle forze impiegate nel complesso (grafico 1).

GRAFICO 1

ADDETTI E NUMERO DI IMPRESE PER QUOTA DI PARTECIPAZIONE



Fonte: Istat, Le partecipate pubbliche in Italia. Anno 2013

¹ Istat, Le partecipate pubbliche in Italia. Anno 2013, Roma novembre 2015; Ministero dell'Economia e delle Finanze, Patrimonio della PA. Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2013, Roma dicembre 2015; Corte dei conti, Sez. Autonomie, Gli organismi partecipati degli enti territoriali, Reazione 2015, Del. n. 24/Sez.Aut./2015/Frg, Roma 2015.

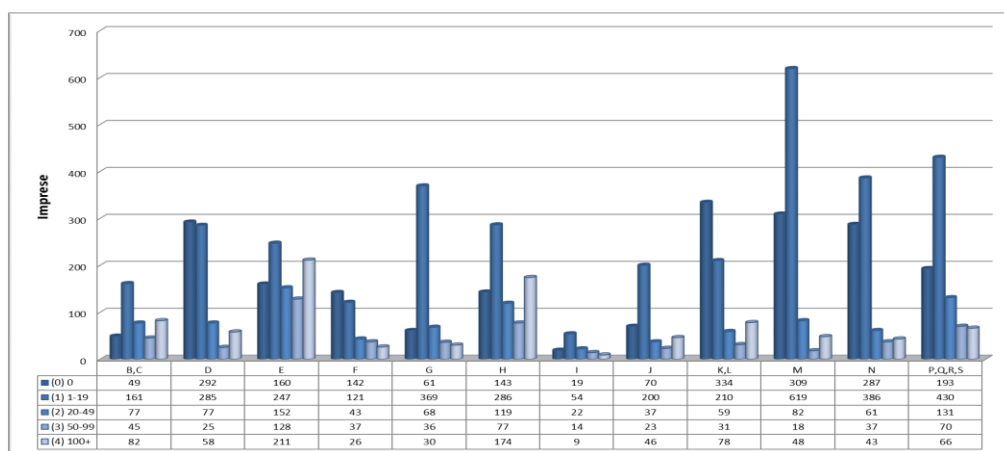
² Secondo l'Istat, "Per imprese attive si intendono le imprese che hanno svolto un'attività produttiva per almeno sei mesi nell'anno di riferimento", in Istat, Le partecipate, citato.

Se si guarda alle 10.315 amministrazioni pubbliche (appartenenti al perimetro del settore della contabilità nazionale S13 considerato ai fini del conto consolidato) che partecipano e finanziano queste imprese, seppure con pesi e modalità diverse, emerge in modo emblematico la “ridondanza organizzativa” del sistema di offerta di servizi a famiglie, imprese e amministrazioni pubbliche. Del resto, soltanto nel sottosettore delle amministrazioni locali si contano circa 450 enti che, escludendo regioni, province, comuni e comunità montane, svolgono servizi e attività sia con caratteristiche di strumentalità nei confronti dell’ente territoriale, sia con funzioni di gestione amministrativa di servizi pubblici.

Analizzando gli ambiti di attività economica³ in cui operano le 7.767 imprese attive, il settore con il maggior numero di soggetti partecipati da una amministrazione pubblica (13,9 per cento) è quello delle “Attività professionali, scientifiche e tecniche”, che occupa circa il 2,7 per cento di addetti. Particolarmente numerose, in questa area tipica del settore del terziario, sono le società organizzate in forma consortile, partecipate dagli enti di ricerca e dalle istituzioni universitarie e dedicate in prevalenza alla fornitura di servizi di supporto alle funzioni di ricerca e sviluppo. Si collocano, in questo ambito, anche società che svolgono attività di consulenza aziendale (tra cui le holding operative) e quelle che, soprattutto in ambito locale, operano nella promozione dell’imprenditorialità e dello sviluppo del territorio (grafico 2).

GRAFICO 2

IMPRESE E ADDETTI DELLE IMPRESE A PARTECIPAZIONE PUBBLICA PER SETTORE DI ATTIVITÀ
E CLASSE DI ADDETTI



Fonte: Istat, Le partecipate pubbliche in Italia. Anno 2013

Si tratta di imprese di dimensioni ridotte, ricadenti prevalentemente nella classe più piccola di addetti (1-19), ove si trovano anche i nuclei più numerosi di operatori che svolgono “Attività amministrative e di servizi di supporto”, “Attività finanziarie e assicurative e immobiliari” e “Servizi di informazione e di comunicazione” (grafico 2).

Più di un terzo delle imprese di piccole dimensioni, dunque, svolge servizi di supporto o strumentali al funzionamento delle amministrazioni pubbliche che le

³ Le imprese sono classificate per attività economica sulla base della “Classificazione delle attività economiche (Ateco 2007) in vigore dal 1 gennaio 2008. L’Ateco costituisce la versione nazionale della nuova classificazione europea delle attività economiche Nace Rev. 2.

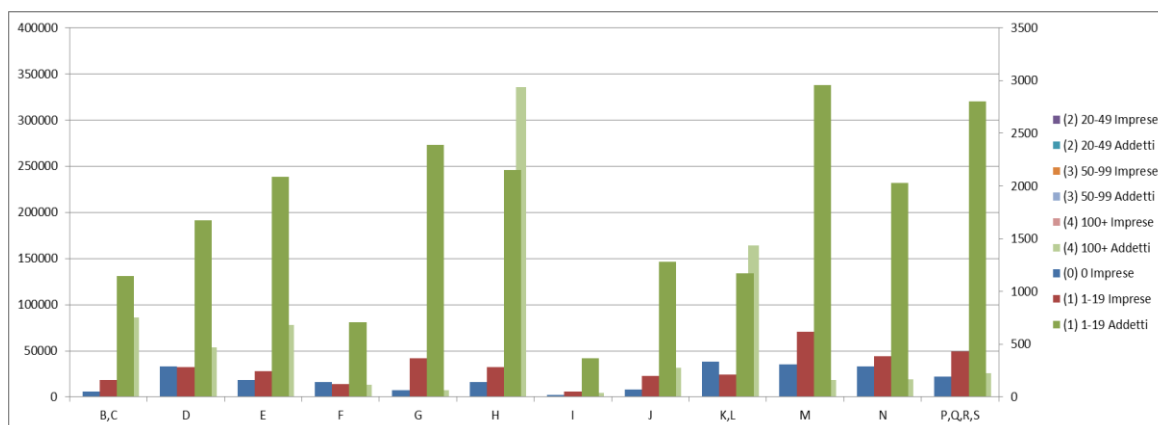
partecipano. Un aggregato, in parte coincidente con quello osservato dalla Corte dei conti, che rileva (su circa 5000 organismi partecipati da enti territoriali) una presenza superiore al 60 per cento di operatori ingaggiati, nella maggior parte con affidamenti diretti, in servizi e attività di tipo “strumentale”⁴.

Se si passa ad osservare un ambito economico completamente diverso e tipicamente industriale, come quello della produzione e distribuzione dei cosiddetti servizi di pubblica utilità classificati nei settori di produzione, distribuzione o gestione di energia, gas, acqua e rifiuti, si rileva un'importante presenza della componente pubblica.

Nei settori della “Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento” e “Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata”, le imprese partecipate dalle amministrazioni pubbliche sono presenti rispettivamente con 898 e 737 società (pari all'11,6 per cento e al 9,5 per cento del complesso delle partecipate attive) occupando nel primo ambito il 10,2 per cento e nel secondo il 6,4 per cento degli addetti dell'intero insieme delle partecipate. Si tratta di società prevalentemente diffuse presso le amministrazioni locali e che si caratterizzano per essere da queste maggiormente “condivise” (con un numero medio di amministrazioni che partecipano alla stessa società pari a 11,5) rispetto a imprese di altri settori. Particolarmente rilevante, infine, in termini di personale è l'area del “Trasporto e magazzinaggio”, inclusiva anche delle attività di trasporto pubblico locale, che a fronte di un numero di imprese pari a 799 unità, occupa ben 346.956 addetti (grafico 3).

GRAFICO 3

IMPRESE E ADDETTI DELLE IMPRESE A PARTECIPAZIONE PUBBLICA PER SETTORE DI ATTIVITÀ E CLASSE DI ADDETTI



Fonte: Istat, Le partecipate pubbliche in Italia. Anno 2013

Da una stima della *performance* economica effettuata sul sottoinsieme delle imprese a controllo pubblico, ossia sulle 4.715 imprese controllate per più del 50 per cento dalle amministrazioni pubbliche (al netto delle attività finanziarie e assicurative), risulta che queste generano oltre 57 miliardi di valore aggiunto, circa l'11 per cento di quello complessivo di tutte le imprese che operano nell'industria e nei servizi. I settori

⁴ Secondo la Corte dei conti “La qualificazione di una società come strumentale si ricollega alla tipologia di attività, che è rivolta agli stessi enti promotori o, comunque, azionisti della società per svolgere le funzioni di supporto delle amministrazioni pubbliche, secondo l'ordinamento amministrativo, in relazione a funzioni pubbliche di cui restano titolari gli enti serviti” in Corte dei conti, Gli organismi partecipati, cit., p.6 e ss.

trainanti sono ancora una volta quelli industriali, relativi alla “Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata” (60 per cento del valore aggiunto del settore) e “Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento” (61,5 per cento del valore aggiunto del settore).

Delle controllate che hanno presentato un bilancio di esercizio nel 2013 (l’81 per cento), infine, due terzi hanno registrato un utile; le perdite ammontano a circa 1 miliardo e gli utili a due miliardi, con un saldo complessivo di circa 900 milioni; ma gli squilibri in termini di perdite e utili sono distribuiti in modo molto diverso tra le aree di attività economica.

Analizzando i dati per settori di attività emerge, infatti, che il settore che contribuisce in misura maggiore a determinare il saldo negativo è quello dei Trasporti (-180 milioni), mentre sia le imprese attive nella “Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata” sia quelle del settore relativo alla “Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento” registrano utili pari rispettivamente, a 702 e a 348 milioni di euro.

Se si allarga la prospettiva dell’analisi e si analizza il peso del “pubblico” all’interno dell’intero complesso produttivo nazionale, si osserva che l’incidenza delle 4.715 società a controllo pubblico su circa 4,3 milioni di imprese nel sistema economico nazionale risulta essere appena dello 0,5 per cento.

Guardando più nel dettaglio la distribuzione delle imprese private e di quelle controllate per settori di attività economica, si conferma ovunque una presenza dominante delle imprese private. E’ interessante analizzare, soprattutto, i settori specifici di attività in cui le società controllate sono più numerose tra le partecipate pubbliche, quali la fornitura di energia elettrica e gas, vapore e aria condizionata e la fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento per rilevare che anche in queste aree le imprese private risultano più numerose; le controllate pubbliche incidono rispettivamente per il 5,9 per cento e per il 12,7 per cento.

I rapporti, però, si modificano se si analizzano gli addetti, che incidono rispettivamente per il 66,3 per cento e per il 51,9 per cento. Di particolare interesse anche il settore del “Trasporto e magazzinaggio” che include le società di trasporto pubblico locale e che è presente con più di 130.000 imprese e circa un milione di addetti. Il peso del sottoinsieme delle controllate nel settore specifico è però dell’1,6 per cento, mentre gli addetti incidono per il 37,1 per cento.

I diversi interventi di riforma avviati nell’ambito della riorganizzazione dei servizi pubblici, perseguiti attraverso un progressivo processo di abbattimento delle barriere all’ingresso, sembrerebbero aver conseguito lo scopo, come si può intravedere dai dati, di attivare settori industriali che in passato erano stati coinvolti in modo meno specifico nella produzione di servizi.

Questo tuttavia non basta a far ritenere che il sistema sia stato sbloccato, tanto che il Legislatore ha ritenuto necessario disegnare, attraverso ulteriori interventi normativi di carattere sistematico (cfr. in particolare gli artt. 18 e 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124, “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche), strumenti più cogenti volti a garantire, anche con un più ampio coinvolgimento degli organismi di regolazione, una maggiore apertura alla concorrenza nelle forme della concorrenza nel mercato e per il mercato. Ciò, nel quadro di una più ampia concezione del mercato in cui la concorrenza può rappresentare la “leva della politica statale” da interpretare, secondo una parte della dottrina, non più soltanto in

senso “statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell’accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali”.

Il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali d’interesse economico generale previsto dalla legge 7 agosto 2015, n. 124, “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche* (artt.18 e 19) interviene in modo profondo nel settore dell’offerta dei servizi pubblici, con lo scopo di sistematizzare la materia in un Testo unico, attraverso l’approvazione da parte del Governo di una bozza di decreto legislativo⁵. La norma si propone di attuare i seguenti punti: 1) individuazione delle attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni degli appartenenti alle comunità locali; 2) soppressione dei regimi di esclusiva non conformi ai principi generali in materia di concorrenza e determinazione della disciplina generale per la regolazione e organizzazione dei “Sieg” in ambito locale, con particolare riferimento alle Società del “Servizio idrico”; 3) definizione dei criteri per l’organizzazione territoriale ottimale dei “servizi pubblici locali di rilevanza economica”; 4) individuazione delle modalità di gestione o di conferimento della gestione dei servizi nel rispetto dei principi dell’ordinamento europeo; 5) definizione dei regimi tariffari che tengano conto degli incrementi di produttività e correlati meccanismi di premialità; 6) previsione di adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale degli utenti, disciplinando forme di consultazione dei cittadini; 7) armonizzazione e coordinamento della disciplina generale con le discipline di Settore, anche per la disciplina giuridica dei rapporti di lavoro; 8) distinzione tra le funzioni di regolazione e controllo e le funzioni di gestione dei servizi e allocazione dei poteri di regolazione e controllo tra i diversi livelli di governo e le Autorità indipendenti, con la revisione della disciplina dei regimi di proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni; 9) previsione di termini e modalità per l’adeguamento degli attuali regimi alla nuova disciplina e definizione del regime sanzionatorio; 10) definizione di strumenti per la trasparenza e la pubblicizzazione dei contratti di servizio e per la rilevazione dei dati economici e industriali, degli obblighi di servizio pubblico imposti e degli *standard* di qualità.

Più in generale, il legislatore mira a realizzare diversi obiettivi, come in parte già previsto nella legge di Stabilità 2015, che è intervenuta in tema di servizi pubblici locali (all’articolo 1, comma 609) e integra la disciplina esistente con lo scopo di “promuovere processi di aggregazione e di rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica” prevedendo nuove forme di implementazione delle attività in capo agli enti di governo degli Ambiti territoriali ottimali⁶.

Gli ATO creati inizialmente per ricercare la dimensione ottimale dei servizi hanno ricevuto, nel tempo, compiti e funzioni aggiuntive così che oggi essi corrispondono, come è stato osservato in diverse sedi, “ad ambiti territoriali in grado di rappresentare bacini ottimali di utenza, e dall’altro, per essere tali, contemporaneamente rispondono anche all’efficienza e alla riduzione dei costi (economicità), insita nel relativo sistema tariffario, a favore dell’utente finale; in altre parole, l’obiettivo della costituzione dell’ambito è ottimizzare il rapporto tra costi e risultati”. Da una lato le misure per l’incentivazione delle operazioni di aggregazione dei gestori, dall’altro, l’istituzione della cosiddetta gara d’ambito, rappresentano, del resto, entrambi strumenti finalizzati a rispondere all’esigenza di rappresentare bacini ottimali di utenza più efficienti e caratterizzati da costi più contenuti.

LE CRITICITÀ ORGANIZZATIVE

3. In tutti i settori osservati, la forma societaria (società a responsabilità limitata, e società per azioni) emerge come la soluzione organizzativa dominante (72 per cento), con una prevalenza delle società a responsabilità limitata mentre circa il 19 per cento

⁵ Cfr, “Schema di decreto legislativo recante Testo unico sui servizi pubblici di interesse economico generale” reso noto nel mese di marzo 2016 sul sito istituzionale del Dipartimento della Funzione pubblica.

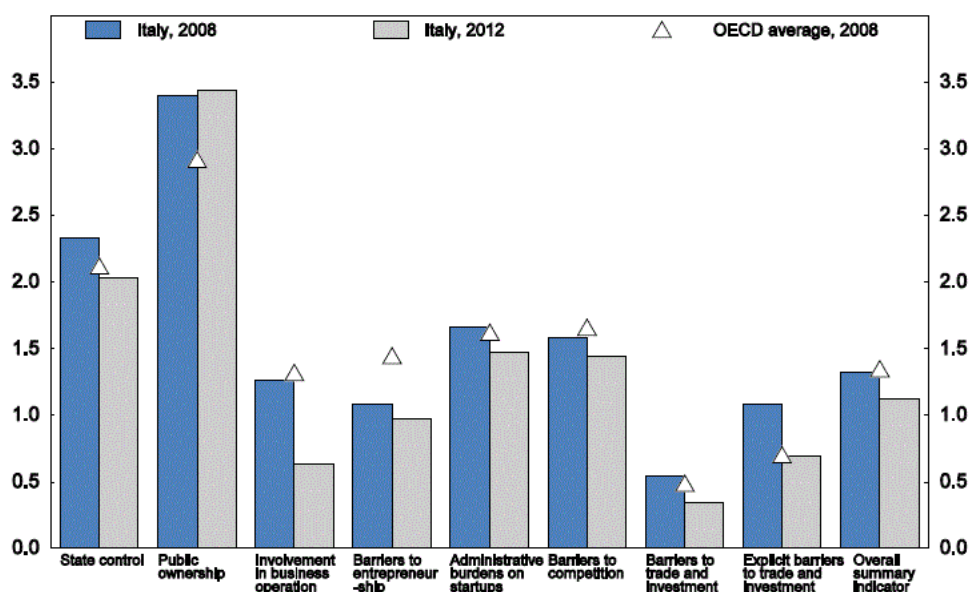
⁶ Sul punto cfr. Corte dei conti, Sezione Autonomie, Audizione “La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali”, 2015, Commissione Affari costituzionali, camera dei deputati, 1 dicembre 2015.

delle imprese sceglie la forma consortile e altre forme di cooperazione (queste ultime più diffuse in ambito locale).

La preferenza per il modello organizzativo societario rappresenta, senz'altro, una conferma del compimento del lungo processo di trasformazione che ha interessato i soggetti pubblici impegnati, ancora fino a qualche anno fa, in via quasi esclusiva, nella fornitura di servizi per i Comuni (ex municipalizzate). Tuttavia, la presenza largamente diffusa della partecipazione azionaria pubblica insieme alle numerose deroghe alla disciplina societaria di diritto comune, compiute dal legislatore a fini di tutela dell'interesse pubblico per la gestione dei servizi, contribuiscono a collocare l'Italia tra i Paesi Ocse a più alto tasso di regolamentazione⁷ (grafico 4).

GRAFICO 4

REGOLAMENTAZIONE DEL MERCATO DEI PRODOTTI, CONFRONTO 2008-2012



Fonte: 2008, Ocse Product Market Regulation Database; 2012, stime del Segretariato dell'Ocse in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Un punto di vista “storico” sulla vicenda della trasformazione delle partecipate è fornito dai dati rilevati dal Ministero dell'economia e finanze che mostrano come le amministrazioni pubbliche, dal 1990 in poi, abbiano seguito un andamento piuttosto sostenuto nel processo di “depubblicizzazione” dei servizi, con due momenti di particolare intensità in corrispondenza del 2001 e del 2006.

Se la spinta del legislatore⁸ mirava alla creazione di un modello efficiente e concorrenziale di offerta dei servizi pubblici, il dato relativo alla numerosità dei soggetti che via via si sono “cumulati” all'interno del sistema segnala tuttavia la presenza di un

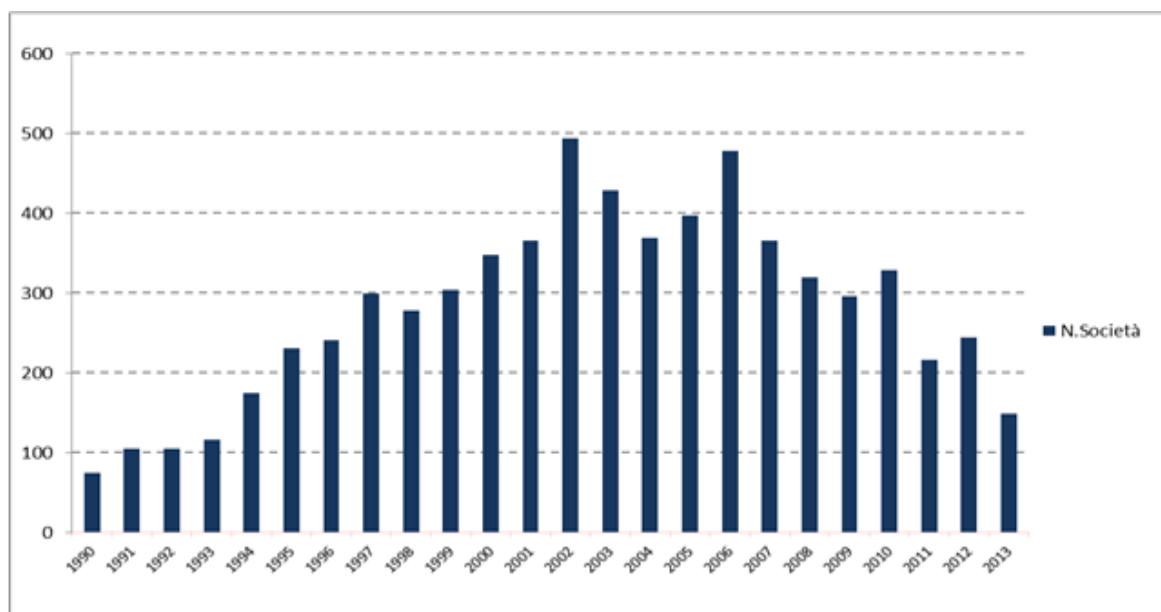
⁷ Ocse, Studi Economici dell'Ocse, Italia maggio 2013, *Overview*. Ocse, Gli indicatori dell'Ocse relativi alla regolamentazione dei mercati dei prodotti (RMP) valutano la legislazione su una scala da 0 a 6, ossia dalla meno restrittiva alla più restrittiva. La posizione dell'Italia in materia di barriere esplicite agli scambi e agli investimenti era più restrittiva della media dell'Ocse nel 2008; ma dopo le riforme del 2012, è scesa al livello della media dell'Ocse. La restrittività è diminuita in tutti i settori, eccetto nel settore pubblico.

⁸ Cfr. la legge n. 142 del 1990; il d.lgs. n. 267 del 2000 e la successiva legge n. 448 n. 2001.

fenomeno di vera e propria proliferazione organizzativa con importanti ricadute sulla finanza pubblica in termini di spesa per servizi (grafico 5).

GRAFICO 5

SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE PER ANNO DI COSTITUZIONE DAL 1990 AL 2013



Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze, Patrimonio della PA. Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2013

I dati sulla finanza delle amministrazioni comunali (ove si colloca il maggior numero di imprese) mostrano che del totale dei contributi alla produzione erogati dalle amministrazioni pubbliche alle imprese nel 2011, il 10 per cento è stato concesso dai Comuni con una dinamica tuttavia decrescente per gli anni successivi⁹.

Concentrando l'analisi sul periodo compreso tra il 2001 al 2006, si osserva che vengono costituite almeno 300 nuove società all'anno, con una tendenza a diminuire negli anni successivi per effetto, tra gli altri, delle misure predisposte dal legislatore nei confronti delle acquisizioni di partecipazioni da parte delle amministrazioni pubbliche.

Si può osservare, inoltre, che neanche l'introduzione di una importante innovazione organizzativa come il contratto di servizio, mirato a caratterizzare il profilo negoziale del rapporto tra l'ente pubblico e l'impresa come strumento attuativo del principio di separazione dell'indirizzo politico del pubblico dalla gestione imprenditoriale del servizio, è riuscito ad incidere in modo uniforme sul settore delle partecipate. A distanza di più di venti anni dalla sua diffusione, sembra permanere infatti, soprattutto in ambito locale e specificamente nel settore della fornitura di servizi strumentali all'ente pubblico proprietario unico, un modello ancora fortemente ancorato al finanziamento diretto dell'amministrazione (con erogazioni a titolo di trasferimenti ordinari e straordinari; contributi per ripiano perdite, ecc.). Talvolta, anzi, è lo stesso strumento contrattuale che viene piegato alla *performance* economica dell'impresa, in evidente conflitto con il suo mandato originario.

⁹ Istat, *Conti economici nazionali*, Audizione del Presidente - aprile 2015.

La Corte, in proposito, ha evidenziato alcune tendenze di fondo sulla “dinamica” di tali rapporti contrattuali (seppure osservati su un ambito ristretto di organismi locali, come puntualmente specificato nelle fonti), confermando che se, da un lato, si osserva quasi ovunque “la centralità del contratto di servizio come strumento di regolazione dei rapporti finanziari”, dall’altro, emerge anche il “minor peso” che esso riveste presso le forme di partecipazione mista o a prevalenza privata “rispetto agli organismi a totale partecipazione pubblica”. Una conferma, dunque, del “diverso rilievo del contratto di servizio negli organismi che vivono delle risorse degli enti rispetto a quelli che sono sul mercato”¹⁰.

Un indicatore del mancato rispetto del vincolo della corrispondenza tra contributo pubblico e servizio erogato, osserva la Corte, è proprio il sovradimensionamento del contratto di servizio talora considerato “in sede giurisdizionale, quale elemento fondante della responsabilità per *mala gestio* da parte degli amministratori locali”.¹¹ E ancora su questo punto la Corte segnala che “in alcuni casi (*omissis*) l’eccedenza delle erogazioni sul valore della produzione può essere parzialmente giustificata dal risultato di esercizio negativo, dove le maggiori erogazioni sono dovute alla copertura delle perdite o alla ricostituzione del capitale sceso sotto il limite legale. In altri, le maggiori erogazioni rispetto al valore della produzione sono associate a bilanci in utile e, in quanto tali, appaiono di difficile interpretazione”¹².

Lo strumento contrattuale, seppure analizzato attraverso un’osservazione non esaustiva, sembrerebbe, dunque, mostrare segnali di criticità che non possono essere ignorati e che ne riducono l’efficacia.

La pronunciata asimmetria informativa che impedisce al regolatore di svolgere una piena valutazione delle scelte effettuate dall’operatore richiede, pertanto, una riflessione attenta sui rischi economici connessi ai costi dei servizi e al loro impatto sulla spesa delle amministrazioni pubbliche, anche alla luce delle caratteristiche peculiari che le imprese di servizi di tipo “strumentale” presentano e che mostrano tratti del tutto differenti dalle imprese di servizi con caratteristiche industriali.

Il contratto di servizio, per quanto possa essere dettagliato, non consente di prevedere facilmente tutta la casistica che rapporti di durata pluriennale tra i due contraenti possono produrre. L’analisi della realtà mostra, con grande evidenza, che le variabili che intervengono a modificare le modalità di offerta dei servizi si presentano con combinazioni sempre diverse nel tempo e a seconda del settore di attività regolato, così da obbligare le amministrazioni ad una continua revisione delle condizioni iniziali. Una questione, quindi, di non facile soluzione e che tuttavia rende ancora più visibile, all’interno dell’insieme delle partecipate pubbliche, la presenza di due grandi tipologie organizzative di imprese riconducibili a:

a) società, con caratteristiche vere e proprie di impresa industriale (quotate e non quotate), per le quali l’intervento pubblico è finalizzato prevalentemente ad una funzione di sostegno e incentivazione delle politiche industriali, come nei settori dell’energia, gas, acqua, ambiente;

b) società o organismi che, per le funzioni assegnate, per la dipendenza finanziaria dall’ente pubblico e per le modalità di affidamento (nella maggior parte diretto), si connotano, secondo alcuni, come vere e proprie “semi-amministrazioni”.

¹⁰ Corte dei conti, Gli organismi partecipati, citata, pag.63 e ss.

¹¹ Corte dei conti, Gli organismi partecipati, cit., p.63, nota 162.

¹² Corte dei conti, Gli organismi partecipati, cit., p.87.

Ammettendo che le tipologie individuate siano riconducibili alla presenza di due modelli organizzativi piuttosto espliciti, nettamente privatistico e orientato al mercato il primo, sostanzialmente pubblicistico il secondo, la polarizzazione che emerge mostra che il processo di “modernizzazione” dei servizi pubblici procede in modo articolato e quasi per “forza di attrazione” da un lato verso il mondo delle imprese e dall’altro verso le istituzioni pubbliche.

LE CARATTERISTICHE DI MERCATO DEI SERVIZI A RETE – UN FOCUS SU IDRICO E RIFIUTI

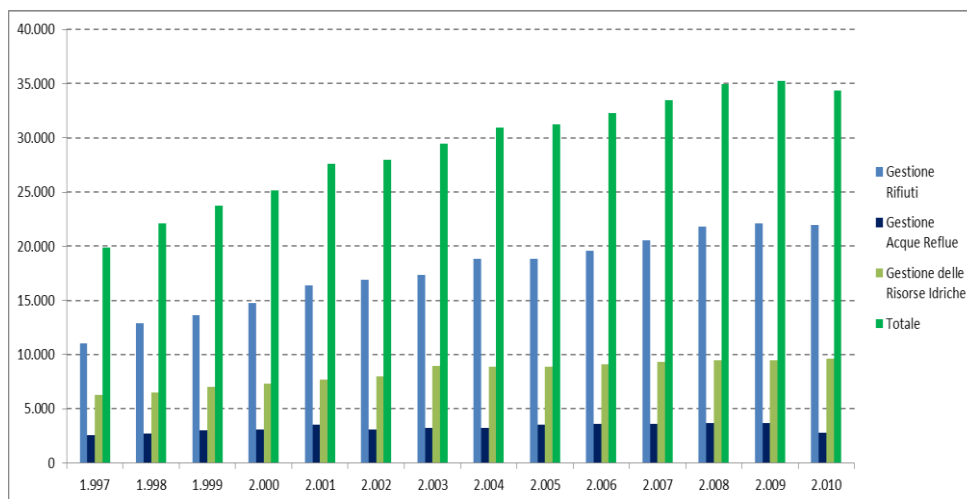
4. Un quadro complessivo delle risorse impiegate dal Paese per la gestione dei principali servizi ambientali viene fornito dall’aggregato della spesa nazionale rappresentato dall’Istat in serie storica dal 1997 al 2010 e articolato secondo le principali componenti calcolate sulla base degli schemi del sistema dei conti satellite delle spese ambientali.¹³

La lunga serie permette di cogliere (seppure non aggiornata agli ultimi anni), la dinamica con cui il sistema di domanda e di offerta dei servizi pubblici si è andato componendo nel tempo.

Nel 2010 la spesa per la gestione dei rifiuti, delle acque reflue e delle risorse idriche ammontava complessivamente a 34,4 miliardi (con una incidenza sul Pil del 2,2 per cento) con un incremento del 77 per cento rispetto al 1997.

GRAFICO 6

SPESA NAZIONALE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI, DELLE ACQUE REFLUE E DELLE RISORSE IDRICHE PER COMPONENTE. ANNI 1997-2010 (VALORI IN MILIONI DI EURO A PREZZI CORRENTI)



Fonte: Istat, Spese dell'economia italiana per la gestione dei rifiuti, delle acque reflue e delle risorse idriche. Anni 1997-2010

Il 64 per cento della spesa (con 22 miliardi, pari all'1,4 per cento del Pil) nel 2010 proveniva da servizi di gestione dei rifiuti, seguita dai servizi di gestione delle risorse

¹³ Gli schemi del sistema dei conti satellite delle spese ambientali sono definiti nell'ambito di Eurostat.

idriche (con 9,6 miliardi, pari allo 0,6 per cento del Pil) e da quelli per la gestione delle acque reflue (con 2,8 miliardi pari allo 0,2 per cento del Pil)¹⁴.

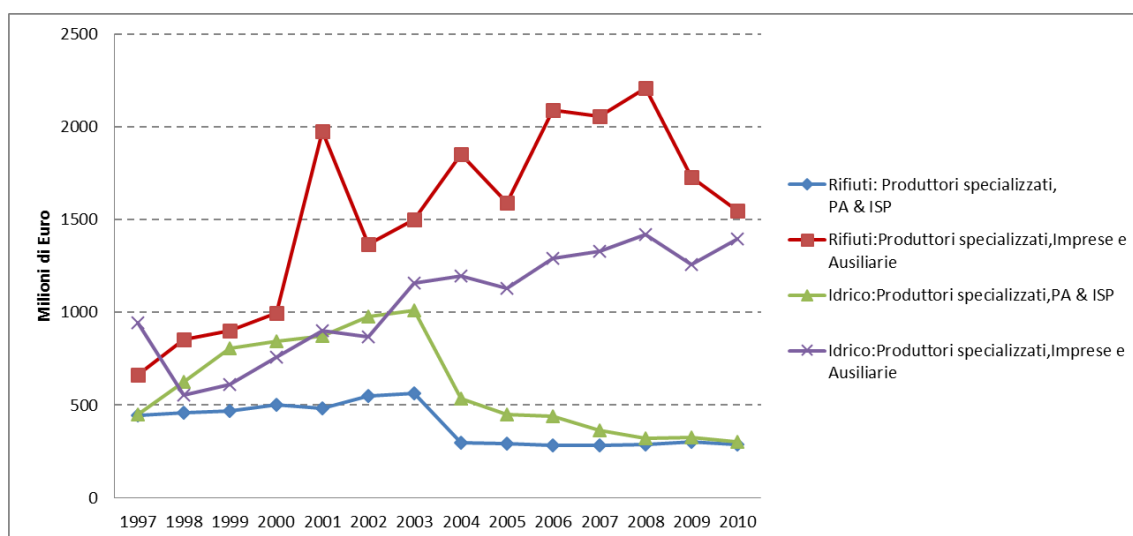
I consumi finali e intermedi delle diverse tipologie di utenze (civili domestiche e produttive, pubbliche e private) rappresentavano la componente principale della spesa. Dal 1997 al 2010 le dinamiche dei consumi hanno determinato una crescita continua della spesa corrente per i servizi di gestione sia dei rifiuti sia delle risorse idriche seguita, seppure con una piccola flessione nel 2000, anche dai servizi per la gestione delle acque reflue.

Nel 2010 la quota principale della spesa nazionale nei settori della gestione dei rifiuti (56 per cento) e delle acque reflue (54 per cento) è costituita dai consumi intermedi delle imprese (comprese le utenze civili). Nel settore della gestione delle risorse idriche sono invece i consumi finali ad incidere di più sul totale della spesa nazionale (51 per cento).

Gli investimenti, che in questi settori rappresentano una componente rilevante per lo sviluppo e il potenziamento dei servizi in termini di quantità e qualità, tuttavia non rappresentano una quota significativa di spesa, attestandosi nel 2010 intorno all'11 per cento di quella complessiva in tutti e tre i settori in esame (grafico 7).

GRAFICO 7

INVESTIMENTI DEI PRODUTTORI PUBBLICI E PRIVATI DEI SERVIZI DI GESTIONE DEI RIFIUTI, DELLE ACQUE REFLUE E DELLE RISORSE IDRICHE. ANNI 1997-2010 (VALORI IN MILIONI DI EURO A PREZZI CORRENTI)



Fonte: Istat, Spese dell'economia italiana per la gestione dei rifiuti, delle acque reflue e delle risorse idriche. Anni 1997-2010

A guardare, tuttavia, la composizione degli operatori più attivi negli investimenti emerge un dato di grande interesse: i produttori specializzati privati, quelli cioè che producono servizi ambientali per la vendita a terzi, coprono, nel 2010, il 9 per cento della spesa complessiva per investimenti, confermando una tendenza che, seppure in modo non sistematico nel tempo, indica la presenza di un graduale processo di privatizzazione del settore.

¹⁴ Istat, Spese dell'economia italiana per la gestione dei rifiuti, delle acque reflue e delle risorse idriche. Anni 1997-2010, Roma 2012.

Un'analisi più specifica del finanziamento della spesa nazionale permette di conoscere, inoltre, quale sia l'effettivo onere finanziario che grava sui produttori e sugli utilizzatori di servizi ambientali, tenendo conto degli effetti redistributivi che scaturiscono da eventuali trasferimenti tra differenti settori istituzionali che tuttavia in questi settori rilevano poco¹⁵. I servizi osservati, infatti, sono corrisposti a un prezzo (tariffa o canone) finalizzato a coprire, di solito, quasi interamente i costi.

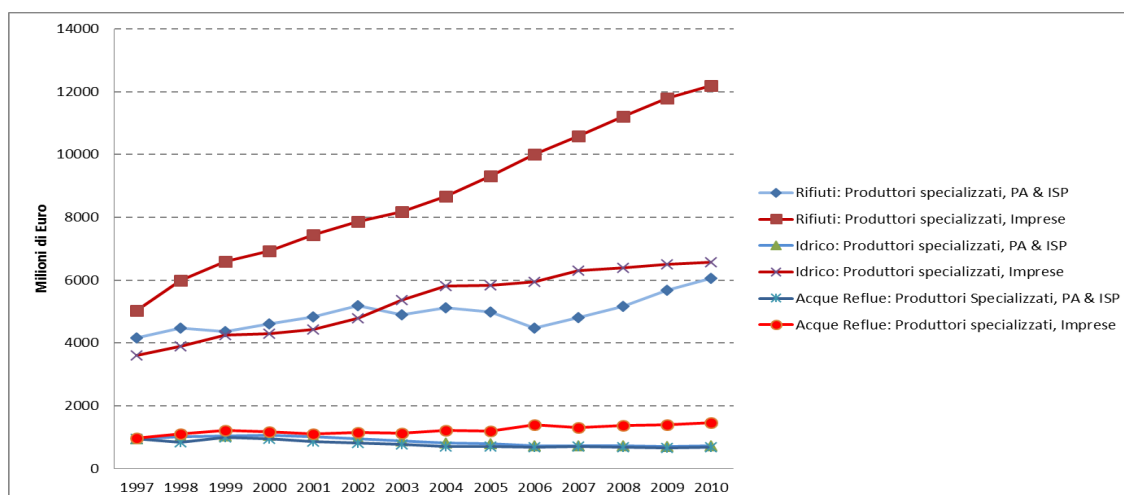
Nel 2010, senza grandi variazioni nell'arco temporale osservato, le imprese finanziano il 63 per cento e il 68 per cento della spesa nazionale nei settori, rispettivamente, della gestione dei rifiuti e delle acque reflue, le famiglie il 34 per cento e il 20 per cento, il restante 3 per cento e 12 per cento è finanziato dalla pubblica amministrazione e dalle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie. Per la gestione delle risorse idriche il finanziamento delle imprese è del 44 per cento della spesa nazionale, mentre le famiglie finanziano il 45 per cento e le amministrazioni e le istituzioni senza scopo di lucro l'11 per cento.

Osservando l'andamento dell'offerta di servizi tra il 1997 e il 2010, si rileva che esso mostra una dinamica simile a quella osservata dal lato della domanda, con un aumento della produzione nazionale dell'89 per cento nei tre settori complessivamente considerati. Nel 2010 il valore della produzione dei servizi di gestione dei rifiuti, delle acque reflue e delle risorse idriche rappresenta l'1 per cento della produzione dell'intera economia, con una prevalenza della produzione del servizio di gestione dei rifiuti (0,7 per cento).

I produttori "specializzati" (pubblici e privati), che producono in forma prevalente servizi ambientali per la vendita a terzi, rappresentano la componente più ampia (91 per cento) degli operatori dei servizi in esame, con un aumento complessivo del valore della produzione pari al 77 per cento tra il 1997 e il 2010 (grafico 8).

GRAFICO 8

PRODUZIONE NAZIONALE DEI SERVIZI DI GESTIONE DEI RIFIUTI, DELLE ACQUE REFLUE E DELLE RISORSE IDRICHE, PER TIPO DI PRODUTTORE. ANNI 1997-2010 (VALORI IN MILIONI DI EURO A PREZZI CORRENTI)



Fonte: Istat, Spese dell'economia italiana per la gestione dei rifiuti, delle acque reflue e delle risorse idriche. Anni 1997-2010

¹⁵ Sono tuttavia presenti possibili contributi agli investimenti o altre forme di sostegno erogati dalle amministrazioni pubbliche ai produttori privati sotto forma di contributi alla produzione mirati a consentire la fornitura di servizi a prezzi non di mercato.

All'interno della categoria degli operatori specializzati la fornitura dei servizi è determinata in prevalenza e in percentuale crescente da imprese private confermando quanto già emerso dal lato della domanda. Tra il 1997 e il 2010, infatti, i produttori specializzati privati nei tre settori mostrano un aumento complessivo della produzione pari al 111 per cento, laddove l'aumento del valore complessivo della produzione dei produttori specializzati pubblici si attesta soltanto al 24 per cento (con una diminuzione nei settori della gestione delle acque reflue -28 per cento e delle risorse idriche -23 per cento).

Dalla lettura dei dati sembra emergere in modo esplicito, e in parte emblematico, che il “faticoso” percorso di implementazione delle riforme dei servizi pubblici osservati non abbia esercitato un effetto frenante sui fattori di riorganizzazione della produzione nell'ambito in questione relativo alla “Fornitura di acqua e reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento”, ove la presenza del pubblico tra le imprese è più diffusa.

Pronte a cogliere le opportunità fornite dai diversi impulsi normativi volti a ridisegnare i mercati dei servizi, le imprese impegnate nella produzione in questo settore si trovano oggi collocate in una fase strategica per definire il loro nuovo assetto sul mercato. La gran parte di esse mostrano caratteristiche economiche e potenziali di crescita, seppure in modo disforme sul territorio, di grande interesse per il mercato nazionale.

Gli indicatori più recenti sui risultati economici delle imprese (osservate nell'aggregato di private e partecipate) del settore in questione, presentano infatti valori che denotano *performance* economiche che mostrano importanti elementi di vivacità.

Il valore aggiunto delle grandi imprese idriche, fognarie e di gestione dei rifiuti e risanamento del territorio (calcolato in percentuale sul totale dell'industria) espone valori compresi tra il 43,8 per cento e il 49,5 per cento tra il 2010 e il 2013, mostrando una capacità economica decisamente più elevata rispetto al totale industria del 2013 (che si attesta sul 32,1 per cento).

Il valore aggiunto per addetto cresce da 63.000 euro circa nel 2010 a 65.600 nel 2013 rispetto al valore aggiunto medio dell'industria pari a 53.000 euro. Abbastanza significativo anche l'indicatore di competitività di costo (dato dal rapporto percentuale tra valore aggiunto per addetto e costo del lavoro per dipendente) che risulta pari al 154 per cento nel 2013 contro un valore totale dell'industria pari a 132,4 per cento.

Più elevato rispetto al dato complessivo dell'industria (29,1), è anche l'indicatore di redditività lorda dell'impresa (determinato dal rapporto tra margine operativo lordo¹⁶ e valore aggiunto) che si colloca intorno al 36 per cento nel 2013. Segnala un calo, infine, l'indicatore relativo agli investimenti per addetto che a fronte di un valore totale dell'industria attestato su 6.900 euro, passa da 15.300 nel 2010 a circa 10.400 euro nel 2013.

¹⁶ Depurato della componente di remunerazione dei lavoratori indipendenti.

TAVOLA 1

FORNITURA DI ACQUA; RETI FOGNARIE, ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIFIUTI E RISANAMENTO- INDICATORI STRUTTURALI, ECONOMICI E STRATEGICI – ANNI 2010-2013

INDICATORI (a)	2010	2011	2012	2013	Totale industria ultimo anno
CARATTERISTICHE STRUTTURALI					
Numero di imprese	8.709	8.903	8.967	9.121	978.816
Numero di addetti	180.370	179.194	182.510	182.642	5.481.942
Valore aggiunto (in % sul totale industria)	3,7	3,8	3,9	4,1	100
Valore aggiunto delle grandi imprese (in % del totale del settore)	43,8	43	42	45,9	32,1
Numero di imprese nate	513	472	477	477	63.044
Numero di imprese cessate (b)	432	429	469	448	93.569
Rapporto di concentrazione (CR5) (%)	8,4	8,8	7,4	7,5	....
Integrazione verticale (valore aggiunto/fatturato) (%)	36,4	38,2	35,2	36,6	21,4
Intensità energetica (Tj/valore della produzione in milioni) (c)	4,94	3,95	3,9	3,98	5
RISULTATI ECONOMICI					
Valore aggiunto per addetto (mgl euro) (A)	62,9	64,6	63	65,6	53
Costo del lavoro per dipendente (mgl euro) (B)	41,6	41,7	41,5	42,4	40
Competitività di costo (rapporto % tra A/B)	151,2	155	151,8	154,8	132,4
Redditività lorda (%) (d)	34,7	36,1	34,8	36,1	29,1
STRATEGIE					
Investimenti per addetto (mgl di euro)	15,3	13,4	16,9	10,4	6,9
Imprese innovatrici (imprese con almeno 10 addetti) (%) (e)	31,1	....	36,3	....	39,4
Imprese che effettuano acquisti on-line (imprese con almeno 10 addetti) (%) (f) (g)	41,9	32	40,4	46,2	39
Imprese che effettuano vendite on-line (imprese con almeno 10 addetti) (%) (f) (g)	2,2	2,1	4,3	3,3	4,8
Indice dei prezzi alla produzione sul mercato interno (2010=100)	100	109,9	114,9	120,7	106,2
Investimenti per la tutela ambientale (incidenza % sugli investimenti fissi lordi)	....	....	....	....	....
INTERNAZIONALIZZAZIONE					
Imprese esportatrici (in % delle imprese del settore)	....	....	....	....	....
Esportazioni su fatturato (%)	....	....	....	....	....
Intensità delle importazioni (importazioni di beni e servizi / consumi intermedi) (%)	4,7	4,9	....	4,4	26,7
Esportazioni delle imprese del settore (variazioni annue) (%)	....	....	....	....	....
Esportazioni delle grandi imprese (in % del totale del settore)	....	....	....	....	....
Indice dei prezzi alla produzione sul mercato estero (2010=100)	....	....	....	....	104,5
Fatturato prodotto all'estero (in % del fatturato interno)	0,4	0,6	0,6	0,4	21,6
Valore aggiunto delle imprese a controllo estero (in % del totale del settore)	2,2	2,4	2,3	2	13,8

Fonte: Istat, Rapporto sulla competitività dei settori produttivi. Edizione 2015, Roma 2015, tavole settoriali

Di tutt'altro tenore i dati che presenta, invece, l'altro grande settore della "Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata", di cui si propone una rapida lettura al solo scopo di fornire un esempio della *performance* economica di un settore che ha compiuto ormai quasi per intero il percorso di liberalizzazione dei servizi conseguendo risultati economici di grande interesse.

TAVOLA 2

**FORNITURA DI ENERGIA ELETTRICA, GAS, VAPORE E ARIA CONDIZIONATA - INDICATORI
STRUTTURALI, ECONOMICI E STRATEGICI – ANNI 2010-2013**

	2010	2011	2012	2013	Totale industria ultimo anno
INDICATORI (a)					
CARATTERISTICHE STRUTTURALI					
Numero di imprese	3.994	6.518	8.926	10.169	978.816
Numero di addetti	86.396	85.243	88.204	87.913	5.481.942
Valore aggiunto (in % sul totale industria)	7,9	8	9,9	9,3	100
Valore aggiunto delle grandi imprese (in % del totale del settore)	70,8	66,5	67	62,5	32,1
Numero di imprese nate	981	1.722	1.842	1.055	63.044
Numero di imprese cessate (b)	260	349	692	562	93.569
Rapporto di concentrazione (CR5) (%)	30,7	33,5	30	33,9	....
Integrazione verticale (valore aggiunto/fatturato) (%)	15,1	14,1	13,4	12,6	21,4
Intensità energetica (Tj/valore della produzione in milioni) (c)	22,45	21,88	20,86	17,9	5
RISULTATI ECONOMICI					
Valore aggiunto per addetto (mgl euro) (A)	280,5	288,5	335,1	305,8	53
Costo del lavoro per dipendente (mgl euro) (B)	60,2	60,5	63,2	62,3	40
Competitività di costo (rapporto % tra A/B)	466,1	476,9	530	491,2	132,4
Redditività lorda (%) (d)	78,8	79,3	81,4	80	29,1
STRATEGIE					
Investimenti per addetto (mgl di euro)	92,9	100,9	81,9	66,7	6,9
Imprese innovatrici (imprese con almeno 10 addetti) (%) (e)	26,5	....	39,6	....	39,4
Imprese che effettuano acquisti on-line (imprese con almeno 10 addetti) (%) (f)					
(g)	41,9	32	40,4	46,2	39
Imprese che effettuano vendite on-line (imprese con almeno 10 addetti) (%) (f)					
(g)	2,2	2,1	4,3	3,3	4,8
Indice dei prezzi alla produzione sul mercato interno (2010=100)	100	105,5	118,2	111,8	106,2
Investimenti per la tutela ambientale (incidenza % sugli investimenti fissi lordi)	6,2	4,8	8,2	4,9	....
INTERNAZIONALIZZAZIONE					
Imprese esportatrici (in % delle imprese del settore)	....	....	....	....	....
Esportazioni su fatturato (%)	....	....	....	....	....
Intensità delle importazioni (importazioni di beni e servizi / consumi intermedi) (%)	20,9	21,2	....	15,9	26,7
Esportazioni delle imprese del settore (variazioni annue) (%)	....	....	....	....	....
Esportazioni delle grandi imprese (in % del totale del settore)	....	....	....	....	....
Indice dei prezzi alla produzione sul mercato estero (2010=100)	....	....	....	....	104,5
Fatturato prodotto all'estero (in % del fatturato interno)	20,2	21,3	17	15,6	21,6
Valore aggiunto delle imprese a controllo estero (in % del totale del settore)	8,7	8	9,5	11,8	13,8

Fonte: Istat, Rapporto sulla competitività dei settori produttivi. Edizione 2015, Roma 2015, tavole settoriali

Nel settore energetico il valore aggiunto delle grandi imprese in percentuale sul totale industria (che si attesta sul 32,1 per cento) mostra valori elevati seppure in calo, compresi tra il 70,8 per cento e il 62,5 per cento tra il 2010 e il 2012. Alto anche il valore aggiunto per addetto che passa da 280.000 euro nel 2010 a 305.800 nel 2013 rispetto al valore aggiunto medio dell'industria pari a 53.000. Significativo l'indicatore di competitività di costo che da 466,1 per cento del 2010 cresce a 491,2 per cento nel 2013, contro un valore totale dell'industria pari a 132,4 per cento.

Molto elevato, con 78,8 per cento seppure poco mosso nel triennio rispetto al dato complessivo dell'industria (29,1 per cento), è l'indicatore di redditività lorda dell'impresa. Interessante, infine, anche l'indicatore relativo agli investimenti per addetto che, a fronte di un valore totale dell'industria attestato su 6.900 euro, si presenta con 92.900 euro nel 2010 che scende a 66.700 nel 2013.

Il complesso processo di transizione verso il mercato di quelle imprese in parte già integrate nel modello dei settori più tipicamente industriali, tuttavia non sta avvenendo in modo lineare e porta alla luce le difficoltà determinate dal trovare un equilibrio tra i benefici derivanti dalle sinergie stimulate da possibili aggregazioni e il mantenimento di un rapporto bilanciato con il territorio servito. E' presente, infatti, il rischio che la crescita dimensionale delle imprese sospinta dai processi di aggregazione, attraverso fusioni o acquisizioni, possa comportare, per particolari segmenti delle filiere di produzione (come nel caso della vendita dell'energia), uno sradicamento degli operatori economici dal contesto locale.

Le prospettive di business, del resto, si articolano secondo schemi orientati verso modelli di offerta di tipo *mono-utility*, *multi-utility* e *multi-service*, che si sviluppano attraverso estensioni territoriali che possono essere di tipo locale e/o nazionale e/o internazionale.

Osservando la filiera di produzione si possono rintracciare tipologie di mercato che indirizzano le imprese verso politiche di aggregazione diverse tra loro.

La generazione e vendita di elettricità e gas rappresentano, come si è visto, attività fortemente orientate verso modelli organizzativi accentrati, in grado di sfruttare sinergie di scala e competenze tecniche che consentono alle imprese di affrontare mercati sempre più larghi e territorialmente non vincolanti, spingendosi addirittura su quelli internazionali. Il fattore dimensionale dell'impresa, in questo caso, è legato alla sua capacità di approvvigionarsi direttamente sui mercati delle materie prime, ma anche di effettuare investimenti in impianti di produzione.

Completamente diverse, invece, le attività di gestione del ciclo idrico e del sistema di raccolta e smaltimento dei rifiuti, che privilegiano modelli decentrati orientati perciò al presidio sul territorio e sono caratterizzati da ridotte economie di scala, da una frammentazione delle gestioni e per la marcata complessità dei sistemi di regolazione.

Qui possono giocare un rinnovato ruolo strategico gli Ambiti territoriali ottimali (ATO), attraverso i quali trovano attuazione le prescrizioni normative nazionali e comunitarie che sollecitano maggiori aperture al mercato dei servizi a rete e della gestione dei rifiuti.

Nel caso dell'idrico la separazione della proprietà delle reti impiegate per la fornitura del servizio dall'attività più propriamente di gestione viene considerata da tempo una possibile soluzione alla riorganizzazione del settore. Del resto, la natura pubblica dell'infrastruttura ne sancisce tuttora l'incommerciabilità, creando forti vincoli ad eventuali prospettive di apertura a nuovi operatori. Il profilo *capital intensive* delle attività di gestione e manutenzione delle reti richiede interventi assidui finalizzati a mantenerne intatta la funzionalità. Si genera così una ricerca di risorse per finanziare gli investimenti, che porta gli enti proprietari ad indebitarsi in modo cospicuo.

Introdurre, pertanto, un graduale processo di separazione degli *asset* patrimoniali dall'azienda di gestione potrebbe rendere più attrattivo tale mercato per tutti quegli investitori orientati al modello *multi-utility*, caratterizzato dalla capacità di produrre ricavi sulla base di gestioni efficienti, con un basso livello di indebitamento e con un approccio competitivo.

La riduzione del capitale investito e di conseguenza dell'indebitamento, a seguito della distinzione delle due imprese, porterebbe ad un miglioramento del profilo di rischio dell'investitore-gestore e ad un suo posizionamento sul mercato alla ricerca di possibili sinergie con altri operatori. Le nuove imprese di gestione concorderanno con la

società patrimoniale i canoni di locazione per l'uso delle reti trasferite così da garantirle la copertura di tutti i costi.

Il settore idrico nel 2012 risultava, in Italia, composto ancora da un sistema di ben 3.161 gestori di servizi sia specializzati sia in economia¹⁷. Questi ultimi erano tuttavia ancora molti, circa l'83 per cento del totale a riprova che il sistema risultava ancora caratterizzato da soluzioni organizzative tradizionali. Un esempio emblematico è costituito dallo specifico “settore dell'approvvigionamento di acqua per uso potabile” ove erano operanti 1.931 gestori (di cui il 79,6 per cento in economia) tra cui grossisti di acqua per uso potabile che movimentano importanti volumi di acqua cedendoli ai gestori di rete, e addirittura gestioni di persone fisiche che in talune aree geografiche amministrano piccole fonti di approvvigionamento d'acqua che viene venduta ai gestori della distribuzione.

In questo quadro le dispersioni delle reti comunali di distribuzione dell'acqua potabile ammontavano a 3,1 miliardi di metri cubi. Il 37 per cento circa dei volumi immessi in rete non arrivava, infatti, a servire gli utenti finali per le pessime condizioni della rete, in peggioramento rispetto al 2008 (32,1 per cento) a causa - escludendo i fattori fisiologici determinati dalla gestione della capillarità del servizio - dell'invecchiamento degli impianti, della rottura delle condotte, nonché di consumi non autorizzati ed errori di misura causati dall'obsolescenza dei contatori.

Una situazione determinata, pur tenendo presente la forte variabilità territoriale, da, una generale riduzione degli investimenti da parte degli enti locali impossibilitati, dati i vincoli di bilancio, a impiegare risorse adeguate alle necessità del settore. Si consideri che per i prossimi trent'anni è stato calcolato per l'idrico un fabbisogno di circa 65 miliardi di euro di investimenti.¹⁸

Lo scorporo degli *asset*, perciò, potrebbe contribuire anche a ridisegnare il rapporto tra enti locali e imprese di servizi pubblici locali, all'interno di un contesto più competitivo in cui favorire nuove forme di aggregazione tra diversi settori produttivi. Il sistema così ridisegnato consentirebbe di migliorare il profilo economico degli enti locali che sfrutterebbero il patrimonio delle reti per garantirsi, attraverso lo strumento del canone e delle tariffe entrate stabili nel tempo.

I maggiori fattori di preoccupazione nell'attuazione di politiche di scorporo delle reti, rilevati in più sedi negli ultimi anni, riguardano in particolare i servizi caratterizzati da una forte capillarità della fornitura, come quelli afferenti al settore idrico e a quello dei rifiuti. La diffusa frammentazione delle gestioni e le conseguenti difformità tariffarie, oltre alle complesse procedure di attivazione delle convenzioni utilizzate per l'affidamento dei servizi, richiedono infatti una particolare attenzione da parte degli organi di regolazione affinché siano salvaguardati gli obiettivi di coesione sociale e di equità redistributiva.

Dal 2012 le competenze in materia di regolazione tariffaria per il servizio idrico sono state attribuite all'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI). Il ciclo regolatorio quadriennale è stato avviato nel 2013 e organizzato in due fasi composte da un primo biennio (2012-2013) governato dal Metodo Tariffario Transitorio (MTT) e un secondo biennio (2014-2015) dal Metodo Tariffario Idrico (MTI). Il nuovo sistema prevede che le proposte di adeguamento tariffario siano predisposte dagli Enti di governo d'ambito e sottoposte per l'approvazione al regolatore nazionale. Una parte consistente di questi adeguamenti è stata sino ad oggi mirata a coprire il divario creatosi tra ricavi e costi del servizio. Gli Enti d'ambito, negli ultimi anni, allo scopo di impedire che la riduzione dei volumi si ribaltasse su un aumento delle tariffe hanno effettuato previsioni di consumi in crescita, alimentando la forbice tra ricavi da tariffa e costi del servizio.

¹⁷ Diminuiti del 59,7 per cento rispetto al 1999 grazie a numerosi affidamenti dei comuni ai gestori del Servizio idrico integrato, cfr. Istat, Censimento delle acque per uso civile. Anno 2012, Roma 30 giugno 2014.

¹⁸ *Utilitatis, Blue Book 2011*.

Con problematiche in parte analoghe a quelle presenti nel settore idrico per quanto riguarda il complesso sistema di *governance* multilivello (Stato, regioni, province, comuni), il settore dei rifiuti rappresenta una filiera complessa che comprende, oltre all'attività di igiene urbana, la raccolta differenziata dei rifiuti delle diverse frazioni, il riciclo, il recupero di energia ed infine il trattamento e lo smaltimento.

La filiera si compone di diverse attività caratterizzate, in alcuni casi, da una maggiore intensità di capitale connesso al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti, in altri, invece, da una elevata intensità di lavoro. Il mercato della gestione dei rifiuti urbani si presenta composto da operatori di piccole dimensioni e con criticità diffuse in materia di concorrenza a causa, soprattutto, del frequente ricorso ad affidamenti diretti dei servizi, senza gara e con durate molto estese nel tempo.

I criteri stabiliti dagli enti locali in materia di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani e l'affidamento della gestione integrata del servizio portano ad includere nella privativa comunale anche la gestione dei rifiuti speciali e le relative attività di recupero e smaltimento. In questo modo, interi segmenti della filiera rischiano di essere sottratti al mercato. Manca, inoltre, un quadro normativo organico sia in materia di *governance* e sia sulle modalità di finanziamento del servizio, ove non si dispone di un organismo che definisca le metodologie tariffarie, regole chiare di rendicontazione dei costi, modelli definiti per la predisposizione dei contratti di servizio, strumenti di verifica degli *standard* di qualità dei servizi.

Anche in questo caso per i due grandi segmenti della filiera, raccolta e fasi a valle, si potrebbero prevedere, analogamente a quanto osservato per l'idrico, nuove strategie orientate alla separazione delle diverse attività e produzioni così da promuovere forme di concorrenza maggiore tra i diversi gestori.

La progressiva evoluzione dei modelli di raccolta, ad esempio, potrebbe consentire sia sotto il profilo della fattibilità economica sia sotto quello dell'efficienza produttiva, la prestazione del servizio della raccolta differenziata da parte di più operatori.

Politiche di disincentivazione del conferimento in discarica e la promozione di nuove attività legate all'utilizzo dei trattamenti meccanici biologici e ai termovalorizzatori potrebbero attrarre sul mercato del settore nuovi operatori economici. Questo segmento della filiera presenta, infatti, un sistema regolatorio piuttosto restrittivo che ha portato, come conseguenza, ad una rilevante sotto capacità impiantistica.

Analizzando i dati relativi alla proprietà delle imprese operanti nel settore della raccolta dei rifiuti l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), che ha di recente svolto un'ampia indagine conoscitiva sul settore, osserva che “un sovradimensionamento dei bacini di affidamento di fatto favorisce operatori di matrice pubblica (circa il 50 per cento dei soggetti operanti sul mercato, corrispondente al 70 per cento del valore totale generato dal settore), ovvero imprese che presumibilmente già di per sé sono favorite anche nel caso in cui si proceda ad un confronto competitivo, a causa del conflitto di interessi in cui versano gli Enti locali, e di conseguenza Enti di governo degli ATO, in ragione del duplice ruolo dei comuni come soggetti affidanti il servizio e azionisti dell'impresa che svolge il servizio”.¹⁹

Anche in questo caso, come nell'idrico, si potrebbe sostituire l'attuale modello di regolazione diffuso con un sistema di regolazione centralizzata e tecnica. Il nuovo impianto regolatorio dell'idrico, ad esempio, ha senz'altro reso il settore più attraente

¹⁹ Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani*, Roma 2015, p.82.

per gli investitori migliorando anche le valutazioni offerte dalle agenzie di rating, che attribuiscono alla stabilità e credibilità delle regole un peso valutato intorno al 40 per cento nell'ambito della formazione di un giudizio circa il merito di credito delle aziende che operano in contesti regolamentati.

Secondo l'Autorità garante per la concorrenza, “Potrebbero essere attribuite all'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI) delle competenze su alcune specifiche questioni - suggerisce l'AGCM - quali la definizione degli indicatori e dei parametri di efficienza del servizio; la redazione di contratti-tipo, in modo da superare le asimmetrie informative esistenti tra gli Enti Locali e i soggetti affidatari del servizio; la definizione delle metodologie tariffarie; la vigilanza e il controllo sulle attività degli Enti locali competenti (*soft regulation*)²⁰.”

5. Se si osservano le partecipate pubbliche attive nei settori strategici di offerta dei servizi non più come una area separata e diversa dal sistema delle imprese nel loro complesso, si possono cogliere i segnali che “avvicinano” e in parte influenzano le *performance* economiche e i modelli organizzativi di offerta dei servizi, rispettivamente, del pubblico e del privato.

I dati mostrano, in modo abbastanza evidente, quanto sia ampia e di lunga durata la forza di attrazione che il settore privato esercita sulle imprese pubbliche di servizi di rilevanza economica. Il settore privato più ampio, meno vincolato dal punto di vista “amministrativo” e perciò più libero di ricercare soluzioni organizzative ed economiche più flessibili, in grado cioè di adattare l'offerta all'andamento della domanda, rappresenta un modello trasferibile alle imprese di servizi a rete.

Gli operatori partecipati dalle amministrazioni pubbliche, infatti, stanno sperimentando, ormai da tempo, forme di integrazione orizzontale, disegnando, e in alcuni casi consolidando (con diffusi esempi nel nord est), modelli di offerta multiservizio, nei settori industriali dell'energia, gas, acqua, ambiente (rifiuti), così da sfruttare i benefici legati alla presenza delle economie di scopo e delle esternalità di rete tipiche del sistema privato. Tali imprese, pur tenendo fermo il carattere della territorialità, che continua a qualificare tuttora le aziende ex-municipalizzate, stanno gradualmente indirizzando l'offerta dei servizi verso uno schema *multibusiness* proiettato ad un livello macroregionale.

La trasformazione in corso nelle imprese pubbliche che, attraverso il sostegno degli enti locali, hanno contribuito all'infrastrutturazione del territorio e alla modernizzazione dei centri urbani (attraverso la costituzione di reti fisiche e immateriali), spinge già da tempo verso soluzioni organizzative di offerta dei servizi meno vincolate alle rigidità organizzative delle ex-municipalizzate. Si tratta di processi volti a riorganizzare la produzione dei servizi, allo scopo di migliorarne i profili di redditività, all'interno di un contesto reso meno appetibile dalla minore entità dei contributi provenienti dalle amministrazioni pubbliche e dalla maggiore pressione di un'offerta privata che preme ora sul sistema interno.

L'implementazione di equilibrate politiche di promozione della concorrenza, infatti, può offrire a quelle imprese che producono servizi più vincolati alla rete o al territorio (idrico e rifiuti) la possibilità di riorganizzare la produzione nelle aree in cui risiedono i loro principali bacini di utenza (ereditati dai processi di trasformazione delle

²⁰ Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Indagine*, citata.

amministrazioni proprietarie delle reti), senza necessariamente mantenere il legame con l'infrastruttura. La ricerca di accordi con altri operatori su aree specifiche di attività potrebbe consentire, inoltre, di sfruttare le opportunità industriali che il mercato offre senza rinunciare alla prossimità con le comunità locali, che non perderebbero la continuità con il gestore.

In questo scenario, è la necessità di ridurre i costi di produzione, che continua a guidare i processi di consolidamento, orizzontale e verticale più rilevanti, così come i diversi percorsi di reintegrazione (tra operatori collocati nelle diverse fasi delle filiere) dei vari settori di offerta di servizi a rete. Questo, perché le imprese trovano difficile ridurre ancora il costo medio di produzione facendo ricorso all'ottimizzazione del processo produttivo in presenza della progressiva riduzione dei finanziamenti pubblici.

In sintonia con questo processo anche le imprese pubbliche tendono ad assumere comportamenti analoghi a quelli delle imprese private, soprattutto quando sono stimolate ad operare in contesti di mercato, adottando, perciò, politiche di ristrutturazione attraverso la penetrazione verso nuovi mercati e la creazione di *joint-ventures*. Tale dinamica organizzativa, rilevata puntualmente nelle analisi sulla competitività del sistema produttivo italiano, mostra che le imprese di mercato, quando appartengono a gruppi, raggiungono livelli di produttività più elevati in tutte le classi dimensionali rispetto a quelle omologhe che non vi appartengono. Un comportamento osservato, peraltro, anche nel settore delle microimprese, ove si rileva che la partecipazione a un gruppo, induce una produttività media più alta di quelle più grandi che operano in modo "isolato"²¹. E ancora, le imprese che hanno relazioni con altre unità, innovano più della media e hanno una migliore *performance*. "Quasi due terzi delle imprese italiane con almeno tre addetti intrattengono relazioni stabili – di tipo contrattuale o informale – con altre aziende o istituzioni. Indipendentemente, quindi, da relazioni formali di controllo, sono molte le imprese che non operano in isolamento e cercano forme di flessibilità ed economie esterne all'impresa attraverso collaborazioni con altre unità: anche in questo caso si osserva una *performance* mediamente migliore per le imprese "connesse" con altre imprese"²².

La progressiva affermazione di grandi gruppi industriali in particolare nel settore energetico ha accelerato le aggregazioni tra imprese di dimensioni minori, ha creato importanti aperture del capitale a soci privati e sospinto strategie di quotazione in borsa. I processi di fusione e incorporazione hanno determinato, di conseguenza, una parziale discontinuità nei tradizionali rapporti tra le precedenti aziende municipalizzate e il territorio. La crescita dimensionale delle imprese ha introdotto, inoltre, nuovi stili manageriali mentre la mutata base azionaria ha configurato nuovi profili di corporate *governance* "trascinando" l'impresa pubblica verso la completa trasformazione in impresa "di mercato".

Si possono osservare, in conclusione, tre fasi nelle politiche di riorganizzazione dei servizi pubblici: 1) una prima fase caratterizzata da modelli di innovazione in chiave aziendale del sistema pubblico di offerta di servizi disegnati con l'obiettivo di raggiungere alti livelli di efficienza e di efficacia nella produzione ed erogazione dei servizi; 2) una seconda fase in orientata alla ricerca di soluzioni più mirate al governo dei perimetri aziendali attraverso la creazione di gruppi di imprese a controllo pubblico; 3) una terza fase, infine, in cui il sistema tende invece ad organizzarsi attraverso un modello a rete capace di sfruttare i legami costruiti con tutti gli operatori pubblici e

²¹ Istat, *Rapporto annuale 2015*, Roma 2015, p. 99.

²² Istat, *ibidem*

privati che concorrono con la loro autonomia di azione alla creazione di valore pubblico.

E' in questa terzo disegno organizzativo che le amministrazioni pubbliche stanno cercando un ruolo diverso orientato all'esercizio di nuove forme di *governance* "alta" nella funzione di arbitro di mercati regolamentati di servizi pubblici.

IL RIDISEGNO DELLE STRUTTURE E LA REVISIONE DELLA SPESA

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI NEL QUADRO GENERALE DI FINANZA PUBBLICA

1. Nei referti degli ultimi anni, la Corte si è espressa più volte sulla questione del controllo della spesa pubblica nel periodo successivo all'esplosione della crisi finanziaria mondiale, ponendo in luce come, in termini aggregati, la dinamica della spesa in Italia abbia subito una netta decelerazione - che, per alcune sue componenti, si è risolta persino in una riduzione assoluta dei livelli - rispetto alla continua e sostenuta espansione che aveva contrassegnato l'intero arco degli anni duemila.

Al contempo, l'urgenza impressa dalla crisi agli obiettivi di riequilibrio di bilancio ha determinato una gestione della spesa più attenta al conseguimento di *target* quantitativi che non al perseguimento di un maggior grado di efficienza, intesa come il mantenimento (se non il miglioramento) della qualità dei servizi pubblici anche in presenza di risorse pubbliche ridotte, ma anche come ridefinizione dell'area di impegno dell'intervento pubblico nella prestazione dei servizi stessi.

In questo senso, si può affermare che le priorità contingenti imposte dalla crisi globale hanno contribuito a modificare la portata della *spending review*, ricondotta al compito - importante ma non unico - di ridurre i livelli della spesa pubblica, anche ponendo in subordine gli effetti distorsivi associati a tagli di spesa poco selettivi. Effetti che, nel caso italiano, si sono rivelati particolarmente negativi, soprattutto se si guarda alla funzione di sostegno della crescita economica, di breve e di lungo periodo, assegnata alla spesa pubblica.

Infatti, esaminando la composizione dei tagli operati negli ultimi anni, emergono due tendenze molto chiare:

- le spese in conto capitale (e, in particolare, gli investimenti in infrastrutture pubbliche) si sono fortemente ridotte, con un sacrificio consapevole, dunque, di una componente fondamentale in una fase caratterizzata da una bassa crescita economica di natura strutturale;
- nella distribuzione funzionale della spesa, l'intero periodo del riequilibrio dei conti ha prodotto una allocazione di risorse pubbliche nettamente differenziata tra, da un lato, gli impieghi nei settori più legati all'invecchiamento della popolazione (pensioni, sanità), che mostrano quote crescenti di spesa, e, dall'altro, i settori più sacrificati e con risorse in diminuzione (istruzione, ricerca, trasporti e comunicazioni e sostegno all'economia) che rappresentano gli impieghi più orientati a favorire un ampliamento della capacità produttiva del Paese.

Nel periodo 2000-2007 - gli anni che precedono la crisi mondiale - la spesa primaria dell'intera Amministrazione pubblica era cresciuta ad un ritmo medio annuo di poco inferiore al 4,5 per cento, una dinamica sostanzialmente in linea con la media dell'area europea (con la Germania sotto la media, la Francia in linea e Spagna e Gran Bretagna molto al di sopra). Ciò è intervenuto in un periodo già segnato dal rallentamento strutturale dell'economia italiana: tra il 2000 e il 2009 il Pil è aumentato in misura di poco inferiore al 3 per cento, in media annua, in termini nominali. A fine periodo, dunque, l'incidenza della spesa primaria totale sul Pil ha segnato un forte incremento, passando dal 39,3 per cento del 2000 al 42 per cento del 2007, un valore poco al di sotto della media

europea. Nello stesso periodo, la flessione della spesa per interessi è risultata, in Italia, molto superiore a quella segnata nel resto dell'area europea, ma con un livello assoluto che, restando notevolmente più elevato che negli altri paesi, ha contribuito a collocare l'Italia tra i paesi con maggiore incidenza della spesa pubblica totale sul Pil (circa il 47 per cento nel 2007).

2. L'impatto della crisi finanziaria internazionale e i conseguenti ripetuti interventi correttivi del disavanzo pubblico hanno prodotto, nei conti pubblici dell'Italia, un riaggiustamento rilevante, da imputare non soltanto all'aumento del prelievo fiscale, ma anche al contenimento della spesa.

Tra il 2007 e il 2014, il livello nominale delle spese delle amministrazioni pubbliche al netto degli interessi aumenta con un ritmo di circa l'1,5 per cento medio annuo (un terzo della crescita del periodo pre-crisi). Un'evoluzione che, tuttavia, è il risultato di andamenti molto differenziati: la spesa primaria corrente risulta, infatti, crescere ad una media annua del 2 per cento (una dinamica inferiore a quella di tutti i maggiori paesi europei), mentre le spese in conto capitale hanno subito, nel periodo, un drastico contenimento, con una riduzione cumulata di oltre il 18 per cento (riduzione che accomuna amministrazioni centrali ed amministrazioni territoriali).

Una netta inversione di tendenza rispetto al periodo pre-crisi ha riguardato, in particolare, gli investimenti fissi, per i quali l'incremento degli anni duemila si è protratto fino al 2009 (con un tasso di crescita medio annuo superiore al 5 per cento), per poi lasciare spazio ad un vero e proprio tracollo, testimoniato dal livello registrato nel 2014, inferiore di circa il 30 per cento a quello del 2009 e sostanzialmente regredito sui valori del 2000.

Nell'ambito della spesa corrente, quella per interessi sul debito, dopo una brusca impennata al momento della crisi del debito sovrano (2011), è tornata a ridursi rapidamente a seguito della caduta, fin quasi all'azzeramento, dei rendimenti negli anni successivi, che ha alleggerito i conti pubblici dell'Italia ben di più di quanto avvenuto negli altri principali paesi, esclusa la Germania, riportando l'onere per il servizio del debito all'incirca sul livello del 2000.

La decelerazione della spesa pubblica registrata nel periodo 2007-2014 è stata attenuata dall'andamento della spesa pensionistica e per interventi sociali di sostegno dei redditi (ammortizzatori, indennità di disoccupazione, ecc.), che hanno segnato aumenti di rilievo, soprattutto in rapporto ad una crescita nominale del Pil che, nel periodo, è stata pressoché nulla (0,3 per cento in media annua).

In particolare, va osservato che l'applicazione dei nuovi meccanismi conseguenti alle riforme succedutesi nel tempo (da ultimo la Legge n. 214 del 2011, c.d. Legge Fornero) ha significativamente ridotto il *trend* di crescita della spesa pensionistica, dal circa 4 per cento medio annuo del periodo pre-crisi a poco più del 2,5 per cento degli anni del riequilibrio: un rallentamento importante ma che resta, nel breve periodo, fortemente condizionante nell'impegno di riequilibrio del bilancio, in ragione dell'alta incidenza sul totale della spesa pubblica che la spesa pensionistica ancora presenta in Italia (nel 2013, circa il 28 per cento contro una media europea del 22 per cento).

Ancora più rapido, nel periodo 2007-2014, è risultato l'incremento delle spese per assistenza e protezione sociale (circa il 5 per cento medio annuo), fortemente sollecitate dai riflessi della crisi economica globale sui livelli di occupazione, sul potere di acquisto

delle famiglie, ecc. ma che, nel complesso, impegnano risorse pubbliche ancora largamente sottodimensionate nel confronto europeo, esclusa la Spagna.

3. Se si escludono le spese del settore della previdenza ed assistenza - che rispondono a meccanismi consolidati in un lungo percorso di riforma e, dunque, non agevolmente modificabili nel breve periodo - la forte azione di contenimento della spesa nel periodo 2007-2014 è evidenziata da pochi dati di sintesi ed è riconducibile a ben identificate categorie di spesa.

In primo luogo, i redditi da lavoro dipendente non segnalano alcuna variazione nei sette anni considerati, né per le amministrazioni centrali né per quelle locali: nel 2014 il livello di tale categoria di spesa si ferma al valore del 2007 (circa 94 miliardi per le amministrazioni centrali e 67 miliardi per le locali): un andamento che è da ascrivere tanto al blocco della contrattazione operante fin dal 2010 e a quello dei trattamenti accessori, quanto ai vincoli assunzionali e al *turn over*, dai quali è derivata una riduzione del numero dei dipendenti pubblici superiore all'1 per cento l'anno tra il 2007 e il 2014.

Per le amministrazioni centrali un analogo blocco del livello assoluto di spesa si riscontra anche nei consumi intermedi, fermi intorno ai 20 miliardi (per le amministrazioni locali l'incremento di circa 10 miliardi intervenuto nel periodo è da ascrivere, sostanzialmente, all'ampliamento delle prestazioni sanitarie e farmaceutiche).

Quanto agli investimenti fissi, come si è già ricordato, i tagli applicati negli anni del riequilibrio dei conti hanno colpito pesantemente, con una generalizzata riduzione del livello assoluto, più contenuta per le amministrazioni centrali (quasi 2 miliardi in meno tra il 2007 e il 2014) e molto forte per le amministrazioni locali (poco meno di 10 miliardi in meno nello stesso periodo).

In conclusione, la spesa finale diretta, che esclude tanto contributi e trasferimenti ai settori istituzionali esterni all'Amministrazione pubblica, quanto i trasferimenti ad enti pubblici, è stata compressa in misura rilevante nel periodo considerato.

Molto più articolata è la valutazione che può essere avanzata con riguardo all'attività di intermediazione nei confronti del "mercato" o di enti pubblici ricompresi nel perimetro dell'Amministrazione pubblica. Se si limita l'osservazione all'Amministrazione centrale, che ne gestisce la quota largamente prevalente, si può, infatti, rilevare come le erogazioni dirette alle imprese segnino, tra il 2007 e il 2014, un notevole aumento nei contributi alla produzione (cioè nella spesa corrente) e, invece, una flessione cumulata di oltre il 50 per cento nei contributi agli investimenti. Una flessione che, dunque, appare generalizzata a tutte le categorie di spesa classificate nel conto capitale, per le quali, va ricordato, un impatto immediato sui conti pubblici può essere conseguito operando direttamente sulla cassa (sui pagamenti).

Una più mirata analisi consente, tuttavia, di specificare che il dato aggregato può essere scomposto in andamenti nettamente divergenti tra spesa statale e spesa delle altre amministrazioni pubbliche centrali: la prima evidenza una riduzione nel volume di risorse destinate ai contributi alla produzione, mentre tutta la rilevante crescita di tale spesa a carico delle altre amministrazioni centrali va fatta risalire alla recente inclusione nell'elenco delle amministrazioni pubbliche di Gestore dei Servizi Energetici S.p.A. (GSE), un soggetto istituzionale che mobilita risorse pubbliche per importi non lontani da un punto percentuale di Pil.

Più precisamente, l'integrazione di GSE nel conto delle amministrazioni centrali si traduce nella registrazione tra i contributi alla produzione delle somme destinate alle

imprese operanti nel settore fotovoltaico, che hanno visto l'avvio e la concentrazione degli incentivi ad esse destinati proprio negli anni più recenti.

Con riferimento, infine, ai trasferimenti dello Stato ad altri enti delle amministrazioni pubbliche, il periodo 2007-2014 pone in luce un aumento cumulato di poco meno del 30 per cento dei trasferimenti correnti e, al contrario, la compressione di quelli in conto capitale che, a fine periodo, risultano all'incirca solo un terzo del livello registrato nel 2007.

All'interno dei trasferimenti correnti, la spinta largamente prevalente è da attribuire alle maggiori risorse statali impegnate nel finanziamento della previdenza, ad integrazione delle risorse proprie degli istituti operanti nel settore, fortemente erose sia dagli effetti della crisi economica (chiusura di imprese, aumento dell'evasione contributiva, ecc.) che dagli effetti connessi agli sgravi contributivi finalizzati alla riduzione del costo del lavoro.

4. Dalla lettura degli indicatori relativi al periodo successivo all'avvio della crisi emerge come i risultati conseguiti - che sono importanti a livello di dati aggregati - nascondano i segni delle rigidità e delle difficoltà incontrate nella scelta delle modalità di contenimento della spesa.

Il crollo degli investimenti pubblici è una prima evidenza che emerge dalla serie storica degli ultimi anni e testimonia un riequilibrio molto sbilanciato nella composizione tra spesa corrente e spesa in conto capitale.

Se si considera, poi, che più della metà della spesa statale al netto degli interessi è costituita da trasferimenti ad altri enti delle amministrazioni pubbliche, e che della metà restante quasi il 40 per cento è assorbito dalle spese di personale - bloccate ormai da anni - si delinea un quadro nel quale appare molto difficile proseguire sulla strada di ulteriori operazioni di taglio dei livelli di spesa, almeno con le modalità poco selettive che hanno prevalso quando la priorità era costituita dall'urgenza di contenimento del disavanzo pubblico.

D'altra parte, il profilo programmatico di finanza pubblica prospettato dal Governo per i prossimi anni appare molto impegnativo e dovrà necessariamente tradursi in concrete misure e in risparmi effettivi.

Pur registrando l'oggettiva ristrettezza dei margini di riduzione della spesa pubblica nella prospettiva di breve periodo, la Corte è dell'avviso che il superamento di una logica di riduzione della spesa basata più su regole automatiche che su obiettivi selettivamente mirati richieda una costruzione di basi conoscitive più solide sui contenuti, sui meccanismi regolatori e sui vincoli che caratterizzano le diverse categorie di spesa oggetto dei propositi di taglio. Tale inadeguatezza metodologica ha generato, soprattutto nel dibattito di politica economica, proposte di soluzioni razionalizzatrici talvolta poco meditate, che si presentano come scorciatoie non più percorribili in direzione di un'efficace *spending review*. E che sembrano porre solo sullo sfondo il tema essenziale dell'interrelazione tra spesa pubblica e qualità dei servizi resi alla collettività.

5. Le analisi proposte in questa sezione del Rapporto - specificamente dedicata alle amministrazioni centrali - hanno lo scopo delimitato di offrire un contributo informativo e di orientamento per scelte, anche di breve-medio periodo, ad elevato grado di complessità.

A tal fine si è proceduto, con carattere selettivo ed esemplificativo, a proporre due temi che appaiono di particolare rilievo per gli sviluppi della politica di revisione della spesa. Il primo intende fornire una informazione quantitativa sulle modifiche, intervenute durante gli anni della crisi, nella composizione della spesa dello Stato per missioni e programmi, ponendo in evidenza, in particolare, le variazioni intervenute, da un lato, nelle spese di funzionamento e negli altri interventi di spesa e dall'altro nella consistenza numerica del personale e nella sua assegnazione ai vari programmi di spesa.

Il secondo tema riguarda i trasferimenti alle imprese, indicati, da anni, come il naturale bacino (o la naturale fonte) di tagli di spesa, anche in ragione di una presunta inefficacia e distorsione di tale tipologia di interventi.

In realtà, da anni questo aggregato sta registrando una mutazione significativa: crescono le misure che introducono nuovi regimi di “spesa fiscale” (agevolazioni fiscali, crediti di imposta, ecc.) mentre la progressiva eliminazione delle tradizionali forme di incentivazione - che si traducevano in erogazioni dallo Stato alle imprese - ha contribuito al riequilibrio di bilancio.

LA SPESA DELLO STATO PRIMA E DOPO LA CRISI: FUNZIONI, COSTI E UNITÀ DI LAVORO

6. La spesa dello Stato è prevalentemente valutata attraverso la classificazione economica, in grado di evidenziare le tendenze relative alle principali categorie della spesa corrente ed in conto capitale.

Le informazioni che se ne traggono - pure essenziali per le verifiche sui livelli e sulle variazioni dei saldi di bilancio rilevanti e sugli esiti degli interventi di correzione della spesa - non consentono di disporre di un quadro conoscitivo sulle modifiche intervenute, in un determinato intervallo temporale, con riguardo alle risorse impiegate dallo Stato per lo svolgimento delle funzioni ad esso assegnate.

Le elaborazioni espone in questa sezione del Rapporto sono il risultato di un esercizio - complesso ed esposto ad un grado non trascurabile di discrezionalità - attraverso il quale si è inteso proporre una misurazione dei mutamenti intervenuti negli ultimi anni nella composizione della spesa statale per funzioni.

Come è noto, nel bilancio dello Stato le funzioni sono rappresentate mediante un raggruppamento di esse in 34 missioni e in programmi (174 nel 2014). A sua volta, la spesa dello Stato per missioni e programmi può essere “incrociata” con le categorie economiche (spese di personale, spesa per beni e servizi, investimenti, ecc.).

Ai fini dell'indagine effettuata per il Rapporto si è, tuttavia, ritenuto indispensabile integrare tali informazioni di diretta acquisizione con quella, non immediatamente disponibile, relativa alla consistenza del personale impiegato per lo svolgimento delle diverse funzioni. Una informazione aggiuntiva che appare essenziale in un approccio metodologico che mira a fornire un quadro conoscitivo utile, in prospettiva, per valutazioni sull'efficienza e sulla congruità degli assetti organizzativi e della distribuzione del personale statale.

Soccorre a questo scopo la disponibilità del Rendiconto economico dello Stato, predisposto annualmente dalla Ragioneria generale dello Stato¹ e che, nell'espone i dati della spesa secondo i criteri di contabilità economica, integra il quadro informativo con

¹ Ultima pubblicazione “Rendiconto economico dello Stato per l'anno 2014”.

elaborazioni relative all'*input* di lavoro per singoli programmi di spesa, espresso in anni persona². Il Rendiconto economico, inoltre, è strutturato sulla base del Piano dei conti (classificazione dei costi secondo le caratteristiche fisico-economiche delle risorse umane, strumentali e finanziarie), articolato in aggregati di spesa³ a tre livelli di disaggregazione, che meglio dettano la finalizzazione dei costi.

Va considerato che l'articolazione del bilancio per missioni e programmi è in vigore dal 2008 e che, di conseguenza, si è reso possibile effettuare una analisi in grado di porre in evidenza le più significative variazioni intervenute negli assetti organizzativi e nei costi dello Stato, durante l'intero periodo della crisi economica.

7. La lettura dei risultati ottenuti, richiede, in premessa, alcune precisazioni sulla metodologia seguita. Allo scopo di accostare, per quanto possibile, le risultanze del Rendiconto economico al conto dello Stato rilevante per la contabilità nazionale (e, quindi, per le verifiche europee), è stata qui presa in considerazione la spesa totale, ma al netto degli oneri finanziari e del rimborso prestiti (sostanzialmente, degli oneri per interessi sul debito e delle spese che nel bilancio finanziario dello Stato costituiscono il Titolo III). Inoltre, discostandosi dall'esposizione resa nel Rendiconto economico dello Stato, non si è invece tenuto conto di alcune voci di costo come gli ammortamenti, i costi straordinari, i fondi da assegnare e le somme non altrove classificate⁴ e i trasferimenti ed i contributi all'estero, che comprendono le risorse all'Unione europea.

Nell'insieme, queste esclusioni, sia con riguardo al 2009 che al 2014, restano comunque non superiori al 10 per cento dell'aggregato di spesa prescelto per l'analisi.

Dal prospetto seguente si evidenzia che l'ammontare di tale aggregato, che era di 315 miliardi nel 2009 è risultato di poco inferiore ai 330 miliardi nel 2014: in questa sezione del Rapporto i costi totali dello Stato si riferiscono a questa definizione.

<i>(milioni di euro)</i>		
Costi	2009	2014
Costi totali <i>(al lordo degli oneri finanziari)</i>	649.318	732.197
Costi totali considerati*	315.270	329.543
* Costi del personale, Costi di gestione, Costi dislocati al netto delle "Somme non altrove classificate"		
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS-Rendiconto economico dello Stato		

Seguendo la rappresentazione del Rendiconto economico, i costi totali possono essere articolati in costi del personale, costi di gestione e costi dislocati (in sostanza, i

² Rappresentano la quantità di risorse umane utilizzate, espresse nell'arco temporale di un anno: numero di persone impiegate e relativo tempo di impiego, a qualsiasi titolo, presso il centro di costo.

³ Gli aggregati sono: Ammortamenti, Costi di gestione, Costi dislocati, Costi straordinari e speciali, Costo del personale, Fondi da assegnare, Oneri finanziari e Rimborsi e poste correttive.

⁴ La voce ammortamenti rimane pressoché stabile dal 2009 al 2014 ed è pari a circa 1,5 miliardi nel 2014; i costi straordinari registrano nel 2014 un ammontare di oltre 3 miliardi imputabile prevalentemente all'acquisto di servizi finanziari (derivanti dall'erogazione degli aggi spettanti ai concessionari ed ai rivenditori di giochi, dai compensi ai Centri di assistenza fiscale) ed in via residuale a sopravvenienze passive, circa 126 milioni, ed esborso da contenzioso, circa 156 milioni. I fondi da assegnare sono nel 2014 pari a circa 11,9 miliardi, che non possono essere, per loro natura, assegnati preventivamente a specifici programmi di spesa. Tra i costi dislocati (trasferimenti di risorse finanziarie che lo Stato effettua a favore delle altre amministrazioni pubbliche, o di organismi internazionali, delle famiglie o di istituzioni private e per i quali non corrisponde da parte dell'Amministrazione alcuna controprestazione), sono stati esclusi i costi relativi alle "somme non altrove classificate" (II livello del piano dei conti), della voce "Altri trasferimenti in conto capitale" (I livello del piano dei conti), in quanto di difficile lettura.

trasferimenti alle amministrazioni pubbliche e agli altri settori istituzionali, famiglie e imprese).

Essendo l'aggregato "Costi di gestione" comprensivo dei costi dei beni e dei servizi impiegati dalle Amministrazioni nello svolgimento delle attività istituzionali o per il mantenimento e il funzionamento delle strutture, si è proceduto ad elaborare una ripartizione in due componenti: da un lato la quota di spesa direttamente attribuibile al funzionamento e mantenimento delle strutture (assicurazioni, formazione, manutenzione, noleggi, servizi ausiliari, ecc.) e, dall'altro, i costi più direttamente riferibili alle funzioni istituzionali (consulenze, prestazioni professionali, incarichi, partecipazione ad organizzazioni, promozione). Sono state, altresì, separate le somme riferibili ai costi di gestione delle armi e degli armamenti.

Per quanto attiene alla rappresentazione del Rendiconto per missioni e programmi, si è proceduto, a raggruppare le missioni in due aggregati distinti: nel primo sono state collocate prioritariamente le funzioni riferibili ai servizi generali e indivisibili, quali la difesa, la giustizia, l'ordine pubblico, ecc. (denominate in seguito "Funzioni istituzionali"); al secondo sono state attribuite le missioni in cui si concentrano, soprattutto, i servizi alla persona e alle imprese, oltre alle relazioni con le altre Amministrazioni pubbliche (denominate in seguito "Altre funzioni").

E' stato, infine, effettuato un raccordo tra le funzioni legislative costituzionalmente intestate allo Stato e alle Regioni e la classificazione per politiche pubbliche (missioni e programmi), propria del bilancio dello Stato. In altri termini, è stato condotto un tentativo ragionato di attribuzione a ciascuna funzione legislativa - statale, concorrente e regionale (residuale) - dei "programmi" in cui si articola il bilancio dello Stato, al fine di favorire opportune riflessioni sulla razionalità dei criteri di allocazione della spesa e dell'assetto organizzativo in essere.

Naturalmente, mentre verifiche ed approfondimenti risultano più agevoli laddove le competenze siano attribuite all'uno o all'altro livello di governo, la questione è più complessa sia nei casi dove più ampio risulti il potere regolamentare delle Regioni sia per l'intera area caratterizzata da materie a competenza legislativa concorrente.

8. Nel confronto tra 2009 e 2014, una prima informazione che può essere tratta, esaminando i costi totali, riguarda la distribuzione della spesa tra le missioni del bilancio dello Stato (32 al netto delle missioni "Fondi da ripartire" e "Debito pubblico") e le variazioni intervenute nel periodo. Nella Tavola 1, le 32 missioni sono presentate in ordine decrescente di risorse impiegate: le prime 12 missioni (Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, Politiche previdenziali, Istruzione scolastica, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, Difesa e sicurezza del territorio, Politiche economico-finanziarie e di bilancio, Ordine pubblico e sicurezza, Giustizia, Diritto alla mobilità, l'Italia in Europa e nel mondo e l'Istruzione universitaria) rappresentano più del 90 per cento dei costi totali (93 per cento nel 2009 e 90,3 per cento nel 2014).

LE 32 MISSIONI DELLO STATO TRA IL 2009 E IL 2014

(milioni di euro)

MISSIONI	TOTALE COSTI		COMPOSIZIONE SUL TOTALE		Δ% cumulata 2014/2009
	2009	2014	2009	2014	
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	93.738	88.939	29,73	26,99	-5,1
Politiche previdenziali	61.060	70.963	19,37	21,53	16,2
Istruzione scolastica	44.491	40.991	14,11	12,44	-7,9
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	25.119	32.766	7,97	9,94	30,4
Difesa e sicurezza del territorio	19.830	18.100	6,29	5,49	-8,7
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	10.411	8.475	3,30	2,57	-18,6
Ordine pubblico e sicurezza	8.775	7.950	2,78	2,41	-9,4
Giustizia	7.824	7.457	2,48	2,26	-4,7
Diritto alla mobilità	7.116	8.927	2,26	2,71	25,5
L'Italia in Europa e nel mondo	6.928	6.012	2,20	1,82	-13,2
Istruzione universitaria	6.129	6.959	1,94	2,11	13,6
Soccorso civile	3.451	4.273	1,09	1,30	23,8
Competitività e sviluppo delle imprese	3.449	4.645	1,09	1,41	34,7
Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.674	2.762	0,85	0,84	3,3
Ricerca e innovazione	2.377	2.296	0,75	0,70	-3,4
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.527	881	0,48	0,27	-42,3
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.453	2.063	0,46	0,63	41,9
Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.430	1.274	0,45	0,39	-10,9
Politiche per il lavoro	1.376	7.404	0,44	2,25	438,0
Tutela della salute	806	864	0,26	0,26	7,2
Casa e assetto urbanistico	777	706	0,25	0,21	-9,1
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	755	613	0,24	0,19	-18,8
Giovani e sport	681	686	0,22	0,21	0,8
Sviluppo e riequilibrio territoriale	669	535	0,21	0,16	-20,0
Infrastrutture pubbliche e logistica	653	1.474	0,21	0,45	125,7
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	568	474	0,18	0,14	-16,7
Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	525	536	0,17	0,16	2,1
Comunicazioni	378	316	0,12	0,10	-16,4
Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	152	147	0,05	0,04	-3,2
Turismo	75	24	0,02	0,01	-67,8
Regolazione dei mercati	55	20	0,02	0,01	-64,3
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	12	9	0,00	0,00	-27,7
Totale	315.265	329.542	100	100	4,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS-Rendiconto economico dello Stato

All'interno delle principali missioni, le variazioni dei costi nel periodo in esame appaiono notevolmente differenziate: mentre si segnala una crescita significativa per le Politiche previdenziali (16,2 per cento cumulato tra il 2009 e il 2014) e ancora di più per la missione Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (oltre il 30 per cento nel periodo) e per la missione Diritto alla mobilità (oltre il 25 per cento), le altre missioni segnalano

diminuzioni di costi, che vanno da circa il 19 per cento per la missione Politiche economiche e finanziarie a circa il 5 per cento della Giustizia.

Per quanto riguarda il “Diritto alla mobilità”, nei due anni considerati, l’aumento è da imputare alla diversa modalità di spesa a carico del Fondo nazionale del trasporto pubblico locale.

Gli incrementi consistenti della spesa previdenziale e di quella in materia di diritti sociali discendono direttamente dai riflessi della crisi economica, segnalando sia le maggiori esigenze dell’INPS per la corresponsione delle prestazioni pensionistiche in presenza di una flessione dei contributi sociali connessi alle crisi aziendali sia l’accelerazione degli interventi per pensioni sociali, assegni sociali e tutela delle invalidità civili e degli *handicap*.

La missione Politiche economiche, finanziarie e di bilancio, attribuita al Ministero dell’economia e delle finanze, registra la riduzione maggiore, di oltre il 18 per cento, tra le 12 missioni più importanti; un dato di sintesi che riassume andamenti di diverso segno nei programmi di spesa compresi nella missione (e che in larga misura riguardano anche le regolazioni con l’entrata).

Tra le missioni che evidenziano riduzioni dei costi tra il 2009 e il 2014, la flessione nell’istruzione scolastica è sostanzialmente imputabile alle politiche di contenimento e razionalizzazione delle spese del sistema scolastico avviate già a partire dalla legge n. 133 del 1998.

La missione intestata alla ricerca vede una contrazione complessiva del 3 per cento circa. Sensibili riduzioni sono rilevate nella ricerca in materia di beni e attività culturali (-63,7), in materia di trasporti (-42,3 per cento), in materia di energia e ambito minerario e industriale (-27,48 per cento). La ricerca nel settore della coesione e dello sviluppo non trova alcuna attribuzione nel 2014 in quanto funzione trasferita alla Agenzia per la coesione territoriale, istituita con DL 31 agosto 2013, n. 101. Un considerevole aumento si registra nella ricerca scientifica e tecnologica applicata (circa quattro volte la somma del 2009), nella misura di maggiori trasferimenti e contributi alle imprese.

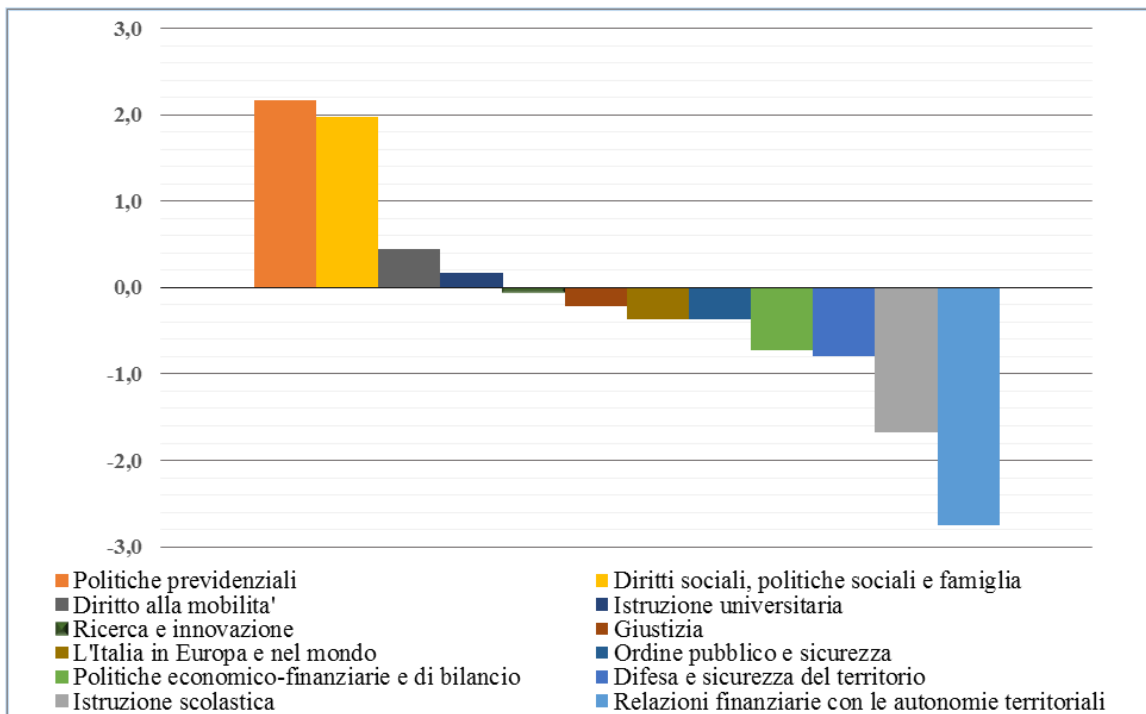
La missione Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti, che in termini assoluti presenta costi di circa 2 miliardi nel 2014, aumenta nel periodo del 42 per cento, per effetto soprattutto del programma “Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale”, principalmente riferito alle spese per i servizi d’accoglienza in favore di stranieri, nelle sue varie componenti (settore sanitario e assistenziale).

Per “Casa e assetto urbanistico”, la riduzione di risorse, di circa il 10 per cento nel periodo, è il risultato contabile di una forte modifica di composizione degli interventi classificati in tale missione: da un lato sono cessati numerosi interventi connessi a calamità naturali o a progetti ad orizzonte temporale definito (come ad esempio per il Giubileo) oppure la cui gestione è transitata in contabilità speciale (realizzazione del sistema Mose); dall’altro, risorse di dimensioni significative sono state mobilitate per nuovi interventi a finalità sociali (dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di comuni e città a più forte disagio abitativo ed occupazionale, Fondo inquilini morosi incolpevoli, Fondo per l’attuazione del piano nazionale per le città, Fondo prima casa).

Le modifiche intervenute nel periodo 2009-2014 e le tendenze in atto possono essere colte anche esaminando la variazione nell’incidenza percentuale delle 12 missioni sul totale dei costi dello Stato, che è rappresentata nel Grafico 1.

GRAFICO 1

LA SPESA STATALE NEGLI ANNI DELLA CRISI
VARIAZIONI NELL'INCIDENZA PERCENTUALE DELLE MISSIONI SUL TOTALE DELLA SPESA
2009-2014



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS-Rendiconto economico dello Stato

Alcune tendenze appaiono particolarmente significative: da un lato, infatti, la missione Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, che mantiene nell'intero periodo l'incidenza più elevata sui costi totali, segna nello stesso tempo la diminuzione più rilevante della propria quota (2,7 per cento); dall'altro, aumenti di incidenza intorno al 2 per cento caratterizzano le già ricordate missioni relative alle politiche previdenziali e ai diritti sociali.

Come per le relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, anche l'istruzione scolastica - la terza in importanza nella graduatoria della spesa per missioni - subisce una netta flessione sul totale della spesa statale (circa 1,7 per cento).

9. Passando ad analizzare l'andamento dei costi, nell'articolazione consentita dal Rendiconto economico (e adattata ai fini dell'analisi effettuate per questo Rapporto), le tendenze più significative possono essere così sintetizzate:

- il costo del personale e i costi di gestione, categorie per le quali hanno operato vincoli normativi di contenimento della spesa, hanno subito rispettivamente riduzioni cumulate del 6 e di oltre il 18 per cento;
- all'interno dei "costi di gestione" merita attenzione l'aumento registrato dalle "prestazioni professionali e specialistiche non consulenziali" (quasi il 25 per cento), che si contrappone alla forte flessione delle "consulenze" (di poco inferiore al 50 per cento, categoria di spesa quest'ultima soggetta a specifica normativa vincolistica);

- i costi dislocati (risorse finanziarie trasferite dalle amministrazioni centrali dello Stato ad altri organismi centrali e periferici, nonché risorse finanziarie destinate al funzionamento degli organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e agli altri organi istituzionali dello Stato dotati di autonomia amministrativa, finanziaria, patrimoniale e contabile) hanno invece segnato un aumento di oltre il 9 per cento nel periodo;
- tra i costi dislocati, i trasferimenti alle altre Amministrazioni pubbliche (Amministrazioni centrali, enti ed amministrazioni locali, Enti di previdenza e Università statali), segnano un incremento di oltre l'11 per cento.

TAVOLA 2

COSTO DEL PERSONALE, COSTI DI GESTIONE E COSTI DISLOCATI NEGLI ANNI 2009-2014

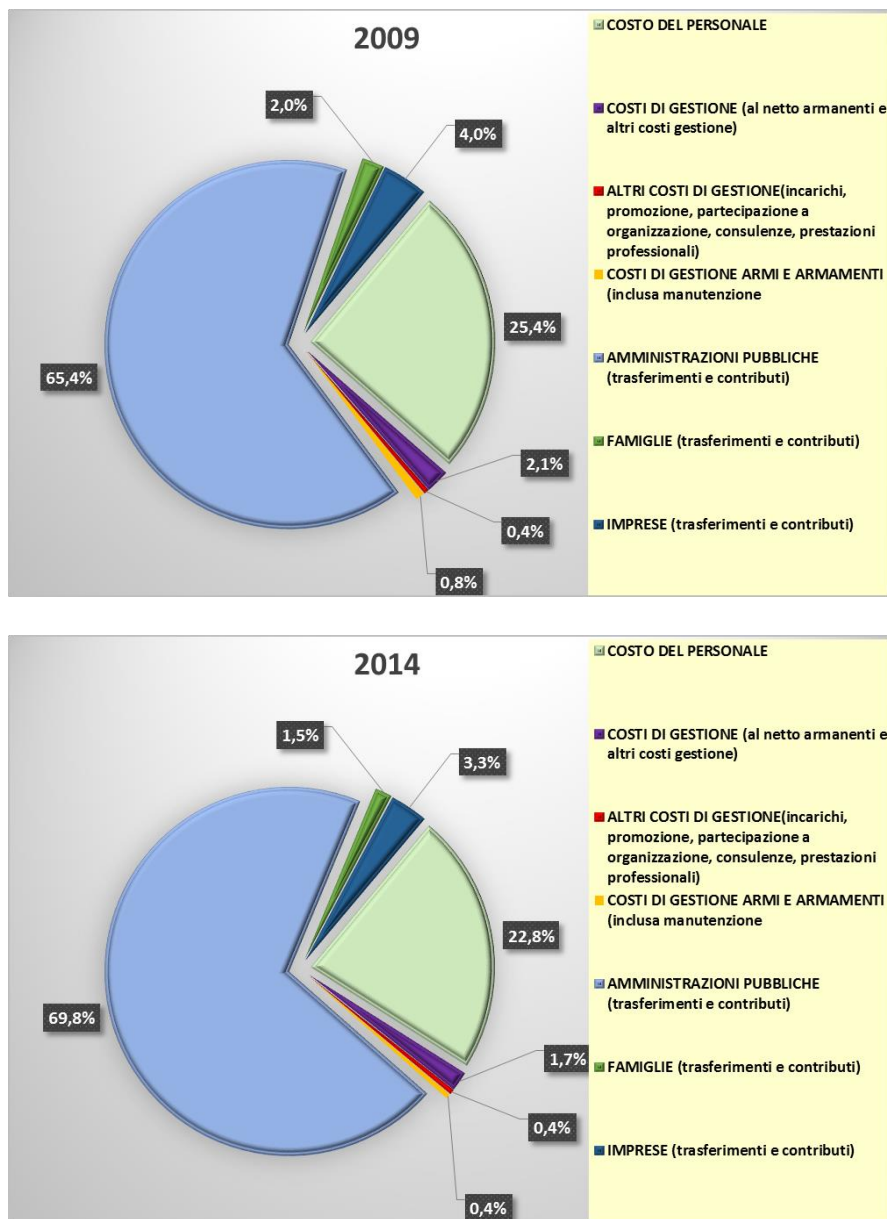
(milioni di euro)					
Costi	2009	2014	Var. % cumulato 2014/2009	Composizione %	
				2009	2014
Costi del personale	79.995	75.179	-6,0	25,4	22,8
Costi di gestione	10.394	8.506	-18,2	3,3	2,6
<i>Costi di gestione (al netto armamenti e altri costi)</i>	6.560	5.642	-14,0	2,1	1,7
<i>Altri costi di gestione (incarichi, promozione, partecipazione a organizzazione, consulenze, prestazioni professionali)</i>	1.397	1.462	4,6	0,4	0,4
<i>Costi di gestione armi e armamenti (inclusa manutenzione)</i>	2.437	1.402	-42,5	0,8	0,4
Costi dislocati (trasferimenti e contributi)	224.876	245.858	9,3	71,3	14,6
<i>Amministrazioni pubbliche</i>	206.083	230.036	11,6	65,4	69,8
<i>Famiglie</i>	6.187	4.873	-21,2	2,0	1,5
<i>Imprese</i>	12.606	10.950	-13,1	4,0	3,3
Totale costi	315.265	329.542	4,5	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS-Rendiconto economico dello Stato

La composizione dei costi rimane pressoché identica nei due anni posti a confronto, evidenziando la larga preponderanza dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche (che incidono nel 2009 per il 65 per cento e nel 2014 per il 70 per cento) e dei costi per il personale, come evidenzia il grafico che segue. La crescita della quota, già molto elevata nel 2009 dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche, non sorprende se si tiene conto, come si è già osservato nell'analisi per missioni, che in tale categoria di spesa sono sostanzialmente ricompresi gli interventi di natura previdenziale e assistenziale, in progressivo aumento durante gli anni della crisi economica.

GRAFICO 2

LA STRUTTURA DEI COSTI DELL'AMMINISTRAZIONE STATALE NEL 2009 E NEL 2014



10. Secondo lo schema metodologico illustrato in precedenza, l'analisi sull'andamento generale delle missioni e dei costi è stata integrata con due elaborazioni che consentono una più mirata verifica delle dinamiche relative ai costi e agli *input* di lavoro, anche ai fini di una riflessione sulla razionalità degli assetti organizzativi in presenza di una tendenza verso il riaccentramento di alcune funzioni.

Le due ipotesi di lavoro, entrambe, come si è già detto, basate su “criteri di attribuzione” discrezionali, hanno riguardato un esercizio di raccordo tra le funzioni legislative risultanti dal vigente assetto costituzionale e i programmi in cui si articola il bilancio dello Stato.

Questa ricostruzione è stata poi incrociata con un tentativo di distinzione delle missioni del bilancio dello Stato in due raggruppamenti: il primo che contiene, in sostanza, quelle che si possono definire “funzioni istituzionali” e che comprendono, per lo più, servizi indivisibili direttamente prestati dallo Stato; il secondo che raggruppa le “Altre funzioni”, largamente caratterizzate dalla concentrazione in esse delle prestazioni a favore degli altri settori istituzionali (enti pubblici, famiglie e imprese).

Il bilancio dello Stato per il 2014 è articolato in 34 missioni e 174 programmi. Il Rendiconto economico dello Stato, che costituisce la base di riferimento delle analisi qui presentate, prende invece in esame 156 programmi, restando esclusi quei programmi per i quali non si sono registrati pagamenti nell’anno.

Ai fini dell’attribuzione dei singoli programmi alle tre tipologie di competenze legislativamente assegnate (esclusiva dello Stato, concorrente e regionale-residuale) si è proceduto nel seguente modo.

Mentre è del tutto pacifica l’attribuzione allo Stato delle funzioni e dei programmi che si contraddistinguono per il carattere di indivisibilità dei servizi resi (giustizia, difesa, ordine pubblico e sicurezza, ecc.), meno diretta e più esposta ad incertezza risulta la scelta di assegnazione dei restanti programmi.

Si è pertanto operato attribuendo alla competenza esclusiva dello Stato anche quanto riferibile ad attività di coordinamento tipicamente centrali (come ad esempio la programmazione e il coordinamento dell’istruzione scolastica e quanto riscontrato nei singoli programmi in materia di coordinamento informativo statistico ed informatico), ai rapporti con l’Unione europea e quanto l’articolato costituzionale prevede espressamente come competenza esclusiva (ambiente, tutela dei beni culturali, previdenza, immigrazione, ecc.).

Nell’ambito delle materie definite concorrenti, l’attribuzione dei programmi di spesa ha tenuto conto delle materie espressamente attribuite a tale competenza (istruzione, sanità, infortunio sul lavoro, mobilità, attività ricreative, valorizzazione dei beni culturali, ecc.).

La competenza regionale, riguarda tutte le altre materie non espressamente attribuite e pertanto i programmi compresi in tale classificazione afferiscono, in via esemplificativa, a materie quali il trasporto pubblico locale, istruzione e formazione professionale, polizia locale, urbana e rurale, industria (incentivi alle imprese), edilizia, ecc.

Il risultato dell’attività di raccordo per il 2014 è dunque il seguente:

Competenza Esclusiva Stato	88
Competenza concorrente	40
Competenza Regioni (residuale)	28
<i>Totale programmi</i>	<i>156</i>

Appare del tutto evidente che la maggior parte dei programmi risulta attribuibile alle materie per le quali lo Stato ha potestà legislativa esclusiva; mentre, il risultato dell’analisi proposta fa emergere che i programmi attribuiti decrescono laddove le competenze non siano proprie dell’Amministrazione centrale.

I programmi così attribuiti sono stati posti a confronto, per le analisi che seguono, con quelli corrispondenti nel 2009.

11. Le diverse elaborazioni descritte nei paragrafi precedenti e l'utilizzazione dei dati sulla consistenza numerica del personale - che solo con le informazioni tratte dal Rendiconto economico è possibile attribuire alle diverse missioni dello Stato - permettono di costruire un quadro di sintesi sull'evoluzione della spesa statale intervenuta nel periodo 2009-2014.

Il quadro si presta a diverse osservazioni meritevoli di successivi approfondimenti.

In primo luogo, si evidenzia che i costi complessivi si riferiscono per circa un terzo alle "Funzioni istituzionali", essendo il resto caratterizzato dall'elevata incidenza dei trasferimenti alle altre Amministrazioni pubbliche, in larga prevalenza classificati in "Altre Funzioni".

All'interno del costo complessivo, va posta in luce la dinamica del costo del personale e dei costi di funzionamento (o di gestione), entrambi in chiara flessione nel periodo 2009-2014 (rispettivamente del 6 e di oltre il 18 per cento cumulati).

La riduzione del costo del personale è direttamente rapportabile alla diminuzione dell'input di lavoro, qui espresso in anni persona, che è dell'ordine del 9 per cento nel periodo (circa 165 mila anni persona in meno).

Sia il personale che il relativo costo risultano fortemente concentrati nelle "funzioni istituzionali", che assorbono, in entrambi gli anni considerati, il 98 per cento, tanto degli anni persona quanto del costo del personale.

Una situazione analoga si può osservare per i costi di gestione: anche in questo caso alle "funzioni istituzionali" è riferibile poco meno del 93 per cento del totale, sia nel 2009 che nel 2014.

È interessante rilevare come le funzioni che, nell'esercizio qui proposto, sono state assegnate alla competenza esclusiva delle regioni non abbiano, complessivamente, registrato variazioni negli anni persona dedicati (circa 4.400 unità sia nel 2009 che nel 2014), anche se con variazioni in diminuzione se si guarda alle competenze inquadrate alle funzioni istituzionali dello Stato e, invece, in aumento per le competenze regionali attribuite alle altre funzioni.

Il quadro offre risultanze speculari se dai costi diretti di personale e di funzionamento si passa ad esaminare l'andamento dei "costi dislocati", quasi per intero classificati nelle "Altre funzioni".

Nel complesso, infatti, i "costi dislocati" delle "Altre funzioni" rappresentano nel 2014 circa il 90 per cento del totale (poco meno dell'89 per cento nel 2009), segnando un incremento cumulato che, nel periodo, ha sfiorato l'11 per cento (9,3 per cento per i costi dislocati totali).

L'incremento più elevato è riscontrabile nelle funzioni diverse da quelle istituzionali, di competenza esclusiva dello Stato (quasi il 30 per cento cumulato tra il 2009 e il 2014) per i motivi già più volte ricordati connessi soprattutto alle esigenze finanziarie per la previdenza ed assistenza sociale.

In aumento risultano anche i costi dislocati nelle materie di competenza regionale, che passano da circa 120 a poco più di 124 miliardi.

TAVOLA 3

LA SPESA DELLO STATO 2009-2014: I COSTI, IL PERSONALE E LE FUNZIONI

(milioni di euro)

Costi	Funzioni Istituzionali								Altre funzioni								Totale generale	
	Competenza Statale		Competenza Concorrente		Competenza Regionale		Totale		Competenza Statale		Competenza Concorrente		Competenza Regionale		Totale			
	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014
Costo del personale	33.495	31.643	44.476	41.756	180	153	78.151	73.552	1.296	1.101	491	457	58	70	1.844	1.627	79.995	75.179
Costi di gestione	8.614	6.571	1.016	1.271	15	18	9.645	7.860	514	353	213	264	23	29	750	646	10.394	8.506
COSTI DI GESTIONE (al netto ammamenti e altri costi gestione)	5.057	4.011	1.000	1.207	15	17	6.072	5.235	315	220	157	169	16	18	489	407	6.560	5.642
ALTRI COSTI DI GESTIONE (incarichi, promozione, partecipazione a organizzazione, consulenze, prestazioni professionali)	1.145	1.171	16	64	0	1	1.162	1.235	173	121	55	95	7	11	235	226	1.397	1.462
COSTI DI GESTIONE ARMI E ARMAMENTI (inclusa manutenzione)	2.411	1.390	0	0	0	0	2.411	1.390	26	12					26	12	2.437	1.402
Costi dislocati	22.503	20.567	2.958	4.148	17	29	25.478	24.744	65.094	84.277	14.033	12.713	120.270	124.124	199.398	221.114	224.876	245.858
AMMINISTRAZIONE PUBBLICA (trasferimenti e contributi)	18.361	18.614	2.101	2.988	9	8	20.471	21.610	62.670	81.708	6.513	7.039	116.430	119.678	185.612	208.425	206.083	230.036
FAMIGLIE (trasferimenti e contributi)	2.569	515	22	194		13	2.591	722	2.145	2.229	39	602	1.412	1.319	3.596	4.150	6.187	4.873
IMPRESE (trasferimenti e contributi)	1.573	1.437	836	967	8	8	2.416	2.412	280	339	7.482	5.072	2.428	3.127	10.190	8.538	12.606	10.950
Totale complessivo	64.611	58.516	48.450	47.176	212	200	113.273	105.891	66.904	85.730	14.737	13.699	120.351	124.222	201.992	223.652	315.265	329.542
Costi funzionamento*/Costi totale	59,7	60,9	93,9	91,1	91,8	85,0	74,35	74,40	2,4	1,5	4,4	4,6	0,1	0,1	1,2	0,9	27,5	24,5
Anni/Persona	658.983	609.625	1.133.800	1.023.266	3.305	3.061	1.796.088	1.635.951	29.536	25.708	9.823	9.066	1.136	1.364	40.495	36.137	1.836.582	1.672.088

*I costi di funzionamento sono la somma di costo del personale e costo di gestione (al netto di costi per ammantamenti e altri costi di gestione)

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS-Rendiconto economico dello Stato

TAVOLA 3BIS

Costi	Funzioni Istituzionali				Altre funzioni				Totale generale									
	Competenza Statale	Competenza Concorrente	Competenza Regionale	Totale	Competenza Statale	Competenza Concorrente	Competenza Regionale	Totale										
	variazioni percentuali cumulate 2009-2014																	
COSTO DEL PERSONALE	-5,5	-6,1	-15,0	-5,9	-15,1	-7,0	20,8	-11,8	-6,0									
COSTI DI GESTIONE	-23,7	25,2	15,1	-18,5	-31,3	24,1	26,5	-13,8	-18,2									
COSTI GESTIONE (AL NETTO ARMANENTI E ALTRI COSTI GESTIONE)	-20,7	20,8	13,6	-13,8	-30,2	7,5	12,7	-16,7	-14,0									
COSTI GESTIONE ALTRO (INCARICHI, PROMOZIONE, PARTECIPAZIONE A ORGANIZZAZIONE, CONSULENZE, PRESTAZIONI PROFESSIONALI)	2,2	298,3	49,9	6,3	-30,3	71,3	58,4	-3,8	4,6									
COSTI GESTIONE ARMI E ARMAMENTI INCLUSA MANUTENZIONE	-42,4	-	-	-42,4	-51,6			-51,6	-42,5									
COSTI DISLOCATI	-8,6	40,2	74,2	-2,9	29,5	-9,4	3,2	10,9	9,3									
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (TRASFERIMENTI E CONTRIBUTI)	1,4	42,2	-7,1	5,6	30,4	8,1	2,8	12,3	11,6									
FAMIGLIE (TRASFERIMENTI E CONTRIBUTI)	-79,9	782,8		-72,1	3,9	1.458,1	-6,6	15,4	-21,2									
IMPRESE (TRASFERIMENTI e CONTRIBUTI)	-8,6	15,7	0,0	-0,2	21,3	-32,2	28,8	-16,2	-13,1									
Totale complessivo	-9,4	-2,6	-5,8	-6,5	28,1	-7,0	3,2	10,7	4,5									
Anni/Persona	-	7,5	-	9,7	-	7,4	-	8,9	-	13,0	-	7,7	-	20,1	-	10,8	-	9,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS-Rendiconto economico dello Stato

L'insieme dei dati raccolti consente, da ultimo, di proporre alcuni indicatori di efficienza, che possono contribuire ad illustrare le tendenze in atto.

Merita, in particolare, di essere evidenziato l'andamento, nel periodo, del rapporto tra costi di funzionamento (costo del personale e costi di gestione più direttamente legati alle strutture) e "Altri costi" (una voce che, nello schema prescelto, coincide sostanzialmente con i trasferimenti agli enti pubblici, alle famiglie e alle imprese): un rapporto che "in qualche modo" rappresenta un indicatore del costo unitario di produzione, delle attività gestite attraverso il bilancio dello Stato.

COSTO DI STRUTTURA E PRODOTTO: UN INDICATORE DI EFFICIENZA

(milioni di euro)

	Funzioni Istituzionali			Altre funzioni		
	2009	2014	Δ	2009	2014	Δ
Costi struttura	84.222	78.787	-6,5	2.333	2.034	-12,82
Altri costi	29.051	27.369	-5,8	199.659	221.353	10,87
Altri costi al netto dei trasferimenti AAPP	8.580	5.759	32,9	14.047	12.927	-7,97
Costo del personale e Costi di gestione/Altri costi	2,90	2,88	-0,7	0,01	0,01	-21,4
Costo del personale e Costi di gestione/Altri costi al netto delle AAPP	9,82	13,68	39,4	0,17	0,16	-5,27

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS-Rendiconto economico dello Stato

Confrontando il dato del 2009 con quello del 2014, si osserva come tale indicatore non segni variazioni apprezzabili se si considera l'aggregato complessivo dei trasferimenti agli enti pubblici (una categoria di spesa con un'incidenza molto elevata sugli "altri costi", ma che, in via generale, non dovrebbe richiedere un altrettanto elevato *input* di lavoro).

Al contrario, se si guarda al rapporto tra costi di funzionamento ed altri costi, al netto dei trasferimenti a enti pubblici (approssimando in tal modo una nozione di "prodotto" dell'Amministrazione, che viene in sostanza a coincidere con l'attività di spesa nei confronti di famiglie e imprese), si registra tra il 2009 e il 2014 un incremento di circa il 40 per cento dell'indicatore.

Non è irrilevante sottolineare che tale peggioramento interviene a partire da un rapporto tra il costo delle strutture e il prodotto già molto squilibrato. Nel 2009, infatti, per ogni euro gestito, approssimato dagli "altri costi" (sempre al netto dei trasferimenti a enti pubblici), si registravano circa 10 euro di costi di struttura; dal 2009 al 2014 la flessione degli "altri costi" è stata particolarmente elevata (quasi il 33 per cento), mentre i costi di struttura si sono ridotti solo del 6,5 per cento. A fine periodo, dunque, il costo per ogni euro gestito sale a circa 14 euro.

Per quanto da valutare con opportuna cautela, questa indicazione acquista maggiore valenza se la si rapporta ad altri indicatori di efficienza recentemente resi noti⁵, che evidenziano la limitata mobilità interna del personale statale verificata per gli ultimi anni,

⁵ Si veda Anagrafe delle prestazioni - Relazione al Parlamento per l'anno 2014 - dicembre 2015 del Dipartimento della Funzione pubblica.

pur in presenza di cambiamenti rilevanti nell'assegnazione e nello svolgimento di compiti e funzioni.

I TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE NEL BILANCIO DELLO STATO

12. Da alcuni anni, nel dibattito di politica economica, è ricorrente il riferimento ai trasferimenti alle imprese come una categoria nell'ambito della quale sarebbe agevole conseguire importanti risparmi di spesa. E' implicito, in tali proposte, un giudizio negativo sull'efficacia degli incentivi tradizionalmente concessi attraverso il bilancio pubblico.

Un giudizio che non tiene conto dei mutamenti radicali che, nel frattempo, ha subito l'impostazione delle politiche di sostegno statale alle imprese. Infatti, la composizione della categoria dei trasferimenti è stata, negli anni più recenti, oggetto di una modifica che ha visto crescere rapidamente la quota costituita da nuovi regimi di "spesa fiscale" (agevolazioni, crediti di imposta, ecc.), rispetto alle erogazioni dirette alle imprese che vanno riducendosi progressivamente.

Vanno poi evidenziati interventi che producono una ricentralizzazione di misure di sostegno ai settori produttivi o alle PMI che nel disegno costituzionale del 2001 (e ancor prima nel federalismo amministrativo) erano stati attribuiti a livello regionale.

La eliminazione dei trasferimenti a specifici settori si potrebbe tradurre in un aumento delle tariffe applicate e conseguentemente in un incremento della spesa delle famiglie.

13. Il bilancio finanziario dello Stato classifica le spese dirette alle imprese in due categorie economiche distinte, una nella parte corrente e una nel conto capitale⁶.

I pagamenti registrati nel consuntivo dello Stato nel 2014 ammontano complessivamente a 13,6 miliardi, in riduzione rispetto agli ultimi esercizi finanziari, confermando un andamento rilevabile anche nei dati della contabilità nazionale. E' utile segnalare, tuttavia, che i dati di preconsuntivo del 2015 mostrano un evidente incremento (oltre 17 miliardi di euro), che, considerato globalmente ed in termini percentuali, è il più alto osservato nel periodo post crisi finanziaria ed è riconducibile sostanzialmente al maggiore sostegno dato nell'anno agli enti creditizi.

⁶ Si tratta delle categorie di spesa 6 "Trasferimenti correnti a imprese" e 23 "Contributi agli investimenti ad imprese". Non si è tenuto conto delle categorie 4, per la parte corrente, e 22, per quella in conto capitale, che si riferiscono ai trasferimenti effettuati dalle Amministrazioni pubbliche ad altre unità istituzionali, residenti o non residenti (secondo il perimetro elaborato dall'ISTAT che tiene conto anche della rilevanza delle sovvenzioni pubbliche erogate). Anche la categoria 26 "altri trasferimenti in conto capitale" non è stata inclusa nell'analisi in quanto comprende tutte le operazioni di trasferimento che operano una redistribuzione del risparmio o della ricchezza verso gli altri settori istituzionali, non computate nella voce contributi agli investimenti e nelle altre voci del conto capitale (ad esempio, nel 2015, in tale categoria sono state considerate le somme per la prosecuzione degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi sismici, le somme da corrispondere in attuazione delle sentenze del tribunale dell'U.E. in materia di aiuti di stato, il Fondo di garanzia a copertura dei finanziamenti contratti dall'organo commissariale di ILVA S.P.A. al fine della realizzazione degli investimenti necessari al risanamento ambientale). Non sono stati, infine, considerati nell'analisi anche i trasferimenti verso l'estero e quelli verso destinatari diversi dalle imprese (famiglie, istituzioni sociali private, ecc.).

TAVOLA 4

PAGAMENTI NEL BILANCIO DELLO STATO PER TRASFERIMENTI CORRENTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALLE IMPRESE

Anni	Trasferimenti correnti		Contributi agli investimenti		Totale complessivo	var. %
	Milioni di euro	composizione %	Milioni di euro	composizione %		
2009	3.736	23,4	12.216	76,6	15.952	11,3
2010	4.354	27,5	11.458	72,5	15.812	-0,9
2011	4.796	32,7	9.865	67,3	14.662	-7,3
2012	5.781	40,2	8.586	59,8	14.367	-2
2013	5.895	37,7	9.751	62,3	15.646	8,9
2014	5.129	37,7	8.491	62,3	13.621	-12,9
2015	6.984	40,6	10.197	59,4	17.181	26,1

Fonte: elaborazioni su dati SIRGS-CDC; i dati del 2015 sono di preconsuntivo

Nei prossimi anni questa inversione di tendenza potrebbe consolidarsi quale effetto della significativa variazione in aumento rilevata negli stanziamenti iniziali (presi in esame anche al fine di poter formulare considerazioni per gli esercizi a venire) e sempreché le somme destinate alle imprese non siano utilizzate quali strumenti di flessibilizzazione del bilancio. In particolare, dal 2013 ed in previsione sino al 2018, risultano stanziamenti, per ogni anno, pari a circa 16 miliardi, a fronte dei 12-13 miliardi rilevati nelle annualità immediatamente anteriori. Si tratta di spesa prevalentemente diretta agli investimenti, che rappresenta mediamente il 60 per cento del totale.

L'osservazione sugli stanziamenti iniziali di competenza mostra, infatti, una previsione di risorse mediamente stabile negli anni non ancora consuntivati, anche con riferimento alla sua composizione.

TAVOLA 5

STANZIAMENTI INIZIALI NEL BILANCIO DELLO STATO PER TRASFERIMENTI CORRENTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALLE IMPRESE

Anni	Trasferimenti correnti		Contributi agli investimenti		Totale complessivo	var. %
	Milioni di euro	composizione %	Milioni di euro	composizione %		
2009	3.305	23,8	10.564	76,2	13.869	-3,0
2010	4.293	31,3	9.435	68,7	13.728	-1,0
2011	4.195	33,7	8.250	66,3	12.445	-9,3
2012	4.047	32,9	8.266	67,1	12.313	-1,1
2013	5.794	35,4	10.574	64,6	16.368	32,9
2014	5.816	36,3	10.204	63,7	16.020	-2,1
2015	6.546	41,9	9.086	58,1	15.632	-2,4
2016	6.526	40,0	9.788	60,0	16.314	4,4
2017	5.762	37,5	9.605	62,5	15.368	-5,8
2018	5.492	35,0	10.194	65,0	15.686	2,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

La significativa variazione in aumento che rileva dal 2013, è riconducibile, in parte corrente, alla restituzione agli autotrasportatori di merci degli oneri connessi agli incrementi delle accise sul gasolio per autotrazione e all'escussione della garanzia dello Stato sulle passività delle banche e, in parte capitale, sostanzialmente ai crediti d'imposta fruiti da soggetti danneggiati da eventi sismici per interventi di riparazione, ricostruzione o ripristino.

Rispetto al quadro delineato dei flussi registrati nel bilancio dello Stato, al fine di definire meglio le categorie sulle quali, ove possibile, potrebbero in ipotesi incidere

eventuali tagli, appare utile, in prima battuta, separare i trasferimenti destinati alle “società di servizio pubblico” da quelli per i restanti soggetti che chiameremo “altre imprese”.

Gli stanziamenti iniziali diretti alle società di servizio pubblico sono, di norma, inferiori rispetto a quelli per le altre imprese. I pagamenti riflettono la stessa percentuale di incidenza.

Negli stanziamenti si osserva tuttavia una lieve ripresa a partire dal 2017, per effetto, sostanzialmente, dei contributi in conto impianti da corrispondere all'impresa Ferrovie dello Stato per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (da 2,5 miliardi nel 2014 a 844 milioni nel 2015 e ancora in aumento a 1,2 miliardi nel 2016).

Per le altre imprese il *trend* degli stanziamenti iniziali di competenza mostra un costante aumento dal 2012 al 2016 per poi subire una frenata nelle previsioni del biennio 2017-2018.

Anche se si guardano i pagamenti risultano confermate le osservazioni sopra esposte.

TAVOLA 6

PAGAMENTI PER TRASFERIMENTI A “SOCIETÀ DI SERVIZIO PUBBLICO” E ALTRE “IMPRESE”

Anni	Milioni di euro			Composizione %	
	Imprese	Società di servizio pubblico	Totale complessivo	Imprese	Società di servizi pubblici
2009	8.921	7.031	15.952	55,9	44,1
2010	10.532	5.280	15.812	66,6	33,4
2011	7.116	7.546	14.662	48,5	51,5
2012	8.168	6.199	14.367	56,9	43,1
2013	10.033	5.613	15.646	64,1	35,9
2014	9.441	4.180	13.621	69,3	30,7
2015	10.908	6.273	17.181	63,5	36,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC; per il 2015 dati sono di preconsuntivo

TAVOLA 7

STANZIAMENTI INIZIALI PER TRASFERIMENTI A “SOCIETÀ DI SERVIZIO PUBBLICO” E ALTRE “IMPRESE”

Anni	Milioni di euro			Composizione %	
	Imprese	Società di servizi pubblici	Totale complessivo	Imprese	Società di servizi pubblici
2009	7.256	6.613	13.869	52,3	47,7
2010	7.404	6.325	13.728	53,9	46,1
2011	6.393	6.052	12.445	51,4	48,6
2012	7.215	5.098	12.313	58,6	41,4
2013	9.688	6.679	16.368	59,2	40,8
2014	10.184	5.836	16.020	63,6	36,4
2015	11.288	4.344	15.632	72,2	27,8
2016	11.835	4.479	16.314	72,5	27,5
2017	10.213	5.155	15.368	66,5	33,5
2018	9.241	6.445	15.686	58,9	41,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

I trasferimenti alle società di servizio pubblico

14. Focalizzando l'attenzione sui trasferimenti diretti alle società di servizio pubblico, sono state distinte le due componenti: erogazioni a fronte di controprestazioni per contratti di servizio e altri trasferimenti. I contratti di servizio, intesi come contributi al prodotto e individuati dalla lettura della denominazione del capitolo di spesa, rappresentano mediamente oltre il 40 per cento del totale erogato per le società di servizi e riguardano principalmente il gruppo Ferrovie dello Stato, Poste Italiane e società di servizi marittimi.

Separando le suddette due diverse componenti di spesa, si rileva una diversa composizione negli anni tra parte corrente, nella quale risiedono i contratti di servizio, e parte in conto capitale, ove sono registrati anche i contratti di programma. Si osserva un importante incremento della spesa, soprattutto per effetto degli investimenti in infrastrutture ferroviarie, sopra segnalati, a partire dalle previsioni per il 2016, mentre gli stanziamenti relativi ai contratti di servizio di parte corrente diminuiscono.

Si espone di seguito un dettaglio dei beneficiari.

TAVOLA 8

STANZIAMENTI INIZIALI DI COMPETENZA A FAVORE DELLE SOCIETÀ DI SERVIZI PUBBLICI

(milioni di euro)

Tipologia/società	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Contratti di servizio	1.804	2.761	2.832	2.383	2.393	2.026	1.952	1.967	1.908	1.833
ENAV	44	50	102	60	18	16	0	0	0	0
Ferrovie dello Stato	1.269	1.920	1.899	1.765	1.765	1.488	1.460	1.349	1.349	1.349
Ferrovie Sud Est	0	0	0	0	0	0	0	70	0	0
Poste	324	551	594	322	352	277	262	326	337	262
Rai	27	27	24	20	22	19	17	17	17	17
Società di servizi marittimi	108	181	181	185	185	180	185	177	177	177
TELECOM	32	32	32	31	51	45	28	28	28	28
Altri trasferimenti	4.809	3.564	3.220	2.715	4.286	3.810	2.392	2.513	3.247	4.612
Ferrovie dello Stato	4.165	2.988	2.689	2.202	3.847	3.326	1.631	2.177	3.034	4.272
Ferrovie dello Stato Fondo opere strategiche	0	0	0	0	60	207	516	181	103	294
Ferrovie in regime di concessione	425	363	346	338	146	145	136	135	90	42
Ferrovie in regime di concessione Fondo opere strategiche	0	0	0	0	0	0	13	16	16	0
Gestione servizi navigazione lacuale	22	22	22	16	29	4	3	3	3	3
Poste	197	191	163	159	204	127	92	1	1	1
Totale	6.613	6.325	6.052	5.098	6.679	5.836	4.344	4.479	5.155	6.445

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

Oltre alle risorse destinate alle infrastrutture ferroviarie, come detto in netta ripresa nei dati del bilancio di previsione 2016-18 appena approvato, rilevano anche le erogazioni a Poste italiane S.p.a. per l'ammortamento delle anticipazioni concesse dalla Cassa depositi e prestiti ai fini del finanziamento di interventi di potenziamento, rinnovo e sviluppo dei servizi e, tra gli altri, le somme da versare alla RAI per l'esenzione dal pagamento del canone annuo di abbonamento alle radiodiffusioni concessa agli anziani a basso reddito e ai centri sociali per anziani.

Risulta così delineato il quadro dei trasferimenti alle società di servizio pubblico, rispetto al quale un'eventuale revisione, diversamente da quelli aventi natura di mero

incentivo, potrebbe implicare, in alcune ipotesi, anche una rimeditazione del più complesso perimetro di intervento dello Stato.

I trasferimenti alle altre imprese

15. Tanto chiarito, in ragione delle finalità di questa analisi, si procede con l'esame dei trasferimenti alle "altre imprese", peraltro, come anticipato, nettamente maggiori in ciascuno degli anni considerati rispetto a quelli destinati alle "società di servizio pubblico".

Essi sono stati scomposti con riguardo alla natura dell'erogazione, in agevolazioni fiscali e contributi. I primi riferiti al risparmio di imposta e alla concessione di sgravi fiscali e i secondi consistenti nell'erogazione di somme sotto diverse forme: garanzie, rimborsi, sovvenzioni, contributi agli interessi, contributi pluriennali e fondi.

L'incremento della spesa per le "altre imprese" negli anni consuntivati è riconducibile all'aumento delle somme erogate a titolo di agevolazioni fiscali, a fronte di una sostanziale stazionarietà delle somme stanziare come contributi a qualsiasi titolo.

La ricentralizzazione delle misure di sostegno ai settori produttivi, rilevabile anche nei dati di contabilità nazionale, sembra dunque accompagnarsi ad una mutazione genetica delle tipologie di contributi: cresce il peso percentuale delle misure che introducono nuovi regimi di spesa fiscale, a scapito di quello per contributi alle imprese.

Nelle previsioni dell'ultimo biennio si osserva, tuttavia, un'inversione di tendenza per le agevolazioni fiscali e comunque una significativa riduzione dei contributi.

Si rileva anche una ricomposizione delle due tipologie di trasferimento nella direzione di un riequilibrio tra le stesse nelle previsioni dell'ultimo triennio.

TAVOLA 9

STANZIAMENTI INIZIALI DI COMPETENZA PER LE ALTRE "IMPRESE"

	(milioni di euro)					composizione %		
	Agevolazioni fiscali	var. %	Contributi	var. %	Totale complessivo	var. %	Agevolazioni fiscali	Contributi
2009	1.446		5.810		7.256		19,9	80,1
2010	1.838	27,1	5.566	-4,2	7.404	2,0	24,8	75,2
2011	989	-46,2	5.404	-2,9	6.393	-13,6	15,5	84,5
2012	1.197	21,0	6.018	11,4	7.215	12,9	16,6	83,4
2013	3.531	195,0	6.157	2,3	9.688	34,3	36,4	63,6
2014	3.788	7,3	6.395	3,9	10.184	5,1	37,2	62,8
2015	4.373	15,4	6.915	8,1	11.288	10,8	38,7	61,3
2016	5.321	21,7	6.514	-5,8	11.835	4,8	45,0	55,0
2017	5.108	-4,0	5.105	-21,6	10.213	-13,7	50,0	50,0
2018	4.821	-5,6	4.420	-13,4	9.241	-9,5	52,2	47,8

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

Anche la scomposizione in termini di pagamenti conferma il trend in aumento delle agevolazioni fiscali a fronte di un andamento stazionario dei contributi. Si rilevano, tuttavia, consistenti maggiori pagamenti intervenuti nel 2013 a favore di interventi nel settore aeronautico, del Fondo per la competitività e lo sviluppo, dell'acquisizione delle

unità navali della classe FREMM, degli interventi relativi alla soppressa Agenzia per lo sviluppo del settore ippico – ASSI, del Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori e del Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento dell'occupazione giovanile e delle donne.

TAVOLA 10

PAGAMENTI PER TRASFERIMENTI ALLE ALTRE “IMPRESE”

<i>(milioni di euro)</i>			
Anni	Agevolazioni fiscali	Contributi	Totale complessivo
2009	1.356	7.566	8.921
2010	3.644	6.887	10.532
2011	965	6.151	7.116
2012	1.692	6.476	8.168
2013	2.895	7.138	10.033
2014	3.051	6.390	9.441
2015	4.290	6.618	10.908

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC; per il 2015 dati di preconsuntivo

Le agevolazioni fiscali

16. Con riguardo alle agevolazioni fiscali, la lettura dei capitoli di spesa ha consentito di individuare i settori che hanno beneficiato e che si prevede beneficeranno di questa tipologia di incentivi, evidenziando una diversa composizione tra il 2009 e il 2018.

TAVOLA 11

AGEVOLAZIONI FISCALI PER SETTORI D'INTERVENTO

(milioni di euro)												
		Auto- trasporto	Enti creditizi	Aree deprese	Calamità	Industria	Ricerca	Agricoltura	Cinema	Artigianato	Altri	Totale
2009	stanziamenti	0	0	347	0	634	0	184	76	49	155	1.446
	pagamenti	0	0	347	0	602	117	108	76	41	63	1.356
2010	stanziamenti	0	0	549	0	860	0	148	76	49	155	1.838
	pagamenti	145	0	549	0	2.310	0	166	80	41	352	3.644
2011	stanziamenti	0	0	360	0	267	100	102	35	47	79	989
	pagamenti	0	0	318	0	282	55	89	80	41	99	965
2012	stanziamenti	475	0	316	0	1	158	73	78	41	56	1.197
	pagamenti	851	0	307	0	151	153	73	77	35	45	1.692
2013	stanziamenti	1.711	0	614	753	1	145	77	83	89	59	3.531
	pagamenti	1.157	0	538	753	36	130	71	75	76	60	2.895
2014	stanziamenti	1.698	485	501	752	3	62	57	112	52	67	3.788
	pagamenti	1.379	485	233	572	10	116	2	137	36	81	3.051
2015	stanziamenti	828	2.252	15	669	15	263	4	141	0	186	4.373
	pagamenti	809	2.252	15	529	10	264	4	159	25	224	4.290
2016	stanziamenti	785	2.280	632	317	15	640	167	166	0	321	5.321
2017	stanziamenti	883	1.515	617	562	15	928	166	166	0	256	5.108
2018	stanziamenti	962	1.140	617	544	15	955	166	166	0	257	4.821

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

In particolare si osserva il peso rilevante assunto dalle agevolazioni registrate a favore delle imprese di autotrasporto per conto terzi, sia per effetto della restituzione, anche mediante compensazione in sede dei versamenti unitari, degli oneri gravanti sugli autotrasportatori di merci per effetto degli incrementi di accisa sul gasolio per autotrazione, sia per le detrazioni sui contributi al servizio sanitario nazionale sui premi di assicurazione per la responsabilità civile di veicoli a motore adibiti al trasporto di merci; si tratta di forme di agevolazione sempre presenti negli anni osservati, con un picco nel biennio 2013 e 2014.

A partire dal 2014 si evidenzia anche un considerevole sostegno agli enti creditizi e finanziari per effetto del credito d'imposta connesso alle anticipazioni iscritte in bilancio, in presenza di perdite d'esercizio, a seguito del riallineamento del valore dell'avviamento e delle altre attività immateriali per operazioni straordinarie (nel 2014 sono stati pagati sul capitolo 3887 oltre 480 milioni di euro e 2,25 miliardi nel preconsuntivo 2015).

Anche le imprese industriali hanno fruito di agevolazioni negli anni esaminati, con un picco nel 2010⁷ che si riferisce ai crediti d'imposta fruiti dalle imprese costruttrici o importatrici e dai venditori per il rinnovo del parco autocarri circolante e per l'acquisto di autovetture. Sono presenti anche altre imprese che operano in diversi ambiti industriali, come, ad esempio, reti e consorzi di imprese utilizzatori ai fini industriali di gas ed energia, o imprese che si occupano di ricerca e sviluppo precompetitivo. In ogni caso, il peso relativo di questo settore è nettamente in calo negli anni oggetto di osservazione.

Dal 2013 rilevano gli incentivi fruiti dai soggetti danneggiati da calamità, che svolgevano attività d'impresa o professionale nelle località interessate dal sisma del 2009 e del 2012 per la ricostruzione, il ripristino ovvero la sostituzione di attrezzature o macchinari, o altro. Sono previsti stanziamenti anche per le imprese che fruiscono di crediti d'imposta per l'acquisizione dei beni strumentali per nuovi investimenti nelle aree svantaggiate.

Non possiamo non rilevare il maggiore sostegno, soprattutto in termini di stanziamenti nell'ultima Legge di bilancio 2016-18, alle imprese che effettuano investimenti in attività di ricerca e sviluppo e a quelle di produzione e post produzione e esercenti sale cinematografiche. Di contro, hanno visto ridursi nel tempo gli stanziamenti a proprio favore il settore navale (e in particolare le imprese armatrici per la salvaguardia dell'occupazione della gente di mare) e l'artigianato.

Nella voce "Altri" sono ricompresi settori di minore rilevanza finanziaria, che hanno fruito di agevolazioni fiscali solo con le previsioni degli ultimi anni, quali gli enti non commerciali e quelli che operano in ambito previdenziale, ovvero nella pesca e nel turismo. Vi sono, altresì, imprese per le quali si riscontra una riduzione negli ultimi anni delle agevolazioni, quali, ad esempio, quelle che assumono detenuti o internati negli istituti penitenziari, ovvero quelle produttrici di prodotti editoriali che investono in beni strumentali o in programmi di ristrutturazione economica e produttiva, o ancora gli operatori della rete di distribuzione e vendita della stampa quotidiana e periodica per l'adeguamento tecnologico. Infine, sono presenti imprese, come quelle operanti nel

⁷ Capitolo 7792 del Ministero dell'economia e delle finanze: crediti d'imposta fruiti rispettivamente dalle imprese costruttrici o importatrici e dai venditori per il rinnovo del parco autocarri circolante e per l'acquisto di autovetture e di veicoli nuovi ed omologati dal costruttore per la circolazione mediante alimentazione, esclusiva o doppia, del motore con gas metano o gpl e mediante alimentazione elettrica ovvero ad idrogeno, nonché dai centri autorizzati che hanno effettuato la rottamazione di autoveicoli per il trasporto promiscuo, immatricolati come 'euro 0' o 'euro 1' consegnati ai demolitori

settore navale o gli studi associati o i rivenditori di generi di Monopolio, che hanno goduto di sgravi fiscali solamente in alcuni periodi.

Si evidenzia, dunque, in conclusione, una rimodulazione tra i diversi destinatari, in ragione del mutare, negli anni, delle priorità individuate nelle scelte dei settori da sostenere attraverso le agevolazioni.

I contributi

17. I contributi, come già detto, sono nettamente predominanti rispetto alle agevolazioni fiscali, con prevalenza di quelli registrati in conto capitale. L'analisi dei dati si è concentrata sulle diverse forme di contribuzione alle imprese, individuate sulla base della descrizione dei capitoli di spesa⁸.

Scomponendo queste voci appare evidente la predominanza da un punto di vista finanziario delle sovvenzioni, dei fondi e dei contributi pluriennali ed in conto interessi.

TAVOLA 12

STANZIAMENTI INIZIALI CORRENTI E IN CONTO CAPITALE PER CONTRIBUTI ALLE ALTRE "IMPRESE"

<i>(milioni di euro)</i>										
Categorie/Contributi	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>trasferimenti correnti</i>	1.332	1.416	1.264	1.126	1.522	1.540	1.359	1.229	1.219	1.348
Contributi in conto interessi	486	472	467	456	373	414	182	142	172	172
Fondo	21	119	228	43	99	457	348	118	91	325
Garanzia	1	1	1	1	201	1	1	1	1	1
Rimborsi	209	192	147	153	127	101	71	27	27	26
Sovvenzioni	615	632	422	474	723	567	757	941	928	824
<i>contributi agli investimenti</i>	4.478	4.150	4.140	4.892	4.635	4.856	5.556	5.284	3.886	3.072
Contributi pluriennali	541	493	448	313	286	247	242	202	119	66
Fondo	1.794	1.246	1.435	2.502	1.827	1.475	1.903	1.269	660	611
Garanzia	0	0	0	0	0	0	191	289	59	59
Sovvenzioni	2.142	2.411	2.257	2.077	2.523	3.134	3.221	3.524	3.048	2.336
Totale complessivo	5.810	5.566	5.404	6.018	6.157	6.395	6.915	6.514	5.105	4.420

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

Le diverse tipologie di contribuzione sono esposte anche in termini di pagamenti. Nella tavola che segue si rileva un generale andamento in riduzione di tali strumenti, ad esclusione delle garanzie (connesse ai procedimenti di escussione) e delle sovvenzioni.

⁸ I contributi in conto interessi e pluriennali si riferiscono al concorso dello Stato al sostenimento degli oneri derivanti dall'assunzione di prestiti o mutui da parte delle imprese. I fondi sono lo strumento che consente, per il tramite di un intermediario, la gestione delle risorse da destinare a una pluralità di soggetti rispondenti a determinati requisiti. La garanzia rappresenta il mezzo con il quale lo Stato si impegna a sostenere l'impresa indebitata in caso di mancati adempimenti. I rimborsi sono restituzioni alle imprese di determinati oneri da esse sostenuti. Infine le sovvenzioni includono erogazioni dirette alle imprese operanti in particolari settori.

TAVOLA 13

PAGAMENTI DELLO STATO PER TIPOLOGIA DI CONTRIBUZIONE

(milioni di euro)

Anni	Contributi in conto interessi	Contributi pluriennali	Fondo	Garanzia	Rimborsi	Sovvenzioni	Totale
2009	350	529	3.336	8	226	3.116	7.566
2010	335	500	2.752	1	204	3.096	6.887
2011	321	426	2.386	28	134	2.856	6.151
2012	347	316	2.594	202	126	2.890	6.476
2013	343	256	2.650	213	177	3.501	7.138
2014	164	206	2.233	0	107	3.679	6.390
2015	86	219	2.064	270	267	3.712	6.618

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC; per il 2015 dati di preconsuntivo

L'osservazione delle singole modalità di contribuzione evidenzia un *trend* in diminuzione degli stanziamenti per i contributi in conto interessi e pluriennali, nonché dei Fondi (questi ultimi in particolare nelle previsioni del triennio 2016-2018), ovvero degli strumenti che, in quanto diretti ad una platea più generalizzata di destinatari, rappresentano più propriamente forme di incentivo alle imprese. Infatti, altre forme, quali ad esempio le sovvenzioni, risultano destinate prevalentemente a sostenere specifici settori strategici o di interesse nazionale come le infrastrutture, l'aeronautico e marittimo, incidenza confermata dalla scomposizione dei relativi dati.

In particolare, la spesa diretta alle imprese inclusa nelle sovvenzioni mostra finanziamenti rilevanti e costanti per alcuni settori strategici, pari in media a oltre 2 miliardi di euro. Si tratta di interventi agevolativi per il settore aeronautico e per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM e delle relative dotazioni operative, nonché di contributi per il finanziamento di interventi nel settore marittimo a tutela degli interessi di difesa nazionale.

Si è pertanto proceduto ad escludere dalla spesa per sovvenzioni questi ultimi interventi, che rappresentano il 50 per cento dei pagamenti e, come di seguito evidenziato, oltre un terzo degli stanziamenti complessivi nei primi anni considerati, perché, nell'ultimo biennio, le previsioni degli stanziamenti risultano equivalenti a quelli dei restanti settori⁹.

TAVOLA 14

STANZIAMENTI INIZIALI NEL BILANCIO DELLO STATO PER CONTRIBUTI ALLE ALTRE "IMPRESE"

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
sovvenzioni al netto settori interesse nazionale	983	1.148	685	677	966	1.385	1.632	1.856	1.303	963
fondi	1.816	1.364	1.662	2.544	1.926	1.932	2.251	1.387	751	936
contributi pluriennali	541	493	448	313	286	247	242	202	119	66
contributi in conto interessi	486	472	467	456	373	414	182	142	172	172
garanzie	1	1	1	1	201	1	192	290	60	60
rimborsi	209	192	147	153	127	101	71	27	27	26
totale contributi al netto interesse nazionale	4.035	3.671	3.411	4.145	3.878	4.079	4.570	3.904	2.432	2.224
<i>(sovvenzioni per settori interesse nazionale)</i>	<i>1.775</i>	<i>1.895</i>	<i>1.993</i>	<i>1.874</i>	<i>2.280</i>	<i>2.316</i>	<i>2.345</i>	<i>2.610</i>	<i>2.673</i>	<i>2.196</i>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

⁹ Rilevano tra le spese a favore delle infrastrutture quelle per la realizzazione del sistema MOSE, mentre la considerevole variazione in aumento registrata nel 2013 è principalmente riconducibile agli interventi già di competenza della soppressa agenzia per lo sviluppo del settore ippico – ASSI⁹ (231 milioni di euro in termini di stanziamenti e 260 in termini di pagamenti), nonché alle somme assegnate al Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori.

La voce delle sovvenzioni, al netto di quelle per i suddetti interventi, viene messa a confronto con le altre che, come già rilevato, costituiscono più propriamente forme di incentivo alle imprese.

Il peso delle sovvenzioni “nettizzate” risulta inferiore rispetto ai contributi erogati tramite lo strumento dei fondi. Ciò almeno negli anni consuntivati (quindi fino al 2015), rilevandosi, infatti, un’inversione di tendenza nelle previsioni per gli anni successivi, riconducibile principalmente all’incremento previsto per il contributo a favore del Comitato centrale per l’autotrasporto, nonché agli incentivi alle imprese relativi all’acquisto a tasso agevolato di nuovi macchinari, impianti e attrezzature ad uso produttivo a favore delle piccole e medie imprese (cosiddetta “nuova Sabatini”). I due principali strumenti di incentivazione tendono a ridursi, riequilibrando, nel contempo, il peso di ciascuno rispetto all’altro.

TAVOLA 15

COMPOSIZIONE PERCENTUALE DEGLI STANZIAMENTI PER TIPOLOGIA DI INCENTIVAZIONE
NEGLI ANNI 2009-2018

(milioni di euro)

Anni	Sovvenzioni al netto settori interesse nazionale	Fondi	Contributi pluriennali	Contributi in conto interesse	Garanzie	Rimborsi
2009	24,3	45,0	13,4	12,0	0,0	5,2
2010	31,3	37,2	13,4	12,8	0,0	5,2
2011	20,1	48,7	13,1	13,7	0,0	4,3
2012	16,3	61,4	7,6	11,0	0,0	3,7
2013	24,9	49,7	7,4	9,6	5,2	3,3
2014	34,0	47,4	6,0	10,1	0,0	2,5
2015	35,7	49,3	5,3	4,0	4,2	1,5
2016	47,5	35,5	5,2	3,6	7,4	0,7
2017	53,6	30,9	4,9	7,1	2,5	1,1
2018	43,3	42,1	3,0	7,7	2,7	1,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

Si fornisce di seguito il dettaglio degli stanziamenti delle sovvenzioni, al netto degli interventi in aree strategiche o di interesse nazionale, per settore.

TAVOLA 16

STANZIAMENTI INIZIALI DELLE SOVVENZIONI PER SETTORI DI INTERVENTO

(milioni di euro)

Settori d'intervento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Scuole private, elementari e materne	402	410	281	269	279	274	472	501	501	493
Settore navale	153	110	109	111	107	96	80	55	35	20
Autotrasporto	77	77	0	0	75	66	60	175	157	55
Università e Istituti non statali	88	90	61	82	69	72	69	69	69	68
Settore ippico	0	0	0	0	231	99	102	91	93	93
Imprese armatoriali	42	42	41	41	41	41	12	11	11	3
PMI	0	0	0	0	0	8	31	62	77	77
Settore marittimo	31	31	31	31	31	13	20	17	20	23
Industria	0	0	0	0	0	50	47	95	0	0
Occupazione	4	155	2	1	0	8	5	0	0	0
Organismi, Enti, Associazioni	25	26	12	15	13	12	6	5	7	6
Cinema	0	0	0	0	0	0	36	36	35	0
Pesca	16	18	12	12	11	11	4	5	3	3
TPL	0	19	7	5	3	13	7	28	2	2
ARCUS Spa	21	12	6	9	4	4	3	2	2	2
Monopoli di Stato	0	1	1	56	0	0	0	0	0	0
Allevamento bestiame	7	9	6	6	6	5	3	3	3	3
Imprese agricole	7	18	5	5	4	6	1	1	1	1
Trasporto marittimo	0	0	0	0	0	8	10	10	10	0
Ismea	0	0	0	0	0	0	10	10	10	4
I.P.I. soppresso	15	16	0	0	0	0	0	0	0	0
Consorzi	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Svimez	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2
Società committenza regionale Spa	0	0	0	0	2	3	11	0	0	0
Spettacolo	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Start up	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2
Calamità	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0
Editoria	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Istituto credito sportivo	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Ricerca	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
Altre imprese	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Altro infrastrutture	61	112	109	34	87	590	635	678	264	108
Totale settori	983	1149	685	678	966	1384	1633	1858	1304	965
Settori strategici	1.775	1.895	1.993	1.874	2.280	2.316	2.345	2.610	2.673	2.196
Totale sovvenzioni	2.757	3.043	2.678	2.551	3.245	3.701	3.978	4.465	3.975	3.160

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

Da quest'ultima tavola emerge che, negli anni consuntivati, la forma di trasferimento finanziariamente più rilevante rispetto alle altre, è stata quella attuata attraverso i fondi.

Tra questi rileva in particolare il “Fondo per la competitività e lo sviluppo” (Fondo di garanzia per le PMI vigilato dal Ministero dello sviluppo economico), che annualmente riceve pagamenti dal bilancio dello Stato per oltre 1 miliardo di euro e il “Fondo interventi agevolativi alle imprese”. Vengono in evidenza per consistenza anche le risorse pagate al “Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica”, quello per la realizzazione di interventi in favore del sistema autostradale, per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento dell'occupazione giovanile e delle donne e, infine il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura.

TAVOLA 17

STANZIAMENTI INIZIALI NEL BILANCIO DELLO STATO PER I FONDI

(milioni di euro)

Settori d'intervento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fondo competitività e sviluppo e Fondo interventi agevolativi	912	654	525	640	902	948	859	940	386	444
Autotrasporto	31	21	297	421	421	351	263	10	10	236
Ricerca	480	190	211	110	87	63	61	59	57	55
Imprese agricole	35	97	161	147	164	164	151	165	79	25
Fondo opere strategiche - Altre imprese	0	0	0	930	0	0	0	0	0	0
Sistema autostradale	129	129	129	129	129	102	54	0	0	0
Cinema	73	82	54	76	75	73	83	83	83	83
TPL	0	0	0	0	0	0	625	0	0	0
Teatro	0	41	26	41	40	39	41	41	41	40
Settore ferroviario	39	39	33	33	33	33	33	33	18	13
Editoria	24	23	15	9	10	60	37	29	8	8
Altro	93	89	211	8	65	101	44	27	68	30
Totale	1.816	1.364	1.662	2.544	1.926	1.932	2.251	1.387	751	936

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati estratti dal SIRGS-CDC e sistema conoscitivo CONOSCO

TAVOLA 18

PAGAMENTI DEL BILANCIO PER I FONDI: SETTORI DI INTERVENTO

(milioni di euro)

Settori d'intervento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fondo competitività e Fondo interventi agevolativi	2.233	1.341	1.364	1.314	1.331	1.138	1.218
Ricerca	224	363	336	322	290	202	154
Imprese agricole	195	236	158	186	176	153	159
Fondo usura	154	29	144	146	121	112	134
Sistema autostradale	170	129	129	129	129	102	44
Cinema	138	67	79	83	82	82	91
SIMEST	0	0	0	163	150	250	0
Autotrasporto	72	71	40	51	40	84	32
Ambiente	19	319	17	5	0	0	0
Occupazione	25	11	5	2	188	17	54
Teatro	0	28	43	43	42	34	42
Settore ferroviario	41	36	38	29	24	0	23
Editoria	23	22	14	9	10	52	37
Altri	41	98	19	113	66	8	78
Totale pagamenti fondi	3.336	2.752	2.386	2.594	2.650	2.233	2.064

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

Osservazioni conclusive

18. L'analisi ha evidenziato quali siano gli spazi effettivi per una eventuale razionalizzazione della spesa statale per trasferimenti alle imprese.

Gli importi trasferiti rispondono in prevalenza a precise strategie di intervento in determinati rilevanti settori e, pertanto, un eventuale ridimensionamento imporrebbe a monte una revisione del perimetro e della portata dell'intervento pubblico.

Ciò non vale soltanto per i contratti di servizio e più in generale per i trasferimenti alle società di servizio pubblico. Come già ricordato, buona parte dei trasferimenti alle imprese diverse dalle società di servizio è ora costituita, infatti, da agevolazioni fiscali, i cui beneficiari mutano negli anni in ragione di scelte di "fiscalità generale". Inoltre, anche nell'ambito dei contributi in senso stretto, è evidente la tendenza a mantenere predominanti forme di incentivo quali le sovvenzioni, destinate in quota prevalente a specifici settori strategici o di interesse nazionale (come le infrastrutture, l'aeronautico

e il marittimo), riducendosi, nel contempo, i contributi in conto interessi e pluriennali, nonché i fondi, in altri termini tutti i trasferimenti diretti ad una platea più generale di destinatari ovvero gli incentivi in senso stretto.

Va, in ogni caso, rilevato che, al netto delle sovvenzioni destinate a settori strategici, l'importo complessivo degli stanziamenti previsti quali contributi alle imprese diverse dalle società di servizio pubblico (comprensivo delle sovvenzioni residue, dei fondi e dei contributi pluriennali e per interessi), ammonta mediamente per il triennio 2016-2018 a 2,8 miliardi (8,5 miliardi cumulati nel triennio).

Pertanto, sempreché non si intenda estendere una eventuale politica di contenimento agli specifici settori sopraindicati, la massa residua, possibile oggetto di ulteriori tagli, risulta essere di dimensioni limitate. Inoltre, tale possibilità andrebbe comunque verificata, avendo riguardo alle obbligazioni sottostanti, nonché, in particolare per i fondi, alla sussistenza di vincoli di attuazione dei programmi comunitari, sottratti alle scelte nazionali di revisione della spesa.

LA SPESA PER PREVIDENZA E ASSISTENZA

1. Le riforme avviate negli anni novanta hanno inteso dare una risposta in termini di sostenibilità finanziaria ed equità intergenerazionale al finanziamento della spesa previdenziale, a fronte degli effetti del progressivo invecchiamento della popolazione. Ciò ha consentito di ricondurre tale voce di spesa, ma anche quella per prestazioni sociali nel loro complesso, su andamenti di lungo periodo che ne confermano la sostenibilità. Un risultato che pone l'Italia in una posizione di vantaggio rispetto alla gran parte degli altri paesi europei.

Negli anni della crisi, tuttavia, per le sue stesse caratteristiche, che la rendono solo lentamente e indirettamente influenzata dalla perdita di reddito e dalla stagnazione della produttività (riflettendo infatti fenomeni demografici ed economici di lungo periodo), la spesa pensionistica è andata crescendo sia in rapporto al Pil che rispetto agli altri programmi di intervento pubblico. Ciò ha spinto ad adottare provvedimenti correttivi ed interventi che hanno inciso sul ridisegno complessivo.

L'analisi svolta in questo capitolo del Rapporto mira a fornire elementi di valutazione sulla dinamica della spesa negli anni della crisi in Italia e negli altri Paesi europei; ripercorrere le principali misure assunte in questi anni, soprattutto a fronte delle necessità poste dal riequilibrio finanziario; valutare l'impatto di tali misure attraverso un esame delle prestazioni rese; e, infine, interrogarsi sulle questioni rimaste aperte superata la fase di crisi. All'uscita di un periodo così contrastato occorre, infatti, soffermarsi sulla coerenza e sull'adeguatezza del sistema pensionistico così come è stato ridisegnato, valutando sia la sostenibilità finanziaria che quella sociale della costruzione realizzata. Ma occorre anche considerare i rischi che l'evoluzione del sistema economico e produttivo pone al sistema pensionistico, domandandosi quali eventuali aggiustamenti possano essere apportati a regole e requisiti pensionistici per favorire la crescita dell'economia italiana.

LA SPESA PER PREVIDENZA E ASSISTENZA TRA IL 2007 E IL 2014

2. Fra il 2007 e il 2014, la spesa per la previdenza si è rivelata la più dinamica fra le uscite correnti al netto degli interessi¹ (ripartite per settore di intervento nel grafico 1), seguite da quelle connesse all'assistenza, sospinte dalle misure intraprese a partire dal 2009 a sostegno delle famiglie (bonus famiglie e *social card*)². Tutte le altre spese, compresa quelle per la sanità, mostrano un profilo sostanzialmente stabile in termini

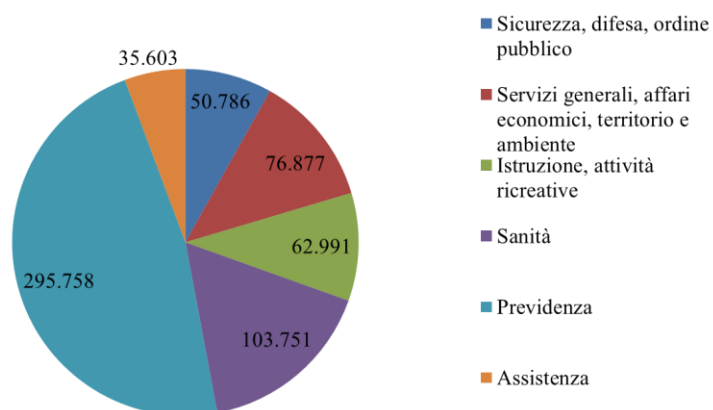
¹ Per mettere a confronto fino agli anni più recenti l'andamento della spesa per prestazioni sociali con la spesa corrente destinata alle altre funzioni dell'intervento pubblico. Così come definite dalla classificazione COFOG, *Classification of the Functions of Government*, abbiamo costruito un aggregato composto dai consumi finali della PA distinti per funzione, al netto di assistenza e sanità, e dalla spesa per prestazioni sociali. L'aggregato ottenuto approssima per difetto l'intera spesa corrente della PA al netto della spesa per interessi ed è pari nel 2014 a circa 626 miliardi. Nel grafico 1 si riporta una ripartizione di tale aggregato nei principali settori di intervento. Le aree di intervento più ampie sono quelle dalla previdenza, con 295.758 milioni di euro, e della sanità, con 103.751 milioni. Seguono poi le spese per servizi generali, affari economici, territorio e ambiente, con 76.877 milioni di euro, l'istruzione, con 62.991 milioni, la sicurezza, difesa e ordine pubblico, con 50.786 milioni, e in ultimo dalla assistenza con 35.603 milioni.

² Tale voce di spesa è tuttavia al netto del bonus introdotto dal DL 66/2014 per un importo complessivo effettivo di 5.850 milioni di euro.

nominali a partire dal 2008. L'unica eccezione riguarda la fortissima tendenza al declino della spesa per l'istruzione (grafico 2).

GRAFICO 1

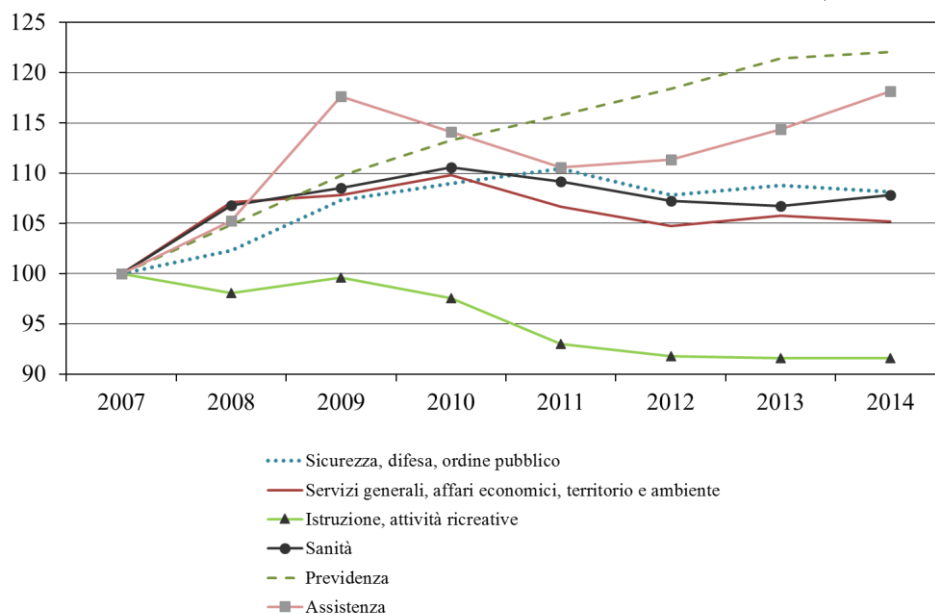
PRESTAZIONI SOCIALI E CONSUMI FINALI PER FUNZIONI – 2014



Fonte: Istat, Conti della PA, serie storiche, 1995-2014

GRAFICO 2

PRESTAZIONI SOCIALI E CONSUMI FINALI PER FUNZIONI A PREZZI CORRENTI (2007=100)

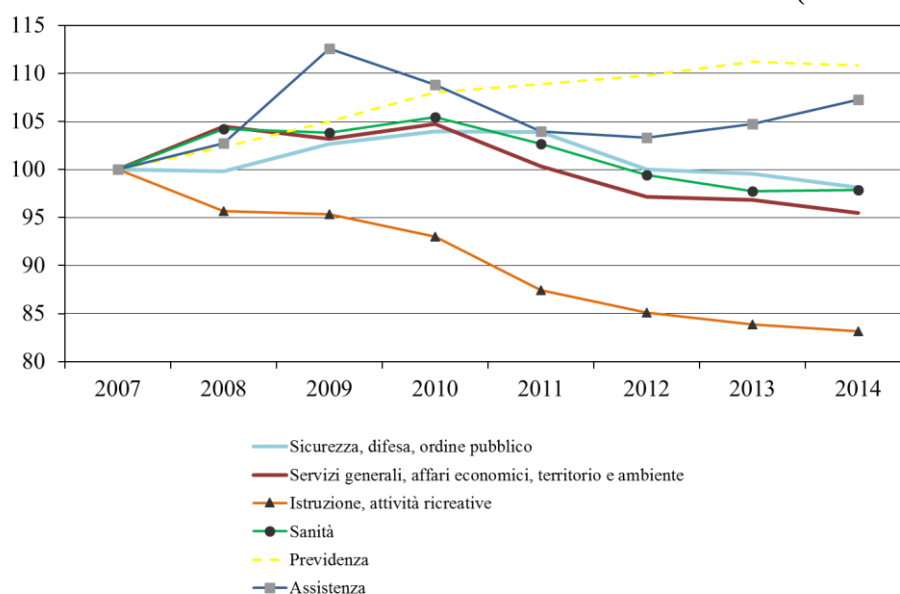


Fonte: Istat, Conti della PA, serie storiche, 1995-2014

La ricomposizione della spesa a favore soprattutto della previdenza e a discapito principalmente dell'istruzione è ancora più evidente quando si considera il profilo temporale delle spese a prezzi costanti (grafico 3). La spesa per previdenza e quella per assistenza sono le uniche che aumentano in tutto il periodo. Tutte le altre registrano nel 2014 un livello inferiore a quello del 2007, in seguito ad una sensibile riduzione del loro valore reale, concentratasi tra il 2010 e il 2014. Il ridimensionamento della spesa per l'istruzione è particolarmente evidente ed è pari ad oltre il quindici per cento in termini reali.

GRAFICO 3

PRESTAZIONI SOCIALI E CONSUMI FINALI PER FUNZIONE A PREZZI COSTANTI (2007=100)



Fonte: Istat, Conti della PA, serie storiche, 1995-2014

La crescita della spesa per la protezione sociale va dunque in controtendenza rispetto all'andamento delle altre principali voci di spesa corrente. Questo andamento, come si vedrà meglio più avanti nell'analisi di dettaglio delle componenti, è da imputare in parte all'andamento inerziale della spesa per pensioni - sospinta da fattori demografici di lungo periodo e da determinanti economiche che si riferiscono a periodi quando la crescita della produzione e delle retribuzioni era molto superiore - e per il resto all'aumento della spesa per ammortizzatori sociali (si pensi all'esplosione della cassa integrazione in deroga) e per il sostegno alla povertà, in risposta alla crisi iniziata a partire dagli ultimi mesi del 2008. Contemporaneamente le altre voci di spesa si sono sensibilmente contratte: rispetto al 2007 quelle per servizi generali, affari economici, territorio e ambiente diminuiscono in valore reale di 3,2 punti percentuali, quelle per sanità del 2,3 per cento; la spesa per l'istruzione si contrae, nello stesso periodo, del 16,1 per cento.

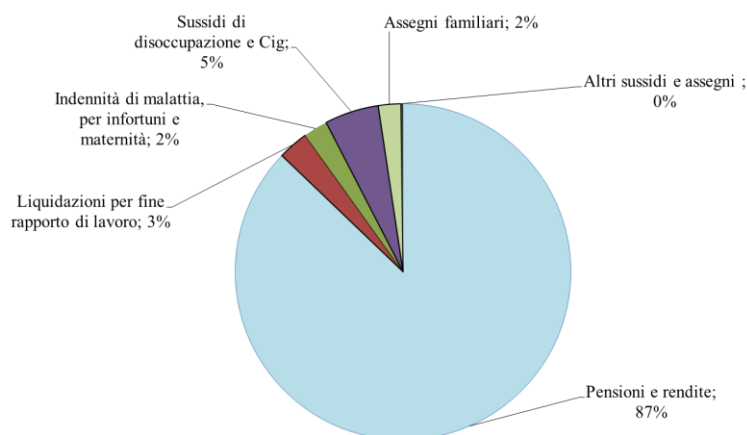
3. La spesa previdenziale nel 2014 è assorbita per l'87,2 per cento dalla voce pensioni e rendite³, per il 5,2 per cento dai sussidi per la disoccupazione (Cig e

³ Le rendite si riferiscono alle prestazioni per infortuni da parte di Inail e Ipsema, e costituiscono solo il 2 per cento della voce in cui sono inserite, che comprende le sole pensioni previdenziali. Le pensioni sociali si trovano infatti

indennità di disoccupazione e mobilità). La restante parte si ripartisce per quote intorno al 2 per cento tra liquidazioni per fine rapporto di lavoro, indennità di malattia e maternità e assegni familiari. Del tutto residuale la voce altri sussidi e assegni che comprende gli assegni al terzo figlio erogati dall'INPS (grafico 4).

GRAFICO 4

LA COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA PREVIDENZIALE ANNO 2014

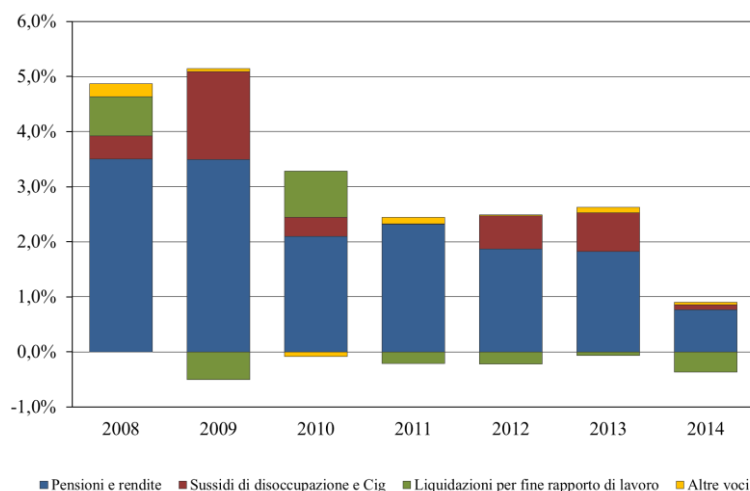


Fonte: Istat, Conti della PA, serie storiche, 1995-2014

Tra il 2007 e il 2014 la spesa previdenziale è cresciuta del 22 per cento, mostrando tassi di variazione annui di circa il 5 per cento nel 2008 e 2009 e poi via via decrescenti. I contributi maggiori all'incremento dell'aggregato sono stati forniti da pensioni, sussidi di disoccupazione e cassa integrazione guadagni e liquidazioni dei dipendenti pubblici (grafico 5).

GRAFICO 5

TASSI DI CRESCITA ANNUI DELLA SPESA PREVIDENZIALE: I CONTRIBUTI DELLE SUE COMPONENTI ANNI 2008-2014



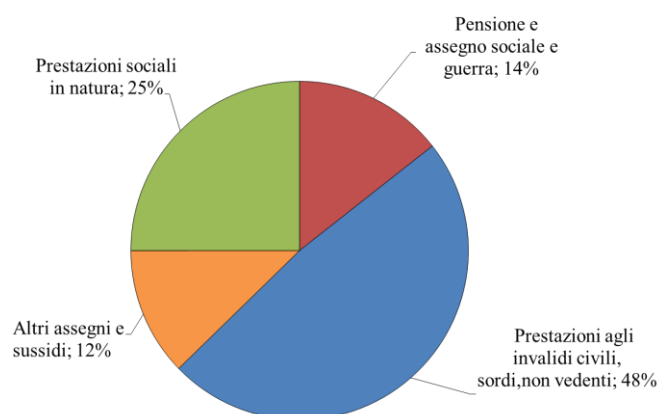
Fonte: Istat, Conti della PA, serie storiche, 1995-2014

nella voce assistenza.

Quest'ultima voce è la più erratica e risente del numero dei dipendenti pensionati. In alcuni anni contribuisce sensibilmente alla crescita dell'aggregato, come nel 2008 e nel 2010. In altri anni fornisce un contributo negativo. A fine periodo il suo valore nominale è circa pari a quello che aveva nel 2007. La voce che invece ha maggiormente accresciuto il suo peso sull'aggregato è quella per sussidi di disoccupazione e Cig. Il suo valore nominale è triplicato in sette anni, passando da poco più di 5 miliardi di euro a 15 miliardi. Il suo contributo alla crescita dell'aggregato è particolarmente ampio negli anni iniziali della crisi, quando c'è stato un ricorso massiccio alla cassa integrazione in deroga. Negli anni successivi la spesa permane su livelli elevati sia per la persistenza della disoccupazione, sia per effetto della riforma degli ammortizzatori sociali⁴.

4. La spesa per l'assistenza risulta molto concentrata: nel 2014, alle invalidità civili va il 48 per cento delle risorse, mentre la restante quota è suddivisa tra pensioni di guerra e sociali e altri interventi.

GRAFICO 6

LA COMPOSIZIONE DELLA SPESA PER L'ASSISTENZA
ANNO 2014

Fonte: Istat, Conti della PA, serie storiche, 1995-2014

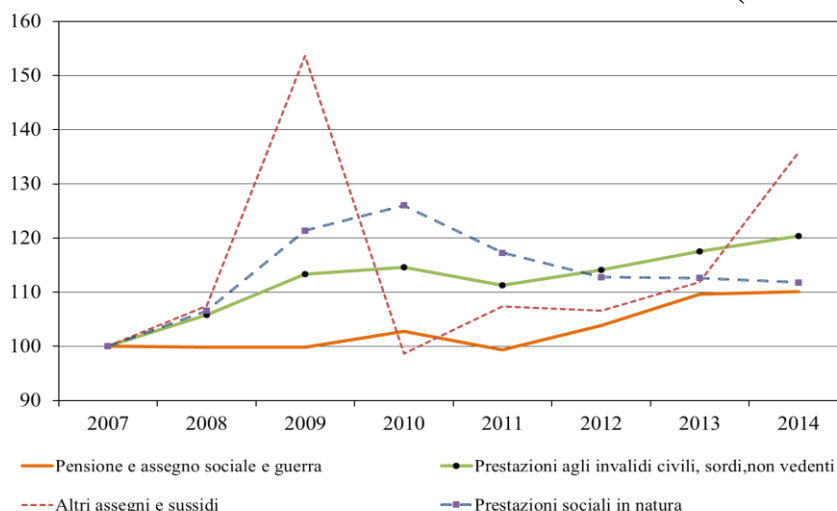
Va considerato, tuttavia, che gli andamenti della spesa assistenziale nel tempo mostrano delle forti oscillazioni in risposta alla crisi. Nel 2009, ad esempio, aumenta la spesa per la voce altri assegni e sussidi, in cui sono comprese l'assistenza dei comuni agli indigenti e le prestazioni sociali in natura. Nel primo caso, il livello di spesa, pari nel 2008 a 3.453 milioni, cresce a 4.936 milioni nel 2009.

La tendenza all'aumento delle prestazioni sociali in natura, in particolare dei beni e servizi in campo assistenziale acquistati sul mercato, si inserisce in una più generale tendenza alla forte crescita negli anni più recenti della spesa per acquisti delle Amministrazioni locali che, nel 2014, assorbono l'81,9 per cento del totale degli acquisti effettuati dall'amministrazione pubblica.

⁴ Ci si riferisce alla legge di riforma del mercato del lavoro, legge numero 92 del 2012, che ha, tra l'altro, introdotto l'ASPI e ha modificato i preesistenti strumenti di sostegno alla disoccupazione (indennità di disoccupazione, di mobilità etc.) ampliando la platea degli aventi diritto e la durata degli strumenti.

GRAFICO 7

L'ANDAMENTO DELLE COMPONENTI DELLA SPESA PER L'ASSISTENZA (2007=100)



Fonte: Istat, Conti della PA, serie storiche, 1995-2014

La spesa per protezione sociale in Europa durante la crisi⁵

5. La spesa sociale è aumentata nel periodo della crisi non solo in Italia, ma anche negli altri paesi europei. Il confronto tra i dati nazionali, tuttavia, mette in luce profili temporali ben distinti. Per un gruppo di paesi l'incremento è temporaneo, e la spesa ritorna ai livelli pre-crisi nell'arco di pochi anni. Nel resto dei paesi, fra cui l'Italia, la spesa sociale rimane al livello raggiunto nel momento peggiore della crisi.

TAVOLA 1

SPESA PER LA PROTEZIONE SOCIALE PER FUNZIONI IN % DEL PIL
(CLASSIFICAZIONE COFOG)

	2007	2009	2012
Germania	19,4	21,3	19,4
Spagna	13,1	16,4	17,7
Francia	21,9	23,9	24,4
Italia	18,1	20,4	21,0
Svezia	21,1	22,9	21,4
Regno Unito	15,0	17,6	18,0

Fonte: Banca dati Eurostat, *General Government expenditure by function*,

Il confronto dei livelli di spesa per la protezione sociale in diversi anni (2007, 2009, 2012), mostra il ridursi delle differenze tra paesi all'interno di una generalizzata tendenza all'aumento della spesa sociale sul Pil nel momento dell'esplosione della

⁵ L'esame è condotto guardando ai principali paesi Germania, Francia, Regno Unito e Spagna a cui si è aggiunta la Svezia, che ha realizzato una riforma previdenziale simile a quella italiana. Il confronto viene condotto utilizzando dati delle statistiche armonizzate dell'Eurostat sulla protezione sociale.

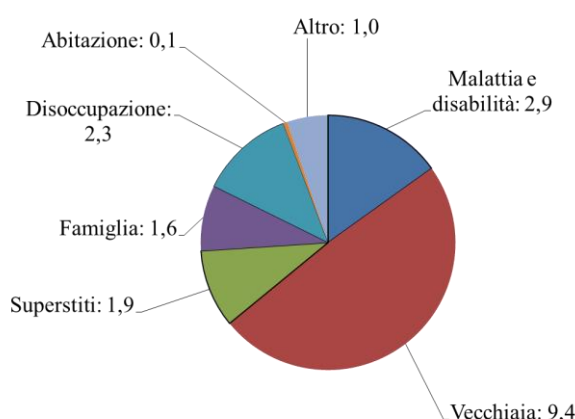
crisi. Tutti i Paesi osservati aumentano la spesa di circa due punti tra il 2007 e il 2009 (tavola 1).

Nel periodo successivo, tuttavia, gli andamenti tornano a differenziarsi: mentre Germania e Svezia recuperano un livello pressoché identico a quello del 2007, Francia, Italia, Spagna e Regno Unito mostrano un ulteriore aumento del livello di spesa rispetto al 2009. Questi esiti differenti sono almeno parzialmente influenzati dai contemporanei andamenti della crescita economica, che è stata particolarmente robusta nel biennio 2010-2011 proprio in Germania e in Svezia.

Ma le differenze tra paesi non si limitano a questo. Anche la composizione della spesa e il profilo segnato negli anni della crisi presentano importanti diversità. In Germania (grafico 8) le funzioni connesse a vecchiaia, superstiti, inabilità⁶ comportano una spesa di circa il 14 per cento del Pil, oltre i tre quarti della spesa complessiva per protezione sociale. Il resto si concentra su disoccupazione (2,3 per cento) e famiglia (1,6 per cento).

GRAFICO 8

LA SPESA SOCIALE IN PERCENTUALE DEL PIL IN GERMANIA - ANNO 2012



Fonte: Banca dati Eurostat, *General Government expenditure by function*.

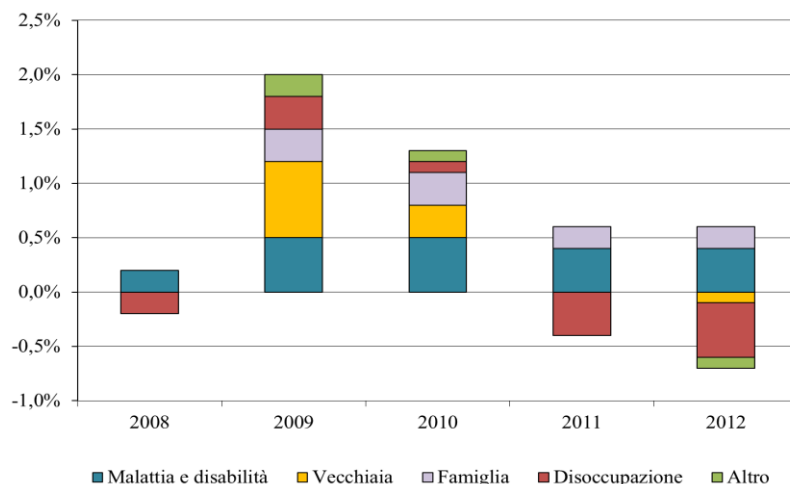
Negli anni della crisi tutte le principali componenti della spesa sociale mostrano un incremento (grafico 9). Tuttavia, mentre per alcune di esse (malattia e disabilità, famiglia) l'incremento mostra un carattere persistente, altre, invece, hanno un andamento fortemente correlato al ciclo economico interno. L'incidenza sul prodotto delle spese per vecchiaia, per esempio, sale nel 2009, quando si registra una perdita di Pil, ma poi ritorna ai livelli iniziali a partire dal 2010. Lo stesso avviene per le spese a sostegno dei disoccupati: in questo caso, nel biennio 2011-2012 si ha addirittura una riduzione del loro peso sul prodotto. In definitiva, a fine periodo di osservazione la

⁶ L'assicurazione per la malattia e gli infortuni professionali riveste un ruolo di assoluto rilievo in Germania, sia per l'estensione degli individui assicurati, sia per l'insieme di prestazioni garantite. Sono obbligatoriamente assicurati tutti i lavoratori dipendenti, nonché tutti gli studenti di ogni ordine e grado. Si calcola che nel 2012 risultavano assicurate oltre 76 milioni di persone. Si veda Commissione Europea, *"I diritti di previdenza sociale in Germania"*, Luglio 2012.

spesa per protezione sociale complessiva ritorna al livello del 2007 grazie ad una marginale ricomposizione a favore delle spese per inabilità, e a svantaggio di quelle per disoccupazione.

GRAFICO 9

VARIAZIONI DELL'INCIDENZA SUL PIL DELLE COMPONENTI DELLA SPESA SOCIALE
GERMANIA, VARIAZIONI RISPETTO AL 2007

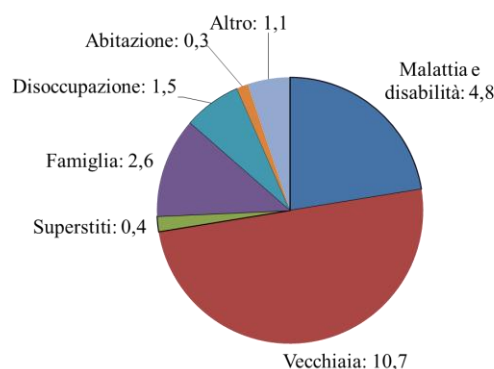


Fonte: Banca dati Eurostat, General Government expenditure by function.

La spesa per protezione sociale in Svezia mostra una composizione piuttosto simile a quella tedesca (grafico 10), anche se il suo peso complessivo sul prodotto è superiore di un paio di punti percentuali, 21.4 contro 19.4 per cento. Anche in Svezia le funzioni connesse a vecchiaia, superstiti, inabilità e malattia sono quelle predominanti e assorbono i tre quarti della spesa sociale. Nell'ambito di questo vasto aggregato, dominato dalla componente protezione di anziani e inabili al lavoro, la Svezia si distingue dalla Germania per una incidenza estremamente ridotta della spesa a favore dei superstiti, compensata da un peso molto maggiore di quella per inabilità. Il minore onere degli interventi a favore dei superstiti si spiega con il carattere opzionale, a discrezione del lavoratore, di questo tipo di copertura assicurativa. Per il resto, gli interventi a favore di famiglia e disoccupati attraggono la maggiore quantità di risorse.

GRAFICO 10

LA SPESA SOCIALE IN PERCENTUALE DEL PIL IN SVEZIA – ANNO 2012

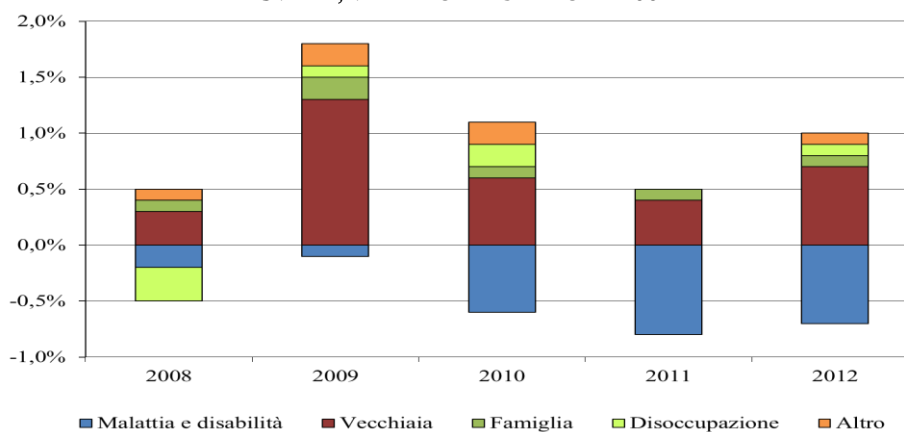


Fonte: Banca dati Eurostat, *General Government expenditure by function*.

Anche nelle dinamiche delle componenti di spesa nel periodo di osservazioni si notano delle analogie tra Svezia e Germania. La spesa per disoccupazione si accresce nell'anno della recessione, ma poi ritorna ai livelli iniziali nel biennio successivo (grafico 11).

GRAFICO 11

VARIAZIONI DELL'INCIDENZA DEL PIL DELLE COMPONENTI DELLA SPESA SOCIALE
SVEZIA, VARIAZIONI RISPETTO AL 2007



Fonte: Banca dati Eurostat, *General Government expenditure by function*.

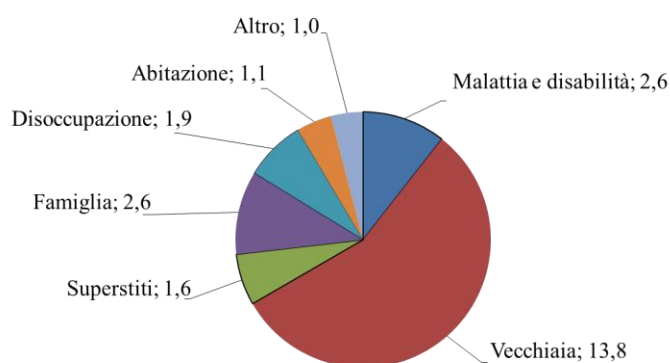
Il riassorbimento della spesa, favorito da una crescita decisamente robusta nel 2010-2011, è evidente per quanto riguarda la disoccupazione e anche per l'aggregato residuale, che comprende le prestazioni in denaro e natura a favore degli individui in condizioni di disagio sociale. Per la spesa pensionistica, il riassorbimento dell'espansione iniziale è solo parziale. Va tuttavia notata la consistente riduzione della spesa per inabilità e malattia a partire dal 2010 in seguito all'introduzione di una maggiore severità nei requisiti di accesso ai programmi di intervento. Non è da escludere che il minore ricorso a pensioni di inabilità sia stato compensato da un

maggiore utilizzo del pensionamento di vecchiaia, e che l'espansione della spesa pensionistica sia dovuta, quindi, ad una ricomposizione della spesa complessiva, che comunque nel suo complesso ritorna ad un livello molto prossimo a quello del 2007.

E' la Francia ad avere il peso della spesa sociale complessiva più elevato fra i sei paesi osservati (24,4 per cento nel 2012). Anche in questo paese, tuttavia, le tre funzioni prevalentemente rivolte agli anziani, vecchiaia, superstiti, malattia e disabilità, assorbono i tre quarti della spesa sociale, esattamente come in Germania e Svezia (grafico 12). L'elemento distintivo delle politiche sociali francesi è rappresentato dal significativo peso dell'intervento riguardante la casa, che incide per oltre l'uno per cento del Pil.

GRAFICO 12

LA SPESA SOCIALE IN PERCENTUALE DEL PIL IN FRANCIA – ANNO 2012

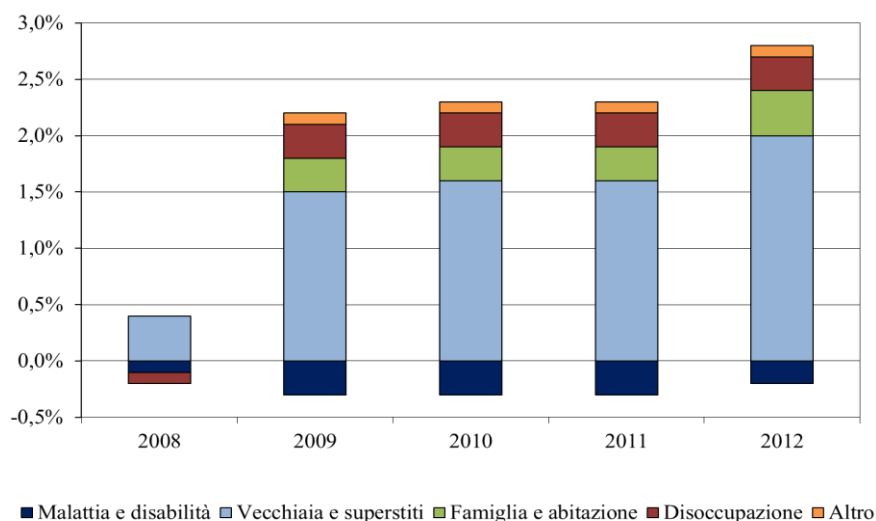


Fonte: Banca dati Eurostat, General Government expenditure by function.

Tanto la composizione della spesa francese è simile a quella tedesca e svedese, quanto il profilo temporale delle componenti è diverso (grafico 13). Ciò che distingue la dinamica della spesa francese non è il balzo di tutte le componenti nell'anno della crisi, il 2009, ma la loro persistenza nel tempo. Pensioni, sussidi di disoccupazione, assegni a sostegno delle famiglie non mostrano alcun segnale di riassorbimento dopo l'anno della crisi. La ripresa economica nel 2010-2011 è stata meno vivace in Francia rispetto a Germania e Svezia, e questo può avere contribuito ad aggravare il peso della spesa sociale sul prodotto; tuttavia anche la caduta del Pil nel 2009 è stata meno severa in Francia che negli altri due paesi. I dati francesi sembrano, dunque, mostrare l'emergere di uno squilibrio strutturale della spesa pensionistica, i cui effetti sono aggravati dall'assenza nel sistema pensionistico francese di un meccanismo automatico di contenimento della spesa totale complessiva nel caso in cui evidenzi una divaricazione tra andamento delle uscite e quello delle entrate. Meccanismi automatici esistono, invece, sia in Germania che in Svezia.

GRAFICO 13

VARIAZIONI DELL'INCIDENZA SUL PIL DELLE COMPONENTI DELLA SPESA SOCIALE
FRANCIA, VARIAZIONI RISPETTO AL 2007



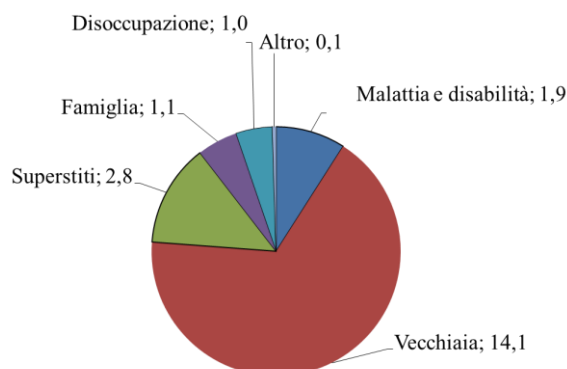
Fonte: Banca dati Eurostat, General Government expenditure by function.

La composizione della spesa sociale dell'Italia, come è ben noto, si caratterizza per un forte squilibrio a favore delle prestazioni destinate in prevalenza agli anziani: vecchiaia, superstiti, malattia e disabilità assorbono oltre il 90 per cento degli interventi di protezione sociale, contro il 75 per cento negli altri paesi (grafico 14). Per il resto, assumono un qualche rilievo solo gli interventi a favore dei disoccupati e delle famiglie.

La crisi ha determinato, come altrove, un balzo delle spese pensionistiche e una rilevante crescita degli interventi a favore dei disoccupati e delle famiglie. Di particolare rilevanza è l'adeguamento della spesa per disoccupazione, come commentato poco sopra, che raddoppia il suo peso rispetto al prodotto e assume una dimensione più prossima a quella degli altri paesi europei. Ma l'attenzione è qui sul profilo temporale, che è molto simile a quello francese (grafico 15). Dopo l'espansione nel momento più duro della crisi, non si nota alcun segnale di riassorbimento. Il contributo che a questa dinamica è venuto dal contemporaneo andamento del Pil è, nel caso italiano, determinante. Tra il 2008 e il 2012 il tasso di crescita medio annuo è stato negativo e pari a - 1,4 per cento. Solo in presenza di una prolungata fase di ripresa della crescita è possibile immaginare un riassorbimento almeno parziale dell'incremento di spesa.

GRAFICO 14

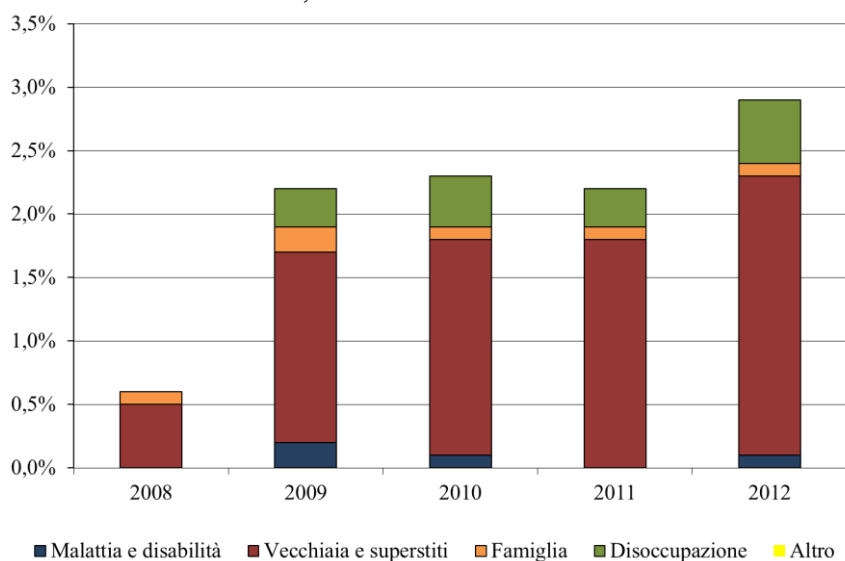
LA SPESA SOCIALE IN PERCENTUALE DEL PIL IN ITALIA – ANNO 2012



Fonte: Banca dati Eurostat, General Government expenditure by function.

GRAFICO 15

VARIAZIONI DELL'INCIDENZA SUL PIL DELLE COMPONENTI DELLA SPESA SOCIALE
ITALIA, VARIAZIONI RISPETTO AL 2007



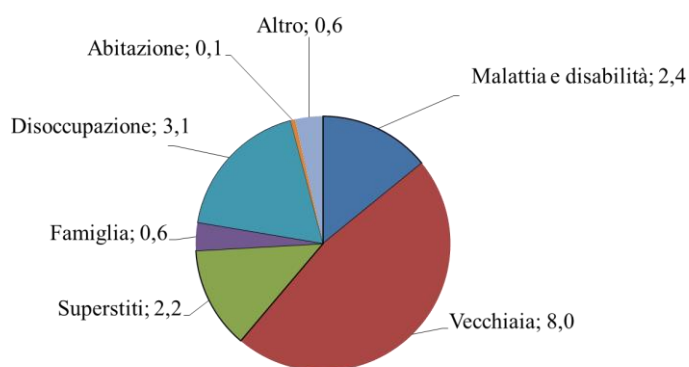
Fonte: Banca dati Eurostat, General Government expenditure by function.

La situazione spagnola è analoga a quella francese e a quella italiana. La composizione della spesa sociale in Spagna mostra, come in Francia, una quota degli interventi prevalentemente destinati agli anziani (vecchiaia, superstiti, malattia e disabilità) impegni quasi i tre quarti della spesa per protezione sociale complessiva (grafico 16), anche se l'ammontare totale della spesa sociale è sensibilmente inferiore

non solo rispetto alla Francia, ma anche a Italia, Germania e Svezia. Il resto degli interventi sociali si concentra sulla spesa per la disoccupazione che raggiunge il 3,1 per cento del Pil, un livello decisamente più alto che negli altri paesi.

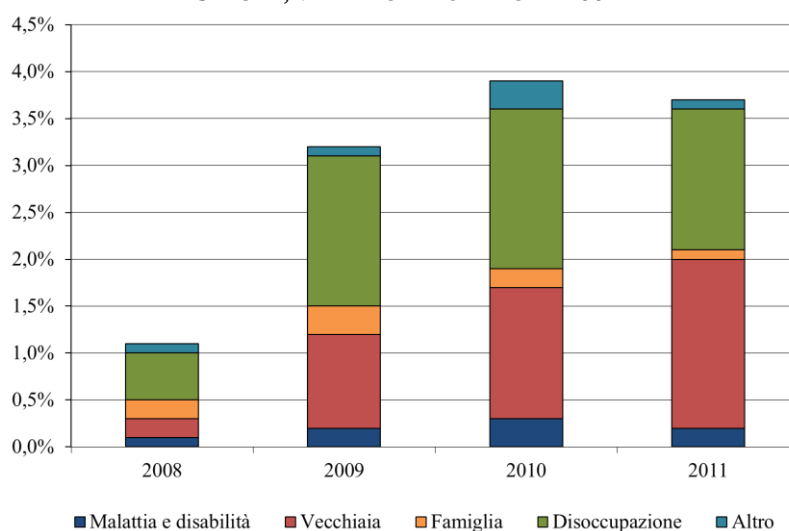
GRAFICO 16

LA SPESA SOCIALE IN PERCENTUALE DEL PIL IN SPAGNA – 2011



Fonte: Banca dati Eurostat, *General Government expenditure by function*.

GRAFICO 17

VARIAZIONI DELL'INCIDENZA SUL PIL DELLE COMPONENTI DELLA SPESA SOCIALE
SPAGNA, VARIAZIONI RISPETTO AL 2007

Fonte: Banca dati Eurostat, *General Government expenditure by function*.

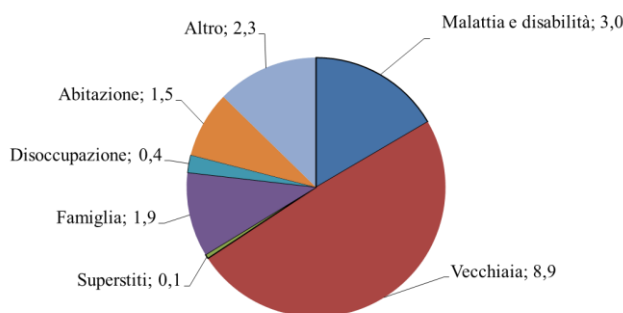
Anche in Spagna, l'espansione della spesa per protezione sociale verificatasi tra il 2008 e il 2009 non dà luogo a nessun riassorbimento successivo (grafico 17), anche perché, come nel caso italiano, il tasso di crescita medio annuo registrato tra 2008 e

2011 è negativo, e pari a poco più del – 1 per cento. Il maggiore contributo all’espansione viene dai sussidi di disoccupazione, il cui peso sul Pil raddoppia in cinque anni.

Il Regno Unito, infine, mostra una composizione della spesa sociale meno sbilanciata a favore degli interventi prevalentemente destinati agli anziani. La somma dei programmi per vecchiaia, superstiti, malattia e disabilità pesa per i due terzi della spesa per protezione sociale (grafico 18), che a sua volta ammonta al 18 per cento del Pil, un livello piuttosto basso rispetto agli altri paesi, esclusa la Spagna. Come è noto il sistema pensionistico britannico poggia principalmente sul secondo pilastro obbligatorio, affiancato da una pensione pubblica di base minima garantita, e questo spiega la diversa composizione della spesa per protezione sociale. Rispetto agli altri paesi europei, hanno un peso significativamente maggiore il sostegno finanziario diretto e la fornitura di servizi in favore degli individui in condizioni di disagio sociale (2,3 per cento), come pure i sussidi alle spese per l’abitazione (1,5 per cento),

GRAFICO 18

LA SPESA SOCIALE IN PERCENTUALE DEL PIL NEL REGNO UNITO - ANNO 2012

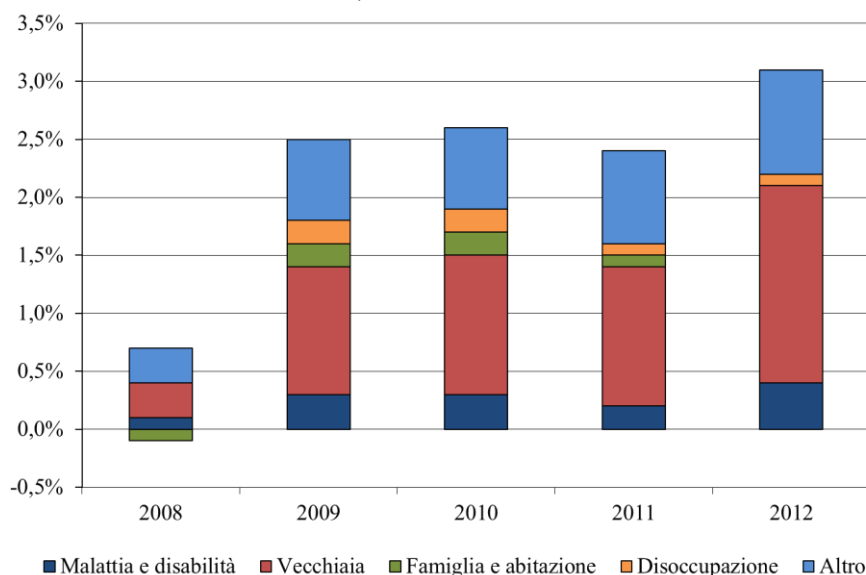


Fonte: Banca dati Eurostat, General Government expenditure by function.

Nonostante la minore distorsione a favore delle spese per vecchiaia e disabilità, anche nel Regno Unito la crisi provoca un aumento sensibile di queste spese che non viene successivamente riassorbito (grafico 19). Un profilo simile assumono sia le spese per disoccupazione, che quelle dirette a contrastare le situazioni di disagio sociale. Anche nel caso del Regno Unito, l’assenza di crescita economica ha pesato sensibilmente su questi andamenti. Dal 2008 al 2012 il tasso medio annuo di crescita del Regno Unito è stato prossimo allo zero.

GRAFICO 19

VARIAZIONI DELL'INCIDENZA SUL PIL DELLE COMPONENTI DELLA SPESA SOCIALE
REGNO UNITO, VARIAZIONI RISPETTO AL 2007



Fonte: Banca dati Eurostat, General Government expenditure by function.

Le previsioni di spesa a lungo termine

6. La spesa previdenziale e assistenziale italiana si è accresciuta sensibilmente negli anni della crisi, e ciò accomuna l'Italia ad altri paesi europei che hanno subito negli ultimi anni una crescita economica ridotta o addirittura mediamente negativa. L'avvio di una fase prolungata di crescita economica in Europa emerge come una condizione indispensabile per riportare sotto controllo le spese nazionali per la protezione sociale.

Ma il giudizio sulla sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale non può essere limitato all'analisi dell'impatto esercitato dalla crisi. Il processo di invecchiamento della popolazione europea pone, infatti, una sfida di lungo periodo al sistema economico europeo nel suo complesso, e in particolare ai sistemi nazionali di protezione sociale. Per questo occorre estendere l'orizzonte dell'analisi e astrarre dalle pur fondamentali dinamiche della crescita attuale dell'economia europea. È esattamente questo ciò che viene periodicamente portato a termine dalla Commissione europea⁷ sulla base di una metodologia e di una serie di assunzioni concordate e condivise.

Le proiezioni sull'andamento della spesa previdenziale (tavola 2) nei prossimi anni, in alcuni paesi europei, mostra che l'Italia, insieme alla Francia, sarebbe uno dei paesi più virtuosi, con una riduzione di circa due punti nel periodo 2013-2060. All'opposto, la Germania registrerebbe una sostanziosa crescita in rapporto al Pil (+2,8 per cento), mentre il Regno Unito, Spagna e Svezia conserverebbero una sostanziale invarianza⁸. Il livello di spesa pensionistica italiano rimane comunque il più elevato fra

⁷ European Commission, DG for Economic and Financial Affairs; The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060); *European Economy* 3/2015.

⁸ La Francia è stata costretta ad adottare una riforma del sistema pensionistico in più riprese, prima nel 2010 e poi di nuovo nel 2012. L'obiettivo è stato quello di ritardare progressivamente l'età di pensionamento in base all'età degli assicurati e in relazione all'invecchiamento della popolazione. È stata anche tutelata la possibilità di un

quelli osservati (15,7 per cento sul Pil, nel 2013), ma a fine periodo non si discosta molto da quello della Francia e della Germania (13,8 per l'Italia e 12,7 e 12,1 rispettivamente Germania e Francia).

Per quanto riguarda la spesa per l'assistenza ai non autosufficienti (tavola 2), l'Italia parte da un livello che è tra i più bassi tra paesi osservati (1,8 per cento), ma nel periodo di previsione registra una crescita di un punto percentuale. Il paese che più riesce a contenerne l'incremento (+0,3) è il Regno Unito, grazie alla estrema selettività del sistema, che garantisce un'assistenza di qualità ma a pochi beneficiari⁹. Al contrario, l'Italia raggiunge un livello di copertura tra i non autosufficienti ultra 65enni che è pari al 97,5 per cento¹⁰ (soprattutto con l'indennità di accompagnamento). Ad un livello completamente diverso dagli altri paesi osservati si colloca la Svezia, con il 3,6 per cento nel 2013, in crescita fino al 5,1 per cento del 2060. Tutti i Paesi osservati mostrano nel periodo di riferimento tassi di incremento molto elevati, pari al 50 per cento per l'Italia e addirittura oltre il 100 per cento nel caso della Germania.

TAVOLA 2

LE PREVISIONI DI SPESA PER PREVIDENZA E ASSISTENZA AI NON-AUTOSUFFICIENTI

	2013	2035	2060
Spesa per pensioni in % del Pil			
Italia	15,7	15,8	13,8
Germania	10,0	12,1	12,7
Francia	14,9	14,2	12,1
Spagna	11,8	11,5	11,0
Svezia	8,9	7,8	7,5
Regno unito	7,7	8,2	8,4
Spesa per assistenza non autosufficienti in % del Pil			
Italia	1,8	2,1	2,7
Germania	1,4	2,1	2,9
Francia	2,0	2,4	2,8
Spagna	1,0	1,4	2,4
Svezia	3,6	4,6	5,1
Regno unito	1,2	1,4	1,5

Fonte: European Commission, The 2015 Ageing Report, European Economy 3/2015.

Le proiezioni offrono, dunque, un quadro rassicurante degli andamenti a lungo termine della spesa previdenziale italiana, quanto meno in relazione alle contemporanee

pensionamento anticipato, sempre in un contorno di anzianità contributiva minima, ma con penalizzazioni molto forti variabili in base all'anno di nascita. Si veda Camera dei Deputati, materiali di legislazione comparata, *“Recenti riforme in materia pensionistica in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, 3 giugno 2013.

⁹ Il Regno Unito è caratterizzato da un sistema di copertura della popolazione molto efficiente dal punto di vista della soddisfazione dei bisogni, ma estremamente selettivo (copertura legata al reddito e alla gravità), infatti si giudica che negli anni futuri si assisterà ad un crescente *gap* tra domanda di prestazioni e soddisfazione di questa domanda. Per un'analisi comparativa dei servizi di welfare in alcuni paesi europei si veda Giovanni Fosti, Elisabetta Notarnicola (a cura di) *“Il Welfare e la Long Term Care in Europa Modelli istituzionali e percorsi degli utenti”*, Egea-Bocconi, Milano 2014.

¹⁰ Si veda Fosti G.- Notarnicola E. 2014, op.cit.

proiezioni che si delineano per gli altri paesi europei. Per quanto gli esercizi di proiezioni assumano una importanza cruciale per la valutazione comparativa delle conseguenze di lungo periodo delle politiche di protezione sociale, non vanno tuttavia considerate come attendibili previsioni sugli andamenti futuri delle spese. Le proiezioni, infatti, non sono attese ragionevoli, ma risultati computazionali ancorati al quadro delle assunzioni sottostanti. È quindi utile sottolineare che la crescita media annua del Pil è ipotizzata pari all'1,4 per cento tra il 2013 e il 2060, con una fase di convergenza verso questo valore piuttosto breve, e che si conclude già nel 2020. A questo risultato contribuiscono, oltre che una consistente ripresa della produttività totale dei fattori, un aumento del tasso di occupazione europeo tra i 15 e i 64 anni del 5,4 per cento, e del 16,8 per cento tra i 55 e i 64 anni, e un flusso netto di immigrazione di oltre un milione di individui l'anno nell'Unione europea. Si tratta quindi di ipotesi piuttosto forti, il cui impatto sulle proiezioni è messo in luce dall'analisi di sensitività, i cui risultati sono altrettanto netti: una riduzione dello 0,2 per cento della crescita della produttività totale dei fattori provocherebbe un aggravamento della spesa pensionistica pari allo 0,5 per cento nell'intera Unione, e attorno allo 0,7 per cento in Italia. Una riduzione del 20 per cento dei flussi migratori incrementa la spesa europea di un ulteriore 0,2 per cento. In conclusione, se le riforme attuate in Italia sono state profonde ed efficaci, i fattori di rischio per la sostenibilità della spesa previdenziale non sono trascurabili.

LE PRINCIPALI INNOVAZIONI NORMATIVE

7. Gli ultimi profondi mutamenti della normativa pensionistica italiana sono quelli introdotti nel biennio 2010-2011. In questo breve arco temporale, si sono succeduti in materia almeno quattro significativi interventi del legislatore. Le nuove norme si sono sovrapposte alle precedenti in modo a volte disordinato. Alcune regole sono state più volte modificate nel giro di pochi mesi. Tuttavia, in seguito a questi ripetuti interventi, il quadro normativo è stato riordinato e si è portato a compimento un ciclo ventennale di riforma avviato nel 1992-1995 e proseguito nel 2004-2007.

7.1. Gli interventi normativi nel biennio 2010-2011: il completamento di un ciclo ventennale di riforme. Alla fine di questo ciclo ventennale abbiamo un sistema pensionistico profondamente diverso da quello preesistente, che era a sua volta il frutto di un altro ciclo di riforma, questa volta trentennale¹¹, che si era esteso dal 1946 al 1976. Mettendo a confronto il vecchio sistema di regole con il nuovo emergono le seguenti linee di riforma:

- il metodo di calcolo delle nuove pensioni è basato sui contributi versati nel corso dell'intera carriera lavorativa e non più sull'anzianità lavorativa e il salario degli ultimi anni;
- i trattamenti pensionistici, una volta determinati, sono indicizzati ai soli prezzi e non più anche alle retribuzioni;
- l'accesso al pensionamento di anzianità è stato fortemente limitato;

¹¹ Per una ricostruzione storica della nascita e dell'evoluzione del sistema pensionistico italiano si veda Maurizio Ferrera, Valeria Fargion, Matteo Jessoula, *Alle radici del Welfare all'Italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*; Venezia: Marsilio Editori; 2012.

- i requisiti per il pensionamento di vecchiaia, così come quelli per il pensionamento di anzianità, sono stati uniformati e innalzati per tutti i lavoratori e le lavoratrici e sono stati legati alle variazioni di un indicatore demografico della speranza di vita.

Prima di queste innovazioni, erano previsti tre canali di pensionamento:

- quello di vecchiaia a 65 anni per gli uomini e 60 anni per le donne del settore privato; per le donne impiegate nella pubblica amministrazione era stato stabilito nel 2009 un innalzamento del requisito di età a 65 anni, attuato tramite un lungo e graduale periodo di convergenza che avrebbe avuto termine nel 2018;
- quello di anzianità contributiva al raggiungimento dei 40 anni di versamenti;
- quello, infine, di anzianità anagrafica con il cosiddetto sistema delle quote introdotto nel 2007: nel 2013, quando il sistema delle quote sarebbe a regime, sarebbe stato possibile pensionarsi a 62 anni con 35 anni di contributi per i dipendenti, cioè a quota 97, e a 63 anni e 35 anni di contributi per gli autonomi.

Riquadro 1 – Gli interventi normativi del biennio 2010-2011

L'intervento sulla normativa pensionistica realizzato nel 2010 ha rappresentato una vera e propria mini riforma del sistema previdenziale¹². Le misure previste, infatti, introducevano tre principali modifiche ai requisiti anagrafici e contributivi per il pensionamento:

- un nuovo regime della decorrenza per i trattamenti pensionistici; riordinando e unificando le regole precedenti, si stabiliva un ritardo costante tra maturazione dei requisiti pensionistici e decorrenza del trattamento. Il ritardo era pari a 12 mesi per i lavoratori dipendenti e a 18 mesi per i lavoratori autonomi (le cosiddette “finestre scorrevoli”);
- a partire dal 2015, i requisiti di età per il pensionamento di vecchiaia e di anzianità anagrafica dovevano essere adeguati alle variazioni della speranza di vita a 65 anni;
- il processo di innalzamento a 65 anni del requisito di età per il pensionamento di vecchiaia delle donne impiegate nella pubblica amministrazione veniva bruscamente accelerato e portato a termine entro il 2012.

Nella seconda metà del 2011 si sono resi necessari ben due interventi di correzione all'andamento tendenziale dei conti pubblici, che condividevano l'obiettivo di ricondurre in pareggio nel 2014 il bilancio del settore pubblico¹³. In questo ambito vengono definite misure di contenimento della spesa previdenziale, alcune delle quali volte ad incidere in maniera strutturale sui requisiti di pensionamento, altre tese a ridurre l'evasione e l'elusione contributiva, ed infine misure volte unicamente a rallentare nel breve periodo la crescita della spesa previdenziale, come il blocco dell'indicizzazione, o a reperire velocemente risorse, come nel caso del contributo di solidarietà sui trattamenti d'importo più elevato.

I principali interventi erano:

- il progressivo innalzamento del requisito anagrafico per il pensionamento di vecchiaia delle lavoratrici del settore privato fino a raggiungere nel 2026 la piena convergenza con i requisiti validi sia per gli uomini che per le donne impiegate nella pubblica amministrazione;
- l'anticipo dal 2015 al 2013 del primo adeguamento dei requisiti anagrafici per il pensionamento alle variazioni della speranza di vita a 65 anni; i successivi adeguamenti avrebbero dovuto essere triennali;
- il progressivo aumento di tre mesi tra il 2012 e il 2014 del ritardo tra maturazione e decorrenza delle pensioni di anzianità contributiva;
- l'introduzione di un contributo di solidarietà su tutti i trattamenti pensionistici che superano i 90-150 mila euro annui fino al 2014;
- la modifica al meccanismo di indicizzazione delle pensioni per il biennio 2012-2013. Viene ridotta l'indicizzazione per le pensioni superiori a 3 volte il trattamento minimo Inps, viene totalmente annullata per quelle superiori a 5 volte il trattamento minimo;
- l'estensione anche al personale della scuola, che ne era stato escluso in precedenza, del nuovo regime della decorrenza, che obbliga all'attesa di un anno prima di poter andare in pensione una volta maturati i requisiti (“finestre scorrevoli”).

A fine 2011 l'accelerazione della crisi finanziaria e il repentino cambio dell'esecutivo conducono in

¹² Vedi il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con la legge 122 del 30 luglio 2010.

¹³ Vedi il decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con la legge 111 del 15 luglio 2011, e il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con la legge 148 del 14 settembre 2011.

pochissimi giorni all'emanazione di un nuovo decreto in cui è contenuta un'organica riforma del nostro sistema previdenziale¹⁴. La cosiddetta riforma Fornero mira a mettere ordine al sistema previdenziale e a dare piena attuazione al metodo di calcolo contributivo, introdotto in maniera estremamente graduale con la riforma del 1995. I principali obiettivi dichiarati sono:

- semplificazione e armonizzazione delle regole;
- unificazione dei requisiti di pensionamento per tutti, con deroghe solo per i più deboli;
- flessibilità nelle scelte di pensionamento;
- adeguamento dei requisiti anagrafici e contributivi alle variazioni della speranza di vita.

I principi sopra enunciati vengono realizzati attraverso le seguenti principali disposizioni:

1. estensione a tutti i nuovi pensionati del sistema di calcolo contributivo a partire dal 2012 e “pro-quota”;
2. superamento del sistema delle “finestre di uscita” attraverso la completa eliminazione del ritardo tra maturazione dei requisiti e decorrenza del trattamento;
3. unificazione delle prestazioni pensionistiche in due sole tipologie: pensionamento di vecchiaia e pensionamento anticipato;
4. la pensione di vecchiaia si consegue in un intervallo che va dal requisito minimo di sessantasei anni ai settanta anni;
5. accelerazione del processo di innalzamento a 66 anni del requisito anagrafico per il pensionamento di vecchiaia delle donne impiegate nel settore privato. Il processo di convergenza si realizza entro il 2018;
6. al pensionamento anticipato si accede soltanto con una anzianità contributiva di 42 anni e 3 mesi per gli uomini e 41 anni e tre mesi per le donne, con penalizzazioni per coloro che si pensionano prima dei 62 anni. Totale abolizione del pensionamento di anzianità anagrafica con il sistema delle quote;
7. i lavoratori *totalmente contributivi* possono accedere alla pensione anticipata a 63 anni a condizione che siano soddisfatti ulteriori requisiti di anzianità contributiva e di importo del trattamento;
8. applicazione a tutti i requisiti anagrafici e contributivi per il pensionamento dell'adeguamento alle variazioni della speranza di vita. Il primo adeguamento è anticipato al 2013; gli altri sono triennali fino al 2019 e poi biennali;
9. i coefficienti di trasformazione vengono calcolati, a partire dal 2013, fino a settanta anni e aggiornati in occasione degli adeguamenti dei requisiti di pensionamento alle variazioni della speranza di vita. I coefficienti vengono estesi oltre il settantesimo anno ogni volta che l'adeguamento dell'età massima per il pensionamento di vecchiaia supera un intero anno;
10. progressivo aumento delle aliquote contributive dei lavoratori autonomi dal 20 per cento al 24 per cento¹⁵;
11. contributo di solidarietà a carico delle gestioni speciali Inps a parziale copertura dei propri deficit;
12. annullamento dell'indicizzazione all'inflazione nel biennio 2012-13 per i trattamenti superiori a tre volte il trattamento minimo Inps;
13. obbligo per la casse dei professionisti di raggiungere l'equilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni nelle previsioni a 50 anni;
14. cancellazione del limite minimo dei 3 anni per la totalizzazione, cioè la possibilità, al momento della liquidazione della pensione, di considerare e sommare i versamenti contributivi effettuati presso enti di gestione diversi;
15. restringimento del regime agevolato a favore dei lavoratori coinvolti in attività usuranti.

Nel nuovo regime definito nel biennio 2010-2011 (vedi Riquadro 1), e dopo gli adeguamenti dei requisiti di accesso alla variazione dell'aspettativa di vita introdotti nel 2013 e nel 2016, la *pensione di vecchiaia* viene maturata nell'intervallo di età compreso tra i 66 e 7 mesi e i 70 anni e 7 mesi. L'impresa, quindi, non può più licenziare il lavoratore al compimento dei 66 anni e 7 mesi: nei successivi quattro anni l'età di pensionamento effettivo viene decisa dal lavoratore a patto che vengano soddisfatti i requisiti di anzianità contributiva, 20 anni di contributi, e di importo del trattamento, maggiore di 1,5 volte l'ammontare dell'assegno sociale, pari a 644 euro. Tale soglia viene rivalutata con la variazione del Pil nominale. Raggiunti i settanta anni ci si pensiona indipendentemente dall'importo della pensione, a patto che si abbia una

¹⁴ Vedi il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con la legge 214 del 22 dicembre 2011.

¹⁵ Con la legge 92 del 28 giugno 2012 anche per l'aliquota contributiva dei lavoratori parasubordinati, che nel 2011 era pari al 26 per cento, è stato previsto un progressivo incremento che la porterà a raggiungere il 33 per cento nel 2018. Attualmente l'aliquota è pari al 31 per cento.

anzianità contributiva di almeno 5 anni. Viene quindi introdotto un margine di flessibilità nella scelta dell'età di pensionamento. La permanenza al lavoro viene inoltre incentivata grazie al calcolo dei coefficienti di trasformazione oltre la soglia dei 65 anni.

Per la *pensione anticipata* il requisito è innanzitutto contributivo: attualmente 42 anni e 10 mesi di anzianità contributiva per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne. Al requisito contributivo si aggiungono requisiti anagrafici: per i lavoratori per i quali il metodo di calcolo del trattamento è misto, cioè sia retributivo che contributivo, il trattamento viene ridotto se l'età al pensionamento è minore di 62 anni: la riduzione è pari all'uno per cento per ogni anno di anticipo rispetto ai 62 anni e di un ulteriore uno per cento per ogni anno di anticipo rispetto ai 60 anni¹⁶. La riduzione si applica sulla parte del trattamento maturata prima del 2012.

Per i lavoratori per i quali il metodo di calcolo è interamente contributivo vengono introdotti criteri aggiuntivi per il pensionamento anticipato, criteri che configurano un terzo canale di pensionamento, che possiamo chiamare di anzianità anagrafica, per distinguerlo dal canale di vecchiaia e da quello di anzianità contributiva. Il requisito anagrafico è una età di almeno 63 anni. Al requisito anagrafico si somma il requisito di anzianità contributiva di almeno 20 anni effettivi di versamenti, e il requisito economico sull'importo della prima rata della pensione che deve essere pari ad almeno a 2,8 volte l'ammontare dell'assegno sociale, cioè 1.201 euro. Anche in questo caso il valore soglia viene rivalutato sulla base del tasso di crescita del Pil nominale.

A tutti i requisiti sia anagrafici che contributivi si applicano le variazioni della speranza di vita a 65 anni. I primi due adeguamenti sono avvenuti nel 2013 e nel 2016. Il prossimo verrà introdotto nel 2019, e successivamente gli adeguamenti saranno biennali.

Ma l'intervento riformatore non ha riguardato solo modalità e requisiti per l'accesso al pensionamento, ma anche il meccanismo di calcolo delle nuove pensioni. A partire dal 2012 il meccanismo di calcolo è per tutti contributivo e viene applicato "pro quota", cioè il trattamento complessivo finale è la media ponderata del trattamento retributivo e di quello contributivo. I pesi della media sono rappresentati dalla percentuale dei contributi che si riferiscono ai due regimi. L'innovazione riguarda coloro che nel 1995 avevano una anzianità contributiva superiore a 18 anni e che, con le regole di pensionamento valide fino al 2011, avevano dei trattamenti calcolati soltanto con il metodo retributivo. Non si tratta di un gran numero di lavoratori, e la gran parte di questi si sarebbero pensionati entro il 2018. Tuttavia, la misura rappresenta un passo simbolicamente importante nella direzione della equità di trattamenti tra generazioni. L'altra importante modifica che ha interessato il meccanismo di calcolo delle nuove pensioni riguarda i coefficienti di trasformazione, cioè quei parametri che vengono moltiplicati per l'ammontare dei contributi accumulati dal lavoratore nella sua carriera e che computano l'ammontare del suo trattamento pensionistico. A ogni nuovo pensionato viene applicato il coefficienti di trasformazione relativo alla sua età e il coefficiente è in relazione con la aspettativa di vita corrispondente alla sua età. Fino 2012 i coefficienti erano stati calcolati soltanto per l'intervallo di età compreso tra 57 e 65 anni. Dal 2013 sono stati estesi fino all'età di settanta anni, e dovrebbero poi essere progressivamente estesi alle età successive.

¹⁶ Il decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con la legge 14 del 24 febbraio 2012 ha sospeso la riduzione percentuale del trattamento pensionistico per tutti coloro che maturano il requisito entro il 31 dicembre del 2017.

7.2. *Gli interventi di salvaguardia in deroga ai requisiti di accesso.* Per alcune tipologie di lavoratori sono state mantenuti i requisiti di accesso al pensionamento preesistenti la riforma del 2011. Le deroghe sono state introdotte con sette distinte decisioni legislative - l'ultima delle quali, la settima, nella legge di stabilità¹⁷ 2016- e hanno interessato: lavoratori in mobilità, titolari di prestazione straordinaria a carico dei fondi di solidarietà settoriali, soggetti che abbiano effettuato versamenti volontari dei contributi sociali, lavoratori pubblici esonerati dal servizio, lavoratori in congedo per fornire assistenza a familiari, lavoratori ritirati per accordi individuali e collettivi o per risoluzione unilaterale. La procedura amministrativa di salvaguardia prevede la presentazione di una domanda da parte del lavoratore interessato. Al 10 settembre 2015 risultavano accolte circa 116 mila domande e liquidate circa 83 mila pensioni. Il numero limite di soggetti a cui potrebbe essere concessa la salvaguardia era stabilito dai vari interventi legislativi e ammontava complessivamente a circa 170 mila unità.

7.3. *Indicizzazione delle rendite pensionistiche.* Uno degli interventi realizzati nel 2011 ha riguardato il meccanismo di rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici. Su questo stesso capitolo si è avuto un ulteriore intervento nel 2013 che è poi stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale nel 2015 e ha reso necessario un ulteriore intervento normativo nello stesso anno.

Prima del 2011 la rivalutazione avveniva per scaglioni di importo¹⁸ e considerando l'ammontare complessivo dei trattamenti ricevuti¹⁹. I trattamenti complessivi erano suddivisi in tre classi: fino a tre volte il trattamento minimo Inps, da tre a cinque volte, oltre le cinque volte. Coloro che ricevevano trattamenti pensionistici rientranti nella prima classe ricevevano una rivalutazione automatica piena, mentre tutti gli altri ricevevano la rivalutazione piena solo per lo scaglione fino a tre volte il trattamento minimo. Per lo scaglione di importo complessivo compreso tra tre e cinque volte il trattamento minimo la rivalutazione automatica veniva riconosciuta nella misura del 90 per cento, mentre per lo scaglione superiore a cinque volte il trattamento minimo veniva riconosciuto solo il 75 per cento della rivalutazione.

Gli interventi normativa del triennio 2011-13 riformano il meccanismo di rivalutazione abolendo gli scaglioni e sostituendoli con un sistema che aumenta il numero delle classi di importo delle pensioni e fissa la percentuale di rivalutazione per l'intero importo all'interno di ciascuna classe. Il primo intervento normativo²⁰, più semplice e rudimentale, è quello che è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, e prevedeva che la rivalutazione piena fosse riconosciuta soltanto ai trattamenti complessivi rientranti nella classe fino a tre volte il trattamento minimo. Per tutti gli altri trattamenti non veniva riconosciuta alcuna rivalutazione, neanche per la fascia iniziale di importo, abolendo così di fatto il sistema basato sugli scaglioni.

Il secondo intervento normativo²¹ ha dato maggiore articolazione al nuovo sistema di rivalutazione, moltiplicando il numero delle classi e stabilendo delle percentuali di rivalutazione via via decrescenti ma mai nulli, e che si applicano in ogni caso all'intero importo dei trattamenti il cui valore complessivo rientri in ciascuna classe. Il nuovo

¹⁷ Legge 208 del 28 dicembre 2015, commi da 265 a 270 dell'articolo 1.

¹⁸ Articolo 69, comma 1, della legge 388/2000.

¹⁹ Articolo 34, comma 1, della legge 448/1998.

²⁰ Articolo 24, comma 25 del decreto legge 201/2011.

²¹ Articolo 1, comma 483, della legge 147 del 2013.

sistema si applica al triennio²² 2014-2016, tuttavia solo nel primo anno contiene una deroga relativa all'ultima classe di importo, quella oltre sei volte il trattamento minimo, per la quale si applica una rivalutazione a scaglioni e pari al 40 per cento per lo scaglione fino a sei volte il minimo e nulla per la fascia di importo superiore.

La recente sentenza della Corte costituzionale²³ ha giudicato illegittima la riforma del 2011, ma non quella del 2013, e ha riportato in vigore, per il solo biennio 2012-13, il preesistente sistema di rivalutazione a scaglioni. Il successivo intervento governativo²⁴ ha stabilito che venisse riconosciuta soltanto una parte della rivalutazione reintrodotta dalla sentenza per il biennio 2012-13, e che le modalità del riconoscimento fossero determinate per le stesse classi di importo in vigore per la rivalutazione del triennio 2014-2016. Inoltre, ha stabilito la misura nella quale la rivalutazione 2012-2013 riconosciuta dovesse essere trasferita anche al triennio successivo, e le modalità temporali della restituzione.

7.4. Interventi per la flessibilità nell'accesso alla pensione. Recentemente sono stati realizzati due interventi²⁵ che permettono il pensionamento anticipato rispetto alla vecchiaia anche per coloro che non hanno ancora conseguito il requisito di anzianità contributiva di 42 anni e dieci mesi per gli uomini e 41 e dieci mesi per le donne. Il primo intervento mantiene in efficacia la cosiddetta opzione donna introdotta dalla riforma²⁶ del 2004. Nella versione originaria, l'opzione donna prevedeva che le lavoratrici dipendenti potessero accedere al pensionamento anticipato a 57 anni e con una anzianità contributiva di 35 anni, a patto che accettino il calcolo della pensione interamente con il metodo contributivo. Per le lavoratrici autonome il requisito di età era incrementato di un anno. Il nuovo intervento reintroduce il ritardo di un anno tra maturazione dei requisiti e decorrenza della pensione, stabilisce che ai requisiti di età e di anzianità del provvedimento originario vadano applicati gli adeguamenti pari alle variazioni dell'aspettativa di vita a 65 anni, e infine estende il canale di pensionamento a tutte le lavoratrici che maturino i requisiti adeguati alle variazioni della speranza di vita entro la fine del 2015. Queste lavoratrici, quindi, andranno in pensione nel corso dell'anno corrente con una età di 58 anni e 7 mesi nel caso delle dipendenti e 59 anni e 7 mesi nel caso degli uomini e con una anzianità contributiva di 36 anni e 7 mesi.

Il secondo provvedimento crea delle agevolazioni a favore di quei lavoratori del settore privato, occupati a tempo pieno e con contratto a tempo indeterminato, che maturino il requisito di pensionamento di vecchiaia entro il 2018, e che decidano, di intesa con l'azienda che li occupa, di ridurre l'orario di lavoro. Le agevolazioni ricevute riguardano i contributi pensionistici relativi alla prestazione lavorativa non effettuata: il lavoratore riceve mensilmente dall'azienda i contributi che sarebbero stati a carico dell'azienda stessa, e inoltre si vede riconosciuta la contribuzione figurativa computata sulla prestazione non effettuata. Si tratta quindi di un modo per ridurre il carico di lavoro sui lavoratori più anziani e creare spazi di ricambio generazionale all'interno delle imprese.

²² La legge 208 del 2015, legge di stabilità 2016, articolo 1, comma 286, ha esteso lo stesso meccanismo di indicizzazione al biennio 2017-18.

²³ Sentenza numero 70 del 2015.

²⁴ Articolo 1, comma 1, decreto-legge 65/2015.

²⁵ Legge 208 del 28 dicembre 2015 (Legge di stabilità 2016), articolo 1, comma 281 e comma 284.

²⁶ Articolo 1, comma 9, della legge 243 del 23 agosto 2004.

LA SPESA PREVIDENZIALE INPS E GLI EFFETTI DELLE INNOVAZIONI NORMATIVE

8. Gli effetti delle modifiche legislative varate in questi ultimi anni risultano evidenti se si analizzano i dati relativi alle pensioni vigenti e a quelle annualmente liquidate. A questo scopo consideriamo le principali gestioni Inps relative ai lavoratori del settore privato e il complesso dei lavoratori pubblici ex-Inpdap, cioè: il Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld) (comprensivo dei fondi a contabilità separata: trasporti, telefonici, elettrici, ex-Inpdai), i tre fondi dei lavoratori autonomi (coltivatori diretti, coloni e mezzadri, artigiani, commercianti), la gestione separata lavoratori parasubordinati, le cinque casse pensionistiche ex-Inpdap dei lavoratori pubblici.

Nel Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche per la previdenza relativo al 2014 è stata registrata una spesa di circa 296 miliardi di euro, a cui si aggiungono circa 33 miliardi per assistenza (tavola 3). La parte di spesa previdenziale relativa a pensioni e rendite infortunistiche ammontava a circa 258 miliardi di euro. In questo paragrafo ci concentriamo solo su una parte di quest'ultimo ammontare, quella relativa alla spesa per pensioni IVS, cioè invalidità, vecchiaia e superstiti. Nella pubblicazione INPS-ISTAT su trattamenti pensionistici e beneficiari il numero totale di pensioni IVS è pari a circa 18 milioni su un totale di oltre 23 milioni di trattamenti pensionistici, e la spesa relativa era nel 2014 pari a circa 251 miliardi di euro. L'Inps gestisce la gran parte delle pensioni IVS, cioè poco più 17,2 milioni su 18,1 milioni, e la relativa spesa complessiva era pari a circa 239 miliardi. Al complesso delle gestioni Inps che stiamo considerando, cioè Fpld, autonomi, gestione separata e Inpdap, fanno capo 16,9 milioni di trattamenti pensionistici, per una spesa totale nel 2014 di 232 miliardi di euro. In sintesi, stiamo considerando il 93 per cento del totale delle pensioni IVS, e il 98 per cento delle pensioni IVS gestite dall'Inps.

Pensioni vigenti

9. Dei 232 miliardi di spesa per pensioni IVS Inps nel 2014 che stiamo considerando²⁷ ben il 52 per cento deriva da pensioni di anzianità, il 23 per cento da pensioni di vecchiaia, il 16 per cento da pensioni ai superstiti, il resto da pensioni di invalidità previdenziale e da prepensionamenti (grafico 20). La spesa per pensioni di anzianità è particolarmente alta in rapporto a quella per pensioni di vecchiaia nella gestione ex-Inpdap, oltre tre. È invece attorno a due volte nel Fpld e nelle gestioni degli autonomi.

²⁷ I dati commentati in questo paragrafo derivano dalla banca dati in rete dell'Inps sulle pensioni vigenti e su quelle liquidate. I dati più aggiornati della banca dati si riferiscono al 2014. Per i dati sulle pensioni liquidate nel 2015 sono stati utilizzati i dati di monitoraggio dei flussi di pensionamento, che riguardano le principali gestioni del settore privato.

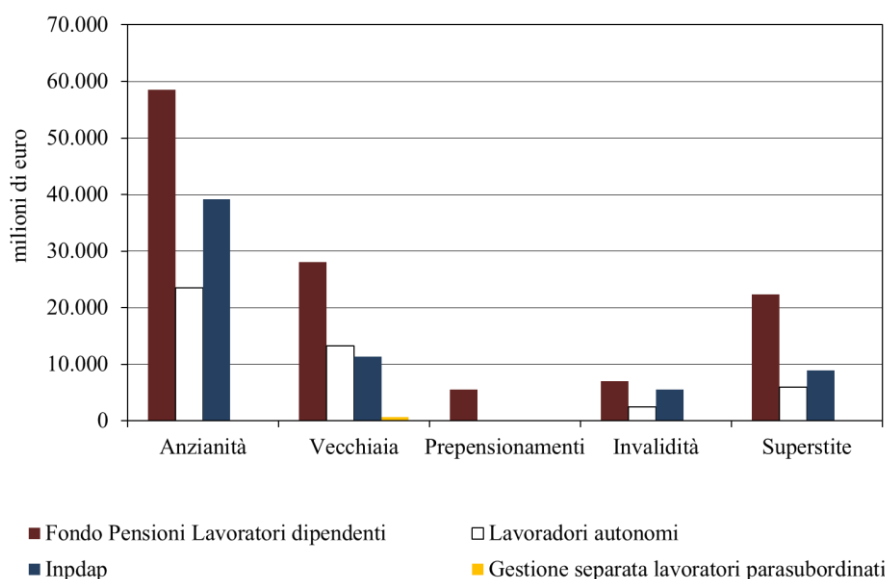
SPESA PREVIDENZIALE E NUMERO DI PENSIONI, 2014

	In milioni di euro	Numero di pensioni
CONTO CONSOLIDATO DELLE PA - PRESTAZIONI DI PROTEZIONE SOCIALE		
Previdenza	295.758	
- Pensioni e rendite	257.753	
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro	8.680	
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	6.905	
- Indennità di disoccupazione	11.597	
- Assegno di integrazione salariale	3.811	
- Assegni familiari	6.409	
- Altri sussidi e assegni	603	
Assistenza, prestazioni in denaro	32.546	
- Pensione e assegno sociale	4.462	
- Pensioni di guerra	666	
- Prestazioni agli invalidi civili	15.873	
- Prestazioni ai non vedenti	1.142	
- Prestazioni ai non udenti	187	
- Altri assegni e sussidi	10.216	
Totale prestazioni in denaro	328.304	
TRATTAMENTI PENSIONISTICI		
Totali	277.067	23.198.474
- Ivs	250.505	18.089.748
- Vecchiaia	193.866	11.894.355
- Invalidità	15.399	1.389.526
- Superstiti	41.240	4.805.867
- Indennitarie	4.495	786.059
- Assistenziali	22.066	4.322.667
- Invalidità civile	15.965	3.233.228
- Sociali	4.657	856.882
- Guerra	1.444	232.557
Inps		
Totali	258.449	20.920.461
- Ivs	238.955	17.188.835
- Vecchiaia	185.304	11.367.733
- Invalidità	15.118	1.369.361
- Superstiti	38.533	4.451.741
- Pensioni e assegni sociali	4.622	845.824
- Invalidità civile	14.872	2.885.802

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

GRAFICO 20

AMMONTARE COMPLESSIVO SPESA IVS PER GESTIONE E CATEGORIA - ANNO 2014

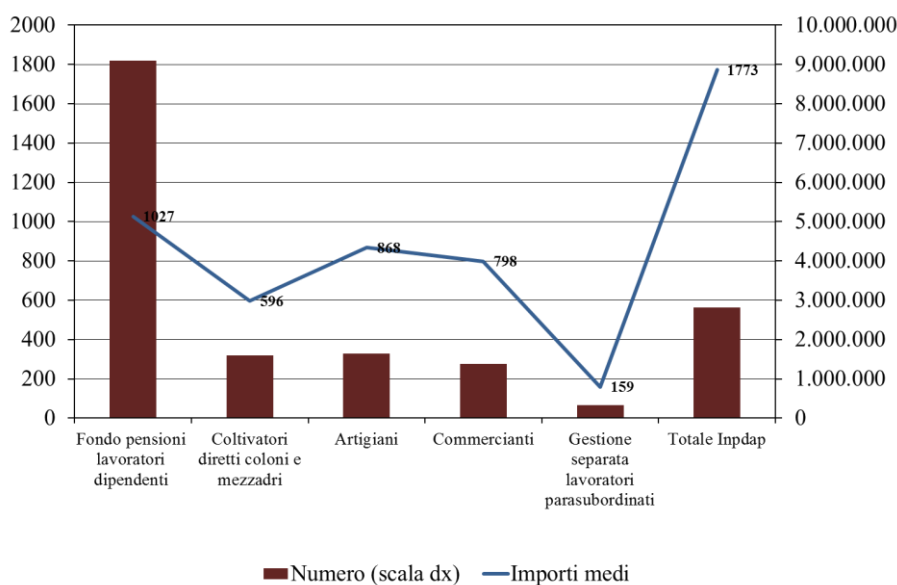


Fonte: elaborazioni su dati INPS

Quanto a numero di pensioni, la gestione nettamente maggioritaria è il Fpld che gestisce oltre nove milioni di trattamenti, contro i 4,6 milioni delle gestioni dei lavoratori autonomi e i 2,8 milioni ex-Inpdap (grafico 21). L'ammontare unitario delle pensioni pubbliche, tuttavia, è molto più alto rispetto a quello di tutte le altre gestioni e di conseguenza il suo peso percentuale sulla spesa è pari al 28 per cento, contro il 52 per cento del Fpld.

GRAFICO 21

PENSIONI VIGENTI COMPLESSIVE PER GESTIONE – ANNO 2014

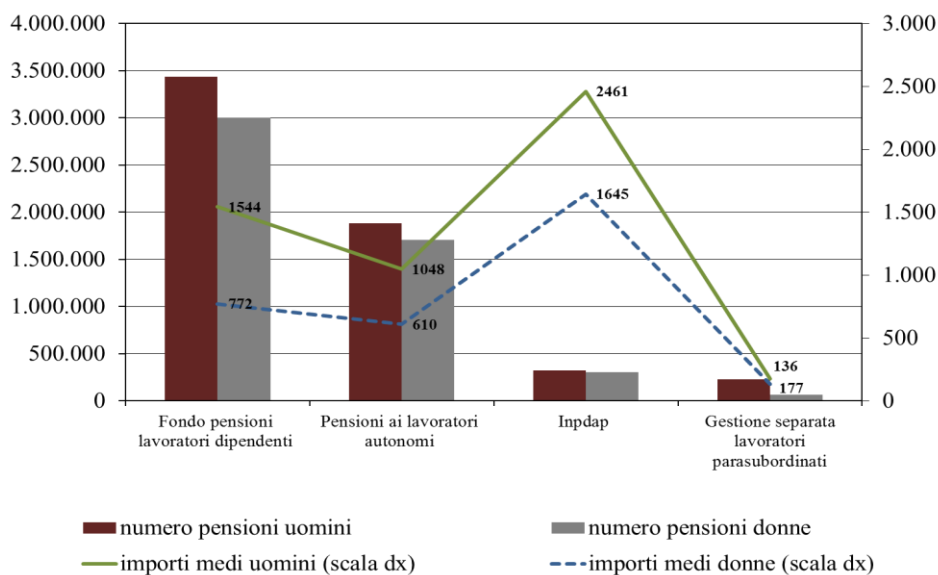


Fonte: elaborazioni su dati INPS

Non considerando i trattamenti ai superstiti, gli uomini beneficiano di un maggior numero di trattamenti rispetto alle donne in tutte le gestioni e per importi unitari sensibilmente maggiori (grafico 22). Il differenziale di importo unitario va dal 100 per cento nel Fpld al 30 per cento nella gestione separata. Quando si considerano anche i trattamenti ai superstiti, il numero dei beneficiari donne è sempre superiore a quello degli uomini a causa della maggiore longevità femminile (grafico 23).

GRAFICO 22

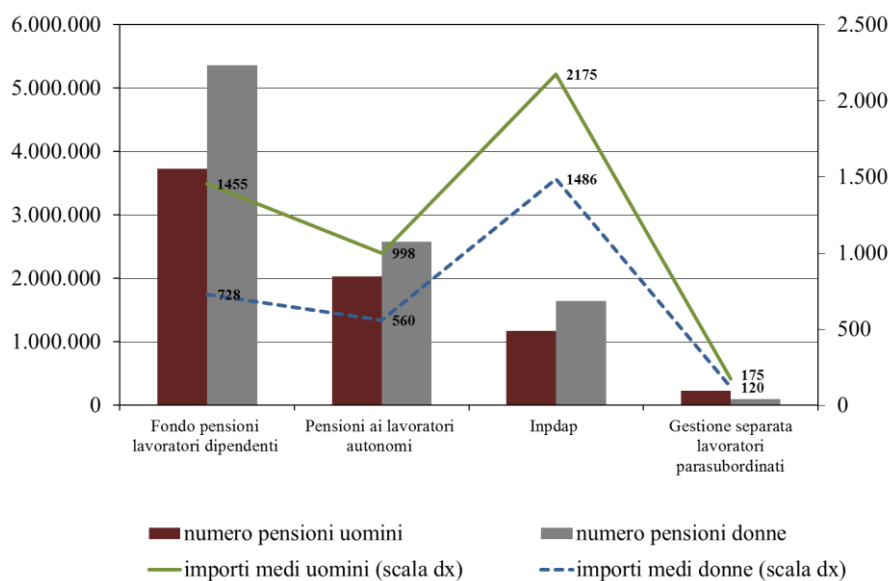
NUMERO VIGENTI E IMPORTI MEDI PER UOMINI E DONNE AL NETTO DEI SUPERSTITI - ANNO 2014



Fonte: elaborazioni su dati INPS

GRAFICO 23

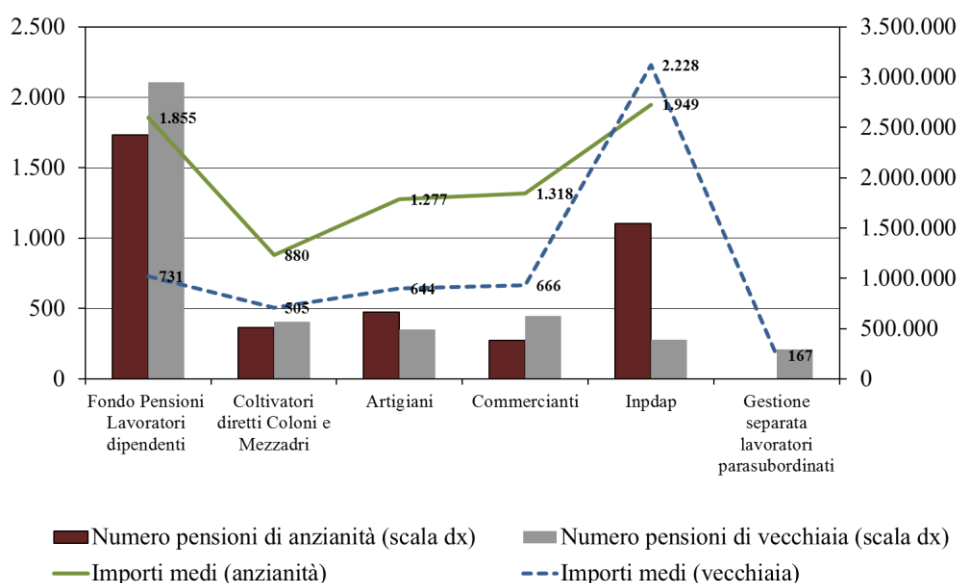
NUMERO VIGENTI E IMPORTI MEDI PER UOMINI E DONNE – ANNO 2014



Fonte: elaborazioni su dati INPS

La distribuzione per categoria e per gestione mette in luce una prevalenza, in termini di spesa, delle pensioni di anzianità rispetto a quelle di vecchiaia: esito, questo, che riflette la forte differenza negli importi medi, più che nel numero dei trattamenti (grafico 24). Nel Fpld l'importo medio delle anzianità è oltre due volte e mezzo quello delle vecchieia; nei fondi autonomi il rapporto è più basso ma il differenziale è comunque elevato. Il numero delle pensioni di vecchiaia, invece, è in genere leggermente superiore a quello delle pensioni di anzianità. La modalità di pensionamento, quindi, differenzia nettamente la tipologia di pensionato nel settore privato: fra i pensionati di vecchiaia si ritrovano tutti i lavoratori che hanno avuto carriere discontinue e si sono ritirati dal mercato del lavoro con una limitata anzianità contributiva e con un livello salariale presumibilmente basso. Questa tipologia di pensionato è molto diffusa soprattutto nel caso delle donne che, per motivi di cura familiare, registrano spesso una carriera lavorativa frammentata e senza una rilevante progressione salariale. Al contrario, i pensionati di anzianità identificano coloro che hanno avuto una carriera continua e generalmente una progressione salariale rilevante; e che hanno preferito pensionarsi appena conseguiti i requisiti minimi necessari, considerato che l'uscita anticipata risulta economicamente più vantaggiosa nell'ambito del sistema di calcolo definito da anzianità e livello retributivo di fine carriera.

GRAFICO 24
PENSIONI VIGENTI DI ANZIANITÀ E VECCHIAIA E IMPORTI MEDI PER GESTIONE - ANNO 2014



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

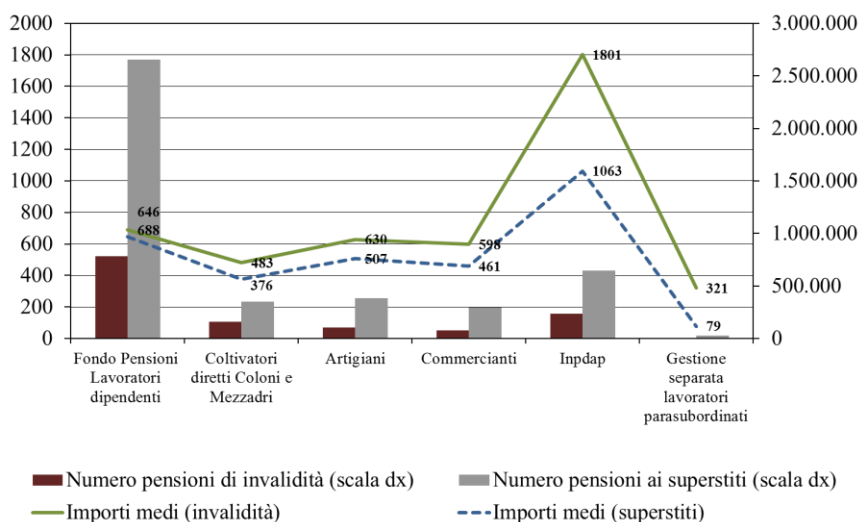
Nel settore pubblico invece l'importo unitario delle pensioni di vecchiaia è maggiore di quello delle pensioni di anzianità, e questo è un risultato non inatteso, visto che nella pubblica amministrazione è rara la tipologia di lavoratore discontinuo, prevalente, come si è accennato, tra i pensionati di vecchiaia del settore privato. Gli occupati pubblici arrivano tutti al pensionamento con una anzianità contributiva considerevole e quindi chi rimane più a lungo al lavoro e attende il conseguimento dei requisiti per la pensione di vecchiaia raggiunge un livello di pensione più alto. Il peso

preponderante della spesa per anzianità rispetto alla spesa per vecchiaia nella gestione ex-Inpdap, quindi, è tutto dovuto dal maggiore numero dei pensionati: per ogni pensionato pubblico di vecchiaia ci sono quasi quattro pensionati di anzianità. E questo dato conferma e rafforza quanto affermato poco sopra a proposito degli incentivi al pensionamento anticipato nell'ambito del calcolo della pensione definito da retribuzione e anzianità.

Le pensioni unitarie al superstite mostrano valori inferiori rispetto alle pensioni di anzianità e vecchiaia, inferiori anche rispetto alle pensioni di invalidità previdenziale (grafico 25). Anche questo è un dato del tutto atteso, visto che la misura del trattamento raggiunge, al massimo, il 60 per cento dell'importo spettante al familiare scomparso.

GRAFICO 25

PENSIONI VIGENTI DI INVALIDITÀ E AI SUPERSTITI E IMPORTI MEDI PER GESTIONE - ANNO 2014

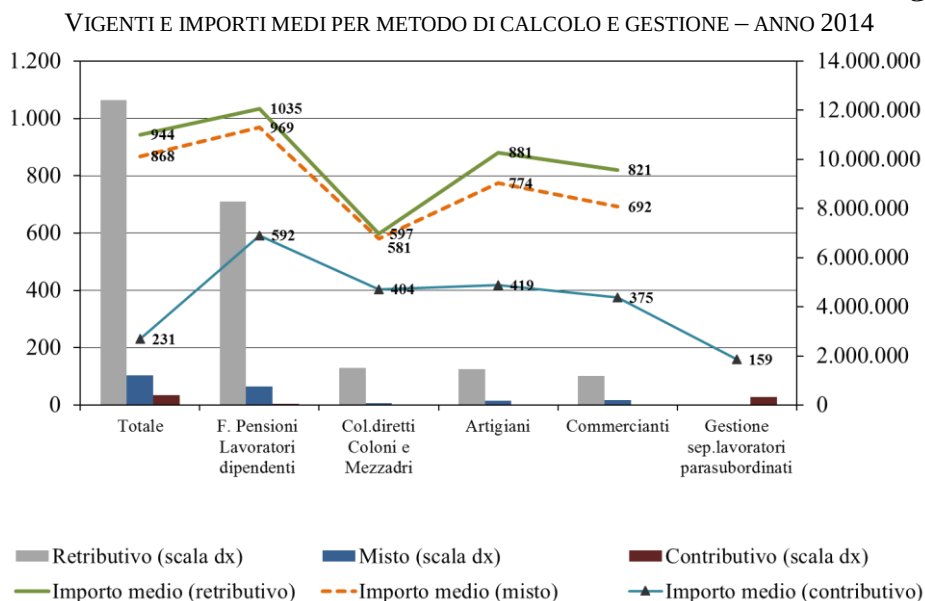


Fonte: elaborazioni su dati INPS

La distribuzione dei trattamenti per metodo di calcolo e gestione mette in luce che le pensioni calcolate con metodo definito da retribuzione e anzianità sono quelle più diffuse, e anche questo è un aspetto atteso e definito dalla normativa (grafico 26). La riforma del 1995, che ha introdotto il metodo di calcolo definito dai versamenti contributivi ha escluso tutti coloro che allora avevano una anzianità contributiva di almeno 18 anni. Fino al 2011, quindi, la quasi totalità dei nuovi pensionati usufruivano ancora del metodo definito da retribuzione e anzianità. Erano esclusi dal metodo definito da retribuzione e anzianità coloro che si pensionavano per vecchiaia, pur avendo nel 1995 meno di 18 anni di anzianità contributiva. Si tratta quindi di lavoratori con carriere limitate o discontinue, ai quali è stato applicato il sistema misto basato pro-quota sui due metodi di calcolo, se avevano iniziato a lavorare prima del 1995, oppure il metodo definito dalla contribuzione, in caso contrario. Questo secondo metodo è stato applicato anche a coloro che ne chiedevano volontariamente l'applicazione, oppure alle lavoratrici che, aderendo alla cosiddetta opzione donna, hanno potuto pensionarsi a 57 anni in presenza di 35 anni di anzianità contributiva, ma hanno dovuto rinunciare al sistema misto. I dati mostrano che la gran parte dei pensionati con metodo definito dai contributi, 326 mila su 403 mila, provengono dalla gestione separata, che essendo stata

creata dopo il 1995 accoglie pensionati a cui si applica solo il metodo di calcolo definito dai contributi.

GRAFICO 26



Fonte: elaborazioni su dati INPS

La riforma del 2011 ha esteso a tutti i nuovi pensionati il sistema contributivo e quindi la gran parte delle pensioni liquidate dal 2012 in poi rientrano in questa tipologia. Dal 2020 cominceranno a raggiungere i requisiti per il pensionamento anticipato i lavoratori che avevano nel 1995 meno di 18 anni di anzianità contributiva, e da allora la quota delle pensioni liquidate con il solo metodo definito dalla contribuzione dovrebbe sensibilmente crescere.

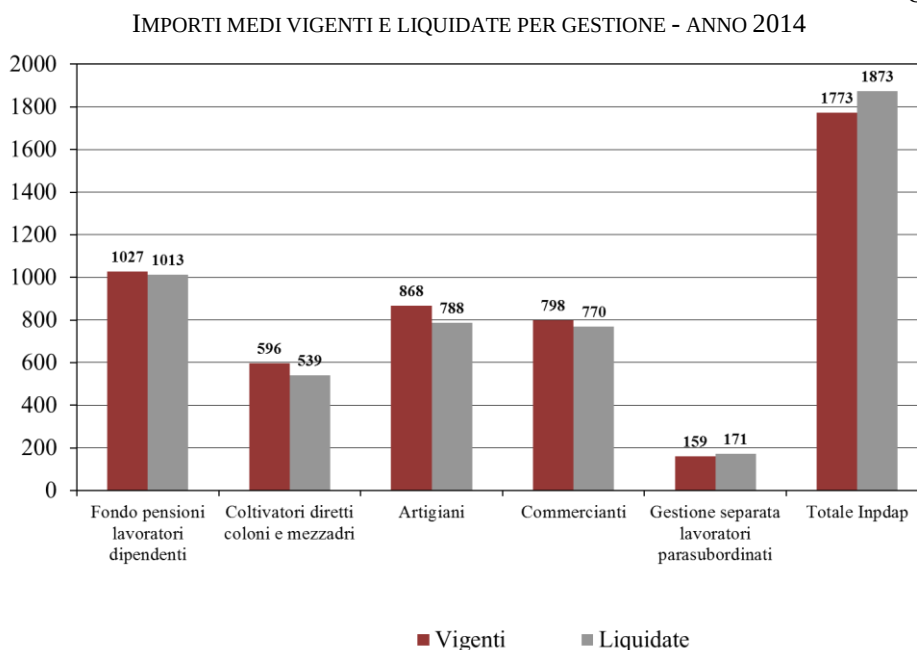
Il confronto degli importi medi per metodo di calcolo mette in luce che le pensioni calcolate con il sistema misto sono leggermente inferiori a quelle definite da retribuzione e anzianità. Il differenziale è almeno parzialmente spiegato dalla presenza fra i pensionati con sistema misto di una delle tipologie di lavoratori sopra menzionata, cioè i pensionati di anzianità che avevano nel 1995 meno di 18 anni di anzianità contributiva. Si tratta quindi di lavoratori con carriera limitata e che ricevono quindi trattamenti ridotti rispetto alla media. L'altra tipologia di pensionati coinvolta in questo gruppo sono coloro la cui pensione decorreva dal 2012 in poi e a cui si applicavano le regole previste dalla riforma del 2011. Questi lavoratori avevano in principio la possibilità di neutralizzare l'effetto dell'applicazione del metodo definito dai contributi sull'importo della pensione. Nel metodo definito dai contributi, infatti, posticipando l'uscita dal lavoro si può usufruire di parametri di calcolo più vantaggiosi. Sarebbe interessante approfondire in che misura questa opportunità sia stata colta.

Gli importi medi delle pensioni liquidate con il metodo di calcolo totalmente contributivo sono sensibilmente più bassi della media. Anche in questo caso la tipologia di lavoratori coinvolti offre una spiegazione almeno parziale di tale evidenza. Si tratta prevalentemente di lavoratori andati in pensione per vecchiaia ma che hanno iniziato a lavorare dopo il 1995, e quindi con un ammontare di contributi accumulato presumibilmente molto limitato. Sono presenti nel gruppo anche le lavoratrici che hanno

aderito all'opzione donna, e sarebbe interessante poterle distinguere dagli altri. Per loro gli anni di contributi sono almeno 35, e quindi un ammontare non irrilevante. Ciò nonostante la loro età, inferiore ai 66 anni, comporta l'applicazione di parametri di calcolo sfavorevoli e quindi riduce l'importo del trattamento.

Mettendo a confronto, gestione per gestione, l'importo unitario dei trattamenti vigenti nel 2014 con quelli liquidati nello stesso anno emerge che nel caso di dipendenti privati e autonomi le nuove pensioni sono mediamente inferiori al complesso di quelle in essere (grafico 27). Questo differenziale può essere parzialmente spiegato dai fattori poco sopra presentati: la progressiva introduzione del metodo di calcolo misto o totalmente definito dalla contribuzione può determinare una caduta degli importi unitari per le nuove pensioni liquidate. Tuttavia, oltre questo elemento, può pesare la rilevante caduta in corso del numero di pensionati di anzianità, in seguito alla riforma del 2011. Come abbiamo già sottolineato e documentato, i lavoratori che maturavano i requisiti per il pensionamento di anzianità e decidevano di ritirarsi, godevano mediamente di trattamenti pensionistici molto superiori alla media. L'abolizione del pensione di anzianità ha costretto la gran parte dei lavoratori che sarebbe rientrata in questa tipologia a posporre il momento del pensionamento; e questo comporta una riduzione del valore medio delle pensioni liquidate, come di seguito più ampiamente argomentato.

GRAFICO 27



Fonte: elaborazioni su dati INPS

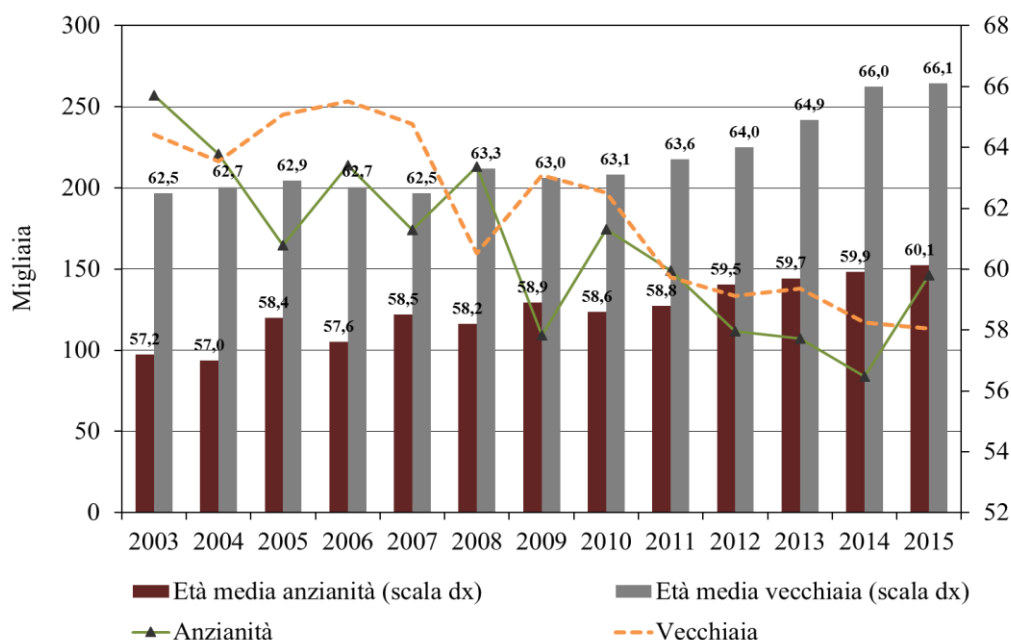
Pensioni liquidate

10. Gli effetti delle riforme attuate negli ultimi anni emergono chiaramente dall'analisi del numero e dell'età media delle pensioni liquidate per categoria di trattamento. Nel settore privato (grafico 28) fino al 2007, sia il numero delle pensioni di anzianità che quello delle pensioni di vecchiaia è piuttosto stabile, con una leggera

maggior numerosità delle vecchiaia, poco meno di 250 mila l'anno, rispetto alle anzianità, attorno alle 200 mila.

GRAFICO 28

LIQUIDATE DI ANZIANITÀ E VECCHIAIA AD ETÀ MEDIA NEL SETTORE PRIVATO
ANNI 2003-2015



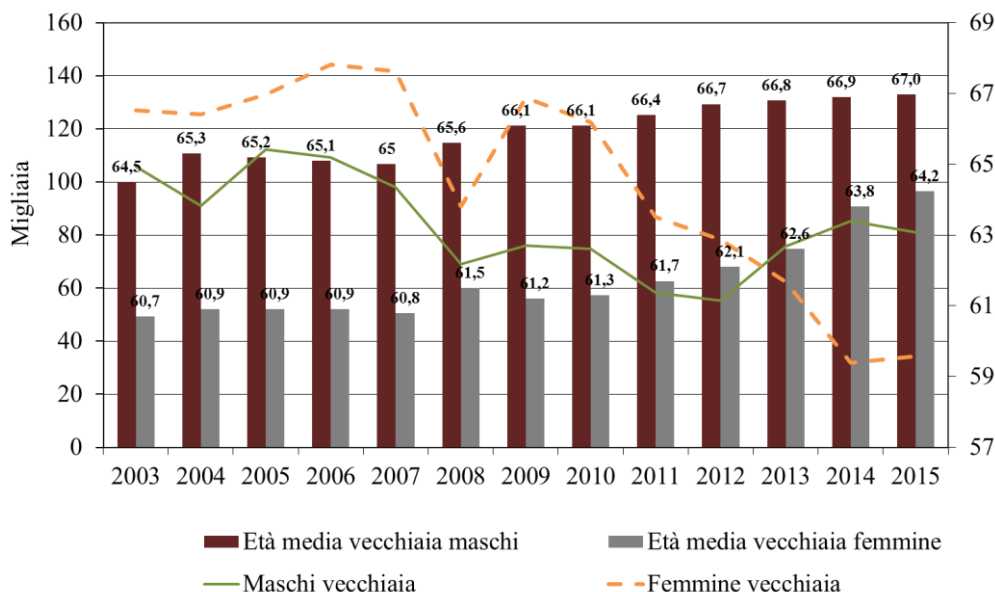
Fonte: elaborazioni su dati INPS

L'età media alla decorrenza è pure piuttosto stabile fino al 2007, tra i 57 e i 58 anni per l'anzianità e tra i 62 e i 63 anni per la vecchiaia. Fino al 2007 per il pensionamento di anzianità era richiesta una durata della contribuzione pari a 35 anni e una età di 57 anni per i dipendenti e 58 anni per gli autonomi. Esisteva poi un ritardo tra maturazione del requisito e decorrenza della pensione, che poteva avvenire solo in momenti prefissati dell'anno. Il ritardo medio era di 4 mesi e mezzo per i dipendenti e di ben 15 mesi per gli autonomi. Era poi possibile accedere al pensionamento anche ad una età inferiore ai 57 anni se si raggiungevano i 39 anni di anzianità contributiva nel caso dei dipendenti e i 40 anni nel caso degli autonomi. I dati sull'età dei pensionati confermano quindi che la grande maggioranza dei lavoratori si pensionava appena raggiunto il requisito minimo.

Per quanto riguarda il pensionamento di vecchiaia il requisito era fortemente differenziato per genere. Era di 60 anni per le donne e 65 per gli uomini, e fra questi due estremi si colloca l'età media al momento della decorrenza della pensione di vecchiaia (grafico 29).

GRAFICO 29

LIQUIDATE DI VECCHIAIA ED ETÀ MEDIA NEL SETTORE PRIVATO PER DONNE E UOMINI
ANNI 2003-2015



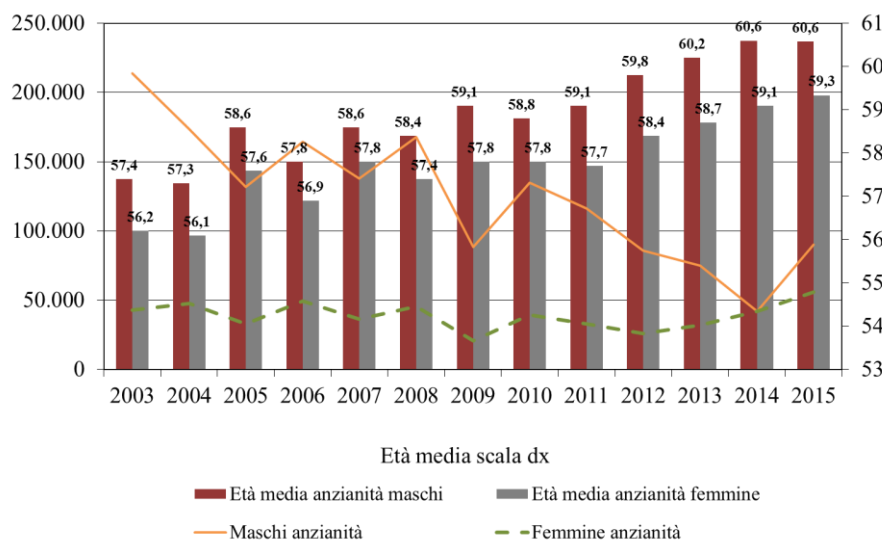
Fonte: elaborazioni su dati INPS

A partire dal 2008 i requisiti di pensionamento diventano via via più severi. Per quel che riguarda il pensionamento di vecchiaia viene introdotta una dilazione tra maturazione dei requisiti e decorrenza del trattamento. I dati sull'età al momento della decorrenza mostrano chiaramente un incremento di almeno mezzo anno. Contemporaneamente il numero di pensionati per vecchiaia si riduce nel 2008, anche se poi subisce un rimbalzo l'anno successivo. È questo il profilo tipico del numero dei pensionati nel momento in cui i requisiti vengono resi più severi. Coloro che stavano per pensionarsi rimangono al lavoro, ma poi escono appena maturano il nuovo requisito; ciò che provoca un andamento oscillatorio nella dinamica e consistenza dei pensionati.

Questo tipo di andamento, tuttavia, non si rileva nel caso dei flussi dei pensionati per anzianità nel 2008 (grafici 28 e 30): i trattamenti liquidati, anzi, sembrano aumentare rispetto all'anno precedente, nonostante l'aumento del requisito anagrafico (di un anno intero) e dell'intervallo temporale tra maturazione e decorrenza della pensione. Questo risultato è stato probabilmente dovuto ad una anticipazione della decisione di pensionamento da parte di quella minoranza di lavoratori che, maturato il requisito del pensionamento, aveva deciso di prolungare l'attività lavorativa. Quando nel 2007 venne deciso un progressivo e molto graduale innalzamento dei requisiti anagrafici per il pensionamento di anzianità, coloro che avevano pianificato di continuare a lavorare, nonostante avessero maturato i requisiti per il pensionamento, rivedero i loro piani per evitare di trovarsi nel futuro in una situazione in cui i nuovi requisiti non fossero più soddisfatti. Conseguentemente, la caduta nel flusso delle uscite per anzianità e il rimbalzo successivo si sposta all'anno successivo.

GRAFICO 30

LIQUIDATE DI ANZIANITÀ ED ETÀ MEDIA NEL SETTORE PRIVATO PER DONNE E UOMINI
ANNI 2003-2015



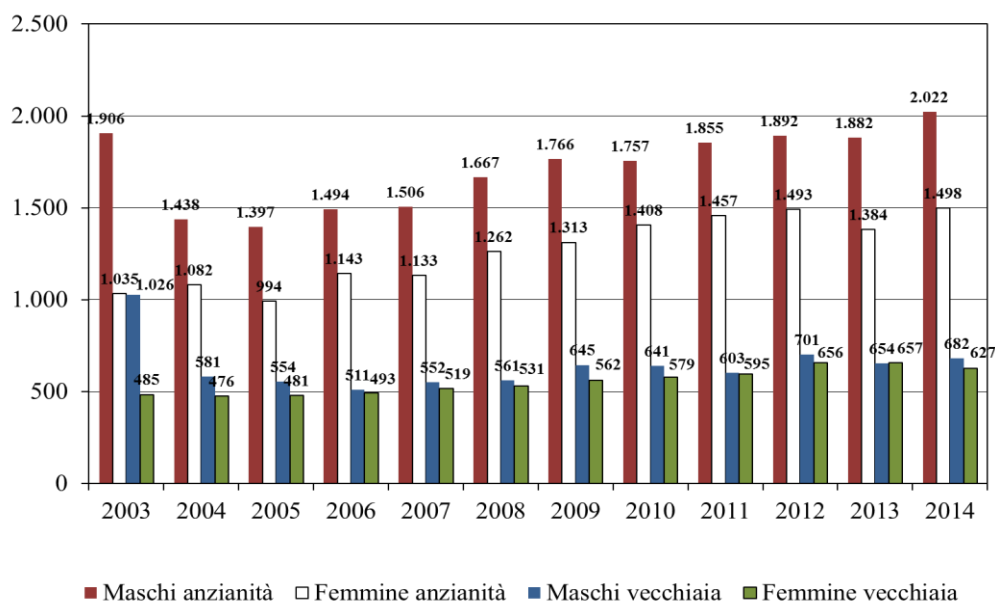
Fonte: elaborazioni su dati INPS

A partire dal 2011, i dati consentono di cogliere gli effetti delle ulteriori modifiche dei requisiti di pensionamento. In primo luogo, l'età media delle pensionate per vecchiaia si sta decisamente innalzando e nel 2018 convergerà verso quella degli uomini, che pure è crescente per il progressivo adeguamento del requisito di età alle variazioni dell'aspettativa di vita a 65 anni (grafico 29). Contemporaneamente il flusso delle fuoriuscite per vecchiaia delle donne si è ridotto ad un terzo, da 120 mila a 40 mila. Il numero di pensionati di vecchiaia maschi, invece, mostra stabilità e forse addirittura una lieve tendenza alla crescita negli ultimi anni, nonostante l'aumento dell'età media. Per avere una spiegazione di questo fenomeno si deve tener conto della rilevante caduta nel numero delle pensioni di anzianità degli uomini. Tra il 2010 e il 2014 il numero di pensionati di anzianità uomini è passato da 135 mila a 41 mila e l'età media è cresciuta considerevolmente. Evidentemente, l'eliminazione del pensionamento di anzianità basato sul requisito anagrafico ha spinto molti lavoratori che altrimenti si sarebbero pensionati per anzianità a usufruire del pensionamento di vecchiaia. Il rimbalzo nel numero dei pensionati maschi per anzianità che dovrebbe manifestarsi nel 2015 sulla base delle informazioni contenute nel "Monitoraggio sui flussi di finanziamento" è probabilmente dovuto al raggiungimento del requisito di anzianità contributiva, 42 anni e 10 mesi di versamenti contributivi, da parte di coloro che nel 2012 erano prossimi al pensionamento di anzianità contributiva con le vecchie regole e hanno dovuto prolungare l'attività lavorativa di circa due anni e mezzo.

Il numero di pensioni di anzianità liquidate alle donne si è invece mantenuto piuttosto stabile negli ultimi anni, anche se l'età al momento della decorrenza è cresciuta almeno di un anno e mezzo. Parte della spiegazione potrebbe risiedere nell'utilizzo da parte di queste pensionate della cosiddetta opzione donna che permette a coloro che avevano nel 1985 al massimo 17 anni di anzianità contributiva, di pensionarsi con le vecchie regole, e quindi 57 anni e 35 anni di contributi.

Avevamo già notato nell'analisi delle pensioni vigenti l'ampio differenziale esistente tra pensioni di anzianità e pensioni di vecchiaia. In effetti, i dati mostrano che quel differenziale si sta addirittura ampliando negli anni (grafico 31). Mentre l'importo medio delle pensioni di vecchiaia liquidate è piuttosto stabile, con una lieve tendenza a crescere, per le anzianità liquidate, in particolare quelle degli uomini, si registra un ammontare medio in euro decisamente crescente, da mettere presumibilmente in relazione con la riduzione del loro numero e l'aumento dell'età media alla decorrenza. Con l'eliminazione del doppio requisito di anzianità e di età, il pensionamento di anzianità è accessibile negli ultimi anni soltanto con 42 anni e 10 mesi di anzianità contributiva; e coloro che riescono a raggiungere questo requisito hanno in genere livelli salariali più alti della media. Per questo la pensione media liquidata è di un ammontare superiore. Nei prossimi anni, all'aumentare del requisito di anzianità contributiva per via dell'adeguamento alle variazioni della speranza di vita, la pensione media di anzianità potrebbe continuare a crescere, visto che in Italia il profilo salariale dei lavoratori è crescente al crescere dell'anzianità.

GRAFICO 31
IMPORTI MEDI DELLE LIQUIDATE PER VECCHIAIA E ANZIANITÀ NEL SETTORE PRIVATO PER UOMINI E DONNE
ANNI 2003-2014

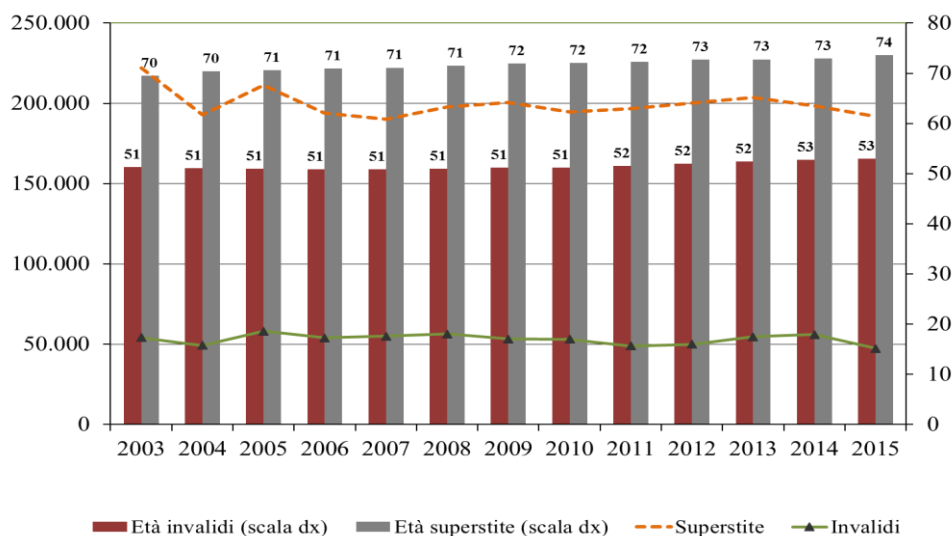


Fonte: elaborazioni su dati INPS

È interessante notare che l'importo medio delle pensioni di anzianità liquidate nel 2013 alle donne ha subito una riduzione rispetto all'anno precedente. Tale risultato, apparentemente singolare, potrebbe essere l'effetto del pensionamento di lavoratrici che hanno fatto ricorso all'opzione donna, e che hanno quindi accettato il calcolo della pensione basato unicamente sui contributi versati.

L'analisi dei profili temporali delle pensioni liquidate di invalidità e al superstite è molto meno ricca (grafico 32). L'età media dei pensionati mostra una lieve tendenza crescente, da mettere in relazione con l'aumento sia della speranza di vita che della longevità in buone condizioni di salute.

GRAFICO 32

LIQUIDATE DI INVALIDITÀ E AL SUPERSTITE ED ETÀ MEDIA NEL SETTORE PRIVATO
ANNI 2003-2014

Fonte: elaborazioni su dati INPS

UNO SGUARDO AL FUTURO

11. Il quadro che emerge dall'analisi dei dati e delle previsioni è duplice: da una parte la spesa pensionistica, ma anche quella per prestazioni sociali nel loro complesso, mostra andamenti di lungo periodo confortanti. Questo risultato distingue l'Italia rispetto alla gran parte degli altri paesi europei, ed è stato ottenuto grazie al ciclo ventennale di riforme avviato negli anni novanta, che ha dato una risposta chiara e anticipata agli effetti del progressivo invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità finanziaria della spesa previdenziale. D'altra parte, negli ultimi anni, quelli della crisi, il peso della spesa previdenziale è andato crescendo sia in rapporto al Pil che agli altri programmi di intervento pubblico: e questo perché la spesa pensionistica riflette fenomeni demografici ed economici di lungo periodo, che sono solo lentamente e indirettamente influenzati dalla recente perdita di reddito e dalla stagnazione della produttività.

Un panorama di fondo così contrastato solleva due questioni principali: da una parte occorre interrogarsi sulla coerenza e l'adeguatezza del sistema pensionistico così come è stato ridisegnato negli ultimi anni. Sotto questo profilo, occorre indagare sia la sostenibilità finanziaria che quella sociale della costruzione realizzata, e individuare di conseguenza le questioni rimaste aperte. D'altra parte, occorre considerare i rischi che l'evoluzione del sistema economico e produttivo pone al sistema pensionistico e domandarsi quali eventuali aggiustamenti possano essere apportati a regole e requisiti pensionistici per favorire la ripresa e la crescita sostenuta nel tempo dell'economia italiana.

Le questioni rimaste aperte

12. Le riforme del sistema pensionistico realizzato in questi anni hanno costruito un sistema con regole di accesso e di calcolo che sono uguali per tutti, meno distorto nei confronti del pensionamento anticipato, finanziariamente sostenibile. Nel nuovo sistema l'età effettiva di pensionamento si sta innalzando progressivamente grazie a provvedimenti che restringono i requisiti di accesso al pensionamento - come l'abolizione del pensionamento anticipato basato sul doppio requisito di età e anzianità contributiva o, anche, l'adeguamento automatico dei requisiti di accesso alle variazioni della speranza di vita - ma anche in seguito alle decisioni autonome dei lavoratori, che possono accedere a parametri di calcolo della pensione più favorevoli nel caso posticipino il momento del pensionamento.

L'età di pensionamento svolge un ruolo essenziale nel sistema pensionistico. Il suo innalzamento contribuisce contemporaneamente sia alla sostenibilità finanziaria del sistema che all'adeguatezza dei trattamenti pensionistici. Infatti, a fronte di una popolazione in via di invecchiamento, aumentare l'età di pensionamento significa ridurre il rapporto tra pensionati e persone in età lavorativa, cioè l'indice di dipendenza dei pensionati sugli attivi, e questo contribuisce a rendere il sistema pensionistico più sostenibile finanziariamente. Ma allo stesso tempo, nell'ambito di un metodo di calcolo delle pensioni basato sui contributi versati, garantisce prestazioni pensionistiche più adeguate, non molto discoste dall'ultimo salario ricevuto prima del pensionamento. La stabilità finanziaria, quindi, non viene raggiunta a scapito dell'adeguatezza, al costo dell'impovertimento dei pensionati. Sostenibilità finanziaria e adeguatezza sono state insieme perseguite da un disegno riformatore che puntava ad incrementare l'età media effettiva di pensionamento.

Detto questo, e riconosciuti i pregi delle riforme realizzate, è doveroso tuttavia menzionare gli aspetti che meritano ulteriore attenzione e riflessione. Ci concentriamo su tre questioni principali: le prestazioni pensionistiche dei lavoratori poveri, la flessibilità nelle modalità di accesso alle prestazioni, la longevità e le capacità lavorative degli anziani.

12.1. Le pensioni dei lavoratori poveri. In Italia il 20 per cento dei pensionati riceve un trattamento mensile minore di 750 euro. La gran parte di questi due milioni e mezzo di pensionati previdenziali poveri sono beneficiari dei due principali strumenti di sostegno assistenziale del reddito degli anziani, l'integrazione al trattamento minimo e le maggiorazioni sociali, che assicuravano a questi lavoratori ritirati un reddito mensile a 70 anni pari a circa 640 euro mensili.

Una delle cause principali dell'ampia presenza di pensionati previdenziali poveri e assistiti è la partecipazione discontinua al mercato del lavoro: un fenomeno molto esteso, di origini molto lontane e a cui contribuiscono vari fattori. Carriere lavorative discontinue sono innanzitutto molto diffuse tra le donne italiane che dedicano estesi periodi della propria vita alla cura familiare, ma non riguardano soltanto loro. In secondo luogo, la struttura dimensionale del sistema produttivo, fondato su un'ampia presenza di imprese di piccole dimensioni e con una vita aziendale spesso piuttosto breve, ha concorso a diffondere il fenomeno delle carriere discontinue. A questi rilevanti fattori di fondo se ne è aggiunto negli ultimi venti anni un altro di natura contrattuale, prodotto dal sempre maggiore utilizzo di rapporti di lavoro basati sulla

collaborazione, oppure sull'autonomia del lavoratore, oppure rapporti di lavoro alle dipendenze ma di durata predeterminata.

La discontinuità delle carriere lavorative, quindi, è il risultato dell'interazione di diversi fattori: di natura sociale, connessi con i modelli di organizzazione sociale e familiare, di natura economica, legati alle caratteristiche del sistema produttivo nazionale e della domanda di lavoro da esso espressa, di natura contrattuale, determinati dalla normativa che regola il mercato del lavoro. Non è difficile prevedere che queste caratteristiche si manterranno anche nel prossimo futuro e che molti lavoratori arriveranno al momento del pensionamento con una anzianità contributiva limitata e con versamenti contributivi commisurati a un profilo salariale povero.

La normativa in tema di sostegno ai pensionati poveri è caratterizzata dalla stratificazione nel tempo di misure di natura molto diversa. La legge di riforma del sistema previdenziale del 1995 aveva, tra l'altro, disciplinato anche i trattamenti assistenziali: per i pensionati totalmente contributivi, era stato abolito l'istituto dell'integrazione al minimo delle pensioni, sostituito dalla parziale cumulabilità di pensione a calcolo e assegno sociale. A differenza del trattamento minimo, che rappresenta il reddito garantito a tutti i pensionati poveri, indipendentemente dalla loro storia contributiva, l'assegno sociale, in principio, è un reddito di base a cui si aggiunge un importo che è in relazione con la storia contributiva del pensionato. L'obiettivo era quello della *valorizzazione* dei versamenti contributivi. Tuttavia, il principio di valorizzazione dei versamenti contributivi contenuto nella riforma del 1995 è stato completamente annullato dalle innovazioni normative successive, cioè dall'introduzione di maggiorazioni e importi aggiuntivi all'assegno sociale. In particolare, l'istituto della maggiorazione sociale è diventato, nel 2002, un limite massimo a cui portare tutti gli importi ricevuti da pensionati che si trovino entro determinati limiti di reddito e di età²⁸. In questo modo, l'assegno sociale è stato completamente snaturato e lo si è reso molto simile all'integrazione al trattamento minimo: l'obiettivo dell'assegno maggiorato è quello di garantire lo stesso reddito minimo a tutti i pensionati poveri, indipendentemente dalla loro storia contributiva. Un intervento così congegnato rende irrilevanti i versamenti contributivi dei lavoratori poveri, e per questo li rende presumibilmente più disposti ad accettare, o tollerare, una situazione di evasione contributiva riguardante la propria posizione lavorativa. La questione dei trattamenti pensionistici per i lavoratori svantaggiati rimane quindi aperta e meriterebbe una approfondita riflessione.

12.2. La flessibilità. Questo è l'aspetto del sistema pensionistico riformato che è stato oggetto della maggiore attenzione da tutti gli osservatori. Molti di loro propongono un ritorno allo spirito della riforma del 1995 che aveva prefigurato un sistema di regole di pensionamento molto meno rigido dell'attuale. Per i lavoratori la cui pensione fosse stata calcolata con il metodo basato sull'ammontare dei contributi versati, infatti, esisteva piena libertà di scelta dell'età del pensionamento tra i 57 e i 65 anni. Si scriveva, quando la riforma fu elaborata, che il nuovo sistema di calcolo eliminava ogni distorsione nella decisione del lavoratore, e quindi il momento del pensionamento poteva essere deciso liberamente da ciascun individuo senza influenzare il bilancio intertemporale del sistema pensionistico. Il sistema di calcolo della nuova pensione,

²⁸ Si tratta dell'"aumento a 1 milione" del Governo Berlusconi, il cui importo è stato successivamente rivalutato fino a raggiungere i 638 euro nel 2015.

infatti, neutralizza gli effetti finanziari della decisione di pensionamento perché il valore attuale del flusso futuro di pagamenti pensionistici è comunque pari all'ammontare di contributi sociali versati, qualunque sia il momento del pensionamento.

La flessibilità delle regole introdotta nel 1995 è stata eliminata dagli interventi legislativi successivi, che hanno progressivamente incrementato i requisiti anagrafici di accesso al pensionamento fino ad arrivare alla riforma del 2011 che prevede un unico requisito anagrafico, attualmente determinato a 66 anni e sette mesi. Il progressivo irrigidimento delle regole era chiaramente motivato dalla necessità di trasferire al futuro i flussi finanziari di uscita del sistema pensionistico e modificare il profilo temporale della spesa pensionistica attesa. L'irrigidimento delle regole ha infatti un impatto nullo o molto contenuto sul vincolo di bilancio intertemporale, ma diventa molto utile se la sostenibilità finanziaria del sistema viene giudicata non solo utilizzando un criterio intertemporale ma anche in base al suo profilo di breve e medio periodo.

L'innalzamento del requisito anagrafico è stata realizzata con modalità non sempre ben congegnate. Nel 2007 l'incremento previsto era progressivo e graduale e si realizzava su un arco di sei anni. Nel 2011, nell'emergenza di una gravissima crisi finanziaria, l'abolizione del criterio anagrafico per il pensionamento anticipato fu immediata, inattesa e permanente. Ciò ha fatto emergere una molteplicità di situazioni in cui lavoratori che avevano programmato di accedere al pensionamento nel loro futuro prossimo perché la loro condizione lavorativa non era più assicurata dall'azienda, oppure non più personalmente sostenibile, si sono trovati senza lavoro e senza alcuna forma di sostegno reddituale. Per dare risposta a queste estese condizioni di disagio sono stati varati i ripetuti provvedimenti diretti ai cosiddetti "esodati", l'ultimo dei quali, il settimo, inserito nella legge di stabilità per il 2016.

Ma la questione segnala un problema più vasto. La strategia di innalzamento progressivo dell'età di pensionamento si fonda sul presupposto che l'incremento della longevità degli individui si accompagni con un pari prolungamento nel tempo delle loro capacità lavorative, e possa quindi essere trasformata in aumento del potenziale produttivo del paese di cui possano usufruire tutti, anche i giovani che temporaneamente trovano maggiori difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro a causa del minor numero di pensionamenti da parte degli anziani. Questa visione confortante delle conseguenze dell'invecchiamento della popolazione, che trova d'altronde supporto nelle evidenze empiriche che mostrano che i paesi dove l'età effettiva di pensionamento è più ridotta non registrano una maggiore occupazione giovanile, non esclude che la fase di aggiustamento al nuovo equilibrio di lungo periodo, quello in cui l'incremento del potenziale produttivo si sia stato effettivamente conseguito, comporti dei costi rilevanti non solo per i giovani in cerca di una opportunità di ingresso all'occupazione, ma soprattutto per il sistema delle imprese. Il pensionamento dei lavoratori anziani e la sua sostituzione con occupati giovani, infatti, è spesso l'occasione per un aumento della capacità di creare valore da parte dell'azienda grazie alle nuove competenze e attitudini che vengono inserite nel processo produttivo, e anche grazie ai minori salari percepiti dai lavoratori più giovani. I costi di aggiustamento per il sistema delle imprese delle politiche di innalzamento dell'età effettiva di pensionamento, inoltre, sono presumibilmente maggiorati in un periodo di recessione, oppure di scarsa crescita come quello che sta da tempo attraversando l'Italia.

12.3. La longevità e le capacità lavorative degli anziani. Per finire è utile focalizzare l'attenzione su alcuni profili relativi alla scelta politica di allungamento della vita lavorativa che è alla base delle recenti riforme pensionistiche: in primo luogo, occorre chiedersi se gli individui saranno sufficientemente in buona salute da lavorare per un numero di anni addizionali esattamente pari alla variazione futura della vita attesa. L'incremento previsto della vita attesa a 65 anni non è necessariamente accompagnato da un incremento di pari ammontare della vita attesa in buono stato di salute e in assenza di disabilità. In altre parole, occorre chiedersi se le persone saranno in grado di lavorare per tutti gli anni in più che la normativa italiana prevede. La questione è molto rilevante, perché la scelta di dedicare parte dell'incremento della speranza di vita all'attività lavorativa è ragionevole, a patto che gli anni aggiuntivi di vita attesa che gli anziani dovrebbero attendersi nei prossimi decenni siano anni di vita attiva, e non anni di salute precaria e ridotte capacità. Se, al contrario, l'età legale di pensionamento dovesse aumentare più della vita attesa in buona salute, la scelta di legare l'accesso al pensionamento alla speranza di vita acquisterebbe tutt'altro significato. A fronte di un aumento degli anni di vita attesi in condizioni di salute precaria, gli individui dovrebbero ridurre il periodo trascorso come pensionato in buone condizioni di salute.

LE INCERTEZZE E I RISCHI LEGATI ALL'EVOLUZIONE DEL QUADRO ECONOMICO E SOCIALE

13. Le previsioni a lungo termine sulla sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico e l'adeguatezza dei trattamenti futuri sopra presentate mettono in luce la stabilità di lungo periodo della spesa pensionistica e il considerevole lavoro di suo contenimento realizzato dal ciclo di riforme degli ultimi anni. È stata calcolata²⁹ la spesa che si sarebbe avuta nel 2015 senza la riforma del 2007, e senza i molteplici interventi del biennio 2010-2011. La spesa per pensioni sarebbe stata superiore di ben due punti percentuali di Pil rispetto a quella effettivamente realizzatasi, cioè oltre 30 miliardi di euro l'anno, e per un periodo di almeno quindici anni. La riforma del 2007 ha permesso una riduzione pari all'uno per cento di Pil, quelle del biennio 2010-2011 ha garantito una ulteriore riduzione di pari ammontare.

Le valutazioni sulla sostenibilità finanziaria di lungo periodo del sistema pensionistico offrono motivi di fiducia ma allo stesso tempo mettono in luce gli elementi che generano maggiore preoccupazione per gli andamenti futuri della spesa. Sono basate, infatti, su ipotesi demografiche, di crescita del prodotto, e di partecipazione degli individui al mercato del lavoro che, pur se condivise nell'ambito dell'Unione europea, fanno emergere i fattori futuri di rischio. Per l'Italia, l'ipotesi sottostante le previsioni è che, alla luce degli andamenti registrati negli ultimi anni, assume un ruolo critico è quella relativa alla crescita della produttività del lavoro e del Pil nel suo complesso. Nello scenario di base si assume un aumento progressivo della produttività per occupato dal livello prossimo allo zero registrato negli ultimi anni a circa lo 0,5 per cento annuo fino al 2020, per poi raggiungere circa l'uno per cento nel 2025 e circa l'1,5 per cento annuo dal 2035 in poi. L'andamento del Pil nel breve-medio periodo sarebbe addirittura migliore grazie ad una vivace contemporanea crescita

²⁹ Ministero dell'economia e delle finanze, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*. Rapporto n. 16, Roma, 2015, p. 72.

dell'occupazione. Una minore crescita della produttività per occupato avrebbe seri effetti sul rapporto tra spesa pensionistica e Pil: l'analisi di sensibilità presentata all'interno dello stesso lavoro di previsione mostra che una minore crescita della produttività del lavoro dello 0,25 per cento annuo provoca un aumento dello 0,5 per cento circa del rapporto spesa/Pil.

Ulteriori fattori di rischio sono rappresentati dalle ipotesi sui flussi migratori e sull'incremento del tasso di attività della popolazione in età da lavoro su cui la simulazione di base è fondata. Per quanto riguarda l'immigrazione, si suppone un flusso annuo di circa 200 mila nuovi immigrati, coerente con i flussi effettivi di questi ultimi anni. Questa ipotesi implica che l'incidenza percentuale dei cittadini stranieri sulla popolazione totale passi dall'attuale 9,4 per cento al 22 per cento nel 2060. L'analisi di sensitività mostra che un contenimento di 40 mila unità del flusso annuo di immigrati comporterebbe, via una minore crescita dell'occupazione totale e quindi del Pil, un incremento di 0,2 punti percentuali del rapporto spesa pensionistica/Pil. Infine, la previsione di base ipotizza che il tasso di occupazione sulla popolazione in età lavorativa aumenti gradualmente di circa 10 punti percentuali rispetto all'attuale situazione. L'ipotesi non è irrealistica, vista la tendenza storica ad una maggiore occupazione femminile e la normativa che ha reso più severi i requisiti di pensionamento, tuttavia potrebbe essere elevata. Dall'analisi di sensitività emerge che un tasso di occupazione inferiore del 2 per cento comporta un rapporto spesa pensionistica/Pil maggiore dello 0,25 per cento.

In sintesi, il sistema pensionistico è in equilibrio a patto che l'Italia torni, da subito anche se gradualmente, su un sentiero di crescita moderata. Come mostrato, le riforme recentemente attuate non hanno creato spazio finanziario a programmi pubblici in altri settori, ma hanno contribuito a contenere la crescente incidenza della spesa pensionistica, anche a scapito di altre funzioni connesse alla protezione sociale. Nelle situazioni di recessioni, infatti, viene esaltata la incongruenza sostanziale della spesa pensionistica rispetto al ciclo economico: il profilo temporale delle pensioni liquidate ha poco a che vedere con l'andamento del prodotto contemporaneo, ed è invece legato alla demografia e all'andamento passato del prodotto. Questo sfasamento richiede nuovi interventi, a meno che non siano stati previsti meccanismi automatici di riequilibrio dei conti previdenziali, come è nel caso di alcuni paesi europei.

NUOVE REGOLE PER REGIONI E ENTI LOCALI ALLA PROVA

1. Con la legge di stabilità 2016 si è conclusa l'esperienza del patto di stabilità interno, da sempre ritenuto, in parte a torto, il principale ostacolo alla ripresa degli investimenti e lo si è sostituito con un vincolo più semplice: gli Enti locali sono ora tenuti a conseguire un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Lo stesso è previsto per le regioni, ma a partire da una situazione diversa. Nel 2015, anticipando in parte quanto previsto dalla legge n. 243 del 2012, questi Enti avevano già abbandonato il patto per un equilibrio di bilancio con ben 6 saldi diversi, saldo corrente e saldo finale di competenza, di cassa ordinaria e sanitaria.

In un biennio molto è cambiato nelle modalità con cui le amministrazioni territoriali sono chiamate a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica. E', infatti, il combinato disposto di tali modifiche con la piena operatività dal 2015 (dopo la fase sperimentale) del decreto legislativo n. 118 del 2011 che muta le condizioni entro cui si troverà a operare la finanza locale. Il passaggio alla competenza rafforzata, sia per la parte corrente che per quella in conto capitale, dovrebbe rendere il sistema di vincoli espresso in termini di competenza coerente con gli obiettivi di indebitamento, mentre la previsione di un fondo entrate inesigibili dovrebbe consentire di ridurre il pericolo che si ripresentino, negli anni a venire, disavanzi da gestire in un orizzonte pluriennale con la traslazione di oneri sulle future generazioni.

La posta è quindi molto alta anche per la difficoltà di valutare *ex ante* come si andranno combinando i diversi processi.

Le modalità con cui è stata giocata, nel 2015, la partita del Patto per gli Enti locali appaiono coerenti con l'obiettivo di consentire una transizione senza traumi nel nuovo sistema. Ciò, anche se questo ha significato passare per un allentamento dello sforzo di contenimento della spesa corrente, o per una temporanea rinuncia a concentrare i maggiori spazi finanziari sugli Enti più virtuosi. Un'impostazione che sembra confermata anche per il 2016.

A conclusione della crisi, la finanza locale si presenta con un comparto regionale profondamente mutato in cui, al di là di quelle per la sanità, limitate sono le risorse destinate agli altri interventi, rendendo sempre meno percepibile il ruolo che è ad esso attribuito. Più che per scelta istituzionale, una revisione delle aree di competenza è richiesta per una necessaria ricalibratura alle risorse disponibili, mentre sono da affrontare gli squilibri di una struttura amministrativa del complesso dei soggetti territoriali ancora da ridefinire.

I primi dati relativi alla chiusura dello scorso esercizio segnalano per i comuni andamenti positivi che confermano l'efficacia delle misure introdotte nell'ultimo biennio nel tentativo di invertire la tendenza alla compressione degli investimenti. La spesa in conto capitale complessiva è in crescita rispetto al 2014, e lo è in misura ancora più accentuata quella netta rilevante per il Patto, nonostante l'aumento delle voci escluse dal saldo finale.

Anche sul fronte della spesa corrente continua l'azione di contenimento, se pure in misura più contenuta del passato. Nei più ampi margini del patto e nelle pieghe del processo di armonizzazione, con il ri-accertamento dei residui e la rilevanza del fondo pluriennale vincolato, sembra che molti Enti abbiano trovato spazi per un incremento degli impegni di parte corrente, per lo più concentrati in alcune aree del Paese. Un

risultato di cui andrà attentamente valutata la portata effettiva e la sostenibilità, legata anche al carattere transitorio delle nuove spese.

Il passaggio avviato in questi anni segnerà un progresso significativo nella gestione della politica fiscale se le nuove regole contabili e i vincoli posti consentiranno di mettere al riparo le amministrazioni da nuovi possibili squilibri. Un punto di ri-partenza che dovrà misurarsi, tuttavia, con un sistema ancora incompiuto sia nella definizione di adeguati meccanismi di responsabilizzazione fiscale, sia nella distribuzione delle risorse, restando in attesa sempre di nuovi e definitivi meccanismi perequativi. Il blocco dei tributi e il mancato ridisegno della fiscalità locale pesano sul quadro di certezze necessarie per conciliare il contributo al risanamento complessivo con una ripresa consistente dell'attività di investimento.

E ciò mentre rimane ancora impegnativo lo sforzo richiesto alle amministrazioni locali nei prossimi anni: rispetto al 2014, la spesa complessiva (al netto di interessi e trasferimenti ad AP) è attesa ridursi nel 2018 di 1,6 punti in termini di prodotto, circa 3 miliardi in meno in termini assoluti. Ancor maggiore la flessione attesa della spesa corrente, oltre 6 miliardi. Senza considerare lo sforzo ulteriore a cui può essere chiamato il mondo delle autonomie per consentire l'annullamento delle clausole di salvaguardia ancora operanti.

Se quindi il biennio trascorso, anche grazie ad un allentamento degli obiettivi di contenimento, ci indica un seppur graduale recupero degli investimenti (frutto della liberazione di disponibilità di cassa degli Enti stretti dal Patto), per gli anni a venire, l'operare del nuovo vincolo del pareggio di bilancio, insieme all'ulteriore riduzione dei fondi, sembra offrire prospettive ancora impegnative.

E' comunque evidente che il momento di passaggio ad un saldo semplicemente non negativo, agevolato dall'inclusione del fondo pluriennale e dalla non considerazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, può essere colto dagli Enti locali come un'occasione favorevole dopo anni in cui attraverso il meccanismo del Patto sono stati richiesti avanzzi consistenti con conseguenti ed inevitabili scelte restrittive sulla spesa finale.

Tuttavia il legame con il bilancio finanziario si è fatto ora così stretto che la misura di quanto dei nuovi spazi potenzialmente a disposizione degli Enti potrà concretizzarsi in nuove spese è strettamente condizionata dagli equilibri di bilancio effettivi, costruiti secondo regole contabili tese ad evidenziare con trasparenza ed attendibilità il procedimento di impiego delle risorse.

Sarebbe auspicabile che i Comuni sfruttassero a pieno le potenzialità finanziarie dell'obiettivo di pareggio mediante scelte virtuose orientate soprattutto a rendere sostenibili nel medio-periodo programmi di investimento in grado di incidere positivamente sul tessuto economico del territorio di appartenenza.

A tal fine un ruolo ancora più centrale andrà riconosciuto alle compensazioni regionali che potranno consentire agli Enti di calibrare gli spazi in base alle effettive esigenze, evitando che il vincolo, spostato dai pagamenti agli impegni, riproduca sulla spesa in conto capitale le stesse tensioni del Patto laddove le entrate finali non fossero sufficienti a dare copertura all'intera spesa finale.

Lo stesso meccanismo di flessibilizzazione che, secondo le prescrizioni della legge n. 243 del 2012, dovrebbe consentire e regolare in futuro il ricorso ad indebitamento ma che sembra più incerto basandosi su un volume di risorse regionali sempre più contenuto.

Come si era osservato anche nel Rapporto dello scorso anno, la finanza decentrata dopo questi anni di "dimagrimento" forzato esce indubbiamente cambiata, ma con la necessità di governare ancora delicati processi di adeguamento delle strutture a margini

di operatività più ridotti e di ricondurre al mercato di segmenti per i quali si pongono problemi di efficienza produttiva e efficacia delle gestioni, sempre più avvertiti dai cittadini. Per affrontare questi nodi nel nuovo contesto è necessario che si assumano chiare scelte su attribuzione delle funzioni tra i diversi soggetti, poteri di coordinamento e adeguati strumenti di responsabilità fiscale. Scelte che consentano di valorizzare i progressi fatti con l'armonizzazione delle regole contabili, con l'esperienza dei Patti regionali (orizzontali, verticali e tra regioni) primi esempi di programmazione territoriale dei fabbisogni, con il ricorso ai piani di rientro della sanità e degli Enti locali, gli uni più collaudati, gli altri solo all'avvio. Successi importanti nell'esperienza degli ultimi anni che non possono essere persi.

LE AMMINISTRAZIONI LOCALI NEGLI ANNI DELLA CRISI

2. Se venissero confermati i dati di preconsuntivo forniti dal Governo con la Nota tecnica illustrativa alla legge di stabilità, nel 2015 le amministrazioni locali si sarebbero mantenute in condizioni di sostanziale equilibrio di bilancio. L'avanzo primario, seppur in riduzione, si confermerebbe positivo per 2 decimi di punto (3,2 miliardi contro i 5,3 del 2014).

Un risultato basato su una contrazione della spesa corrente di 4 decimi di punto rispetto al 2014 ed una sostanziale invarianza della spesa in conto capitale. Si sarebbe interrotta, quindi, la flessione della spesa per investimenti proseguita dal 2009. Il peggioramento del contributo ai saldi complessivi sarebbe da attribuire ad una flessione delle entrate sia tributarie che da trasferimento, connesse all'operare dei tagli disposti dalla legge di stabilità per il 2015.

TAVOLA 1

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI 2009-2014 E NEL QUADRO PROGRAMMATICO

(milioni di euro)

	precons.			programmatico		
	2009	2014	2015	2016	2017	2018
Spesa corrente primaria (al netto trasferimenti PA)	203.973	202.667	197.828	198.693	200.553	202.019
Spesa capitale (al netto trasferimenti PA)	39.079	26.086	27.375	29.085	28.746	30.331
Spesa complessiva netta	243.052	228.753	225.203	227.778	229.299	232.350
in % Pil						
Spesa corrente primaria (al netto trasferimenti PA)	13,0	12,6	12,1	11,8	11,6	11,3
Spesa capitale (al netto trasferimenti PA)	2,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7
Spesa complessiva netta	15,4	14,2	13,8	13,5	13,2	13,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Gli anni della crisi hanno visto un sostanziale riassorbimento degli squilibri sul fronte della spesa delle amministrazioni locali. La spesa primaria complessiva (al netto dei trasferimenti a PA) è pari al 14,2 per cento del prodotto nel 2014 (il 13,8 per cento nel 2015 se saranno confermati i preconsuntivi) contro il 15,4 per cento del 2009. Alla

riduzione di 9 decimi di punto della spesa in conto capitale, si è accompagnata una flessione di 4 decimi della spesa corrente netta (cui si aggiungerebbero i 5 decimi previsti per il 2015). Nell'esercizio appena concluso sarebbe andato a buon fine il tentativo di superare il limite raggiunto dalla strumentazione del passato, quando la difficoltà nel governare un ulteriore contenimento della dinamica della spesa corrente si è tradotta in un progressivo processo di riduzione della spesa in conto capitale.

Il cambiamento registrato in questi anni nella dinamica della spesa è, quindi, di tutto rilievo frutto di andamenti diversi tra i comparti: le amministrazioni regionali hanno registrato una flessione della spesa primaria complessiva, al netto dei trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche, di poco meno del 20 per cento, come risultato della flessione della spesa corrente netta dell'8 per cento e di quella in conto capitale del 40 per cento. Se più netto è il risultato delle Province (-24,7 la spesa corrente netta, -45,8 quella in conto capitale), nel caso dei Comuni il drastico taglio della spesa per investimenti (-34,2 per cento) si è accompagnato ad un aumento della spesa corrente (netta) seppur di poco superiore all'1 per cento all'anno. Significativo ma più lento è stato invece il processo di riduzione della spesa degli Enti dei servizi sanitari locali (-1,2 la variazione complessiva, sempre in termini nominali, dal 2009).

TAVOLA 2

LA SPESA DI REGIONI, COMUNI, PROVINCE E ENTI SANITARI TRA IL 2009 E IL 2014

(milioni di euro)

	Ammin. Regionali			Ammin. Provinciali		
	2009	2014	variazione	2009	2014	variazione
Spesa corrente primaria (al netto trasferimenti PA)	22.398	20.532	-8,3	7.937	5.980	-24,7
Spesa capitale (al netto trasferimenti PA)	12.215	7.326	-40,0	2.783	1.508	-45,8
Spesa complessiva netta	34.613	27.858	-19,5	10.720	7.488	-30,1
in % Pil						
Spesa corrente primaria (al netto trasferimenti PA)	1,4	1,3		0,5	0,4	
Spesa capitale (al netto trasferimenti PA)	0,8	0,5		0,2	0,1	
Spesa complessiva netta	2,2	1,7		0,7	0,5	

	Ammin. Comunali			Servizi sanitari locali		
	2009	2014	variazione	2009	2014	variazione
Spesa corrente primaria (al netto trasferimenti PA)	47.437	50.464	6,4	107.097	107.608	0,5
Spesa capitale (al netto trasferimenti PA)	16.234	10.686	-34,2	4.217	2.375	-43,7
Spesa complessiva netta	63.671	61.150	-4,0	111.314	109.983	-1,2
in % Pil						
Spesa corrente primaria (al netto trasferimenti PA)	3,0	3,1		6,8	6,7	
Spesa capitale (al netto trasferimenti PA)	1,0	0,7		0,3	0,1	
Spesa complessiva netta	4,0	3,8		7,1	6,8	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Il quadro tendenziale non offre le condizioni per un allentamento degli obiettivi a cui è chiamato il mondo delle autonomie. La Nota illustrativa redatta dopo il varo della legge di stabilità definisce un calo della spesa, rispetto al tendenziale “pre manovra”, di 2,3 miliardi nel 2016 che salgono ad oltre 6,5 nel 2018. In tutto il triennio di previsione, la spesa complessiva delle amministrazioni locali si manterrebbe al di sotto del livello raggiunto nel 2014 (e in linea con quello atteso per il 2015).

Sia la spesa corrente (che si stima chiudere l'esercizio 2015 di oltre 5 miliardi al di sotto del dato del 2014) che quella in conto capitale, alla luce delle misure previste dalla legge di stabilità, si manterrebbero su livelli costanti per tutto il triennio. La ripresa degli investimenti sarebbe accompagnata da una graduale flessione dei trasferimenti (a famiglie e imprese).

Nel profilo programmatico, a fine periodo, la spesa primaria complessiva (al netto dei trasferimenti a AP) in rapporto al Pil è prevista in flessione di 1,2 punti percentuali rispetto al 2014, per collocarsi 2,7 punti al di sotto del livello registrato all'avvio della crisi, così consolidando una flessione della spesa in termini reali di poco meno del 20 per cento.

In conclusione, il compito richiesto alle amministrazioni locali con la legge di stabilità (e senza considerare il contributo aggiuntivo che potrebbe essere necessario per consentire l'eliminazione della clausola di salvaguardia) è ancora impegnativo, anche perché richiesto a strutture reduci da un lungo periodo di dimagrimento forzato.

TAVOLA 3

IL CONTRIBUTO DELLE AMMINISTRAZIONI TERRITORIALI AGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

	<i>(milioni di euro)</i>						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totale manovre Regioni a Statuto Ordinario	7.985	7.940	10.691	15.265	17.483	16.655	16.393
di cui: Riduzione netta di risorse	4.040	5.100	5.660	9.002	8.902	8.902	9.002
Inasprimento obiettivo PSI /equilibri di bilancio	3.945	2.840	5.591	6.263	8.581	7.753	7.391
Totale manovre Regioni a Statuto Speciale	5.750	7.240	8.560	9.165	9.165	9.165	8.811
di cui: Riduzione netta di risorse	1.150	2.120	2.860	3.262	3.262	3.262	3.308
Inasprimento obiettivo PSI	4.600	5.120	5.698	5.903	5.903	5.903	5.503
Regioni e Province autonome						3.980	5.480
totale Regioni e Province autonome	13.735	15.180	19.251	24.430	26.648	29.800	30.684
Totale manovre comuni	9.805	8.953	11.190	13.315	11.967	13.288	13.498
di cui: Riduzione netta di risorse	4.030	6.200	6.826	9.987	9.678	9.703	10.063
Inasprimento obiettivo PSI /pareggio	5.775	2.753	4.810	3.328	2.289	3.585	3.435
Totale manovre province e città metropolitane	2.925	2.747	4.183	5.372	6.770	7.690	7.516
di cui: Riduzione netta di risorse	1.265	2.115	2.560	3.881	4.890	5.890	5.890
Inasprimento obiettivo PSI /pareggio	1.660	632	1.624	1.491	1.880	1.800	1.626
totale Enti locali	12.730	11.700	15.374	18.687	18.737	20.978	21.014

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Relazione Tecnica alle leggi di stabilità

LE REGIONI E LE MISURE PER IL 2015

3. Anche nel 2015 le misure introdotte con la legge di stabilità (legge n. 190 del 2014) hanno previsto un contributo di questi Enti al riequilibrio dei conti. Il concorso delle Regioni è stato affidato a due principali interventi:

- una modifica delle disposizioni introdotte con il DL n. 66 del 2014 volta ad incrementare per gli anni 2015-2018 la riduzione di risorse a disposizione delle Regioni a statuto ordinario (3.452 milioni) e delle Regioni a statuto speciale (467 milioni);
- il passaggio al pareggio di bilancio per le Regioni a statuto ordinario dal 2015, con conseguente ridefinizione di alcune voci e importi da ricomprendere nei saldi.

Il taglio di risorse si aggiunge a quello già previsto con il DL n. 66 del 2014 e porta la correzione richiesta per il 2015 a oltre 4 miliardi. La decisione di far incidere per 2 miliardi il taglio sulla spesa sanitaria non diminuisce il rilievo della modifica richiesta. Come si vedrà anche in seguito, sulla base dei dati di consuntivo del 2014, ciò ha significato incidere su un quadro di risorse sempre più limitato: le spese delle Regioni a statuto ordinario, al netto delle somme trasferite ad altra amministrazione pubblica, degli interessi e degli oneri del personale, risulta di poco superiore ai 12,5 miliardi. Ciò si traduce in una riduzione della spesa di oltre il 15 per cento (rispetto al 2014). Un intervento che, pur considerando l'esistenza di aree di inefficienza in ambito regionale, appariva sin dall'inizio di difficile attuazione in un orizzonte temporale così limitato e a valle dei ripetuti tagli di risorse introdotti negli ultimi anni. E' sul rispetto di tali valori che si gioca in buona misura il rispetto del quadro programmatico delineato.

L'anticipazione nel passaggio al pareggio di bilancio doveva comportare, poi, secondo le stime del Governo contenute nella 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), era stimato, in termini di impatto, pari a 2 miliardi. Per sterilizzare, almeno in parte, l'effetto di maggior rigore del passaggio agli equilibri di bilancio si è previsto, per il 2015, che alla determinazione dei saldi concorrano anche alcune voci specifiche (entro un limite di pari importo), da ripartire in base a quanto disposto dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni. Ai fini degli equilibri di cassa, sono stati individuati gli utilizzi del fondo di cassa al 1° gennaio 2015 e degli incassi per accensione di prestiti riguardanti i debiti autorizzati e non contratti negli esercizi precedenti; ai fini degli equilibri di competenza, gli utilizzi delle quote vincolate del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, il saldo tra il fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata e in spesa e gli utilizzi della quota libera del risultato di amministrazione accantonata per le iscrizioni dei residui perenti. La ripartizione di tale importo complessivo tra le singole Regioni è stata disposta dalla Conferenza Stato Regioni del 26 febbraio 2015.

Per l'esercizio erano poi previste alcune voci di spesa da escludere dal computo dei saldi. Si tratta dei pagamenti relativi a debiti in conto capitale delle Regioni non estinti alla data del 31 dicembre 2013, nel limite di 60 milioni di euro, delle riscossioni e concessioni di crediti, delle risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea e le relative spese di parte corrente e in conto capitale, con esclusione delle spese connesse ai cofinanziamenti statali o regionali.

Esse vanno ad aggiungersi a quanto previsto al comma 145 della stessa legge di stabilità per il 2015. Si tratta delle spese relative al cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali dell'Unione europea per un importo pari ai proventi derivanti dalla assegnazione dei diritti d'uso di frequenze radioelettriche di banda larga, nel limite massimo di 700 milioni di euro.

Durante l'anno sono state introdotte poi ulteriori modifiche, intervenendo sulle voci da considerare nel calcolo dei saldi, o prevedendo la possibilità di rendere più stringente l'obiettivo in alternativa a misure di riduzione delle somme trasferite.

La prima delle quattro modifiche è stata disposta con il DL n. 78 del 2015. L'articolo 1-bis del decreto legge ha stabilito che, anche per l'anno 2015, non rilevano, nel saldo di competenza, gli impegni per investimenti diretti e per contributi in conto capitale delle regioni che, nell'anno 2014, abbiano registrato indicatori annuali di tempestività dei pagamenti con un valore inferiore rispetto ai tempi di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231¹.

Lo stesso provvedimento ha poi previsto l'esclusione, ai fini dei saldi di cassa, dei pagamenti in conto residui concernenti la spesa per acquisto di beni e servizi e i trasferimenti di parte corrente agli Enti locali effettuati a valere sulle anticipazioni di liquidità erogate in base allo stesso DL n. 78 del 2015.

Successivamente, la legge di stabilità per il 2016 (comma 735) ha disposto, quasi in limite d'anno, che non debbano essere considerati nei saldi di competenza gli impegni del perimetro sanitario del bilancio, finanziati dagli utilizzi del risultato di amministrazione relativo alla gestione sanitaria formatosi negli esercizi antecedenti l'anno 2015.

Infine, sulla base dell'Intesa sancita il 16 luglio 2015 in sede di Conferenza Stato Regioni, alcuni Enti si sono avvalsi della facoltà di realizzare il contributo in termini di indebitamento per il 2015, attraverso un risultato positivo dei saldi di competenza e di cassa in luogo dell'obiettivo nullo previsto dalla legge n. 190 del 2014.

I PRIMI RISULTATI DEL PASSAGGIO AGLI EQUILIBRI: I DATI DEL MONITORAGGIO 2015

4. Gli equilibri di bilancio delle Regioni a statuto ordinario e della Sardegna². Tutte le Regioni a statuto ordinario rispettano gli obiettivi di competenza sia di saldo corrente che finale con grande margine, specie nel caso dei saldi correnti.

Lo stesso si deve dire per quelli di cassa e ciò nonostante si sia consolidata nell'anno la cessione di spazi finanziari alle amministrazioni locali (per circa 1 miliardo) e numerose Regioni abbiano scelto di peggiorare il proprio obiettivo rispetto all'equilibrio per compensare minori tagli ai trasferimenti (poco meno di 300 milioni).

¹ I termini ordinari per il pagamento nelle transazioni commerciali in cui la parte debitrice è una pubblica amministrazione sono fissati dalla Direttiva 2011/7/UE in 30 giorni, termine prorogabile fino a 60 giorni solo in presenza di determinate condizioni. Gli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti sono quelli calcolati e pubblicati secondo le modalità stabilite dal dPCM del 22 settembre 2014, escludendo dal calcolo dell'indicatore annuale i pagamenti effettuati con le disponibilità finanziarie concesse agli enti territoriali - in termini di anticipazioni di liquidità ovvero di disponibilità di spazi finanziari in deroga ai vincoli del patto di stabilità interno - dai DL n. 35/2013 e n. 66/2014 per il pagamento dei debiti commerciali pregressi.

² I dati utilizzati nell'analisi sono quelli disponibili nella banca dati del monitoraggio del Mef al 3 marzo u.s.. A quella data non risultavano pervenuti i risultati delle regioni Abruzzo e Basilicata.

I dati del monitoraggio consentono, poi, una prima valutazione di quanto il cambiamento dei vincoli si sia effettivamente tradotto in una ulteriore riduzione degli spazi di manovra e quali siano state le scelte operate dalle singole entità regionali. E' bene tener presente che sul risultato e sulla confrontabilità dello stesso con gli esercizi passati possono aver inciso le modifiche indotte nella struttura dei bilanci e nel significato dei dati dal passaggio alle nuove regole contabili previste dal d.lgs n. 118 del 2011. Ciò soprattutto ove si guardi alla gestione di competenza. Per i dati di cassa, il confronto conferma la sua validità e permette una prima valutazione del risultato a cavallo dei due esercizi.

Nella tavola che segue i valori relativi a spese correnti e in conto capitale, espressi in termini di competenza e di cassa, tratti dal monitoraggio, sono posti a confronto con quelli contenuti nei consuntivi 2014. Dalla lettura sembra emergere:

- una contrazione dei risultati in termini di spesa corrente che riguarda sia gli impegni che i pagamenti. La riduzione è in media del 2 per cento e interessa, anche se con intensità diverse, tutte le Regioni. Nel nord solo la Lombardia registra una forte accelerazione dei pagamenti;

- un andamento diverso della spesa in conto capitale ove si guardi a impegni e pagamenti: nel complesso delle Regioni a fronte di una crescita dei primi di oltre il 16 per cento, i secondi si riducono del 7,6 per cento. Sono risultati che, tuttavia, presentano punti di contatto: le Regioni meridionali registrano infatti un incremento sia in competenza che in cassa, ciò grazie alla accelerazione delle spese relative a progetti finanziati da Fondi UE. In termini di cassa tuttavia, l'incremento pur rilevante dei pagamenti di queste Regioni non compensa la flessione registrata in quelle del centro e del nord. In questo caso solo due Regioni al di fuori del mezzogiorno presentano un aumento degli impegni in conto capitale (Lombardia e Umbria) mentre sono in flessione (pur con intensità molto differenti) i pagamenti in tutte le Regioni.

TAVOLA 4

IMPEGNI E PAGAMENTI REGIONALI NEL 2014 E NEL 2015

(milioni di euro)

	Competenza						Cassa					
	Spesa corrente			Spesa c/capitale			Spesa corrente			Spesa c/capitale		
	2014	2015	var	2014	2015	var	2014	2015	var	2014	2015	var
PIEMONTE	10.688,8	10.430,8	-2,4	998,3	542,1	-45,7	10.138,1	9.392,7	-7,4	681,6	347,7	-49,0
LOMBARDIA	22.470,8	22.588,3	0,5	1.404,5	2.420,2	72,3	17.348,1	22.274,4	28,4	1.125,1	1.068,3	-5,0
VENETO	10.203,6	9.814,1	-3,8	1.692,9	557,1	-67,1	9.858,7	9.581,0	-2,8	1.492,3	526,6	-64,7
LIGURIA	4.062,4	3.846,2	-5,3	494,2	428,7	-13,3	4.022,7	3.612,5	-10,2	469,0	376,7	-19,7
EMILIA ROMAGNA	10.530,2	10.706,8	1,7	747,7	5,3	-99,3	10.144,1	9.904,0	-2,4	553,2	398,7	-27,9
Nord	57.955,8	57.386,3	-1,0	5.337,5	3.953,4	-25,9	51.511,6	54.764,6	6,3	4.321,3	2.718,0	-37,1
TOSCANA	8.611,7	8.766,9	1,8	1.088,2	685,6	-37,0	8.285,7	8.055,4	-2,8	1.035,2	506,2	-51,1
UMBRIA	2.286,8	2.198,5	-3,9	208,3	230,3	10,6	2.246,2	1.990,7	-11,4	154,5	110,0	-28,8
MARCHE	3.856,1	3.454,7	-10,4	277,5	250,0	-9,9	3.362,3	3.419,4	1,7	213,7	211,5	-1,0
LAZIO	15.112,5	14.498,2	-4,1	798,1	628,6	-21,2	18.373,2	13.811,3	-24,8	1.395,0	840,3	-39,8
Centro	29.867,1	28.918,3	-3,2	2.372,1	1.794,5	-24,3	32.267,3	27.276,9	-15,5	2.798,4	1.668,0	-40,4
MOLISE	984,1	845,3	-14,1	325,2	168,1	-48,3	794,9	843,3	6,1	134,6	206,7	53,5
CAMPANIA	13.513,2	13.346,6	-1,2	1.938,8	3.309,8	70,7	12.680,6	11.904,5	-6,1	1.717,0	2.580,7	50,3
PUGLIA	9.057,9	9.281,3	2,5	1.572,1	3.498,6	122,6	8.495,7	8.807,2	3,7	1.367,0	1.452,5	6,3
CALABRIA	6.691,6	4.724,2	-29,4	1.604,4	1.688,2	5,2	5.225,1	4.256,8	-18,5	619,8	1.253,1	102,2
SARDEGNA	5.684,9	6.491,0	14,2	1.100,5	2.134,6	94,0	5.603,8	6.387,2	14,0	811,1	995,3	22,7
Sud	35.931,7	34.688,4	-3,5	6.540,9	10.799,3	65,1	32.800,0	32.198,9	-1,8	4.649,5	6.488,3	39,5
Totale	123.754,6	120.993,1	-2,2	14.250,5	16.547,1	16,1	116.579,0	114.240,4	-2,0	11.769,2	10.874,3	-7,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS al 3 marzo 2016

Per le regioni a statuto ordinario troverebbe conferma il segno restrittivo delle misure e la capacità degli interventi delineati dal Governo di garantire il rispetto degli obiettivi finanziari.

5. Questi stessi dati forniscono, poi, alcune ulteriori indicazioni e segnalano andamenti di cui sarà necessario approfondire il significato specie quando saranno disponibili i rendiconti.

Il saldo corrente di competenza risulta positivo ancor prima delle correzioni legate a specifiche voci previste dalla legge n. 190 del 2014 e a quelle, rilevanti e non ai fini degli equilibri, ma solo per il 2015. La sola regione Lombardia presenta un disavanzo più che compensato, nel calcolo finale, dalla possibilità di escludere nei saldi di competenza gli impegni del perimetro sanitario del bilancio, finanziati dagli utilizzi del risultato di amministrazione relativo alla gestione sanitaria formatosi negli esercizi antecedenti l'anno 2015. I dati del monitoraggio confermano, poi, il limitato rilievo per le Regioni del fondo crediti di dubbia esigibilità: solo per alcune Regioni raggiunge poco meno dell'1 per cento delle entrate accertate.

Nel saldo finale di competenza, si rivela determinante per il rispetto degli equilibri la possibilità di escludere dal calcolo gli impegni per investimenti e trasferimenti concessa a quelle Regioni che nel 2014 avevano tempi di pagamento particolarmente rapidi. Tale previsione consente di detrarre 2,4 miliardi di impegni in Lombardia, 629 milioni nel Lazio e 983 milioni in Puglia.

Anche guardando agli equilibri di cassa, ciò che colpisce è il margine con cui si è chiusa la gestione, soprattutto quella ordinaria. Le entrate correnti (con l'apporto rilevante, nel solo caso della regione Lazio, di entrate in conto capitale destinate a spesa corrente da specifiche norme) eccedono le spese correnti e il rimborso prestiti presentando, già prima delle correzioni legate a voci specifiche, un saldo positivo in media pari al 20 per cento delle entrate complessive correnti. Margine che rimane anche ove si detragga da tale importo la somma riconosciuta a fronte degli spazi finanziari ceduti agli Enti locali. Nel caso del Lazio, dai pagamenti sono dedotti quelli in conto residui concernenti la spesa per acquisto di beni e servizi e i trasferimenti di parte corrente agli Enti locali a valere sulle anticipazioni di liquidità riconosciute in base a quanto previsto dal DL n. 35 del 2013 e dall'articolo 8, comma 3 del DL n. 78 del 2015.

Nel complesso, quindi, il saldo finanziario di parte corrente è superiore di 5 miliardi all'equilibrio richiesto.

Di minori dimensioni, ma comunque rilevante (3,2 miliardi), è il margine della gestione ordinaria complessiva pur risentendo, anche in questo caso, degli importi ceduti alle autonomie locali e della traslazione di tagli ai trasferimenti.

Guardando ai pagamenti per spese in conto capitale va rilevato, poi, il permanere di differenze significative tra gli importi pagati e gli impegni in conto capitale. Con il passaggio alle nuove regole di contabilità si poteva ritenere che tali valori si sarebbero avvicinati, quasi per annullarsi. Sembra si confermi, invece, la tendenza a mantenere nella valutazione degli impegni un criterio più coerente con la necessità di confermare indicazioni "programmatiche" che a definirne la realizzabilità effettiva in un orizzonte temporale certo. Se questo fosse confermato, significherebbe veder svuotata la riforma di uno degli elementi più significativi.

IL MONITORAGGIO DEGLI OBIETTIVI DI SALDO: GLI EQUILIBRI CORRENTI

(migliaia di euro)

Equilibri di bilancio di parte corrente - Cassa

Zona	Regioni	Totali entrate correnti	Totali spese correnti *	voci rilevanti ex art.1 c.464 L.190/14	Saldo fin.corrente	voci rilevanti ex art.1 c.465 L.190/14	voci non rilevanti ex art.1 c.466 - c.468 L.190/14	altre voci non rilevanti	Saldo fin corrente netto
		A	B	C	1=A-B+C	D	E	F	2=1+D+E+F
Nord	PIEMONTE	2.526.634	2.006.285	0	520.349	0	-117.999	-69.449	332.901
	LOMBARDIA	3.579.993	2.931.852	0	648.141	0	-44.587	0	603.554
	VENETO	1.695.797	1.218.863	0	476.934	113.692	-10.164	0	580.462
	LIGURIA	774.153	683.933	0	90.220	0	-18.749	0	71.471
	EMILIA ROMAGNA	1.907.289	1.497.709	0	409.580	0	-67.724	0	341.856
Centro	TOSCANA	1.669.359	1.415.311	0	254.048	35.484	-36.687	0	252.845
	MARCHE	530.787	444.698	0	86.089	0	-15.412	0	70.677
	UMBRIA	697.248	495.170	0	202.078	0	-10.333	0	191.745
	LAZIO	3.100.482	3.042.539	0	57.943	0	-114.089	345.131	288.985
Sud	ABRUZZO	614.851	467.205	0	147.646	50.224	0	0	197.870
	MOLISE	204.645	179.723	0	24.922	0	-8.411	0	16.511
	CAMPANIA	2.974.011	2.070.281	0	903.730	0	-4.333	0	899.397
	PUGLIA	2.099.389	1.666.051	0	433.338	40.823	-44.230	0	429.931
	BASILICATA	392.722	475.538	0	-82.816	33.712	1.406	0	-47.698
	CALABRIA	1.192.193	972.284	0	219.909	99.920	-4.513	0	315.316
	SARDEGNA	7.111.905	6.526.702	0	585.203	0	-26.574	0	558.629
	Totale	31.071.458	26.094.144	0	4.977.314	373.855	-522.399	275.682	5.104.452

Equilibri di bilancio di parte corrente - Cassa sanitaria

Zona	Regioni	Totali entrate correnti	Totali spese correnti *	voci rilevanti ex art.1 c.464 L.190/14	Saldo fin.corrente	voci rilevanti ex art.1 c.465 L.190/14	voci non rilevanti ex art.1 c.466 - c.468 L.190/14	altre voci non rilevanti	Saldo fin corrente netto
		A	B	C	1=A-B+C	D	E	F	2=1+D+E+F
Nord	PIEMONTE	6.325.273	7.658.429	1.366.022	32.866	3.228	2	0	36.096
	LOMBARDIA	18.498.087	19.535.622	1.250.789	213.254	0	0	0	213.254
	VENETO	7.676.071	8.470.911	794.868	28	0	-28	0	0
	LIGURIA	2.999.451	3.021.940	151.739	129.250	0	0	0	129.250
	EMILIA ROMAGNA	8.797.956	8.518.593	-224.815	54.548	0	-61	0	54.487
Centro	TOSCANA	6.504.172	6.753.072	284.404	35.504	0	-131	0	35.373
	MARCHE	1.542.643	1.599.488	74.336	17.491	0	0	0	17.491
	UMBRIA	3.041.248	2.984.154	-25.746	31.348	0	41	0	31.389
	LAZIO	11.554.494	11.254.030	0	300.464	0	0	0	300.464
Sud	ABRUZZO	1.233.567	1.857.950	323.568	-300.815	0	0	0	-300.815
	MOLISE	716.005	678.126	28.039	65.918	0	0	0	65.918
	CAMPANIA	10.469.554	10.241.078	0	228.476	0	0	0	228.476
	PUGLIA	7.801.888	7.345.570	-405.955	50.363	0	0	0	50.363
	BASILICATA	799.744	727.941	246.767	318.570	0	0	0	318.570
	CALABRIA	3.384.824	3.352.193	0	32.631	0	0	0	32.631
	SARDEGNA	0	0	0	0	0	0	0	0
	Totale	91.344.977	93.999.097	3.864.016	1.209.896	3.228	-177	0	1.212.947

Equilibri di bilancio di parte corrente - Competenza

Zona	Regioni	Totali entrate correnti	Totali spese correnti *	voci rilevanti ex art.1 c.464 L.190/14	Saldo fin.corrente	voci rilevanti ex art.1 c.465 L.190/14	voci non rilevanti ex art.1 c.466 - c.468 L.190/14	altre voci non rilevanti	Saldo fin corrente netto
		A	B	C	1=A-B+C	D	E	F	2=1+D+E+F
Nord	PIEMONTE	11.147.900	10.693.652	-76.308	377.940	146.928	-135.636	-69.449	319.783
	LOMBARDIA	22.596.658	22.698.067	-17.553	-118.962	0	-87.722	774.552	567.868
	VENETO	10.265.112	9.922.961	-23.328	318.823	0	-49.958	0	268.865
	LIGURIA	4.049.540	3.939.750	-12.630	97.160	28.242	4.730	0	130.132
	EMILIA ROMAGNA	10.928.957	10.819.130	-62.828	46.999	142.760	-54.537	179.525	314.747
Centro	TOSCANA	9.092.552	8.879.869	-129.523	83.160	93.000	39.174	0	215.334
	MARCHE	2.261.538	2.251.941	-400	9.197	37.152	-10.163	2.419	38.605
	UMBRIA	3.612.712	3.522.476	-10.945	79.291	5.000	-11.877	0	72.414
	LAZIO	15.516.418	14.990.679	-10.330	515.409	49.752	-100.228	13.345	478.278
Sud	ABRUZZO	2.163.718	2.050.804	-3.422	109.492	0	0	0	109.492
	MOLISE	877.220	857.871	-3.456	15.893	17.544	-8.505	21.650	46.582
	CAMPANIA	13.818.526	13.773.706	-30.812	14.008	15.142	-89.577	66.778	6.351
	PUGLIA	9.567.425	9.485.775	-14.710	66.940	180.311	45.861	0	293.112
	BASILICATA	1.057.218	1.275.767	-8.320	-226.869	0	2.443	0	-224.426
	CALABRIA	4.893.655	4.791.903	-15.006	86.746	0	-9.422	0	77.324
	SARDEGNA	7.363.014	6.630.561	-25.399	707.054	0	-133.731	0	573.323
	Totale	129.212.163	126.584.912	-444.970	2.182.281	715.831	-599.148	988.820	3.287.784

(*) Il totale delle spese correnti è comprensivo dei rimborsi prestiti e della variazione delle attività finanziarie

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS al 3 marzo 2016

TAVOLA 6

IL MONITORAGGIO DEGLI OBIETTIVI DI SALDO: GLI EQUILIBRI FINALI

(migliaia di euro)

Equilibri di bilancio finali - Cassa

Regioni	Totali entrate finali	Totali spese finali	voci rilevanti ex art.1 c.464 L.190/14	Saldo fin.finale	voci rilevanti ex art.1 c.465 L.190/14	voci non rilevanti ex art.1 c.466 - c.468 L.190/14	altre voci non rilevanti	Quota attribuita agli enti locali	Saldo fin finale netto	Obiettivo intesa del 16 luglio 15	Differenza saldo e obiettivo intesa
	A	B	C	1=A-B+C	D	E	F	G	2=1+D+E+F+G	H	3=2-H
Nord											
PIEMONTE	2.528.369	2.045.942	0	482.427	0	-106.283	-69.449	85.137	221.558	0	221.561
LOMBARDIA	5.023.940	3.896.697	0	1.127.243	0	-439.197	0	170.573	517.473	0	555.128
VENETO	1.829.191	1.572.894	0	256.297	113.692	10.489	0	63.639	316.839	49.575	267.264
LIGURIA	1.045.499	873.200	0	172.299	0	-11.561	0	29.841	130.897	23.250	152.708
EMILIA ROMAGNA	1.984.784	1.750.322	0	234.462	0	-59.888	0	79.896	94.678	21.919	119.647
Centro											
TOSCANA	1.887.691	1.792.657	0	95.034	35.484	-69.239	0	59.287	1.992	0	36.252
MARCHE	583.863	498.865	0	84.998	0	-34.788	0	20.792	29.418	16.200	29.450
UMBRIA	843.926	607.993	0	235.933	0	-25.899	0	30.033	180.001	0	187.276
LAZIO	3.479.865	3.565.413	0	-85.548	0	14.861	345.131	122.828	151.616	0	556.374
Sud											
ABRUZZO	710.123	606.569	0	103.554	50.224	18.248	0	28.107	143.919	0	-159.450
MOLISE	408.606	368.412	0	40.194	0	-2.478	0	9.818	27.898	7.650	132.727
CAMPANIA	4.819.046	4.149.926	0	669.120	0	82.485	0	108.004	643.601	84.150	700.645
PUGLIA	3.455.405	2.850.910	0	604.495	40.823	-286.826	0	78.285	280.207	60.450	243.459
BASILICATA	655.388	667.688	0	-12.300	33.712	14.257	0	20.867	14.802	0	80.919
CALABRIA	2.455.409	2.051.013	0	404.396	99.920	-385.691	0	46.686	71.939	0	17.623
SARDEGNA	7.520.039	7.382.459	0	137.580	0	-57.086	0	73.177	7.317	0	73.434
Totale	39.231.144	34.680.960	0	4.550.184	373.855	-1.338.596	275.682	1.026.970	2.834.155	263.194	3.215.017

Equilibri di bilancio finali - Cassa sanitaria

Regioni	Totali entrate finali	Totali spese finali	voci rilevanti ex art.1 c.464 L.190/14	Saldo fin.finale	voci rilevanti ex art.1 c.465 L.190/14	voci non rilevanti ex art.1 c.466 - c.468 L.190/14	altre voci non rilevanti	Quota attribuita agli enti locali	Saldo fin finale netto	Obiettivo intesa del 16 luglio 15	Differenza saldo e obiettivo intesa
	A	B	C	1=A-B+C	D	E	F	G	2=1+D+E+F+G	H	3=2-H
Nord											
PIEMONTE	6.325.273	7.694.522	1.366.022	-3.227	3.228	2	0	0	3	0	
LOMBARDIA	18.522.746	19.735.880	1.250.789	37.655	0	0	0	0	37.655		
VENETO	7.747.141	8.534.697	787.584	28	0	-28	0	0	0		
LIGURIA	3.009.354	3.116.032	151.739	45.061	0	0	0	0	45.061		
EMILIA ROMAGNA	8.824.115	8.552.351	-224.815	46.949	0	-61	0	0	46.888		
Centro											
TOSCANA	6.520.761	6.768.963	284.404	36.202	0	-1.942	0	0	34.260		
MARCHE	1.543.776	1.601.880	74.336	16.232	0	0	0	0	16.232		
UMBRIA	3.055.911	3.022.931	-25.746	7.234	0	41	0	0	7.275		
LAZIO	11.563.868	11.159.110	0	404.758	0	0	0	0	404.758		
Sud											
ABRUZZO	1.234.400	1.861.337	323.568	-303.369	0	0	0	0	-303.369		
MOLISE	718.824	681.553	75.208	112.479	0	0	0	0	112.479		
CAMPANIA	10.475.300	10.337.594	0	137.706	0	3.488	0	0	141.194		
PUGLIA	7.838.436	7.408.779	-405.955	23.702	0	0	0	0	23.702		
BASILICATA	803.911	737.794	0	66.117	0	0	0	0	66.117		
CALABRIA	3.404.552	3.458.868	0	-54.316	0	0	0	0	-54.316		
SARDEGNA	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Totale	91.588.368	94.672.291	3.657.134	573.211	3.228	1.500	0	0	577.939	0	0

Equilibri di bilancio finali - Competenza

Regioni	Totali entrate finali	Totali spese finali	voci rilevanti ex art.1 c.464 L.190/14	Saldo fin.finale	voci rilevanti ex art.1 c.465 L.190/14	voci non rilevanti ex art.1 c.466 - c.468 L.190/14	altre voci non rilevanti	Quota attribuita agli enti locali	Saldo fin finale netto	Obiettivo intesa del 16 luglio 15	Differenza saldo e obiettivo intesa
	A	B	C	1=A-B+C	D	E	F	G	2=1+D+E+F+G	H	3=2-H
Nord											
PIEMONTE	11.149.982	10.972.956	-76.308	100.718	146.928	-128.148	-69.449	0	50.049	0	50.049
LOMBARDIA	23.736.316	25.307.076	-18.157	-1.588.917	0	-127.717	3.147.261	0	1.430.627	0	1.430.627
VENETO	10.595.022	10.371.256	-47.816	175.950	0	-55.564	0	0	120.386	49.575	70.811
LIGURIA	4.370.360	4.274.848	-15.000	80.512	53.320	24.549	0	0	158.381	23.250	135.131
EMILIA ROMAGNA	11.019.624	10.712.188	-63.228	244.208	142.760	-41.939	179.525	0	524.554	21.919	502.635
Centro											
TOSCANA	9.316.307	9.452.556	-129.523	-265.772	93.000	46.722	127.300	0	1.250	0	1.250
MARCHE	2.360.690	2.428.728	-400	-68.438	37.152	-9.910	73.639	0	32.443	16.200	16.243
UMBRIA	3.744.077	3.704.733	-10.945	28.399	5.000	-11.866	0	0	21.533	0	21.533
LAZIO	16.103.315	15.168.036	-10.330	924.949	119.596	-71.509	647.997	0	1.621.033	0	1.621.033
Sud											
ABRUZZO	2.242.494	2.110.322	-3.795	128.377	0	23.148	0	0	151.525	0	151.525
MOLISE	919.133	1.013.355	-3.456	-97.678	17.544	12.147	78.496	0	10.509	7.650	2.859
CAMPANIA	16.694.814	16.660.888	-35.457	-1.531	192.984	-182.146	83.620	0	92.927	84.150	8.777
PUGLIA	12.847.780	12.779.955	-14.710	53.115	180.311	687.707	982.757	0	1.903.890	60.450	1.843.440
BASILICATA	1.195.189	1.581.873	-8.320	-395.004	0	22.165	326.352	0	-46.487	0	-46.487
CALABRIA	6.470.805	6.412.387	-15.006	43.412	0	237.897	0	0	281.309	0	281.309
SARDEGNA	8.748.920	8.625.623	243.701	366.998	0	-46.599	0	0	320.399	0	320.399
Totale	141.514.828	141.576.780	-208.750	-270.702	988.595	378.937	5.577.498	0	6.674.328	263.194	6.411.134

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS al 3 marzo 2016

6. Il Patto nelle Regioni a statuto speciale. Come ricordato in precedenza anche nel 2015 le Regioni ad ordinamento speciale hanno continuato a basare la misura del concorso agli obiettivi del Patto sugli importi previsti in una intesa tra ciascun ente ed il Ministero dell'economia e delle finanze. Le due Province autonome e la regione Trentino Alto Adige determinano, poi, gli obiettivi di risparmio in termini di miglioramento del saldo programmatico di competenza mista.

Solo la Sardegna pur con particolari previsioni (il riferimento è al saldo corrente e finale di competenza e ad un unico saldo di cassa) ha fatto riferimento agli equilibri

Tutte le tre Regioni a statuto speciale hanno rispettato i limiti del Patto concordato, espresso in termini di competenza euro-compatibile, con margini alquanto ridotti. La Regione Sicilia presenta uno scostamento di 14,3 milioni rispetto al valore obiettivo con un calo da 231,1 del 2014 a 153,6 milioni dell'obiettivo ceduto alle amministrazioni locali. Per il Friuli il margine è ancora inferiore 3,1 milioni. La Valle d'Aosta ottiene un risultato coincidente con l'obiettivo stesso.

Nonostante il comune riferimento alla competenza eurocompatibile, una valutazione complessiva di tali Enti, è resa più complessa dalle forti differenze nelle caratteristiche e nei confini delle loro competenze³.

TAVOLA 7

I RISULTATI DEL PATTO DELLE REGIONI IN COMPETENZA EUROCOMPATIBILE

(milioni di euro)

Regioni		IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOM P.	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMEN TI C/CAP NETTI EUROCOM P.	SPESE FINALI	OBIETTIVO PROGRAMM. ANNUALE SPESE FINALI	OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI	RECUPERO QUOTE REGIONALI SCAMBIATE (QO REG)	OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMIN.	RISULTATO SPESE FINALI - OBIETTIVO RIDETERMINA TO
		A	B	C	D=A+B+C	E	F	G	H=E-F-G	I=D-H
FRIULI VENEZIA GIULIA	2014	393,3	3.917,1	691,5	5.001,8	5.044,7	30,0		5.014,7	-12,9
	2015	393,0	3.864,8	609,4	4.867,3	4.906,7	36,3		4.870,4	-3,1
VALLE D'AOSTA	2014	386,9	244,4	206,9	838,2	838,2	0,0		838,2	0,0
	2015	377,4	203,4	120,4	701,2	701,2			701,2	0,0
SICILIA	2014	3.128,7	1.417,5	863,2	5.409,5	5.786,0	231,1	102,7	5.452,3	-42,8
	2015	2.377,0	1.303,2	942,7	4.622,9	4.790,6	153,6		4.637,1	-14,2

Composizione Obiettivo programmatico annuale spese finali (%)

Regioni		IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOM P.	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMEN TI IN C/CAP NETTI EUROCOM P.	SPESE FINALI	OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI	RISULTATO SPESE FINALI - OBIETTIVO RIDETERMINAT O	OBIETTIVO PROGRAMM. ANNUALE SPESE FINALI 2014
		A/E	B/E	C/E	D/E	F+G/E	-I/E	
FRIULI VENEZIA GIULIA	2014	7,8	77,6	13,7	99,1	0,6	0,3	100,0
	2015	8,0	78,8	12,4	99,2	0,7	0,1	100,0
VALLE D'AOSTA	2014	46,2	29,2	24,7	100,0	0,0	0,0	100,0
	2015	53,8	29,0	17,2	100,0	0,0	0,0	100,0
SICILIA	2014	54,1	24,5	14,9	93,5	4,0	0,7	98,2
	2015	49,6	27,2	19,7	96,5	3,2	0,3	100,0

³ Friuli, Valle d'Aosta e le province di Trento e Bolzano provvedono, ad esempio, con risorse del proprio bilancio alla finanza degli enti locali del rispettivo territorio e ne definiscono la disciplina del Patto di stabilità. Inoltre, nella regione Friuli, come si diceva, il livello complessivo delle spese finali (al netto delle concessioni di crediti) relative al Patto di stabilità interno è riferito all'intero "sistema integrato regionale", che ricomprende, quindi, anche gli enti locali, gli enti e organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è affidato alla Regione).

Valori Pro capite in euro							Variazioni					
Regioni		IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOM P.	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMEN TI C/CAP NETTI EUROCOM P.	SPESE FINALI	OBIETTIVO PROGRAMM. ANNUALE SPESE FINALI 2014	ANNI	IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOM P.	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI IN C/CAP NETTI EUROCOMP.	SPESE FINALI	OBIETTIVO PROGRAM M. ANNUALE SPESE FINALI 2014
FRIULI VENEZIA GIULI	2014	319,9	3.186,3	562,5	4.068,6	4.103,5	14/13	-3,1	-1,7	14,9	0,2	-1,7
	2015	317,7	3.124,3	492,6	3.934,7	3.966,6	15/14	-0,1	-1,3	-11,9	-2,7	-2,7
VALLE D'AOSTA	2014	3.009,1	1.900,3	1.608,8	6.518,2	6.518,2	14/13	-5,2	-2,9	-9,6	-5,7	-8,7
	2015	2.943,3	1.586,2	939,1	5.468,6	5.468,6	15/14	-2,5	-16,8	-41,8	-16,3	-16,3
SICILIA	2014	614,1	278,2	169,4	1.061,7	1.135,6	14/13	-10,4	-1,4	24,6	-3,4	-8,4
	2015	470,6	258,0	186,6	915,2	948,4	15/14	-24,0	-8,1	9,2	-14,5	-17,2

Valori pro capite in euro e variazioni				
Regioni		IMPEGNI CORRENTI	var %	PAGAMEN TI C/CAPITAL E var %
FRIULI VENEZIA GIULIA	2013	4.458,6		614,96
	2014	4.542,9	1,9	783,8
	2015	5.418,8	19,3	784,7
VALLE D'AOSTA	2013	1.157,3		243,5
	2014	1.139,7	-1,5	225,3
	2015	1.174,5	3,1	191,0
SICILIA	2013	16.425,6		1.912,0
	2014	16.478,1	0,3	1.512,7
	2015	15.561,2	-5,6	2.026,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS al 3 marzo 2016

Alcuni elementi emergono, comunque, dall'analisi dei risultati ottenuti in relazione al precedente esercizio, guardando alla dinamica degli impegni per spesa corrente e ai pagamenti in conto capitale.

L'obiettivo programmatico è risultato più impegnativo soprattutto per le regioni Sicilia e Valle d'Aosta per le quali il tetto alle spese è più stringente rispetto allo scorso anno del 16,3 e del 17,2 per cento. Per il Friuli la riduzione del valore dell'obiettivo è di solo il 2,7 per cento.

La gestione evidenzia una forte crescita degli impegni correnti in Friuli a fronte di una sostanziale invarianza dei pagamenti in conto capitale. La crescita corrente è da ricondurre all'aumento dei trasferimenti, voce che nel calcolo del Patto rileva, tuttavia solo in termini di cassa. Il rispetto degli obiettivi è quindi reso possibile da un più limitato esborso per trasferimenti e dall'aumento degli importi non ricompresi nei vincoli del patto.

Anche in Valle d'Aosta si registra nel 2015 una crescita degli impegni correnti del 3,1 per cento che trovano compensazione tuttavia in una riduzione di oltre il 15 per cento dei pagamenti per spesa in conto capitale. La Regione siciliana registra nell'anno una flessione della spesa corrente del 5,6 per cento. Un calo che si traduce in più ampi margini in termini di patto nonostante la maggior stringenza dell'obiettivo. I pagamenti per investimenti aumentano del 34 per cento rispetto allo scorso esercizio. Si riduce di un terzo (73 milioni), tuttavia, la dimensione degli spazi finanziari ceduti ai Comuni.

7. Il Patto nella Regione Trentino Alto Adige e nelle Province di Trento e Bolzano.
Entro i limiti concordati è risultato anche il Patto, calcolato in termini di competenza mista, relativo alle province di Trento e Bolzano e alla regione Trentino-Alto Adige. Nel caso di entrambe le Province, il saldo ottenuto nel 2015 si pone entro i limiti concordati con margini limitati. Nel complesso, il risultato richiesto è, come nel precedente esercizio, in avanzo: ad un disavanzo obiettivo per la Provincia di Trento di 68 milioni

(comprensivo della quota obiettivo ceduta agli Enti locali), fa da riscontro un avanzo richiesto alla Provincia di Bolzano per 138,3 milioni (comprendendovi, anche in questo caso, la quota ceduta agli Enti di 10,9 milioni). Positivo e pari a 34,3 milioni il contributo (sempre di avanzo) richiesto alla regione

TAVOLA 8

I RISULTATI DEL PATTO PER LA REGIONE TRENTINO ALTO ADIGE E LE PROVINCE DI TRENTO E BOLZANO

(milioni di euro)

	TRENTINO-ALTO ADIGE					PA TRENTO					PA BOLZANO					TOTALE				
	2013	2014	2015	var 13/14	var 14/15	2013	2014	2015	var 13/14	var 14/15	2013	2014	2015	var 13/14	var 14/15	2013	2014	2015	var 13/14	var 14/15
TOTALE TITOLO 1 - SPESE CORRENTI (A)	222,2	226,4	148,1	1,9	-34,6	2.835,9	2.833,9	2.816,4	-0,1	-0,6	3.317,5	3.293,0	3.441,6	-0,7	4,5	6.375,6	6.353,3	6.406,2	-0,4	0,8
di cui spese correnti per la sanità	0,0	0,0	0,0	0,0		1.124,4	1.107,8	1.110,5	-1,5	0,2	1.094,9	1.086,6	1.139,4	-0,8	4,9	2.219,4	2.194,3	2.249,9	-1,1	2,5
di cui altre spese correnti	222,2	226,4	148,1	1,9	-34,6	1.711,5	1.726,1	1.706,0	0,9	-1,2	2.222,5	2.206,4	2.302,1	-0,7	4,3	4.156,2	4.158,9	4.156,3	0,1	-0,1
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (B)	113,6	96,4	47,0	-15,1	-51,2	1.111,4	1.056,1	1.310,0	-5,0	24,0	1.007,5	964,2	948,5	-4,3	-1,6	2.232,4	2.116,7	2.305,5	-5,2	8,9
Maggiori spese corr. per leggi di settore e funzioni trasferite (Accordo Milano)	0,0	0,0	0,0			36,0	0,0	0,0			0,0	0,0	0,0			36,0	0,0	0,0		
TOTALE ENTRATE CORRENTI NETTE (C)	368,4	361,2	245,5	-2,0	-32,0	3.747,4	3.712,2	3.798,4	-0,9	2,3	4.326,5	4.359,9	4.505,0	0,8	3,3	8.442,3	8.433,4	8.548,9	-0,1	1,4
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE NETTE (D)	0,0	0,0		0,0		162,5	124,8	269,5	-23,2	116,0	41,5	27,5	34,1	-33,8	24,3	204,1	152,3	303,7	-25,4	99,4
SALDO FINANZIARIO in termini di competenza mista (E=C+D-A-B)	32,7	38,5	50,4	17,7	31,0	-111,7	-53,0	-58,6	-52,6	10,7	43,1	130,2	149,1	202,1	14,5	-36,0	115,7	140,9	-421,8	21,8
OBBIETTIVO PROGRAMMATICO CONCORDATO IN TERMINI DI COMPETENZA MISTA (F)	27,9	32,0	34,3	14,8	7,1	-124,9	-65,9	-78,1	-47,3	18,6	-19,4	65,5	127,5	-436,6	94,7	-116,4	31,6	83,6	-127,1	164,5
QUOTA OBIETTIVO ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art.1, c. 139, L.n. 220/2010) (G)	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	2,1	10,1	0,0	377,3	22,5	26,7	10,9	18,8	-59,3	22,5	28,8	21,0	28,2	-27,3
OBBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO (H=F+G)	27,9	32,0	34,3			-124,9	-63,7	-68,0			3,0	92,2	138,3			-94,0	60,4	104,6		
DIFFERENZA SALDO FIN. E OBIETTIVO (E-H)	4,8	3,5	16,1			13,1	10,8	9,4			40,1	38,0	10,8			58,0	52,3	36,3		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS al 3 marzo 2016

A livello complessivo, rispetto agli scorsi anni, il raggiungimento dell'obiettivo è stato reso possibile da entrate in aumento del 3,3 per cento che più che compensano un incremento sia delle spese correnti (+0,8 per cento) che, soprattutto, di quelle in conto capitale (+8,9 per cento). Significative le differenze negli andamenti tra le due Province: quella di Bolzano presenta una maggiore crescita della spesa corrente (+4,5 per cento, con la componente sanitaria che aumenta del 4,9 per cento). La flessione della spesa in conto capitale (-1,6 per cento) e, soprattutto, l'aumento delle entrate (+3,3 per cento) consente di rispettare l'obiettivo. Nella Provincia di Trento il contenimento della spesa corrente (-0,6 per cento nonostante l'aumento registrato nella componente sanitaria) e la crescita delle entrate nette (+2,3 per cento) consente di contenere il disavanzo nei limiti previsti. Nonostante la riduzione di un terzo delle entrate correnti nette, la Regione consegue l'obiettivo attraverso una forte flessione delle spese correnti e il dimezzamento dei pagamenti in conto capitale.

L'ANDAMENTO DELLA SPESA REGIONALE NELL'ULTIMO QUINQUENNIO

8. Come si è visto in precedenza, le risorse gestite direttamente dalle amministrazioni regionali (quindi al netto dei trasferimenti alle aziende sanitarie e ospedaliere) sono quelle che, in base ai dati di contabilità nazionale, hanno registrato negli anni della crisi la flessione maggiore: le spese correnti nette si sono ridotte dell'8,3 per cento tra il 2009 e il 2014, mentre quelle in conto capitale hanno registrato una flessione di oltre il 40 per cento.

Il confronto tra i due esercizi, questa volta basato sui dati di rendiconto delle Regioni, letti per settore di attività economica, può fornire ulteriori elementi per valutare l'operato degli strumenti posti a presidio degli obiettivi di finanza pubblica e la realizzabilità di misure che prefigurino ulteriori riduzioni della spesa. L'esame si concentra sulla spesa non sanitaria e mira a valutare come gli anni della crisi abbiano inciso sulle scelte allocative delle amministrazioni regionali modificando in qualche misura la fisionomia stessa del ruolo ad esse assegnato. Come, in altri termini, i progressivi tagli si siano tradotti nella riduzione delle risorse destinate alle diverse funzioni assegnate alle Regioni. Inoltre, guardando alle sole risorse gestite direttamente (quindi al netto di quanto trasferito ad altre amministrazioni pubbliche), ci si pone l'obiettivo di misurare il rilievo dei tagli (crescenti) che sono previsti anche dall'ultima legge di stabilità.

Ma ci si pone anche un altro obiettivo: si tratta, infatti, di valutare se il processo intrapreso di contenimento delle risorse si accompagni ad un aumento dell'incidenza dei costi delle strutture amministrative regionali (in rapporto alle risorse effettivamente gestite), segnalando la necessità di un conseguente ridisegno delle strutture.

Naturalmente tale analisi deve essere condotta distinguendo gli andamenti delle Regioni a ordinamento ordinario da quelle a statuto speciale, da sempre destinatarie di maggiori poteri e aree di competenza.

9. *La struttura e andamento della spesa delle Regioni a statuto ordinario.* Guardando ai rendiconti oggi disponibili, tra il 2009 e il 2014 la spesa regionale non sanitaria si è ridotta in competenza del 10 per cento in termini correnti e di poco meno del 40 per cento in conto capitale. In termini di pagamenti, a fronte di una eguale flessione della spesa in conto capitale, quella corrente presenta una variazione positiva dell'1,9 per cento.

L'andamento è stato diverso nelle aree territoriali: nelle Regioni del Nord, gli impegni per spesa corrente si sono ridotti in misura superiore alla media (-23 per cento) mentre in quelle del Centro e del Sud sono aumentati, rispettivamente, del 7 e del 3 per cento. Estesa a tutte le Regioni, invece, la flessione dei pagamenti in conto capitale, ma con punte particolarmente elevate nel Nord e nel Sud dove la contrazione si è mantenuta in media superiore al 44 per cento, mentre nel Centro la flessione è stata inferiore a 10 per cento.

Nel prosieguo, l'analisi fa riferimento agli impegni per quello che riguarda la spesa corrente e ai pagamenti per quella in conto capitale. Una scelta che, da un lato, consente una maggiore rispondenza agli andamenti rilevanti per la finanza pubblica e, dall'altro, riduce la variabilità degli importi correnti dovuta a diversi tempi di pagamento e consente ai pagamenti in conto capitale di assumere indicazioni più aderenti alle realizzazioni effettive.

TAVOLA 9

LA SPESA REGIONALE (NON SANITARIA) NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Settori	Impegni correnti - composizione								Impegni correnti - val pro capite							
	Totale RSO		RSO Nord		RSO Centro		RSO Sud		Totale RSO		RSO Nord		RSO Centro		RSO Sud	
	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014
Amministrazione generale	19,1	17,8	13,1	14,6	26,8	17,0	25,7	23,5	92,7	76,4	69,1	58,5	119,7	79,6	111,8	105,5
Istruzione formazione lavoro	14,8	10,7	13,4	12,1	16,2	10,4	16,4	8,7	71,5	46,0	71,1	48,6	72,5	48,8	71,2	38,8
Assistenza	10,9	19,3	12,8	31,5	11,7	12,6	6,4	5,5	53,0	82,8	67,6	126,4	52,3	59,2	27,6	24,8
Infrastrutture	1,5	1,4	0,4	0,4	1,5	0,7	3,8	3,5	7,2	5,9	2,0	1,5	6,7	3,3	16,6	15,9
Trasporto	25,1	32,9	21,5	26,5	26,9	47,5	31,2	30,3	121,3	141,6	113,6	106,2	120,4	222,5	135,8	136,0
Agricoltura	2,4	2,6	2,2	2,2	2,4	1,8	2,8	3,9	11,7	11,2	11,8	8,8	10,7	8,6	12,4	17,7
Settori produttivi	3,2	1,2	2,0	1,3	2,5	1,1	6,2	1,0	15,3	5,1	10,6	5,3	11,3	5,2	26,9	4,7
Edilizia	1,2	0,6	1,3	0,7	0,9	0,3	1,3	0,8	5,9	2,7	6,8	2,9	4,2	1,3	5,7	3,7
Ambiente	2,1	1,3	1,8	1,4	2,4	1,2	2,4	1,4	10,1	5,8	9,8	5,7	10,5	5,4	10,3	6,3
Altri interventi	3,4	9,1	2,5	4,6	6,2	4,9	2,8	20,2	16,4	39,2	13,3	18,4	27,8	23,0	12,3	90,4
Non attribuite	16,3	3,1	29,0	4,7	2,5	2,5	0,9	1,0	79,1	13,3	153,6	18,9	11,3	11,5	4,1	4,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	484,1	430,0	529,2	401,2	447,4	468,5	434,7	448,5

Settori	Pagamenti in c/capitale - composizione								Pagamenti in c/capitale - val pro capite							
	Totale RSO		RSO Nord		RSO Centro		RSO Sud		Totale RSO		RSO Nord		RSO Centro		RSO Sud	
	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014
Amministrazione generale	7,4	14,8	8,0	4,6	18,1	33,8	3,2	10,8	19,8	24,1	15,0	4,8	35,9	60,4	14,9	27,6
Istruzione formazione lavoro	4,8	4,2	3,2	3,6	4,3	2,3	6,2	5,9	12,9	6,9	6,0	3,7	8,5	4,1	28,7	15,1
Assistenza	1,1	1,0	2,0	1,1	0,8	1,0	0,5	0,9	2,9	1,6	3,8	1,1	1,7	1,8	2,5	2,3
Infrastrutture	20,0	19,0	16,4	22,9	17,4	13,1	23,6	19,8	53,4	31,0	30,7	23,6	34,6	23,4	109,4	50,8
Trasporto	11,5	7,4	12,0	8,9	9,3	5,9	11,9	7,2	30,6	12,0	22,4	9,2	18,4	10,5	55,4	18,5
Agricoltura	10,8	10,5	8,3	7,0	5,5	12,3	14,5	12,0	28,8	17,1	15,6	7,2	10,9	22,0	67,0	30,7
Settori produttivi	18,7	18,3	20,5	22,4	19,0	10,9	17,4	19,7	50,0	29,8	38,3	23,0	37,9	19,5	80,7	50,6
Edilizia	7,3	6,5	7,4	7,5	8,5	4,7	6,8	7,0	19,5	10,6	13,9	7,7	16,9	8,3	31,7	17,9
Ambiente	7,1	5,6	7,0	6,1	3,9	3,1	8,3	6,7	19,0	9,2	13,2	6,3	7,8	5,6	38,5	17,3
Altri interventi	5,9	4,8	6,3	4,3	5,2	6,4	6,0	4,3	15,8	7,9	11,8	4,5	10,3	11,4	27,6	10,9
Non attribuite	5,2	7,8	8,9	11,6	8,1	6,5	1,6	5,7	13,9	12,6	16,6	11,9	16,2	11,7	7,3	14,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	266,7	162,8	187,1	103,0	199,1	178,8	463,8	256,3

Settori	Impegni correnti+ pagamenti c/capitale - comp.%								Impegni correnti+ pagamenti c/capitale - val pro capite							
	Totale RSO		RSO Nord		RSO Centro		RSO Sud		Totale RSO		RSO Nord		RSO Centro		RSO Sud	
	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014
Amministrazione generale	15,0	16,9	11,7	12,6	24,1	21,6	14,1	18,9	112,5	100,4	84,1	63,3	155,6	140,0	126,7	133,2
Istruzione formazione lavoro	11,2	8,9	10,8	10,4	12,5	8,2	11,1	7,6	84,3	52,9	77,1	52,3	81,0	52,8	99,9	53,9
Assistenza	7,4	14,2	10,0	25,3	8,3	9,4	3,4	3,8	55,9	84,4	71,4	127,5	53,9	61,0	30,1	27,1
Infrastrutture	8,1	6,2	4,6	5,0	6,4	4,1	14,0	9,5	60,6	36,9	32,7	25,0	41,3	26,7	126,0	66,7
Trasporto	20,2	25,9	19,0	22,9	21,5	36,0	21,3	21,9	152,0	153,6	135,9	115,4	138,8	233,0	191,2	154,4
Agricoltura	5,4	4,8	3,8	3,2	3,3	4,7	8,8	6,9	40,5	28,3	27,4	16,1	21,6	30,7	79,4	48,4
Settori produttivi	8,7	5,9	6,8	5,6	7,6	3,8	12,0	7,8	65,3	34,9	48,9	28,4	49,2	24,7	107,6	55,2
Edilizia	3,4	2,3	2,9	2,1	3,3	1,5	4,2	3,1	25,4	13,4	20,6	10,6	21,1	9,6	37,4	21,6
Ambiente	3,9	2,5	3,2	2,4	2,8	1,7	5,4	3,3	29,1	14,9	22,9	12,0	18,4	11,0	48,8	23,5
Altri interventi	4,3	7,9	3,5	4,5	5,9	5,3	4,4	14,4	32,2	47,1	25,1	22,8	38,1	34,5	39,9	101,3
Non attribuite	12,4	4,4	23,8	6,1	4,2	3,6	1,3	2,8	93,0	25,9	170,1	30,8	27,5	23,2	11,4	19,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	750,8	592,7	716,4	504,2	646,5	647,3	898,5	704,8

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su rendiconti regionali

In termini pro capite, la spesa non sanitaria nel complesso delle Regioni a statuto ordinario si è ridotta in termini correnti dai 484 euro del 2009 ai 430 euro del 2014. Più netta la flessione dei pagamenti in conto capitale, ridottisi da 267 euro a 163.

Nel guardare agli importi della spesa nelle diverse aree del Paese si deve tener conto di alcuni elementi. Occorre, innanzitutto, considerare il ruolo distributivo giocato dallo Stato: la spesa pro-capite regionale, grazie ai trasferimenti erariali, e in qualche misura, ai trasferimenti europei, presenta di partenza un vantaggio per le Regioni del Sud. Inoltre, la maggior parte dell'intervento redistributivo si concentra essenzialmente sui servizi diversi da quelli sanitari (servizio, questo, che ha caratteristiche di diritto di cittadinanza

e che, in quanto tale, dovrebbe dunque essere fornito in misura uniforme sul territorio nazionale) e incide sulla spesa in conto capitale.

Va poi considerato che la dimensione delle Regioni è alla base di caratteristiche specifiche che incidono sul livello di alcune componenti della spesa: è il caso della spesa per l'amministrazione generale nelle Regioni di minore dimensione in relazione alle altre della stessa area. In Liguria nel Nord, in Umbria nella ripartizione centrale e in Molise e Calabria nel Sud ci sono rendimenti di scala non sfruttati dall'attuale organizzazione territoriale dei governi regionali. E' facile osservare che, almeno in termini di spesa complessiva pro-capite, il divario piccolo-grande (o più esattamente, il divario tra Regioni con più o meno abitanti) spiega molto di più la distribuzione territoriale della spesa pro-capite che il divario Nord-Sud.

Come ha inciso la crisi e il conseguente taglio delle risorse sull'intervento regionale e come ne ha mutato la composizione?

Per rispondere brevemente a tali interrogativi, nella tavola che segue la spesa regionale non sanitaria è rappresentata riaggregando i dati dei rendiconti per macro settori.

La componente più importante, almeno sul piano quantitativo, è rappresentata dalla spesa per i trasporti: si tratta del 33 per cento degli impegni correnti e il 7,4 per cento dei pagamenti in conto capitale. Una voce che ricomprende gli interventi a favore del trasporto su gomma, di quello ferroviario e di quello marittimo e aereo e che, a seguito del processo di devoluzione indotto dalle Bassanini e in particolare del passaggio di tutto il trasporto locale ferroviario alle Regioni, ha sperimentato una forte crescita ad inizio degli anni 2000.

Tra il 2009 e il 2014, nonostante la riduzione complessiva delle risorse, gli impegni correnti destinati a tale settore hanno continuato a crescere (+18,2) passando da 121 euro pro capite a poco meno di 142. Un aumento che non interessa tutte le Regioni: nel Nord si assiste infatti ad una flessione del 5 per cento degli importi impegnati nel quinquennio. Comune a tutte le aree è, invece, la flessione di oltre il 60 per cento dei pagamenti per spesa in conto capitale, particolarmente pronunciata nelle Regioni meridionali.

Nel 2014, secondo per rilievo in termini di impegni correnti è quanto destinato all'assistenza e alle relative strutture. Si tratta di oltre il 19 per cento della spesa non sanitaria, di cui il 92 per cento è trasferito ad altre amministrazioni territoriali. E' il comparto che ha registrato la crescita più netta vedendo più che raddoppiare gli impegni correnti. In termini pro capite, si è passati da 53 a 83 euro nel quinquennio. E' anche il comparto dove più si sono ampliate le differenze già preesistenti tra aree: nel Nord la spesa supera i 126 euro contro i 60 del Centro e i 25 dell'area meridionale. Di limitato rilievo i pagamenti in conto capitale che, nel complesso, si riducono in media.

Tra il 2009 e il 2014, la quota di risorse riconducibile nel bilancio delle Regioni ad ordinamento degli uffici e amministrazione generale e organi istituzionali rimane sostanzialmente costante tra il 19 e il 18 per cento della spesa corrente non sanitaria in termini di impegni. In crescita al 14 per cento i pagamenti in conto capitale.

Gli impegni per tale settore, per oltre l'85 per cento, sono costituiti da oneri per il personale, spese per organi istituzionali, acquisti di beni e utilizzi di beni di terzi, interessi, tasse e altri oneri della gestione corrente. La quota residua è costituita prevalentemente da trasferimenti ad amministrazioni locali. Più disomogenea la composizione dei pagamenti in conto capitale. Il rilievo di questa componente è molto limitato nelle Regioni delle aree del Nord e del Sud, mentre assume maggior rilievo nell'area centrale, ove sono

attribuite al settore quote significative di trasferimenti ad altre amministrazioni locali o ad imprese.

In termini pro capite, mentre a livello nazionale si assiste ad una riduzione nel periodo di oltre il 13 per cento della spesa corrente destinata a tali finalità, essa si mantiene su importi pressoché immutati e superiori alla media nelle Regioni del Sud (105 euro pro capite contro la media di 76 euro e valori inferiori ai 60 euro nelle Regioni del Nord).

Un'altra componente di spesa importante è rappresentata dalle spese per l'istruzione e la formazione professionale, a cui si può affiancare quella per i servizi per l'impiego. Si tratta di una funzione tradizionale delle Regioni, rafforzata dalle leggi Bassanini. Nel quinquennio tale voce di spesa si è contratta di oltre il 37 per cento, dagli iniziali 84 euro pro capite a circa 53.

Si tratta della funzione che, nel 2009, presentava le minori differenze dal punto di vista territoriale in termini di spesa corrente pro capite. Nel 2014 tali differenze risultavano aumentate, con gli importi nell'area meridionale di oltre il 15 per cento inferiori alla media nazionale.

Al sostegno dei settori produttivi sono destinate poco più del 10 per cento delle spese regionali correnti e il 28 per cento dei pagamenti in conto capitale. Si tratta di interventi che sono raccolti in due macro settori: quello agricolo, dell'economia montana, della caccia e della pesca e quello manifatturiero, dell'artigianato, commercio e turismo. Nel complesso, ad essi vanno poco più di 60 euro in termini pro-capite. In calo del 40 per cento nel quinquennio i pagamenti per spesa in conto capitale in entrambi i comparti, la spesa corrente, in lieve flessione nel comparto agricolo (-2,8 per cento), registra un calo di oltre il 60 per cento nel caso dei settori produttivi.

La spesa in conto capitale si riduce in media di oltre il 35 per cento nel complesso delle aree. La flessione è tuttavia di poco superiore al 15 per cento nel Sud e del 22 per cento nel Nord, mentre per supera il 70 per cento nelle Regioni centrali.

I diversi comportamenti di spesa delle diverse Regioni nel campo economico riflettono più fattori. Da un lato, le caratteristiche specifiche della struttura economica della singola Regione, ma soprattutto, la forte presenza in questo campo di interventi guidati o vincolati da parte di livelli di governo superiore, lo Stato centrale e l'Unione Europea. Questo, naturalmente, è particolarmente vero per quanto riguarda le Regioni meridionali.

Queste ultime continuano a destinare al settore importi doppi rispetto alla media nazionale, sia nella componente corrente che in quella in conto capitale. Al Sud i pagamenti sono di poco superiori ai 50 euro pro capite (erano 80 nel 2009) quelli destinati ai settori produttivi, e ai 30 euro pro capite (erano 67 nel 2009) quelli al settore agricolo.

Di rilievo, infine, gli interventi per opere infrastrutturali. Si tratta di pagamenti per circa 31 euro pro capite. Per la maggioranza si tratta di somme trasferite ad altre amministrazioni territoriali (circa il 65 per cento), mentre agli investimenti diretti sono destinate solo il 22 per cento dei fondi pagati. Come si diceva, sono le Regioni meridionali che ottengono i valori pro capite più elevati (50 euro circa pro capite), in flessione dal 2009 quando superavano i 100 euro pro capite. La difficoltà di mantenere adeguati flussi finanziari è alla base di un taglio nelle Regioni del Sud di oltre il 50 per cento, mentre si riduce il vantaggio rispetto alle altre aree del Paese.

Completano il quadro dei settori di intervento regionali un insieme variegato di altri interventi, tra i quali si distinguono l'edilizia e l'urbanistica e l'ambiente che nel periodo hanno visto una forte riduzione delle risorse: da importi di poco oltre 31 euro pro capite si è scesi a circa 17 nel 2014 per il primo, mentre l'ambiente da 28 euro pro-capite è sceso

a 16 nel 2014. Le regioni del Sud sono quelle che continuano a presentare gli importi maggiori.

Ci sono poi interventi minori e tra questi, la spesa per interessi passivi, in larga misura collegata ai debiti contratti in campo sanitario, le spese per la cultura e lo sport e la sicurezza. Fatta eccezione per la spesa per interessi, si tratta di oneri contenuti.

10. Le modifiche nelle Regioni a Statuto speciale. Anche le Regioni a statuto speciale a seguito delle misure di contenimento, hanno registrato nel periodo una flessione di impegni correnti e dei pagamenti in conto capitale di dimensioni simili a quella delle Regioni a statuto ordinario.

Il calo degli impegni correnti è infatti di poco inferiore al 9 per cento, mentre i pagamenti per interventi in c/capitale registrano una flessione di circa il 38 per cento. Il diverso assetto di competenze, alla base di importi pro capite molto diversi tra Regioni del Nord e del Sud, rende più difficile una valutazione degli andamenti. E' per questa ragione che vi si dedicano nel seguito solo poche annotazioni.

La spesa corrente pro capite delle Regioni a statuto speciale del Mezzogiorno è di poco inferiore ai 975 euro contro importi di quelle del Nord di circa 3.000. Nell'area meridionale la flessione è di circa il 17 per cento rispetto ad inizio periodo, mentre nel Nord si registra una variazione ben più contenuta (circa l'1 per cento). Minori, ma sempre di rilievo, le differenze anche nel caso dei pagamenti per spesa in conto capitale: nelle Regioni del Nord il calo è del 35 per cento, mentre è del 41 per cento nelle due isole. Molto diversi gli importi pro capite: nelle Regioni settentrionali sono su livelli superiori ai 1.300 euro contro i 580 dell'area meridionale.

Diversamente che per le RSO, la composizione della spesa delle speciali non è mutata significativamente nel periodo, soprattutto nel Nord.

In quest'area, si registra solo un andamento in contro tendenza degli impegni per assistenza e trasporti, con gli importi in termini pro capite che aumentano nei due settori, rispettivamente, del 25 e del 14 per cento rispetto al 2009. Sono soprattutto le flessioni negli interventi per i settori produttivi a compensare tali variazioni. Nelle Regioni del Sud, lo stesso fenomeno trova compensazione nella riduzione degli impegni, oltre che per i settori produttivi, anche nell'istruzione.

Diverse le modifiche che si accompagnano alla flessione delle risorse nei pagamenti in conto capitale nelle due aree. Se nel Sud la ricomposizione verso Istruzione Assistenza ed Infrastrutture si verifica a scapito degli interventi per i comparti produttivi, nel Nord sono questi comparti, insieme a ricerca, ambiente e lavoro, a vedere un incremento relativo delle risorse assorbite che nel caso della ricerca e del lavoro si traduce in un incremento effettivo.

LA SPESA REGIONALE (NON SANITARIA) NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

Settori	Impegni correnti (comp%)						Impegni correnti (pro capite)					
	Totale RSS		RSS Nord		RSS Sud		Totale RSS		RSS Nord		RSS Sud	
	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014
Amministrazione generale	23,4	23,5	22,6	21,4	24,2	25,8	392,0	355,7	694,9	646,7	284,7	251,9
Istruzione formazione lavoro	17,0	15,8	21,7	20,8	12,6	10,3	284,0	239,4	666,2	627,9	148,6	100,8
Assistenza	7,8	10,0	10,3	13,1	5,4	6,6	129,8	151,8	317,4	397,6	63,4	64,2
Infrastrutture	1,3	1,0	0,8	0,9	1,6	1,2	21,0	15,5	26,0	27,2	19,2	11,3
Trasporto	6,5	7,8	6,0	7,0	6,9	8,7	108,1	118,3	185,3	211,6	80,8	85,0
Agricoltura	4,3	3,9	1,9	1,3	6,5	6,9	71,9	59,7	59,2	38,4	76,4	67,2
Settori produttivi	2,2	1,4	1,6	1,3	2,8	1,4	37,1	20,5	48,9	40,7	33,0	13,3
Edilizia	0,8	0,4	1,0	0,5	0,6	0,2	12,7	5,4	29,7	15,3	6,6	1,9
Ambiente	1,3	0,9	0,8	0,7	1,7	1,0	21,4	13,3	24,8	21,9	20,2	10,2
Altri interventi	23,7	21,1	21,6	18,7	25,7	23,8	396,9	319,6	663,5	564,9	302,5	232,1
Non attribuite	11,9	14,2	11,7	14,3	12,2	14,1	200,2	215,0	360,1	433,0	143,5	137,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1675,2	1514,1	3076,2	3025,3	1178,8	975,2

Settori	Pagamenti in c/capitale (comp%)						Pagamenti c/capitale (procapite)					
	Totale RSS		RSS Nord		RSS Sud		Totale RSS		RSS Nord		RSS Sud	
	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014
Amministrazione generale	2,0	3,2	2,2	2,7	1,8	3,9	19,1	18,5	45,4	35,5	9,8	12,5
Istruzione formazione lavoro	8,3	9,3	5,6	5,4	11,7	15,1	77,8	54,4	115,2	70,7	64,6	48,6
Assistenza	2,7	2,9	3,2	1,7	2,0	4,6	25,6	16,9	66,4	22,8	11,2	14,8
Infrastrutture	17,2	16,0	19,8	15,7	13,8	16,4	161,9	93,4	404,8	207,4	75,9	52,8
Trasporto	3,5	5,1	3,9	2,7	2,9	8,7	33,0	29,7	80,4	35,1	16,2	27,8
Agricoltura	10,9	9,2	7,9	9,5	14,8	8,7	102,6	53,8	161,7	126,1	81,7	28,1
Settori produttivi	17,4	13,3	15,7	14,4	19,6	11,7	163,9	77,8	320,9	190,5	108,3	37,6
Edilizia	7,2	7,7	8,2	9,3	5,9	5,4	68,0	45,1	168,2	122,8	32,5	17,3
Ambiente	2,4	1,8	0,7	0,9	4,6	3,1	22,6	10,4	14,1	11,4	25,6	10,0
Altri interventi	16,3	22,0	19,3	26,0	12,3	16,2	153,2	128,4	394,1	343,1	67,9	51,9
Non attribuite	12,2	9,5	13,4	11,8	10,5	6,1	114,6	55,3	273,9	155,7	58,2	19,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	942,4	583,8	2045,0	1321,1	551,8	320,9

Settori	Impegni correnti+ pagamenti c/capitale (comp%)						Impegni correnti+ pagamenti c/capitale (procapite)					
	Totale RSS		RSS Nord		RSS Sud		Totale RSS		RSS Nord		RSS Sud	
	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014
Amministrazione generale	15,7	17,8	14,5	15,7	17,0	20,4	411,1	374,2	740,3	682,1	294,5	264,4
Istruzione formazione lavoro	13,8	14,0	15,3	16,1	12,3	11,5	361,8	293,8	781,5	698,7	213,2	149,4
Assistenza	5,9	8,0	7,5	9,7	4,3	6,1	155,4	168,7	383,8	420,4	74,5	79,0
Infrastrutture	7,0	5,2	8,4	5,4	5,5	4,9	182,9	108,9	430,8	234,5	95,1	64,1
Trasporto	5,4	7,1	5,2	5,7	5,6	8,7	141,2	148,0	265,7	246,7	97,0	112,8
Agricoltura	6,7	5,4	4,3	3,8	9,1	7,4	174,5	113,5	220,9	164,5	158,1	95,3
Settori produttivi	7,7	4,7	7,2	5,3	8,2	3,9	201,0	98,3	369,8	231,2	141,2	50,9
Edilizia	3,1	2,4	3,9	3,2	2,3	1,5	80,7	50,5	197,8	138,2	39,1	19,2
Ambiente	1,7	1,1	0,8	0,8	2,6	1,6	44,0	23,6	38,9	33,3	45,8	20,2
Altri interventi	21,0	21,4	20,7	20,9	21,4	21,9	550,2	448,0	1057,6	908,0	370,4	284,0
Non attribuite	12,0	12,9	12,4	13,5	11,7	12,1	314,8	270,4	634,1	588,7	201,7	156,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	2617,6	2097,9	5121,3	4346,4	1730,7	1296,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su rendiconti regionali

11. L'esame delle modifiche intervenute nella spesa regionale, soprattutto nelle Regioni a statuto ordinario, portano a evidenziare alcuni elementi di sintesi:

a) la riduzione delle risorse ha portato ad un aumento della concentrazione della spesa nei principali settori di intervento. Nelle Regioni a statuto ordinario nel 2014 circa l'80 per cento degli impegni è destinato a quattro comparti: si tratta dei settori Istruzione, Assistenza, Trasporti e Amministrazione generale; nel 2009 a detti settori era riconducibile il 68 per cento della spesa. Nel Nord a questi settori vanno oltre l'85 per

cento delle risorse gestite (era il 60 per cento nel 2009); in termini pro capite si tratta di 337 euro contro i 401 complessivi (non sanitari) gestiti. Un risultato simile a quello delle Regioni centrali (l'88 per cento della spesa), ma che si distribuisce con pesi diversi tra comparti: i trasporti assorbono oltre il 47 per cento della spesa, quasi il doppio delle Regioni settentrionali. Più limitata la concentrazione degli interventi nelle Regioni del Sud dove si rileva tuttavia un forte assorbimento di risorse nell'amministrazione generale e nei trasporti: a questi due settori vanno 240 dei 440 euro di impegni correnti. La riduzione degli importi e la maggiore concentrazione della spesa fa sì che in molte aree di spesa la dotazione di risorse risulti marginale. La continua caduta delle risorse amministrate, forse più delle necessità poste da un riassetto istituzionale, è quella che rende urgente una attenta verifica delle competenze da conservare a questo livello di governo;

b) nelle Regioni meridionali (quelle a statuto ordinario), le difficoltà finanziarie hanno di molto ridotto la differenza degli importi pagati per spesa in conto capitale in termini pro capite rispetto al resto del Paese e soprattutto rispetto alle Regioni del Centro, quelle che nel periodo sperimentano la flessione più contenuta. Nel 2009 in termini di pagamenti quelli delle Regioni del Sud erano 1,7 volte quelli medi nazionali; nel 2014 tale rapporto è sceso ad 1,5, a segnalare una crescente difficoltà di realizzazione della spesa in queste Regioni. Si è nei fatti attenuata la spinta redistributiva regionale, mentre manca ancora una mappa completa dei fabbisogni in aree cruciali dell'assistenza e dei trasporti e non si è completato il sistema perequativo;

c) a fronte delle difficoltà finanziarie e dei tagli di spesa (oltre che del cresciuto fabbisogno a copertura del settore sanitario), sono aumentate le differenze nella destinazione delle risorse. Una differenziazione in parte frutto delle specificità territoriali, ma che non può non tradursi in livelli dei servizi diversi tra aree: è il caso dell'assistenza: 22 euro la spesa pro capite nel Sud, 50 euro nel Centro contro gli oltre 126 euro delle Regioni del Nord.

L'AREA DI INCIDENZA DELLE MISURE DI CONTENIMENTO

12. Una misura del rilievo delle correzioni da assumere nei prossimi anni (che per le Regioni sono - come si evince dal box 1 - pari ad oltre 5 miliardi, a cui si aggiungono i rinnovi anno per anno dei tagli disposti dal DL n. 66 del 2014 e dalla legge n. 190 del 2014) può essere tratta guardando alla spesa gestita direttamente da queste amministrazioni, al netto di quanto trasferito ad altri soggetti pubblici, degli oneri per il personale, delle spese per gli organi istituzionali e degli interessi passivi. Sommando, per approssimare gli effetti in termini di conti economici delle amministrazioni pubbliche, gli impegni correnti e i pagamenti in conto capitale del complesso delle Regioni nel 2014, l'area di applicazione delle misure si restringe notevolmente. Si tratta di poco più di 19 miliardi (contro i circa 26 miliardi del 2009). Se le suddette misure di riduzione della spesa dovessero incidere solo su questa area, ne comporterebbero una riduzione di oltre un quarto. Anche ipotizzando che si mantenga la ripartizione decisa nell'ultimo biennio con la trasposizione sul comparto sanitario di circa il 60 per cento delle misure di contenimento, la dimensione della correzione sarebbe di oltre il 10 per cento, un obiettivo particolarmente ambizioso.

L'esame dei risultati del 2014 a confronto con il 2009 consente di mettere in rilievo un dato ulteriore: guardando alla spesa per retribuzioni, per gli organi istituzionali e per

acquisti di beni e servizi (che possono essere considerate come indicatori delle risorse che le Regioni devono impiegare, oltre che per gestire i servizi, per mantenere la propria struttura politica e amministrativa) emerge come il valore di tali voci di spesa sia aumentato di oltre 10 punti se messo in rapporto con il totale della spesa al netto dei trasferimenti e degli interessi. In altre parole, nel 2014 personale e spesa per le strutture assorbono oltre il 51 per cento delle somme gestite direttamente contro il 40,2 per cento del 2009. Simile il risultato ove si guardi alle sole Regioni a statuto ordinario.

Ma questo non è il solo fenomeno di rilievo. Nelle Regioni a statuto ordinario, la quota di spesa trasferita ad Enti o amministrazioni decentrate diverse da Province Comuni o dagli Enti del settore sanitario è cresciuta negli ultimi anni di oltre 10 punti, arrivando a rappresentare oltre il 30 per cento della spesa non sanitaria regionale. Una amministrazione nell'amministrazione di cui sarà necessario valutare la economicità e la cui considerazione può condurre ad individuare ulteriori oneri per strutture amministrative (società, Enti, etc...) che possono aggiungersi a quelli propri delle realtà regionali e di cui verificare l'utilità effettiva in una fase di ridisegno complessivo di competenze e strutture.

IL PATTO DI STABILITÀ DEI COMUNI NEL 2015

13. *Le regole del Patto per il 2015.* La legge n. 190 del 2014 ha costruito il contributo dei Comuni ai saldi di finanza pubblica per il triennio 2015-2017 su tre assi: la revisione delle modalità di calcolo degli obiettivi di Patto, la riduzione delle risorse trasferite e la rilevanza nel saldo finanziario di competenza mista dello stanziamento relativo al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Nonostante le richieste pressanti di una revisione complessiva e radicale della regola del Patto di stabilità, il legislatore ha scelto di non intraprendere nel 2015 tale percorso che avrebbe aggravato gli Enti locali, già alle prese con l'entrata a regime della riforma contabile, di ulteriori forti incertezze.

Mantenendo fermo l'impianto complessivo del Patto, ci si è limitati, quindi, a rivedere al ribasso la correzione da applicare agli impegni correnti (da 14,07 a 8,6 per cento nel 2015 e da 14,62 a 9,15 per il 2016 ed il 2017), consentendo altresì lo scorrimento della base di calcolo alla spesa media del triennio 2010-2012. Aggiustamenti che hanno conferito un'impronta decisamente espansiva al vincolo di finanza pubblica dei Comuni, principalmente proprio per tener conto dello sforzo che ad essi era richiesto con il passaggio alla contabilità armonizzata e del quale a priori era difficile valutare gli effetti finanziari, se non per la limitata esperienza degli Enti aderenti alla sperimentazione nel triennio precedente. Infatti, l'applicazione dei nuovi principi contabili previsti dal decreto legislativo n. 118 del 2011, così come modificato dal d.lgs. n. 126 del 2014, ed in particolare lo stanziamento in bilancio di una quota del fondo crediti di dubbia esigibilità, comportava, di fatto, una correzione aggiuntiva sulla spesa caratterizzata da una forte variabilità da ente ad ente, soprattutto nel primo anno di attuazione, in cui l'entità del fondo poteva risentire anche degli esiti dell'attività di riaccertamento straordinario dei residui.

In sede di Conferenza Unificata è stata successivamente concordata una profonda revisione delle modalità di calcolo degli obiettivi di Patto, con l'esplicita finalità di declinare equamente l'obiettivo complessivo di manovra che la legge richiedeva al comparto, pari a circa 3,6 miliardi di risparmio in termini di indebitamento netto.

Attraverso una complessa metodologia *top down*, è stato determinato e cristallizzato un obiettivo finanziario individuale (manovra lorda) per ciascun Comune da ripartire poi, in base ad un sistema di vasi comunicanti, tra fondo crediti e Patto di stabilità. Il decreto legge n. 78 del 2015 ha integralmente recepito gli obiettivi e la metodologia di quantificazione concordati.

Le regole del Patto nel DL n. 78 del 2015

A ciascun Comune è attribuito un obiettivo finanziario lordo composto dall'obiettivo del Patto (il 60 per cento della manovra complessiva, pari a 2,191 miliardi) e da una quota (il 40 per cento della manovra complessiva pari a 1,461 miliardi) calcolata in funzione dell'accantonamento al FCDE. La ripartizione tra i singoli Comuni del primo obiettivo avviene applicando un coefficiente di correzione del 22,56 per cento alla spesa corrente media di un triennio compreso nel periodo 2009-2012, scartando l'annualità con il livello più elevato. L'innalzamento dell'aliquota di correzione rispetto a quanto stabilito dalla legge n. 190 del 2014 dovrebbe compensare l'effetto della esclusione dalla base di calcolo degli impegni per le spese del trasporto pubblico locale (che nel quadriennio considerato valgono, per l'intero comparto, mediamente 2,5 miliardi annui) e per il servizio smaltimento rifiuti (in media circa 7,5 miliardi all'anno), nonché la sterilizzazione dei tagli di risorse disposti non solo con il DL n. 78 del 2010 (come finora previsto), ma anche dalle successive manovre (DL 201/2011, DL 95/2012 e DL 66/2014) che complessivamente sul 2015 cumulano una riduzione di entrate per 9,9 miliardi. Numerosi i correttivi introdotti nell'intento di premiare o sanzionare Enti più o meno virtuosi: così si delinea un meccanismo di premialità per i Comuni che presentano nel periodo di spesa considerate differenze percentuali negative più elevate rispetto alla precedente base di calcolo, compensando la misura con l'aggravio dell'obiettivo per quei Comuni che, viceversa, presentano una crescita degli impegni. Sono previste infine delle clausole di salvaguardia per normalizzare eccessivi peggioramenti/miglioramenti degli obiettivi di Patto rispetto al 2014 (fissate soglie massime a +20 per cento e -38 per cento).

La seconda quota di obiettivo finanziario viene ripartita tra gli Enti in base alla capacità di riscossione delle entrate proprie con l'espressa finalità di rendere meno severo l'obiettivo per i Comuni che registrano una maggiore quota di incassi rispetto agli accertamenti. A tal fine il metodo prevede un procedimento di calcolo caratterizzato da numerose tecnicità che dovrebbero ovviare alle anomalie e peculiarità che hanno influenzato la finanza comunale negli ultimi anni e che tengono conto anche delle situazioni particolari di alcuni Comuni colpiti da eventi eccezionali, delle diverse modalità di contabilizzazione delle entrate da federalismo municipale o di introiti dall'andamento particolarmente erratico e anormale. Il periodo considerato va dal 2008 al 2012 e una volta calcolato l'indice medio di riscossione, il complemento a 1 di tale percentuale va a costituire la quota residua dell'obiettivo finanziario da applicare a ogni Comune.

Ai sensi dell'art. 1, c. 1 del decreto legge n. 78 del 2015, l'obiettivo netto del Patto di stabilità interno è poi calcolato come differenza tra l'obiettivo finanziario determinato per ciascun Comune e l'accantonamento effettivo del FCDE stanziato in bilancio alla Missione 20, programma 02. L'obiettivo netto del Patto è stato così legato in maniera indissolubile alla quota di manovra da realizzarsi attraverso la costituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

14. Gli effetti redistributivi della manovra finanziaria calcolata come da DL n. 78 del 2015. Su di un insieme rappresentativo di Comuni (4.552 Comuni pari all'82 per cento degli Enti soggetti alle regole del Patto e l'86,5 per cento della popolazione degli stessi) è stata condotta un'analisi tesa a verificare l'effetto redistributivo conseguente all'applicazione dei differenti metodi di calcolo. Premesso, infatti, che l'aggregato nel suo complesso ottiene un indubbio vantaggio rispetto all'obiettivo richiesto nell'anno precedente (-12 per cento rispetto al saldo programmatico del 2014 e -26,2 per cento rispetto al saldo 2015 quantificato dai Comuni in base alla legge n. 147 del 2013 per il triennio 2014-2016), la revisione della metodologia di attribuzione del contributo individuale sancita dalla Conferenza Unificata ha ripartito in misura differente il

beneficio, determinando per taluni Enti un vantaggio rispetto al saldo di Patto calcolato secondo le regole fissate dalla legge 190 e per altri invece un peggioramento.

TAVOLA 11

OBIETTIVI NOMINALI DEL PATTO DI STABILITÀ A CONFRONTO

	<i>(migliaia di euro)</i>
obiettivo 2014	3.547.419
obiettivo 2015 L. 147/2013	4.240.805
obiettivo 2015 L. 190/2014	1.515.012
obiettivo lordo 2015 DL 78/2015	3.126.834
obiettivo netto Patto 2015 DL 78/2015	1.022.752

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e rendiconti dei Comuni

Nel confronto tra obiettivi nominali di Patto, la riduzione complessiva rispetto al saldo richiesto dalla legge di stabilità per il 2015 supera il 32 per cento e i Comuni che risultano avvantaggiati dal nuovo calcolo concordato in Conferenza sono circa il 43 per cento, diffusi su tutto il territorio ed appartenenti a tutte le classi demografiche.

La percentuale di Comuni avvantaggiati supera il 50 per cento in Liguria, Toscana, Abruzzo, Molise e Sardegna mentre la percentuale più bassa si registra nel Veneto (27,1 per cento). Sotto il profilo dimensionale, sembra esserci una prevalenza dei Comuni delle fasce demografiche più elevate: 63,2 per cento nei Comuni tra 60.000 e 250.000 abitanti, e 58,3 per cento nelle grandi città.

L'obiettivo netto di Patto scende da 1,5 miliardi secondo il calcolo di cui alla legge 190, a circa 1 miliardo del DL n. 78, con una differenza quindi di circa 492 milioni, differenza che nei Comuni avvantaggiati supera i 900 milioni e che porta l'obiettivo complessivo di Patto di tali Enti ad un saldo di segno negativo (-35 milioni).

In 5 ambiti regionali (Lombardia, Toscana, Lazio, Campania e Puglia), infatti, gli enti appartenenti a tale categoria cumulano un saldo obiettivo in disavanzo, significativo in modo particolare per le grandi città (-171,5 milioni). L'abbattimento del vincolo richiesto a tali Enti è compensato da un aggravio distribuito sul resto delle amministrazioni comunali, le quali si fanno carico di un maggior contributo (poco meno di 450 milioni) rispetto al loro obiettivo calcolato con le regole della legge di stabilità. Rileva, in particolare, l'aumento cumulato dai Comuni della Campania e della Sicilia, dal punto di vista territoriale, e dai Comuni medio-piccoli (5000-20000 ab.) e grandi città sotto il profilo dimensionale.

La variabile che determina tale risultato è, ovviamente, l'entità effettiva del fondo crediti 2015. Un fondo che, rivelatosi nei fatti di livello decisamente più elevato rispetto a quanto stimato nella legge di stabilità (prudenzialmente 1.750 milioni) e a quanto considerato dalla Conferenza nella costruzione degli obiettivi lordi individuali (1.450 milioni), ha determinato una forte riduzione dell'obiettivo netto di Patto. Oltretutto, in fase di assestamento di bilancio, il fondo è stato spesso adeguato in aumento rispetto alle previsioni iniziali, con conseguente ulteriore abbattimento del saldo da conseguire in termini di Patto.

Tavola 12

OBIETTIVI DI PATTO 2015 A CONFRONTO

(migliaia di euro)

regione	tutti i comuni			comuni avvantaggiati			comuni penalizzati		
	obiettivo Patto L. 190	obiettivo patto DL 78	differenza	obiettivo Patto L. 190	obiettivo patto DL 78	differenza	obiettivo Patto L. 190	obiettivo patto DL 78	differenza
	a	b	b-a	a	b	b-a	a	b	b-a
Piemonte	139.102	131.052	- 8.050	53.461	15.441	- 38.020	85.640	115.611	29.971
Lombardia	362.451	135.156	- 227.295	234.885	- 41.913	- 276.798	127.566	177.069	49.503
Liguria	61.878	42.696	- 19.182	44.700	21.174	- 23.526	17.178	21.522	4.344
Veneto	127.986	121.042	- 6.944	70.375	28.918	- 41.457	57.611	92.124	34.513
Emilia-Romagna	128.207	109.550	- 18.657	63.226	16.585	- 46.641	64.981	92.965	27.984
Toscana	106.679	46.813	- 59.866	64.871	- 26.336	- 91.207	41.808	73.149	31.341
Umbria	24.464	26.202	1.738	16.337	11.619	- 4.718	8.127	14.583	6.456
Marche	45.322	44.974	- 348	23.973	13.882	- 10.091	21.349	31.092	9.743
Lazio	188.357	1.520	- 186.837	153.338	- 54.628	- 207.966	35.019	56.148	21.129
Abruzzo	33.443	27.945	- 5.498	18.473	4.539	- 13.934	14.970	23.406	8.436
Molise	10.370	8.930	- 1.440	6.873	3.547	- 3.326	3.497	5.383	1.886
Campania	44.461	70.738	26.277	22.591	- 54.344	- 76.935	21.870	125.082	103.212
Puglia	44.478	30.728	- 13.750	24.945	- 10.988	- 35.933	19.533	41.716	22.183
Basilicata	11.003	15.521	4.518	5.891	4.685	- 1.206	5.112	10.836	5.724
Calabria	29.028	48.281	19.253	13.682	7.263	- 6.419	15.346	41.018	25.672
Sicilia	76.310	103.669	27.359	38.246	5.401	- 32.845	38.064	98.268	60.204
Sardegna	81.472	57.935	- 23.537	51.161	20.218	- 30.943	30.311	37.717	7.406
Totale complessivo	1.515.012	1.022.752	- 492.260	907.028	- 34.937	- 941.965	607.984	1.057.689	449.705
classe									
<5000	448.070	427.573	- 20.497	212.738	151.585	- 61.153	235.332	275.988	40.656
tra 5000 e 20000	298.539	336.629	38.090	137.592	28.430	- 109.162	160.947	308.199	147.252
tra 20000 e 60000	250.532	152.031	- 98.501	146.372	- 41.454	- 187.826	104.160	193.485	89.325
tra 60000 e 250000	190.016	106.636	- 83.380	128.706	- 1.961	- 130.667	61.310	108.597	47.287
>= 250000	327.855	117	- 327.972	281.619	- 171.537	- 453.156	46.235	171.420	125.185
Totale complessivo	1.515.012	1.022.752	- 492.260	907.028	- 34.937	- 941.965	607.984	1.057.689	449.705

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e rendiconti dei Comuni

Nel complesso, infatti, su un obiettivo finanziario di 3,1 miliardi, la quota assorbita dal FCDE è stata pari al 67,2 per cento (2.104 milioni) e quella da conseguire attraverso il Patto di stabilità ha pesato per il 32,7 per cento (1.022 milioni), invertendo, sostanzialmente, il rapporto di composizione su cui era stato costruito l'obiettivo complessivo di manovra secondo la metodologia concordata.

La maggiore consistenza del FCDE rispetto all'effetto stimato dalla legge di stabilità avrebbe comunque consentito, in attuazione del comma 490 della stessa legge di rivedere le aliquote di correzione da applicare alla spesa media, onde assicurare l'invarianza della manovra complessiva a carico dei Comuni e contenere il surplus di risparmio. Un aggiustamento che, per gli Enti dell'insieme considerato, avrebbe significato una riduzione indifferenziata di circa 1,5 punti percentuali da applicare alla correzione della spesa, con un beneficio ripartito su tutti in proporzione alla stessa. La scelta operata dalla Conferenza di cristallizzare un obiettivo finanziario individuale ha, di fatto, superato e reso inattuabile la possibilità di modificare i coefficienti di correzione della spesa.

Il fondo crediti di dubbia esigibilità nel d.lgs. n. 118 del 2011

Come noto, il principio applicato della contabilità finanziaria n. 3/3 allegato al d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei sistemi contabili richiede che tra le spese di ciascun esercizio sia stanziata una posta contabile (accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità), il cui ammontare (non

inferiore al 36 per cento del fondo per il 2015 ed al 55 per cento per gli Enti già in sperimentazione) è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi 5 anni (in considerazione della media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata). La finalità del fondo è quella di evitare che le entrate non esigibili nel corso dell'esercizio possano costituire copertura di spese esigibili nell'anno, compromettendo gli equilibri del bilancio. Il valore dell'accantonamento deve essere aggiornato ogni qualvolta vengano effettuate delle variazioni di bilancio ed in particolare in sede di assestamento, con conseguente aggiornamento dell'obiettivo di Patto.

Nei Comuni “avvantaggiati” il FCDE ha in media un peso del 59,2 per cento sull'obiettivo lordo di manovra, con punte massime in Campania (oltre il 100 per cento) ed in Puglia (95,4 per cento). Appare molto forte la caratterizzazione dimensionale del fenomeno visto che, a partire dai Comuni con più di 20.000 abitanti, lo stanziamento al fondo rappresenta oltre il 100 per cento della manovra, portando l'obiettivo nominale di Patto verso un saldo negativo. Anche i valori medi pro capite del fondo risultano crescenti in base alla popolazione e sono comunque più elevati rispetto agli analoghi valori registrati dagli altri Comuni.

Va tenuto presente peraltro che, nella diversa composizione della manovra individuale tra FCDE e Patto, possono avere influito anche scelte gestionali che rendono meno evidente la proporzionalità tra capacità di riscossione ed entità dello stanziamento al fondo. Alcune amministrazioni potrebbero, infatti, aver avuto convenienza a far rilevare una quota di fondo superiore al minimo richiesto dalla legge ed ottenere un obiettivo di Patto più leggero (magari anche negativo), così da poter effettuare maggiori spese per investimenti, anche sacrificando quote più significative di spesa corrente; ciò, nell'ipotesi in cui avessero avuto disponibilità liquide bloccate dal Patto degli anni precedenti. Altri Enti, d'altra parte, potrebbero aver ritenuto conveniente mantenere più basso il FCDE, così da avere meno limiti agli impegni correnti, essendo disposti a sacrificare spesa in conto capitale per conseguire l'obiettivo di Patto, ovvero venendo agevolati a tal fine dagli spazi concessi dalla Regione. La flessibilità concessa agli Enti nella declinazione del proprio obiettivo suggerisce, quindi, di valutare con attenzione e cautela il nesso tra peso del FCDE e grado di efficienza dell'ente nell'attività di riscossione delle proprie entrate.

E' esemplificativo al riguardo il caso di numerosi Comuni (in prevalenza molto piccoli) che non hanno effettuato la sterilizzazione del FCDE dall'obiettivo finanziario e pertanto presentano – ai soli fini del Patto - un fondo pari a 0 (procedura sulla cui correttezza si nutrono perplessità). In questi casi, l'obiettivo di manovra è completamente assorbito dalla quota del Patto che risulta di conseguenza particolarmente oneroso. Peraltro l'attivazione degli strumenti solidali, soprattutto i maggiori spazi concessi dalle Regioni con il patto verticale incentivato, concorrono nelle fasi successive di definizione dell'obiettivo a rendere decisamente più sostenibile il contributo nominale inizialmente programmato.

TAVOLA 13

FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITÀ (STANZIAMENTI DEFINITIVI)

regione	tutti i comuni			comuni avvantaggiati			comuni penalizzati		
	FCDE (stanz. definitivo)	peso del FCDE su obiettivo finanziario DL 78	FCDE pro capite	FCDE (stanz. definitivo)	peso del FCDE su obiettivo finanziario DL 78	FCDE pro capite	FCDE (stanz. definitivo)	peso del FCDE su obiettivo finanziario DL 78	FCDE pro capite
	<i>valore assoluto in migliaia</i>	<i>media</i>	<i>valore medio in euro</i>	<i>valore assoluto in migliaia</i>	<i>media</i>	<i>valore medio in euro</i>	<i>valore assoluto in migliaia</i>	<i>media</i>	<i>valore medio in euro</i>
Piemonte	132.169	26,4	14,2	62.480	43,1	22,5	69.689	12,3	7,2
Lombardia	418.794	25,9	14,4	382.923	48,0	26,5	35.871	13,4	7,4
Liguria	61.583	38,9	29,6	53.414	55,2	41,9	8.169	15,6	11,9
Veneto	107.400	24,9	11,0	85.684	54,6	26,9	21.716	13,9	5,1
Emilia-Romagna	134.059	37,4	21,4	93.143	60,1	34,5	40.916	20,8	11,9
Toscana	179.690	60,6	36,1	142.038	83,2	48,8	37.652	28,4	17,9
Umbria	19.013	36,0	21,6	11.362	43,4	25,9	7.651	24,0	14,5
Marche	28.515	25,9	17,3	23.446	53,1	35,4	5.069	9,9	6,7
Lazio	442.061	46,0	25,4	415.582	77,7	39,7	26.479	17,8	12,8
Abruzzo	33.970	38,1	21,9	23.001	58,1	32,1	10.969	16,8	11,1
Molise	9.053	22,4	17,6	7.466	30,9	24,0	1.587	13,5	11,0
Campania	233.092	62,4	28,6	131.467	102,4	43,6	101.625	29,3	16,1
Puglia	87.956	62,0	18,6	63.076	95,4	30,4	24.880	35,8	9,3
Basilicata	5.096	22,9	11,8	2.236	27,6	16,6	2.860	19,5	8,4
Calabria	39.989	35,8	26,2	13.524	48,1	34,6	26.465	26,6	19,9
Sicilia	112.350	35,7	24,8	80.130	62,0	41,0	32.220	15,0	12,1
Sardegna	59.292	28,3	25,9	48.231	41,4	36,9	11.061	10,3	10,8
Totale complessivo	2.104.082	35,3	19,6	1.639.203	59,2	32,7	464.879	17,4	9,8
classe									
<5000	102.332	19,0	15,8	77.857	32,3	26,0	24.475	7,6	6,9
tra 5000 e 20000	323.191	49,6	21,1	208.204	94,0	39,5	114.987	27,3	11,8
tra 20000 e 60000	409.678	83,4	35,1	305.413	129,0	50,9	104.265	35,9	18,6
tra 60000 e 250000	367.600	92,1	47,5	275.854	120,4	56,8	91.746	43,6	31,5
>= 250000	901.281	89,9	71,8	771.875	126,7	94,1	129.406	38,4	40,7
Totale complessivo	2.104.082	35,3	19,6	1.639.203	59,2	32,7	464.879	17,4	9,8

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La differenza tra le due metodologie di calcolo della manovra (legge n. 190 e DL n. 78) appare più evidente osservandone l'impatto sul livello di spesa registrato da ogni ente nel 2014. La quota di manovra da effettuarsi attraverso l'accantonamento al FCDE comporta, infatti, una riduzione del livello di impegni del 6,4 per cento, per i Comuni che abbiamo definito avvantaggiati dalla procedura concordata, e del 2,4 per cento per gli altri; l'obiettivo di Patto richiede un'ulteriore correzione della spesa che per gli Enti non avvantaggiati vale il 5,5 per cento, mentre consente un'espansione dello 0,1 per cento per i Comuni agevolati. A questi ultimi, quindi, è richiesto complessivamente un risparmio pari al 6,3 per cento della spesa corrente del 2014, mentre ai Comuni non avvantaggiati del 7,9 per cento.

IMPATTO DELLA MANOVRA 2015 SULLA SPESA CORRENTE 2014

<i>(migliaia di euro)</i>							
	spesa corrente 2014 (impegni)	obiettivo netto 2015 L. 190	obiettivo netto 2015 DL 78	FCDE 2015	% di correzione sulla spesa corrente 2014		
	a	b	c	d	b/a	c/a	d/a
comuni avvantaggiati	25.527.083	907.028	- 34.937	1.639.203	3,6	- 0,1	6,4
comuni penalizzati	19.298.766	607.984	1.057.689	464.879	3,2	5,5	2,4
Totale complessivo	44.825.849	1.515.012	1.022.752	2.104.082	3,4	2,3	4,7

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS e rendiconti dei Comuni

Alla prima categoria di Comuni appartengono Enti che presentavano una spesa media 2010-2012 (base di calcolo prevista dal comma 490 dell'art. 1 della legge n. 190) più elevata e che pertanto avrebbero quantificato obiettivi di Patto più stringenti. Un livello di spesa più elevato rispetto agli altri Comuni non solo in termini assoluti ma anche pro capite, e che viene confermato guardando alla spesa del 2014.

Il passaggio alla procedura concordata agevola tali Enti già nella definizione dell'obiettivo finanziario lordo, non solo nell'individuazione dell'obiettivo nominale di Patto. Evidentemente, i meccanismi introdotti per correggere e normalizzare la serie storica della spesa corrente su cui calcolare la parte preponderante della manovra hanno avuto un impatto maggiore, in termini di riduzione della base di calcolo. Tale agevolazione è amplificata, poi, in virtù del meccanismo di interdipendenza tra FCDE e obiettivo del Patto che abbatta ulteriormente il contributo richiesto a questi Comuni e lo rende sostenibile, a livello di comparto, grazie alla compensazione interna tra Enti. Le amministrazioni che si fanno carico di un aggravio di manovra compensativo sono quelle che, caratterizzate da valori più contenuti di spese correnti e di fondo crediti, probabilmente avevano già in precedenza portato a termine un percorso di revisione ed efficientamento della spesa, avevano subito tagli di risorse più contenuti in quanto destinatarie di minori trasferimenti o con più bassi livelli di consumi intermedi, con una minor incidenza sul bilancio di contratti di servizio per smaltimento rifiuti e trasporto pubblico e soprattutto con più elevati tassi di riscossione delle entrate proprie.

Questa breve analisi mette in luce che, in un anno caratterizzato da una forte incertezza sull'impatto che l'armonizzazione dei bilanci avrebbe avuto sulle condizioni finanziarie delle amministrazioni comunali (emersione di disavanzi tecnici e sostanziali, irrigidimento dei bilanci per la costituzione di fondi accantonati o vincolati, ecc.), l'esigenza di perseguire ulteriori margini di risparmio è risultata recessiva rispetto alla necessità di scongiurare uno sfioramento generalizzato degli obiettivi di finanza pubblica, e così sui criteri di virtuosità ed efficienza è prevalsa la logica solidaristica tra gli Enti del comparto.

15. I Patti di solidarietà. Il quadro degli obiettivi definitivi di Patto 2015, tuttavia, si completa solo dopo la conclusione della procedura attivata con i Patti di solidarietà,

strumenti attraverso i quali, soprattutto le Regioni, sono intervenute significativamente sui saldi finora descritti. Come anche auspicato dalla Conferenza unificata del 19 febbraio 2015, i Patti di solidarietà avrebbero dovuto chiudere la fase di determinazione degli obiettivi individuali, in un anno in cui la sovrapposizione degli obblighi di finanza pubblica ai nuovi vincoli di bilancio rendeva particolarmente difficile valutare a priori l'impatto della manovra complessiva sulle singole amministrazioni. Ai Patti di solidarietà, dunque, il compito di operare come meccanismi redistributivi soprattutto per assicurare spazi finanziari aggiuntivi agli Enti gravati da obiettivi eccessivamente onerosi risultanti dalla nuova metodologia di calcolo.

Le diverse tipologie di Patti di solidarietà hanno messo a disposizione dei 4.552 comuni del campione spazi complessivi per 769 milioni ed hanno determinato un abbattimento dell'obiettivo cumulato dell'82 per cento, portando l'intero comparto quasi al pareggio. Ovviamente, la quota più rilevante di flessibilità è venuta dal Patto incentivato (79,6 per cento contro il 2,5 per cento del patto verticale ordinario). Infatti sono solo quattro le Regioni (di cui due coprono il 93 per cento dell'importo complessivamente messo a disposizione) che riescono ad integrare il plafond valido ai fini dell'attribuzione dell'incentivo statale con un risparmio aggiuntivo sul proprio saldo di cassa da cedere agli Enti locali. A seguito della rimodulazione degli obiettivi con i Patti di solidarietà, circa il 25 per cento dei Comuni espone un saldo programmatico negativo.

Nella ripartizione dei maggiori spazi regionali, gli Enti che hanno quantificato, in base alla metodologia di calcolo concordata, obiettivi di Patto più vantaggiosi hanno ottenuto complessivamente il 43 per cento del plafond verticale (circa 333 milioni), mentre il restante 57 per cento è andato a flessibilizzare i saldi degli Enti con obiettivi più gravosi (circa 435 milioni di maggiori spazi finanziari che hanno consentito un abbattimento del saldo programmatico complessivo del 42,6 per cento).

Due considerazioni al riguardo. Gli spazi concessi agli Enti avvantaggiati da obiettivi di Patto meno stringenti potrebbero aver generato - soprattutto nel caso di saldi obiettivo negativi - maggiore spesa in conto capitale, nell'ipotesi in cui gli stessi Enti avessero avuto sufficienti disponibilità liquide per effettuare i pagamenti. In tal modo, nell'ultimo anno di operatività del Patto e prima di entrare nel regime degli equilibri di bilancio, potrebbe essersi verificato un effetto positivo come misura di sblocco degli avanzi e di incentivo alla spesa per investimenti. Al di fuori di questa ipotesi, la richiesta di ulteriori spazi alla Regione o agli altri Enti locali, a fronte di obiettivi ridotti rispetto all'anno precedente, potrebbe aver alimentato il fenomeno dell'eccesso di risparmio ed essersi sovrapposta al meccanismo concordato di agevolazione del contributo richiesto dal Patto, senza alcun sostanziale effetto positivo sul tessuto economico del territorio.

Gli spazi concessi, invece, agli Enti che hanno visto peggiorare il proprio obiettivo nominale di Patto dovrebbero essere serviti, prevalentemente, per consentire il rispetto del saldo richiesto, senza operare un'eccessiva compressione della spesa in conto capitale, ovvero individuare ulteriori margini di riduzione di una spesa corrente già contenuta. La quota complessivamente attribuita a tali Enti consente, in un certo senso, di sterilizzare quell'aggravio di manovra richiesto a compensazione dell'agevolazione riconosciuta agli altri Comuni.

TAVOLA 15

EFFETTO DEI PATTI DI SOLIDARIETÀ

(migliaia di euro)

regione	obiettivo di patto (al netto degli spazi finanziari aggiuntivi)	patto regionale verticale incentivato	obiettivo al netto del PRVI	var%	patto regionale verticale ordinario	patto regionale orizzontale (comprensivo dei recuperi anni precedenti)	patto nazionale orizzontale (comprensivo dei recuperi 2014)	obiettivo finale al netto di tutti i patti di solidarietà
Piemonte	124.973	- 54.877	70.096	- 44	- 851	- 555	- 360	68.330
Lombardia	107.323	- 113.168	- 5.845	- 105	-	- 386	21.517	15.286
Liguria	38.165	- 20.625	17.540	- 54	-	21	51	17.510
Veneto	114.060	- 50.246	63.814	- 44	-	1.145	- 1.477	63.482
Emilia-Romagna	104.730	- 57.487	47.243	- 55	- 14.874	- 5.747	- 2.142	24.480
Toscana	44.340	- 44.740	- 400	- 101	-	180	1.219	639
Umbria	26.021	- 14.065	11.956	- 54	-	98	- 366	11.688
Marche	40.553	- 19.474	21.079	- 48	-	-	393	21.472
Lazio	- 1.890	- 83.203	- 85.093	n.s.	-	- 5.340	- 1.681	- 92.114
Abruzzo	24.989	- 18.655	6.334	- 75	-	4.581	- 35	10.880
Molise	8.664	- 6.137	2.527	- 71	-	-	- 226	2.301
Campania	64.417	- 65.468	- 1.051	- 102	-	-	- 5.465	- 6.516
Puglia	23.919	- 50.094	- 26.175	- 209	- 683	-	- 2.035	- 28.893
Basilicata	15.128	- 11.041	4.087	- 73	-	-	- 132	3.955
Calabria	45.385	- 24.120	21.265	- 53	-	-	- 1.359	19.906
Sicilia	100.307	- 75.462	24.845	- 75	-	1.868	- 1.929	24.784
Sardegna	55.143	- 36.835	18.308	- 67	- 7.190	-	- 811	10.307
Totale complessivo	936.227	- 745.698	190.529	- 80	- 23.598	- 4.495	5.060	167.496

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il coordinamento delle richieste quest'anno si presentava, quindi, particolarmente delicato e complesso, volendo evitare una eccessiva dispersione dei benefici che avrebbe affievolito gli effetti dello sforzo regionale sui propri saldi nel primo anno di passaggio agli equilibri. Ne è espressione l'impegno profuso da alcune Regioni nel raccordare le agevolazioni territoriali con le disposizioni normative nazionali, recuperando e redistribuendo nella seconda tranche del patto verticale spazi precedentemente ceduti agli Enti locali e che, aggiunti all'agevolazione intervenuta con il decreto-legge n. 78, avevano determinato un obiettivo di saldo negativo.

La regolamentazione regionale dei Patti di solidarietà

La legge n. 190 del 2015, ai commi da 484 a 486 conferma anche per il 2015 la disciplina del patto di stabilità incentivato per sostenere il quale lo Stato ha messo a disposizione delle Regioni un incentivo di 1 miliardo, pari all'83,3 per cento dello spazio finanziario ceduto dalle stesse agli Enti locali del proprio territorio. Il contributo individuale attribuibile a ciascuna Regione, concordato in sede di Conferenza Stato Regioni il 26 febbraio 2015, è valso ai fini della riduzione di risorse imposta alle Regioni dal DL n. 66 del 2014 nei limiti di quanto effettivamente ceduto agli Enti locali in termini di maggiori spazi finanziari ed a condizione che le Regioni provvedano alla riduzione del proprio debito.

Il patto incentivato e le altre forme residuali di compensazione regionale e nazionale costituiscono un insieme di strumenti che tendono a sovrapporsi temporalmente, ma che mantengono chiare differenze circa la finalizzazione delle spese che vanno ad incentivare: gli spazi del Patto incentivato, inizialmente destinati ad escludere i pagamenti per debiti maturati al 30 giugno 2014, vengono utilizzati dagli Enti locali per estinguere (prioritariamente) debiti certi, liquidi ed esigibili fino alla data del 31 dicembre del 2014.

Deve trattarsi di debiti derivanti da transazioni commerciali di parte capitale vale a dire “i contratti che comportano in via esclusiva o prevalente la consegna di merci o la prestazione di servizi contro il pagamento di un prezzo oltre che i contratti previsti dall'art. 3, c. 3 del Codice dei contratti pubblici”. Gli

altri patti di solidarietà regionali (verticale ordinario e orizzontale) possono essere attivati, negli stessi tempi del Patto incentivato (aprile e settembre), per lo scambio di spazi finalizzato all'aumento generalizzato dei pagamenti in conto capitale (anche competenza dell'anno).

Tra la prima e la seconda tranche degli spazi scambiati a livello regionale si inserisce il Patto nazionale orizzontale, che consente agli Enti locali di acquistare/cedere maggiori spazi, su tutto il territorio nazionale al fine di smaltire residui passivi di parte capitale. Con riguardo a tale ultimo strumento si conferma, anche nel 2015, la forte sproporzione tra le richieste di spazi (366,8 milioni) e la quota messa a disposizione dagli enti cedenti, pari a 46,8 milioni, che ha consentito di soddisfare solo il 12,7 per cento del fabbisogno espresso.

Per quanto riguarda il patto incentivato, il legislatore obbliga le Regioni a definire criteri di virtuosità e modalità operative della ripartizione degli spazi in accordo con il CAL, ovvero con i rappresentanti regionali delle autonomie locali. Dall'esame delle delibere adottate dalle Regioni nel 2015, emerge che sempre più le Regioni si sono dotate di una disciplina dell'intero sistema delle compensazioni in un'ottica di patto territoriale o regionalizzato che si articola poi nelle diverse forme previste dalla legge nazionale, anche se il livello di esaustività e complessità della regolamentazione regionale non è omogeneo su tutto il territorio. Oltre ai criteri e parametri utilizzati per l'accesso ai meccanismi e la ripartizione degli spazi, si strutturano modalità di monitoraggio dell'utilizzo delle agevolazioni, strumenti sanzionatori, meccanismi di coordinamento con le compensazioni a livello nazionale.

Alcuni elementi ricorrenti riguardano ad esempio la selezione degli enti verso cui indirizzare le agevolazioni: tutte le Regioni richiedono quali prerequisiti il rispetto del Patto dell'anno precedente, la presentazione tempestiva della richiesta di spazi e la dimostrazione di avere sufficiente liquidità di cassa per poter estinguere i debiti e l'utilizzo degli spazi ottenuti nell'esercizio precedente entro una soglia minima che oscilla tra l'85 ed il 95 per cento.

Anche nella individuazione dei criteri di distribuzione del plafond regionale alcuni elementi possono essere ricondotti a fattori comuni: l'ammontare dei debiti di parte capitale certi, liquidi ed esigibili, l'incidenza sull'ammontare complessivo dei residui passivi di parte capitale, l'appartenenza alle fasce demografiche più basse, l'esistenza di situazioni emergenziali (in parte sovrapponibili a quelle già agevolate anche a livello nazionale, come la messa in sicurezza del territorio e degli edifici scolastici), ovvero la condizione di ente colpito da eventi calamitosi (terremoti e alluvioni), la finalizzazione degli spazi al pagamento dei debiti connessi ai progetti cofinanziati ovvero ad opere collegate alla programmazione strategica regionale.

Alcune Regioni a supporto della propria attività di coordinamento nella gestione dei Patti di solidarietà, hanno elaborato complessi sistemi di indicatori finanziari che consentono di meglio selezionare le amministrazioni a cui destinare la flessibilità e l'entità della stessa.

16. La spesa dei Comuni alla luce dei primi risultati del Patto 2015. Prime valutazioni sugli andamenti complessivi della spesa dei Comuni nel 2015 possono trarsi dalle risultanze, ancora provvisorie, del monitoraggio relativo al Patto. I dati⁴ forniscono delle indicazioni interessanti, innanzitutto, per la spesa in conto capitale, che nel biennio 2014-2015 passa da circa 8,4 miliardi a 9,7. Se si considera la spesa al netto delle concessioni di credito e dei pagamenti effettuati in applicazione del DL n. 35 del 2013 (relativi a debiti scaduti nel 2012 e 2013), si assiste per il secondo anno consecutivo ad una crescita che nel 2014 è stata pari al 22,1 per cento rispetto all'anno precedente e nel 2015 del 16,9 per cento. Un risultato certamente positivo per il comparto comunale, cui ha contribuito in misura rilevante anche la flessibilizzazione concessa dalle Regioni attraverso una contrazione della propria spesa in termini di cassa.

⁴ Dati riferiti ad un insieme di 5.362 Comuni pari al 96 per cento dell'universo

TAVOLA 16

LA SPESA IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI NEL TRIENNIO 2013-2015

(milioni di euro)

regione	2013			2014			2015			variazioni %			
	totale spesa K	spesa K al netto di concessione crediti e pagamenti debiti pregressi	spesa K rilevante per il Patto	totale spesa K	spesa K al netto di concessione crediti e pagamenti debiti pregressi	spesa K rilevante per il Patto	totale spesa K	spesa K al netto di concessione crediti e pagamenti debiti pregressi	spesa K rilevante per il Patto	2014/2013		2015/2014	
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	e/b	f/c	h/e	i/f
PIEMONTE	605	368	350	517	440	350	575	530	435	19,57	0,08	20,36	24,19
LOMBARDIA	2.215	1.177	1.061	1.850	1.573	1.206	1.614	1.222	1.077	33,64	13,62	-22,29	-10,70
VENETO	813	524	517	675	656	564	621	613	573	25,35	9,03	-6,61	1,74
LIGURIA	349	208	189	313	269	232	340	277	239	29,77	23,11	2,81	2,78
EMILIA-ROMAGNA	864	523	434	625	605	506	563	527	500	15,75	16,66	-12,92	-1,33
TOSCANA	793	439	396	554	537	442	557	540	466	22,40	11,66	0,49	5,36
UMBRIA	216	155	85	170	169	102	148	146	94	8,89	20,04	-13,46	-7,61
MARCHE	202	129	114	197	192	151	188	181	160	48,99	31,75	-6,05	6,02
LAZIO	448	255	246	396	353	303	352	340	302	38,13	22,98	-3,72	-0,26
ABRUZZO	736	667	99	731	726	117	988	988	164	8,83	18,26	36,06	40,12
MOLISE	46	30	19	43	40	25	50	48	42	33,07	32,90	21,65	67,30
CAMPANIA	993	635	411	755	676	408	1.465	1.454	848	6,41	-0,65	115,03	107,69
PUGLIA	539	376	228	483	460	283	767	762	433	22,30	23,90	65,85	53,23
BASILICATA	143	97	81	119	116	96	202	201	148	19,74	18,31	73,07	54,20
CALABRIA	313	195	151	254	239	162	421	420	254	22,55	7,34	75,78	56,17
SICILIA	507	281	251	425	392	272	440	434	405	39,80	8,27	10,54	49,12
SARDEGNA	358	298	269	322	320	255	399	398	330	7,35	-5,25	24,37	29,32
Totale complessivo	10.140	6.357	4.901	8.430	7.764	5.474	9.687	9.081	6.468	22,15	11,67	16,95	18,17
classe													
<5000	1.630	1.304	1.092	1.509	1.466	1.080	2.083	2.070	1.472	12,47	-1,07	41,14	36,31
tra 5000 e 20000	2.401	1.539	1.311	1.931	1.855	1.448	2.266	2.226	1.746	20,58	10,40	19,99	20,65
tra 20000 e 60000	1.709	1.015	857	1.382	1.299	1.015	1.571	1.539	1.235	27,97	18,47	18,44	21,72
tra 60000 e 250000	2.030	1.329	731	1.753	1.631	903	2.095	1.977	1.029	22,76	23,49	21,19	14,03
>250000	2.369	1.170	911	1.855	1.512	1.028	1.672	1.269	985	29,23	12,92	-16,07	-4,23
Totale complessivo	10.140	6.357	4.901	8.430	7.764	5.474	9.687	9.081	6.468	22,15	11,67	16,95	18,17

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La percentuale di crescita più elevata si registra tra i Comuni più piccoli (41,1 per cento), mentre le grandi città rappresentano l'unica fascia demografica in flessione (-16 per cento): solo 4 Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti aumentano i pagamenti rispetto al 2014. Dal punto di vista territoriale la crescita della spesa si conferma in tutte le regioni meridionali, con percentuali significativamente superiori alla media nazionale; al centro-nord invece, in 5 regioni i Comuni cumulano un volume di pagamenti in flessione e, nelle restanti, l'aumento registrato è comunque decisamente più contenuto che non al sud. Ciò è strettamente connesso alla elevata spesa dei Comuni meridionali riferita ai progetti cofinanziati dall'Unione europea. Si consideri che degli 1,3 miliardi complessivi di pagamenti effettuati con risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'UE, 1,2 miliardi appartengono a Comuni del sud e delle isole con un peso sul totale della loro spesa in conto capitale (al netto di concessione di crediti e pagamento di debiti pregressi) del 26,3 per cento. Trattandosi di progetti in cofinanziamento, la crescita che si evidenzia in questa voce esclusa dal Patto, si riverbera positivamente anche sulla spesa finale rilevante poiché il cofinanziamento presuppone, per la realizzazione delle opere, l'utilizzo non solo di risorse comunitarie ma anche nazionali e locali, queste ultime non escluse dai vincoli di finanza pubblica.

La spesa in conto capitale netta rilevante per il Patto è stata nel 2015 pari a 6,4 miliardi, in crescita rispetto al 2014 del 18,1 per cento, una percentuale superiore a quella registrata per la spesa complessiva. La maggiore espansione dei pagamenti soggetti ai

vincoli mostra che, nonostante l'aumento dell'area di spesa esclusa (+14 per cento sul 2014 e +79 per cento sul 2013), la rimodulazione favorevole degli obiettivi di Patto ha consentito di procedere anche alla liquidazione di obbligazioni rientranti tra le spese rilevanti nel saldo.

Le spese fuori dal Patto, come noto, sono frutto di sterilizzazioni (esclusione dall'entrata e dalla spesa) di finanziamenti e delle relative spese ovvero effettive riduzioni applicate al titolo 2 della spesa finalizzate a preservare da discrezionali scelte di contenimento, dettate dall'esigenza di conseguire gli obiettivi di patto, delle politiche locali ritenute prioritarie.

Alcune esclusioni sono destinate all'intera platea di Enti, altre ad un numero molto più ristretto di soggetti, se non addirittura singoli Comuni per esigenze specifiche (ad esempio, spese sostenute dal comune di Campione d'Italia, dalla città designata "Capitale italiana della cultura", spese per la rimozione dei passaggi a livello, spese sostenute dal comune di Casale Monferrato per interventi di bonifica dall'amianto). Tra le esclusioni di carattere generale che più chiaramente identificano delle politiche di investimento verso cui si è cercato di spingere i Comuni con le operazioni di flessibilizzazione del patto, oltre ai progetti riferiti alla Programmazione comunitaria che hanno il peso maggiore, c'è senz'altro l'edilizia scolastica. Con il programma "scuole nuove" (costruzione di nuovi edifici o ristrutturazione completa) sono stati concessi spazi finanziari per complessivi 244 milioni nel biennio 2014-2015 (gli Enti considerati – che non coprono l'intero universo – registrano pagamenti per 70 milioni sui 122 potenziali per il 2015); a ciò si aggiungono le risorse del programma "scuole sicure", per un importo complessivo per il 2015 di 400 milioni, da utilizzare in edifici scolastici di proprietà dei Comuni ed adibiti a sede di istituti scolastici statali per interventi di rimozione dell'amianto, adeguamento della sicurezza, idoneità igienico-sanitaria, superamento delle barriere architettoniche. Si tratta di progetti in cofinanziamento e pertanto le risorse, provenienti dal Fondo coesione e sviluppo e messe a disposizione delle scuole attraverso il Miur, presuppongono una spesa di pari importo sostenuta direttamente dagli Enti locali.

Sul fronte delle infrastrutture maggiore flessibilità è stata concessa con l'art. 1, c. 145 della legge n. 190 del 2014, modificato dall'art. 1, c. 8 del DL n. 78 del 2015, che ha previsto l'esclusione dai saldi dei Comuni sede di Città metropolitane delle spese per opere prioritarie del programma infrastrutture strategiche del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e per le opere e gli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali europei (per la parte di finanziamento comunale) ricompresi nella Programmazione 2007-2013 e 2014-2020 (le richieste di spazi pervenute da sei Comuni, per un totale di 54 milioni, sono state soddisfatte integralmente sulla base del dPCM del 7/12/2015). Da ultimo, con il dPCM del 25/1/2016 sono stati concessi ulteriori spazi per un importo complessivo di 38,98 milioni a tre Comuni che hanno avanzato richiesta per pagamenti sostenuti con risorse proprie in cofinanziamento per interventi relativi a linee metropolitane approvati dal CIPET ai sensi di quanto disposto dall'art. 11, c. 1, del DL n. 185 del 2015 ("Misure urgenti per interventi nel territorio").

Non va poi dimenticato che altre spese in conto capitale sono state agevolate attraverso la rimodulazione degli obiettivi individuali. In particolare l'art. 1, c. 2, del DL 78/2015 attribuiva maggiori spazi finanziari per alcune specifiche fattispecie: spese per eventi calamitosi e per la messa in sicurezza del territorio (10 milioni), spese per la messa in sicurezza degli edifici scolastici e per la bonifica dei siti contaminati dall'amianto (40 milioni), spese per l'esercizio della funzione di ente capofila (30 milioni), spese per le sentenze passate in giudicato relative a contenziosi per cedimenti strutturali e per

procedure di esproprio (20 milioni). I maggiori spazi per complessivi 100 milioni sono stati ripartiti in base alle richieste pervenute dagli Enti e compensati da un contributo più oneroso distribuito sulle altre amministrazioni.

La crescita in valore assoluto della spesa in conto capitale dei Comuni conferma, in linea di massima, l'efficacia delle misure introdotte nell'ultimo biennio nel tentativo di invertire la tendenza alla compressione degli investimenti, troppo a lungo sacrificati per centrare gli obiettivi di finanza pubblica; tuttavia, si constata che gli Enti hanno conseguito ancora una volta un risparmio superiore a quanto richiesto. Lo scostamento cumulato rispetto all'obiettivo sfiora 1,5 miliardi e, teoricamente e in presenza delle necessarie disponibilità di cassa, avrebbe consentito quasi di raddoppiare l'incremento di pagamenti registrato.

Sul fronte della spesa corrente, invece, si conferma l'azione di contenimento, anche se la flessione è notevolmente ridotta rispetto a quanto registrato nel biennio precedente (0,8 per cento di riduzione nel 2015 contro 3,6 per cento nel 2014 sull'anno 2013).

I dati sugli impegni 2015 presentano delle difficoltà di lettura, essendo al lordo delle re-imputazioni effettuate a seguito del riaccertamento straordinario dei residui; se, infatti, si prende in considerazione il dato assoluto, si registra addirittura una crescita rispetto al 2014. Per approssimare il valore della effettiva nuova spesa 2015 si è, quindi, ritenuto opportuno depurare gli impegni della quota re-imputata e coperta con l'utilizzo del fondo pluriennale di entrata, che nel 2015 è risultato particolarmente rilevante arrivando a quantificare quasi 1,4 miliardi. Gli impegni così sterilizzati riconducono la dinamica della spesa corrente ad un andamento più coerente con le politiche di contenimento e di revisione verso cui la manovra complessiva spingeva gli Enti locali anche nel 2015, affiancando al vincolo di finanza pubblica - seppure molto più blando del passato - la rilevanza ai fini Patto del fondo crediti di dubbia esigibilità ed il taglio di risorse del fondo di solidarietà comunale per 1,2 miliardi.

Il fondo pluriennale vincolato

Nel 2015 il FPV è stato costituito sia a seguito dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, sia in base alle entrate vincolate che era previsto accertare nell'anno per coprire impegni di spesa che sarebbero divenuti esigibili negli esercizi successivi. L'operazione di riaccertamento straordinario è consistita nella cancellazione di residui attivi e passivi senza corrispondenza con obbligazioni giuridiche perfezionate e nella cancellazione e reimputazione di residui attivi e passivi connessi ad obbligazioni esigibili in esercizi successivi al 2015. La differenza tra residui passivi e attivi reimputati ha determinato l'entità del FPV da iscrivere in entrata nel bilancio di previsione 2015; il FPV di spesa rappresentava, invece, l'utilizzo del fondo a copertura degli impegni ritenuti esigibili nell'anno la cui entrata era stata accertata precedentemente.

Conseguentemente al riaccertamento è stato poi approvato il nuovo risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015. Laddove si sia evidenziata una eccedenza di residui attivi reimputati rispetto ai residui passivi reimputati, questa doveva essere destinata, in base al principio contabile 9.3, a dare copertura o all'eventuale eccedenza che dovesse verificarsi negli esercizi futuri degli impegni rinviati e reimputati rispetto alla somma del FPV e dei residui attivi, ovvero all'eventuale disavanzo tecnico che dovesse essersi determinato a seguito dell'operazione di riaccertamento straordinario e della costituzione del FCDE e degli altri accantonamenti previsti dalla nuova contabilità.

Nell'ipotesi in cui, effettuate tali operazioni, fosse risultata ancora un'eccedenza di entrate di competenza (avanzo tecnico), era prevista la possibilità destinarla a nuove spese.

TAVOLA 17

GLI IMPEGNI CORRENTI DEI COMUNI NEL TRIENNIO 2013-2015

<i>(milioni di euro)</i>						
	impegni correnti				variazioni	
regione	2013	2014	2015	impegni sterilizzati 2015	2014/2013	2015 impegni sterilizzati/2014
PIEMONTE	3.671	3.487	3.482	3.413	-5,03	-2,13
LOMBARDIA	8.921	8.626	8.891	8.781	-3,30	1,79
VENETO	3.824	3.581	3.642	3.551	-6,34	-0,86
LIGURIA	1.819	1.774	1.763	1.711	-2,47	-3,54
EMILIA-ROMAGNA	4.194	4.103	4.198	4.090	-2,17	-0,34
TOSCANA	3.932	3.676	3.695	3.604	-6,51	-1,97
UMBRIA	795	772	775	747	-2,84	-3,24
MARCHE	1.330	1.287	1.298	1.265	-3,27	-1,73
LAZIO	2.110	2.057	2.119	2.025	-2,49	-1,55
ABRUZZO	1.153	987	992	975	-14,37	-1,30
MOLISE	157	142	152	146	-9,89	3,20
CAMPANIA	4.382	4.352	4.533	4.301	-0,69	-1,17
PUGLIA	2.803	2.829	3.022	2.766	0,90	-2,21
BASILICATA	476	444	448	426	-6,56	-4,25
CALABRIA	1.305	1.294	1.443	1.395	-0,87	7,82
SICILIA	4.232	4.072	4.078	3.955	-3,79	-2,88
SARDEGNA	1.644	1.602	1.675	1.588	-2,56	-0,91
Totale complessivo	46.749	45.086	46.207	44.736	-3,56	-0,78
classe						
<5000	6.359	6.035	6.137	5.966	-5,10	-1,14
tra 5000 e 20000	12.261	11.681	12.000	11.606	-4,73	-0,64
tra 20000 e 60000	10.167	9.846	10.161	9.731	-3,15	-1,17
tra 60000 e 250000	8.854	8.457	8.712	8.407	-4,49	-0,59
>250000	9.108	9.068	9.197	9.026	-0,44	-0,46
Totale complessivo	46.749	45.086	46.207	44.736	-3,56	-0,78

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La contrazione degli impegni risulta, tuttavia, indebolita rispetto al biennio precedente e circa il 42 per cento dei Comuni ha trovato spazio per un incremento degli impegni, già sterilizzati, di oltre il 6 per cento. La crescita più elevata riguarda i Comuni piccoli (9,5 per cento), mentre quella più contenuta viene registrata dalle grandi città (5,4 per cento).

TAVOLA 18

VARIAZIONE 2014-2015 DEGLI IMPEGNI CORRENTI NEI COMUNI

(milioni di euro)

area	n. enti totali	comuni che hanno aumentato la spesa					comuni che hanno diminuito la spesa		
		n. enti	%	impegni 2014	impegni 2015*	var%	impegni 2014	impegni 2015*	var%
nord	2.714	1.076	39,6	10.628	11.148	4,9	10.946	10.400	-5,0
centro	762	290	38,1	2.474	2.608	5,4	5.318	5.033	-5,4
sud	1.243	610	49,1	4.332	4.820	11,3	5.716	5.188	-9,2
isole	548	224	40,9	2.248	2.372	5,5	3.427	3.171	-7,5
totale	5.267	2.200	41,8	19.681	20.947	6,4	25.407	23.792	-6,4

* impegni sterilizzati delle re-imputazioni

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Questi segnali di ripresa della spesa corrente dei Comuni sembrano apparentemente trovare spazio in una leggera crescita delle entrate correnti (+0,57 per cento).

TAVOLA 19

LE ENTRATE CORRENTI DEI COMUNI NEL TRIENNIO 2013-2015

(milioni di euro)

regione	entrate correnti 2013				entrate correnti 2014				entrate correnti 2015				FCDE	entrate correnti al netto del FCDE	variazioni entrate correnti totali		
	tit1	tit2	tit3	totale titoli	tit1	tit2	tit3	totale titoli	tit1	tit2	tit3	totale titoli			2014/13	2015/14	2015 al netto FCDE/14
PIEMONTE	2.575	669	783	4.026	2.810	348	761	3.919	2.720	269	847	3.836	136	3.700	-2,66	-2,11	-5,59
LOMBARDIA	5.478	1.539	2.876	9.894	5.877	1.014	2.760	9.652	5.860	917	3.043	9.820	446	9.374	-2,45	1,74	-2,87
VENETO	2.591	731	887	4.209	2.763	429	822	4.013	2.706	345	902	3.953	114	3.839	-4,65	-1,50	-4,34
LIGURIA	1.354	353	361	2.068	1.414	226	351	1.991	1.370	189	369	1.927	63	1.864	-3,71	-3,22	-6,41
EMILIA-ROMAGNA	2.781	799	987	4.567	3.200	391	944	4.534	3.156	342	994	4.492	147	4.345	-0,72	-0,92	-4,17
TOSCANA	2.672	595	1.019	4.286	2.790	342	954	4.086	2.744	292	1.062	4.098	196	3.902	-4,65	0,28	-4,53
UMBRIA	572	127	162	861	618	89	151	858	604	78	152	834	26	807	-0,30	-2,85	-5,92
MARCHE	889	234	309	1.431	916	182	315	1.413	909	156	334	1.399	36	1.363	-1,31	-0,99	-3,55
LAZIO	1.506	391	397	2.294	1.618	267	375	2.260	1.597	269	431	2.297	104	2.193	-1,49	1,64	-2,95
ABRUZZO	719	343	185	1.247	755	140	177	1.072	745	156	195	1.097	58	1.039	-14,06	2,33	-3,07
MOLISE	102	43	31	176	106	25	31	162	105	30	34	170	7	162	-8,15	4,78	0,18
CAMPANIA	3.464	748	684	4.895	3.588	561	685	4.834	3.633	556	787	4.976	267	4.709	-1,25	2,93	-2,59
PUGLIA	2.162	615	282	3.059	2.315	437	260	3.013	2.322	478	289	3.089	107	2.981	-1,51	2,52	-1,05
BASILICATA	304	133	75	513	313	101	70	485	303	106	80	489	15	474	-5,51	0,81	-2,30
CALABRIA	991	214	287	1.492	986	199	285	1.470	1.035	254	366	1.655	80	1.575	-1,48	12,56	7,11
SICILIA	2.552	1.536	441	4.529	2.785	1.159	476	4.420	2.670	1.078	573	4.321	177	4.145	-2,41	-2,24	-6,23
SARDEGNA	769	839	194	1.801	794	775	190	1.758	795	774	205	1.774	67	1.707	-2,39	0,90	-2,93
Totale complessivo	31.480	9.909	9.961	51.350	33.649	6.684	9.607	49.941	33.273	6.289	10.664	50.226	2.048	48.178	-2,74	0,57	-3,53
classe																	
<5000	4.278	1.404	1.394	7.076	4.435	1.052	1.348	6.835	4.355	1.019	1.424	6.797	137	6.661	-3,39	-0,56	-2,56
tra 5000 e 20000	8.564	2.290	2.435	13.289	9.037	1.447	2.370	12.854	9.015	1.373	2.573	12.961	405	12.556	-3,27	0,83	-2,32
tra 20000 e 60000	7.297	1.964	1.828	11.089	7.734	1.347	1.799	10.880	7.661	1.334	1.966	10.961	489	10.473	-1,88	0,74	-3,75
tra 60000 e 250000	5.935	1.978	1.735	9.648	6.391	1.255	1.632	9.277	6.231	1.204	1.877	9.312	471	8.841	-3,84	0,38	-4,70
>250000	5.406	2.273	2.569	10.249	6.052	1.583	2.458	10.093	6.010	1.360	2.824	10.195	547	9.648	-1,52	1,01	-4,41
Totale complessivo	31.480	9.909	9.961	51.350	33.649	6.684	9.607	49.941	33.273	6.289	10.664	50.226	2.048	48.178	-2,74	0,57	-3,53

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Un andamento del tutto apparente se si considera che in virtù delle nuove regole di bilancio, è stato costituito obbligatoriamente il FCDE che di fatto sterilizza quella parte di entrate accertate sulle quali grava l'incertezza relativa alla loro totale riscossione.

Pertanto l'aumento che si riscontra nel totale delle entrate correnti rispetto al 2014 si trasforma in una flessione di oltre il 2,7 per cento se si considera che circa 2 miliardi di accertamenti sono destinati a coprire il FCDE e non a finanziare nuovi impegni. Si nota inoltre che il titolo di entrata che presenta l'incremento maggiore, circa 1 miliardo, è riferito proprio alle tariffe e alle sanzioni, l'area del bilancio più sensibile sotto il profilo della esigibilità dei crediti. Se da una parte, in base alle nuove regole contabili, l'accertamento totale per competenza e non più per cassa di tali entrate ha fatto emergere maggiori risorse, dall'altra le difficoltà connesse alla loro effettiva riscossione richiedevano la costituzione dell'apposito fondo riducendone, di fatto, l'utilizzabilità.

Alla luce di ciò, due potrebbero essere le circostanze che hanno spinto le amministrazioni a rallentare le azioni di revisione ed efficientamento della spesa corrente. Certamente in primo luogo i notevoli maggiori spazi in termini Patto: risultavano numerosi – come abbiamo visto nell'analisi riguardante gli obiettivi - gli Enti che nel 2015 potevano permettersi saldi vicini al pareggio o addirittura negativi, e ciò se da una parte avrebbe dovuto favorire lo sblocco della spesa in conto capitale, dall'altra non impediva che la maggiore flessibilità potesse essere sfruttata anche per far ripartire la spesa corrente. In secondo luogo non si esclude che un altro effetto del passaggio alla contabilità armonizzata – questa volta favorevole per gli Enti - possa aver creato le condizioni per un aumento della capacità di spesa di alcuni Enti. Infatti, a seguito dell'“operazione verità” sui residui, della costituzione del fondo pluriennale vincolato e del ricalcolo del risultato di amministrazione, alcuni potrebbero aver registrato maggiori entrate, una sorta di avanzo tecnico, utilizzabile, secondo quanto previsto dai principi contabili dell'armonizzazione, anche per finanziare nuova spesa. L'assunzione di nuovi impegni con utilizzo di tale avanzo sarebbe stata compatibile con i vincoli di finanza pubblica proprio grazie a obiettivi particolarmente capienti.

IL CONTRIBUTO DEGLI ENTI TERRITORIALI AGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA NEL 2016

17. La legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) segna il sostanziale superamento del Patto di stabilità interno per gli Enti locali nonché del pareggio di bilancio da parte delle Regioni così come disciplinato dalla legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) prevedendo un regime transitorio nelle more dell'attuazione dell'articolo 9 della legge n. 243 del 2012.

Il concorso delle Amministrazioni territoriali al contenimento dei saldi di finanza pubblica è ora affidato al pareggio in termini di competenza tra entrate e spese finali, calcolato come differenza tra le entrate dei primi 5 titoli del bilancio armonizzato (entrate di natura tributaria, trasferimenti correnti, entrate extratributarie, entrate in conto capitale, entrate da riduzione di attività finanziarie) ed i primi tre titoli della spesa (spese correnti, spese in conto capitale e spese per incremento di attività finanziarie). Ai fini della determinazione dell'equilibrio complessivo tra entrate e spese finali per il solo anno 2016 verrà considerato anche il saldo del fondo pluriennale vincolato (al netto della quota costituita con entrate da indebitamento).

Il passaggio al pareggio è previsto determini consistenti riduzioni di spesa per le Regioni, le Province e le Città metropolitane, compensate solo in parte dai maggiori spazi riconosciuti ai Comuni. Gli effetti della manovra per il triennio 2016-2018 riferito al comparto delle Amministrazioni locali sono evidenziati nel seguente prospetto:

ENTI LOCALI									
	2016			2017			2018		
	Comuni	Province	Totale	Comuni	Province	Totale	Comuni	Province	Totale
Passaggio al pareggio	400	-390	10	200	-190	10	75	-65	10
Inserimento FPV nel pareggio 2016	596	70	666			0			0
Totale	996	-320	676	200	-190	10	75	-65	10

Regioni			
	2016	2017	2018
Effetto pareggio	-1.850	-1.022	-660

Secondo quanto previsto dal Governo nella relazione tecnica, il passaggio al pareggio di bilancio determina per i Comuni una manovra espansiva, con oneri in termini di indebitamento netto pari a 400 milioni di euro.

Con riferimento alle Province e alle Città metropolitane, l'effetto atteso dell'introduzione del pareggio è un miglioramento dei saldi di finanza pubblica per 390 milioni di euro, in termini di indebitamento netto. Per le Regioni l'effetto positivo sull'indebitamento netto è pari a 1.850 milioni di euro.

La considerazione del fondo pluriennale vincolato dovrebbe determinare un aumento dei margini di spesa per gli Enti locali, con oneri in termini di indebitamento netto per l'anno 2016 pari a 666 milioni di euro.

Per l'anno 2016 le voci di spesa ritenute meritevoli di tutela specifica e quindi escluse dal saldo sono le spese sostenute dagli Enti locali per interventi di edilizia scolastica⁵ e quelle per interventi di bonifica ambientale⁶ in entrambi i casi a valere su risorse proprie degli Enti ossia finanziate o con l'avanzo di amministrazione oppure con risorse rinvenienti dal ricorso al debito.

Dalla disciplina del Patto deriva il sistema di rimodulazione degli obiettivi di pareggio attraverso lo scambio di spazi finanziari tra Enti della stessa regione al fine di consentire un peggioramento del saldo di coloro che ne abbiano necessità per effettuare maggiori impegni di spesa in conto capitale; ciò a condizione che sia mantenuto fermo l'equilibrio a livello regionale attraverso un miglioramento del saldo degli altri Enti locali.

La legge di stabilità definisce una specifica misura per la riduzione del debito delle Regioni a statuto ordinario con la previsione di un contributo di 1900 milioni di euro. Il contributo complessivo così come previsto dalla legge di stabilità è stato ripartito con intesa dell'11 febbraio 2016 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il contributo non rileva ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica.

Riguardo alle Regioni a statuto speciale viene previsto un contributo, pari a 900 milioni di euro per la regione Sicilia e 50 milioni di euro per la regione Valle d'Aosta,

⁵ L'esclusione, per le spese di edilizia scolastica, opera nel limite massimo di 480 milioni di impegni in conto capitale. Gli Enti Locali beneficiari dell'esclusione e l'importo dell'esclusione stessa sono individuati sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro il 15 aprile 2016. Si ricorda che le misure a favore degli investimenti nell'edilizia scolastica hanno consentito di sbloccare già con i provvedimenti normativi precedenti circa 300 milioni nel biennio 2014-2015.

⁶ La legge prevede inoltre che non siano considerate rilevanti ai fini del saldo di finanza pubblica le spese per interventi di bonifica ambientale conseguenti ad attività minerarie, a valere su risorse proprie. L'esclusione opera nel limite massimo di 20 milioni di impegni in conto capitale con effetto negativo sull'indebitamento netto e sul fabbisogno di pari importo.

che non rileva ai fini del rispetto del Patto di stabilità in termini di competenza eurocompatibile.

Viene inoltre previsto un contributo complessivo di 495 milioni di euro di cui 245 milioni alle Province e 250 milioni alle Città metropolitane per il finanziamento di impegni di spesa relativi alla viabilità e all'edilizia scolastica.

Il nuovo meccanismo che regola il contributo di ciascun ente territoriale al contenimento dei saldi di finanza pubblica è assistito da un sistema di monitoraggio e da un sistema sanzionatorio in tutto mutuati dalla disciplina del Patto⁷.

18. *L'operare delle nuove regole di finanza pubblica: prime osservazioni.* Il passaggio nel 2016 al saldo finale di competenza rappresenta per i Comuni una occasione di veder allentare i vincoli alla spesa; sicuramente per i Comuni superiori a 1000 abitanti già soggetti alle regole del Patto, meno per gli Enti di dimensioni inferiori ai quali per la prima volta si estendono i vincoli di finanza pubblica.

Dopo anni in cui attraverso il meccanismo del Patto veniva richiesto agli Enti locali di conseguire saldi positivi che necessariamente imponevano scelte restrittive sulla spesa finale, nell'esercizio in corso sarà sufficiente il pareggio tra le entrate e le spese finali. Un'occasione favorevole che potrebbe rimanere limitata all'esercizio in corso: al momento rimane la possibilità che, ai sensi dell'art. 9, comma 5 della legge 243 del 2012, con legge dello Stato vengano richiesti contributi aggiuntivi come concorso degli Enti agli obiettivi di finanza pubblica.

Altri due motivi per ritenere particolarmente vantaggioso il nuovo saldo sono la rilevanza tra le entrate, per il solo 2016, del saldo del fondo pluriennale vincolato (al netto delle quote provenienti da indebitamento) che consentirà di avere la copertura degli impegni finanziati in bilancio dal fondo, e la non considerazione tra le spese – a differenza di quanto avvenuto nel 2015 – dello stanziamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Per quanto riguarda il fondo pluriennale vincolato (al netto degli importi rinvenienti dal ricorso all'indebitamento), la possibilità di considerarlo tra le entrate rilevanti (come già avvenuto per il 2015) è temporalmente limitata al 2016. Dell'importanza di tale posta contabile si è già data evidenza nell'analisi sui risultati del 2015 per la parte corrente, ma per il 2016 si aggiunge un altro elemento degno di nota. Il passaggio dal vincolo sui pagamenti in conto capitale a quello sulla competenza consente soprattutto nel primo anno di applicazione di far rilevare proprio attraverso il FPV il finanziamento degli impegni di spesa di investimento con avanzo di amministrazione. Infatti nell'ipotesi in cui gli Enti avessero accumulato, anche in conseguenza delle regole del Patto di stabilità, avanzi di amministrazione importanti, potendo farli confluire nel fondo pluriennale si assicurerebbero – ai fini del saldo di finanza pubblica – la copertura dei relativi impegni imputati al 2016 (e nel caso in cui la rilevanza del fondo venisse estesa agli esercizi

⁷ In caso di inadempimento, nell'anno successivo l'ente subirà una riduzione del Fondo di solidarietà comunale o del fondo sperimentale di riequilibrio ovvero dei trasferimenti di importo pari allo scostamento registrato rispetto al saldo obiettivo (per le regioni è previsto il versamento al bilancio dello Stato); non potrà assumere impegni in misura superiore all'importo degli stessi registrato nell'anno precedente, non potrà finanziare in debito le spese per investimento, non potrà procedere ad assunzioni di personale, dovrà applicare una riduzione delle indennità di funzione degli organi in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione. Quanto al recupero dello scostamento nell'anno successivo, il meccanismo sanzionatorio risulta più oneroso rispetto a quanto previsto dalla legge n. 243/2012 che consentirebbe un rientro distribuito in un arco temporale triennale. Sono confermati i compiti di controllo della Corte in ordine alla verifica del conseguimento sostanziale dell'obiettivo di saldo, con la possibilità per le Sezioni giurisdizionali di irrogare sanzioni nel caso in cui venga accertato che il pareggio è stato realizzato in maniera artificiosa anche attraverso una non corretta applicazione dei nuovi principi contabili.

successivi, anche degli impegni futuri). Nell'anno di transizione, in realtà, il vantaggio potrebbe essere anche maggiore in quanto in base al principio contabile 5.4 possono essere finanziate dal fondo, ancorché non impegnate o solo parzialmente impegnate, tutte le voci contenute nei quadri economici relative ai lavori pubblici approvati ovvero le spese riferite a procedure di affidamento attivate entro la fine del 2015⁸.

Nella riforma del Patto di stabilità, quindi, il *favor* per la spesa di investimenti passa non solo dallo sblocco totale dei pagamenti, ma anche dalla possibilità di far risultare il finanziamento della stessa con avanzo di amministrazione.

Il secondo meccanismo che crea nel saldo di finanza pubblica un'altra zona "cuscinetto" in grado di assorbire eventuali squilibri tra entrate e spese finali, è la non considerazione degli stanziamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità (come pure degli altri fondi che confluiscono nel risultato di amministrazione). Il FCDE da escludere dal saldo dovrebbe essere sterilizzato della parte finanziata non con entrate correnti di competenza ma con la quota svincolata confluita nell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente.

La rilevanza di tale posta osservata con riferimento ai dati del Patto 2015 - anno in cui gli stanziamenti al fondo hanno concorso alla manovra posta a carico dei Comuni – e la considerazione che la quota di accantonamento da iscrivere al bilancio di previsione è crescente⁹ (nel 2016 pari al 55 per cento per tutti i Comuni) rendono abbastanza evidente il peso di questo elemento di flessibilizzazione.

Sulla base dei dati del Patto 2015 che, seppure in competenza mista, dovrebbero approssimarsi al nuovo saldo (i dati contabili già rispecchiano l'adesione ai nuovi principi dell'armonizzazione e quindi la competenza tende ad avvicinarsi alla cassa), la differenza tra entrate finali e spese finali (al lordo delle esclusioni previste per il 2015) è pari a circa 4 miliardi. La quota più rilevante, oltre 900 milioni, è esposta dai Comuni della Lombardia; a seguire quelli della Campania, dell'Emilia Romagna e della Toscana. Dal punto di vista demografico, i Comuni che presentano un avanzo più consistente appartengono alla fascia medio-piccola, tra 5000 e 60000 abitanti.

Questi saldi positivi rappresentano dunque maggiore spazio finanziario, vale a dire maggiore capacità di spesa potenziale per il 2016. Quanto di questi spazi potrà effettivamente concretizzarsi in nuove spese è strettamente condizionato dagli equilibri di bilancio effettivi, costruiti secondo le regole contabili, rese più stringenti con il processo di armonizzazione con il fine di evidenziare con trasparenza ed attendibilità il procedimento di impiego delle risorse. A conferma di ciò, si osserva, infatti, che sommando alle entrate e alle spese finali anche le voci di parte corrente che non emergono nel saldo, ma rilevano ai fini dell'equilibrio di bilancio (vale a dire accantonamento al FCDE e spese per il rimborso dei prestiti), i Comuni in aggregato risultano in equilibrio corrente, ma espongono un disavanzo di parte capitale pari a circa 1,3 miliardi che rappresenta la spesa per investimenti finanziata in debito o con avanzo di amministrazione. Il saldo positivo esposto in termini di finanza pubblica risulterebbe più che capiente per riassorbire lo squilibrio di parte capitale, ma la possibilità concreta di elevare ulteriormente il livello della spesa per investimenti dipenderà dai margini effettivi

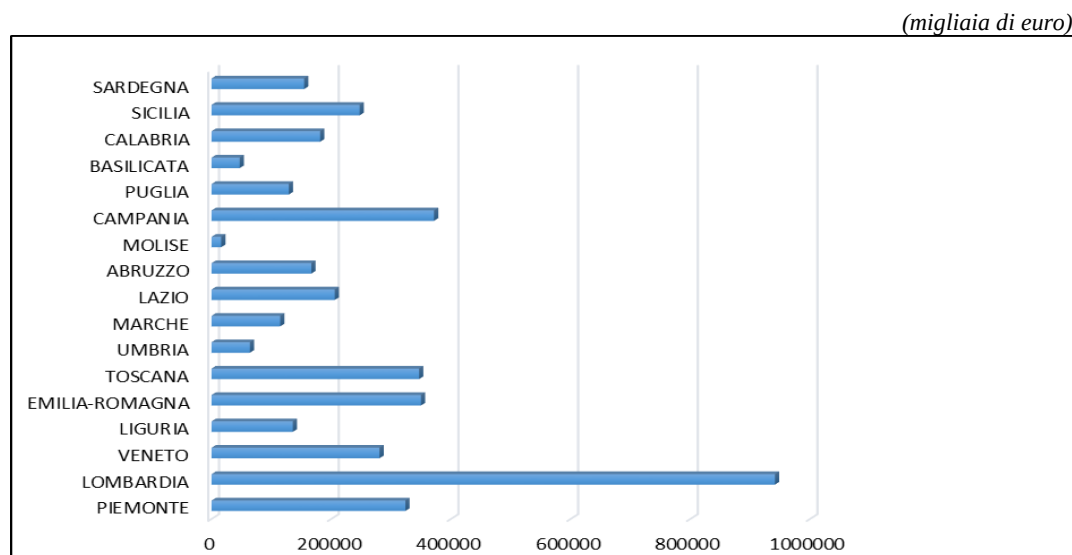
⁸ Per procedure attivate si intende che siano state formalmente indette le gare, ovvero sia stato pubblicato il bando, o siano stati invitati gli operatori economici a presentare le offerte oggetto della prestazione con lettere contenenti gli elementi essenziali della prestazione richiesta.

⁹ In sede di rendiconto fin dal primo esercizio, gli enti avrebbero dovuto accantonare nell'avanzo di amministrazione l'intero importo del fondo crediti di dubbia esigibilità quantificato nel prospetto riguardante il fondo allegato al rendiconto di esercizio. Il decreto ministeriale 20 maggio 2015 ha riconosciuto agli enti la facoltà di accantonare per gli esercizi 2015-2018 una quota del risultato di amministrazione non inferiore ad una soglia stabilita.

di bilancio per nuovo indebitamento (ovvero sull'avanzo destinato a spesa in conto capitale).

GRAFICO 1

SALDO DI FINANZA PUBBLICA 2016: MAGGIORE SPAZIO FINANZIARIO POTENZIALE



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Con i limiti descritti, la direzione verso cui potrà essere orientata la politica espansiva degli Enti dipende anch'essa dalle condizioni di salute finanziaria delle amministrazioni. Infatti il saldo di finanza pubblica, come il saldo del Patto, non prevede alcuna distinzione tra parte corrente e capitale e quindi nei limiti dei margini consentiti dagli equilibri di bilancio (corrente e finale), rimane nella discrezionalità dell'ente quale area di spesa potenziale. E' presumibile che questa opportunità venga colta soprattutto per riprendere una programmazione degli investimenti che ha risentito negli anni dei vincoli di Patto di una forte compressione connessa al limite sui pagamenti; tuttavia, anche guardando ai primi risultati del 2015, non può escludersi che l'allentamento negli obiettivi di finanza pubblica possa determinare anche un minor controllo della spesa corrente ed un arretramento nel processo di revisione della spesa e di recupero delle inefficienze.

Sarebbe comunque auspicabile che i Comuni sfruttassero a pieno le potenzialità finanziarie dell'obiettivo di pareggio mediante scelte virtuose orientate a rendere sostenibili nel medio-periodo programmi di investimento in grado di incidere positivamente sul tessuto economico del territorio di appartenenza.

A tal fine ancora maggiore rilevanza avranno le compensazioni regionali, unico strumento che può consentire agli Enti di calibrare gli spazi in base alle effettive esigenze evitando che il vincolo, spostato dai pagamenti agli impegni, riproduca sulla spesa in conto capitale le stesse tensioni del Patto laddove le entrate finali non siano sufficienti a dare copertura a tutta la spesa finale.

Gli spazi ceduti/acquisiti con i Patti orizzontali negli ultimi due esercizi costituiscono una sorta di eredità che confluisce nella determinazione dell'obiettivo di

pareggio del 2016. Spazi che erano stati scambiati sulla base delle esigenze di pagamento della spesa in conto capitale (soprattutto in relazione all'estinzione di residui passivi) e che ora si trasformano in spazi di competenza finalizzati a nuove spese. Le esigenze di cassa e competenza potrebbero non essere congruenti e, di conseguenza, le modifiche agli obiettivi determinate dai patti orizzontali del passato - in linea con il programma dei pagamenti - potrebbero ora non rispondere alle esigenze relative alla programmazione degli impegni e determinare la necessità di nuove rimodulazioni.

A ciò si aggiungono gli spazi del patto nazionale orizzontale che spostano quote di spazio finanziario al di fuori del territorio regionale con effetti positivi o negativi che inevitabilmente tendono a scaricarsi su tutti gli Enti della regione. Ad esempio nel 2016 e 2017 sono 4 le regioni che acquisiscono spazi (Lombardia, Emilia Romagna, Toscana e per un importo minimo il Molise), mentre tutte le altre risultano cedenti per restituire i margini ottenuti nel passato. L'aggravio dell'obiettivo per questi comuni riduce l'area di spazi di compensazione utilizzabili all'interno del sistema regionale.

FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI NEL CORSO DELLA CRISI: UN CONFRONTO INTERNAZIONALE

1. Il sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali è stato interessato, negli ultimi anni, da diversi provvedimenti giustificati da finalità spesso contrapposte: di volta in volta mirate ad accrescere la responsabilità di entrata e ad ampliarne la flessibilità della gestione, ad utilizzare le basi imponibili per aumentare il gettito a fini di miglioramenti dei saldi, a fornire un sostegno al consolidamento della crescita riducendo il prelievo a carico di famiglie e imprese. Ne è derivato un sistema che ha perso una fisionomia definita e margini di flessibilità coerenti con il sistema tributario nel suo complesso. Su questi aspetti, la Corte è spesso intervenuta nel recente passato.

In questi anni, poi, si è avviato un ridisegno di strutture e competenze tra diversi livelli di governo e un percorso di revisione degli strumenti da utilizzare per l'esercizio dell'azione pubblica (nonché degli stessi confini che questa dovrà avere in futuro). Un processo volto a recuperare efficienza ed efficacia, anche attraverso una modifica delle modalità di gestione degli acquisti e di utilizzo degli assetto organizzativi esternalizzati.

Superata l'emergenza, si impone la necessità di un ridisegno del sistema di finanziamento che consenta l'esercizio della responsabilità fiscale all'interno di un quadro di coerenze del sistema tributario nazionale. Un ridisegno per il quale si possono trarre elementi di riflessione dall'evoluzione del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali negli anni della crisi nei Paesi europei.

La stessa necessità di revisione della spesa porta, poi, ad interrogarsi sugli spazi che si possono aprire in termini di finanziamento attraverso il potenziamento del sistema tariffario e valutare le caratteristiche del percorso già fatto in Italia e nelle principali economie. A questo è dedicato il capitolo.

IL PESO DEGLI ENTI LOCALI E LE FONTI DI FINANZIAMENTO

2. Nel corso degli ultimi venti anni, la tendenza prevalente a livello internazionale è andata nella direzione di accrescere il ruolo degli enti locali, divenuto quindi un fattore sempre più rilevante nel determinare il tenore di vita dei cittadini, sia in termini di quantità e qualità dei servizi offerti, sia dal punto di vista del loro costo.

Per questo può essere interessante, pur con alcune semplificazioni per rendere omogenee le variabili di raffronto, una rappresentazione sintetica delle tendenze emerse nel corso della crisi nei maggiori paesi europei.

Dimensione e caratteristiche delle forme di finanziamento (entrate tributarie raccolte dall'ente, con maggiore o minore potere discrezionale in termini di determinazione delle basi imponibili e delle relative aliquote, trasferimenti dal Governo centrale, ed entrate proprie extra-tributarie) differiscono, infatti, a seconda dei paesi, dati i diversi assetti istituzionali.

Per questo l'autonomia d'entrata a livello locale e il decentramento della spesa pubblica vengono valutati sulla base di dimensioni per le quali non sempre si dispone di statistiche immediatamente comparabili. Dalle statistiche Eurostat è comunque possibile desumere la struttura generale di entrate e spese locali. Altre informazioni di interesse possono invece essere ottenute sulla base dell'andamento di alcune componenti degli

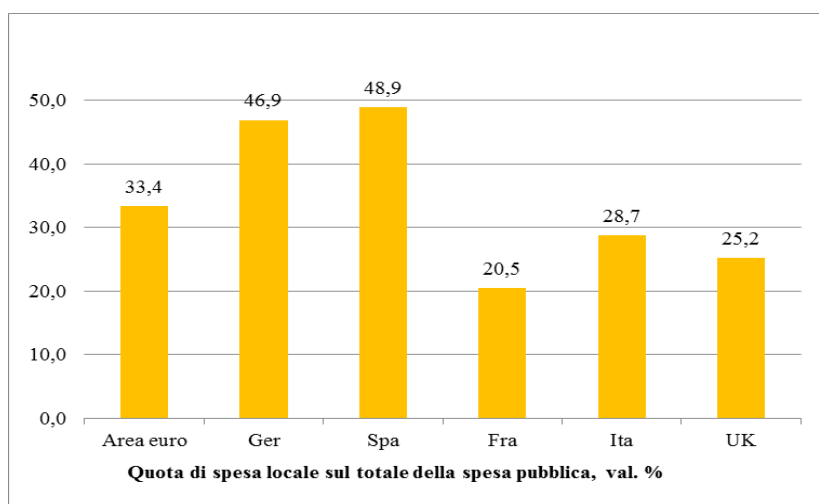
indici dei prezzi al consumo maggiormente soggette a decisioni di carattere amministrativo. Infine, analisi dettagliate sul grado di autonomia sostanziale di cui godono gli enti locali nei diversi paesi dal lato delle entrate sono condotte dall'Ocse.

3. Il ruolo svolto dagli enti locali nei diversi paesi può essere misurato attraverso indicatori del peso relativo di entrate e spese pubbliche locali in rapporto ai valori complessivi del settore pubblico.

Una misura del grado di decentramento può essere ottenuta a partire dai valori di spesa, che forniscono un'indicazione di quanto il governo centrale ha spostato alla periferia in termini di erogazione dei servizi pubblici, a prescindere da una valutazione delle alternative modalità di finanziamento (se attraverso entrate proprie locali, siano esse imposte o tariffe, oppure privilegiando trasferimenti dal centro alla periferia).

GRAFICO 1

IL DECENTRAMENTO NEI PAESI EUROPEI



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Nel confrontare l'Italia con la media europea, emerge che la quota di spesa pubblica demandata alle amministrazioni locali non è tra le più elevate dell'eurozona. Sul dato complessivo dell'area incide significativamente la presenza della Germania, stato federale, e della Spagna, che presenta una struttura politica fortemente decentrata, paragonabile a quella di uno stato federale¹. Se si considera invece il dato europeo al netto di Spagna e Germania, già la collocazione dell'Italia appare maggiormente spostata verso una situazione di decentramento pronunciato, con una quota di spesa locale sul totale superiore alla media. La quota di spesa pubblica affidata alle amministrazioni locali è più elevata rispetto sia alla Francia che al Regno Unito.

Il tema del decentramento fiscale e della ripartizione delle competenze tra governo centrale ed enti locali, di grande rilevanza non solo a livello europeo, ma anche a livello nazionale con il dibattito sul federalismo avviato a metà degli anni '90 e poi portato avanti fino al 2009 con la legge n. 42 e i relativi decreti di attuazione, ha subito una

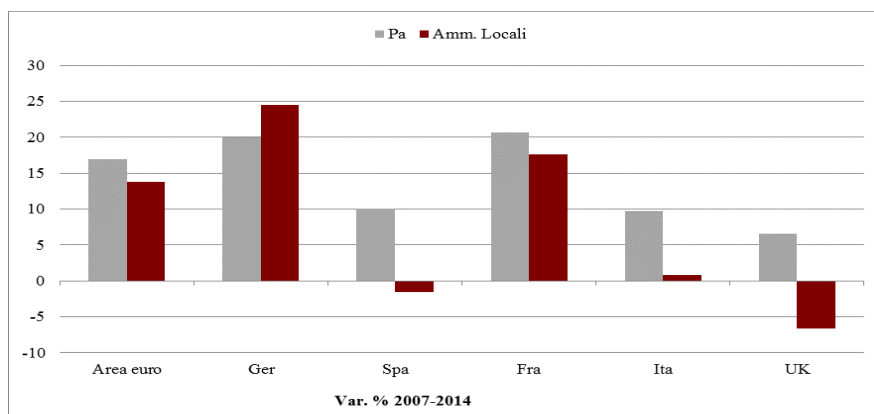
¹ Per rendere uniforme il confronto quindi, poiché i dati relativi all'Italia fanno riferimento al complesso delle amministrazioni decentrate (ovvero non solo enti locali ma anche amministrazioni regionali), si è scelto per i paesi federali di aggregare il dato di spesa "locale" e spesa "federale".

battuta di arresto con la crisi: ciò, soprattutto in relazione al ruolo dei livelli di governo subnazionali come fattore determinante nel raggiungimento degli obiettivi di bilancio.

Con il peggioramento della situazione economica e finanziaria si è osservata, in Italia come nella media dell'eurozona, una progressiva riduzione della quota di spesa demandata a livello locale. Tra i maggiori partner europei, l'unico paese in cui si riscontra una tendenza opposta è la Germania, mentre la reazione più comune è stata quella di riportare una quota crescente della spesa a livello centrale e, parallelamente, di richiedere ai livelli di governo locali un contributo maggiore al contenimento della spesa rimasta nella loro competenza. La variazione percentuale della spesa pubblica verificatasi tra il 2007 e il 2014 conferma quanto enunciato: ad eccezione del caso tedesco, in tutte le principali economie dell'area la spesa locale è aumentata meno rispetto a quella centrale, quando non si è ridotta in termini nominali.

GRAFICO 2

SPESA PUBBLICA LOCALE DOPO LA CRISI



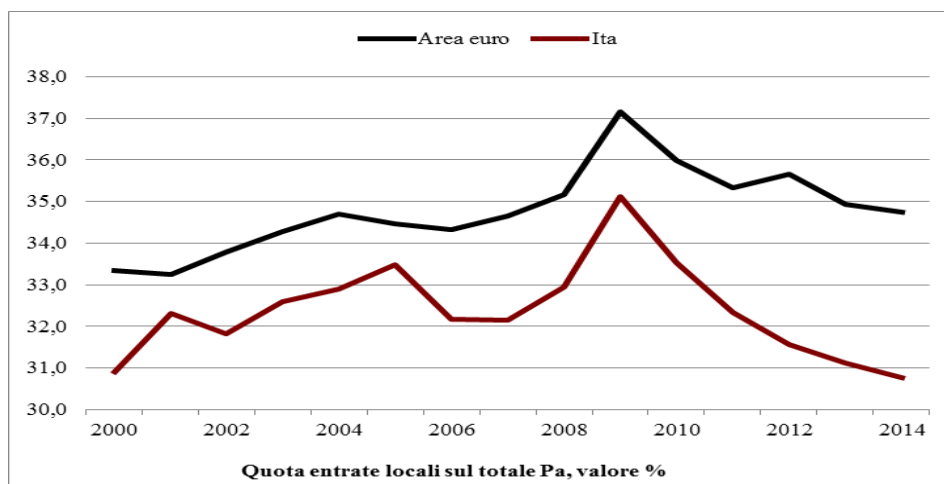
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Come naturale conseguenza, la stessa tendenza ha caratterizzato le entrate locali, il cui peso sulle entrate complessive della Pa si è ridotto negli anni del dopo-crisi, in Italia come nella media dell'area euro. Quella che, negli anni 2000, poteva essere definita come una tendenza consolidata verso il decentramento fiscale ha dunque subito una inversione di marcia, riportando il peso degli enti decentrati delle principali economie europee a una situazione, dal punto di vista del bilancio locale, più simile a quella di quindici anni fa.

A una tendenza comune verso una maggiore centralizzazione dell'attività del settore pubblico, si affianca invece una certa variabilità tra i paesi europei rispetto alle modalità con cui le amministrazioni decentrate si finanziano. In particolar modo si osservano differenze nell'autonomia di entrata degli enti, i quali in alcuni paesi dipendono molto da trasferimenti dal centro alla periferia, mentre in altri possono contare su una quota consistente di entrate proprie, sia di carattere tributario che extra-tributarie.

GRAFICO 3

DINAMICA DEL DECENTRAMENTO IN EUROPA E IN ITALIA

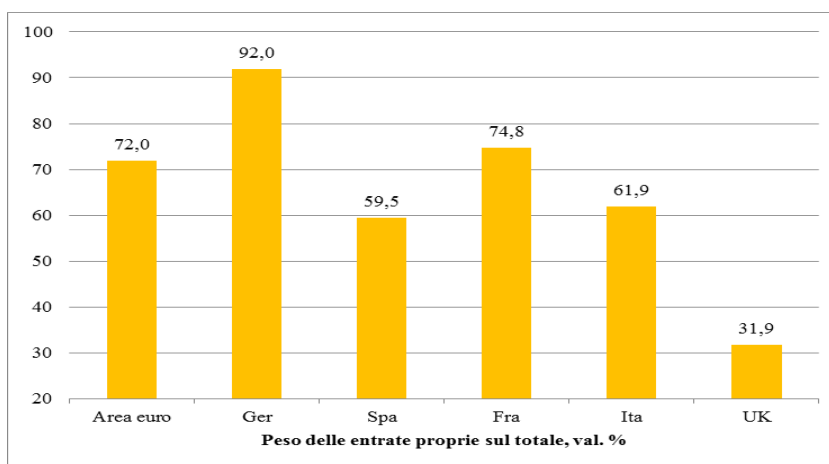


Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Come evidenziato nel grafico 4, la struttura delle entrate locali varia sensibilmente da paese a paese, e non si riscontrano particolari regolarità nemmeno quando si confrontano paesi simili dal punto di vista istituzionale. Un esempio fra tutti, Spagna e Germania sono agli antipodi in tema di peso dei trasferimenti sulle entrate locali e federali. Secondo i dati Eurostat infatti, mentre in Germania i trasferimenti da altri enti pubblici coprono meno del 10 per cento delle entrate complessive di enti locali e *Länder*, in Spagna la distribuzione tra trasferimenti e altre tipologie di entrata è molto più equilibrata (40-60 per cento). Si osserva, inoltre, che a un decentramento della spesa più pronunciato non necessariamente corrisponde una maggiore autonomia d'entrata delle amministrazioni locali. Ad esempio, il confronto tra Francia e Italia evidenzia una maggiore dipendenza dai trasferimenti delle amministrazioni locali italiane rispetto a quelle francesi.

GRAFICO 4

AUTONOMIA D'ENTRATA DEGLI ENTI LOCALI DELL'AREA EURO



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Parlare di autonomia di entrata degli enti locali facendo riferimento alla sola distinzione tra trasferimenti dal centro alla periferia e altre entrate non è però esaustivo. Il peso dei trasferimenti aiuta a definire solo un concetto di autonomia “formale”, senza verificare quale è l’effettivo grado di autonomia associato alle altre tipologie di entrata. Tra le entrate proprie si annoverano ad esempio le compartecipazioni, che sebbene abbiano natura tributaria, sono del tutto assimilabili a un trasferimento. Alle diverse tipologie di entrate proprie possono associarsi diversi gradi di discrezionalità (sulle basi imponibili, sulle aliquote, sulla possibilità di istituire autonomamente nuovi tributi...), dalla cui combinazione discende un diverso livello di autonomia, che può definirsi “sostanziale”.

L’Ocse² prende pertanto in considerazione tutte le caratteristiche di ciascun tributo locale, assegnando così un diverso grado di autonomia al livello di governo cui il tributo fa riferimento. Da tale riclassificazione emerge come all’attribuzione di tributi agli enti decentrati non corrisponda necessariamente piena autonomia. In Germania, ad esempio, sebbene i trasferimenti pubblici ai Lander siano esigui, l’autonomia non è elevata dato che quasi tutte le altre entrate rientrano nella categoria delle compartecipazioni.

Nei dati del 2011 (l’ultimo aggiornamento disponibile), in fatto di autonomia delle imposte locali l’Italia presenta una struttura in linea con la strada maggiormente battuta dai paesi Ocse, ovvero la scelta di attribuire agli enti decentrati tributi con una discrezionalità parziale su aliquote e agevolazioni. In questa categoria rientrano infatti i due maggiori tributi locali, l’Imu e l’Irap, mentre solo agli enti locali è concesso un tributo con piena discrezionalità, ovvero l’addizionale comunale Irpef.

Va considerato, tuttavia, come messo in rilievo anche in altra parte del Rapporto, che la situazione per l’Italia è fortemente mutata di recente con l’abolizione di parti importanti del sistema di imposizione locale (Imu e Tasi sull’abitazione principale), nonché con la sospensione (anche se temporanea) di gran parte dei margini per l’esercizio della discrezionalità fiscale.

LE ENTRATE PROPRIE EXTRA-TRIBUTARIE

La natura stessa delle entrate degli enti locali dovrebbe renderle meno sensibili all’andamento dell’attività economica, e quindi più stabili nel corso del ciclo, rispetto alle entrate del Governo centrale. Questo, per quanto concerne le entrate tributarie, deriva in parte dalle caratteristiche delle basi imponibili, che sono maggiormente concentrate sul comparto immobiliare e spesso slegate dall’andamento dei valori di mercato.

Per quanto riguarda i trasferimenti, le caratteristiche del processo che ne definiscono l’ammontare determinano fluttuazioni che rispecchiano quelle delle entrate complessive, ma in maniera meno marcata e spesso con un certo ritardo. Ciò, non solo per la rigidità di importi stabiliti ex ante sulla base di intese tra livelli di governo ma, con riferimento a quanto accaduto in anni recenti, anche per la stessa sottovalutazione dell’impatto che la crisi ha avuto sul gettito.

Nel 2008-2009 la contrazione delle entrate locali si è rivelata, infatti, poco accentuata, determinando quindi un aumento della rispettiva incidenza sul totale delle

² Blochliger, H. and Nettley, M. (2015), “Sub-central Tax Autonomy: 2011 Update”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 20, OECD Publishing.

entrate pubbliche complessive. D'altra parte, nonostante il perdurare degli effetti della crisi, dinanzi a un deterioramento del bilancio e alla necessità di procedere a manovre di consolidamento fiscale, i Governi centrali hanno, da un lato, cercato di frenare i trasferimenti agli enti locali, dall'altro, hanno trattenuto quote maggiori dei tributi (ad esempio le compartecipazioni) sui quali avviene il finanziamento degli enti.

Confrontando le quattro maggiori economie dell'eurozona è immediato constatare come nel corso della crisi la maggiore frenata delle entrate degli enti locali si sia verificata in Italia e Spagna, mentre il fenomeno è risultato meno accentuato in Germania.

Naturalmente, non deve sorprendere che a fronte delle difficoltà riscontrate dal lato delle entrate tributarie, e in presenza di una frenata dei trasferimenti, gli enti locali abbiano cercato di utilizzare al massimo gli altri tipi di entrate a loro disposizione: quelle legate agli *asset* di proprietà degli enti (ma l'entità di questa voce è modesta), e ai proventi incassati contestualmente all'erogazione di servizi.

La classificazione Eurostat fa riferimento a due categorie: i *“market output and output for own final use”*, ovvero servizi venduti sul mercato a prezzi “significativi”³, e i *“non-market output”*: in questa voce rientrano i servizi erogati a titolo gratuito o a prezzi molto bassi (ad esempio, i biglietti dei musei o le tasse scolastiche). In molti casi si tratta di servizi essenziali rilevanti dal punto di vista sociale, o comunque caratterizzati da importanti esternalità.

L'entità di queste voci sul complesso delle entrate degli enti non è trascurabile. Si va dal 9 per cento sul totale delle entrate nel caso della Spagna al 17 per cento nel caso francese; per l'Italia queste voci pesano il 12 per cento, in Germania il 14.

L'ampiezza delle differenze non riflette soltanto la struttura del finanziamento degli enti locali, ma anche le funzioni che ad essi sono devolute.

Il valore decisamente più elevato si riscontrava nel 2014 in Germania, dove ci si posiziona intorno ai mille euro per abitante. In Francia le entrate extra-tributarie degli enti sono intorno ai 600 euro per abitante, mentre in Italia si scende a 500 euro, e in Spagna a poco più di 400 euro.

Le divergenze riflettono anche i livelli del Pil pro-capite che influenzano sia la possibilità di sostenere tali costi da parte dei cittadini, che i costi di produzione di tali beni o servizi dato che a maggiori livelli del Pil pro-capite tendono a corrispondere livelli del costo del lavoro più elevati.

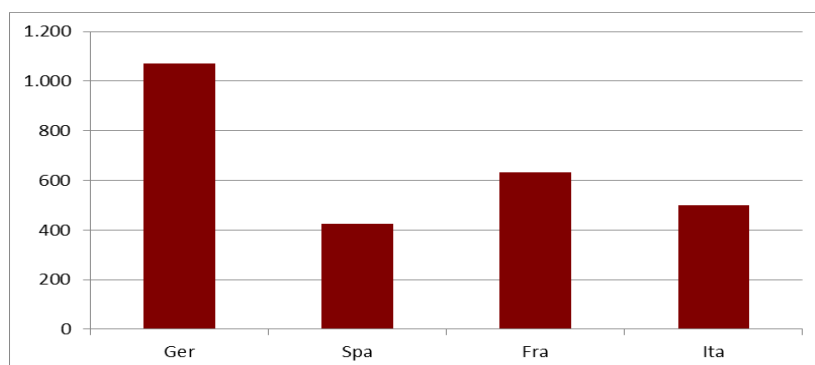
Considerando i dati in percentuale del Pil, le differenze restano comunque rilevanti. Le entrate extra-tributarie locali sono pari a circa il 3 per cento in Germania, mentre si collocano vicino ai 2 punti percentuali nelle altre tre economie.

D'altra parte, si tratta di voci di entrata del bilancio sulle quali gli enti possono esercitare scelte di tipo discrezionale. Non deve quindi sorprendere che, nei contesti nei quali i trasferimenti o le entrate tributarie hanno subito dei rallentamenti significativi, si osservi anche una accelerazione di quest'altro tipo di entrate.

³ Con questa espressione ci si riferisce a prezzi i cui livelli sono tali da modificare le scelte dei produttori e dei consumatori.

GRAFICO 6

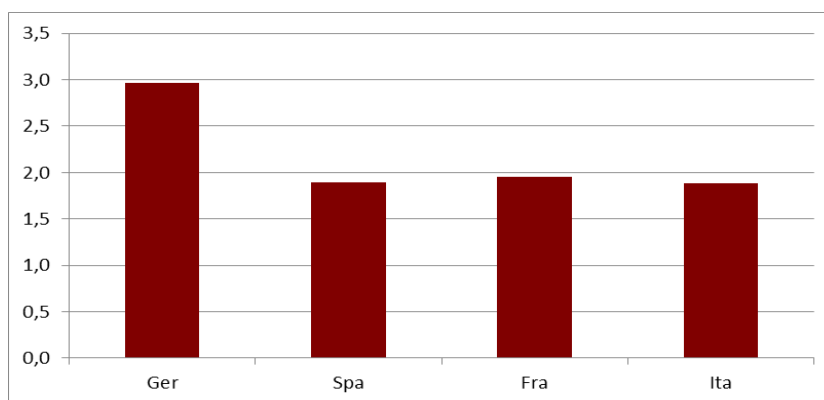
ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE DEGLI ENTI LOCALI



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

GRAFICO 7

ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE DEGLI ENTI LOCALI IN % DEL PIL



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Nei grafici si mostrano, per le quattro maggiori economie dell'area euro, i tassi di crescita cumulati su periodi di sette anni (quello pre-crisi, dal 2000 al 2007, e quello post-crisi, dal 2007 al 2014) delle entrate correnti. Ai fini della lettura degli andamenti riportati nei grafici, è utile osservare che si tratta di dinamiche espresse in termini reali; i valori delle variabili sono stati deflazionati con il deflatore del Pil di ciascun paese.

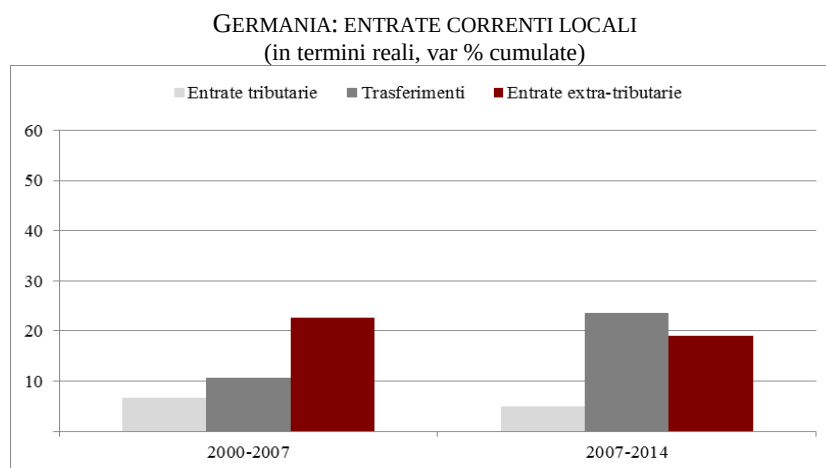
A parte il caso tedesco, dove evidentemente i vincoli dal lato delle risorse disponibili per le finanze pubbliche sono stati meno stringenti, un tratto comune all'esperienza degli altri paesi è la frenata significativa che l'andamento delle entrate correnti registra dopo l'inizio della crisi. Parallelamente, la componente delle entrate extra-tributarie è quella che mostra una maggiore tenuta. L'effetto più marcato si osserva proprio nel caso italiano, dove questa voce registra nel periodo più recente un aumento del 25 per cento in termini nominali (circa il 15 per cento in termini reali). Si tratta di un incremento di quasi 5 miliardi in termini reali, che corrispondono allo 0,5 per cento del reddito disponibile delle famiglie⁴.

⁴ Un aspetto da tenere presente è che le evidenze disponibili dai dati di contabilità nazionale, illustrate attraverso il seguente set di grafici, fanno riferimento a una voce molto aggregata, all'interno della quale vi possono essere servizi la cui erogazione avviene a prezzi che tendono a non variare molto, ad esempio per ragioni di ordine sociale, a fronte di altri che possono modificarsi in misura significativa.

Tali risultati mettono quindi in luce, all'interno del quadro delle politiche di governo della finanza locale, il ruolo dei prezzi di erogazione dei servizi. Variazioni significative di tali prezzi agiscono nei confronti delle famiglie in maniera del tutto analoga a variazioni della pressione fiscale, con impatti sui comportamenti di spesa molto simili.

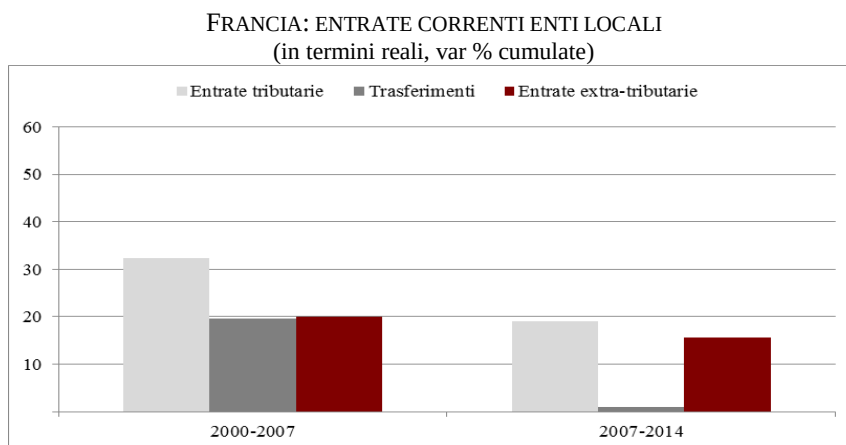
Inoltre, non va trascurato il fatto che, rispetto ad esempio alle entrate tributarie, i costi dei servizi erogati dagli enti tendono ad avere impatti maggiormente regressivi sulla popolazione (ad esempio l'uso dei mezzi pubblici è più frequente fra coloro che non possiedono un'autovettura) o comunque possono avere impatti non desiderati su soggetti in difficoltà (si consideri il caso di un aumento del costo delle prestazioni sanitarie). Ciò può condurre a fenomeni di razionamento, tanto maggiore quanto più basso il livello del reddito: aumenti dei costi per l'utenza, se non compensati da politiche di discriminazione dei prezzi (ad esempio attraverso costi agevolati per i soggetti meno abbienti), possono anche condurre a escludere dalla fruizione del servizio le famiglie in maggiore difficoltà.

GRAFICO 8



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

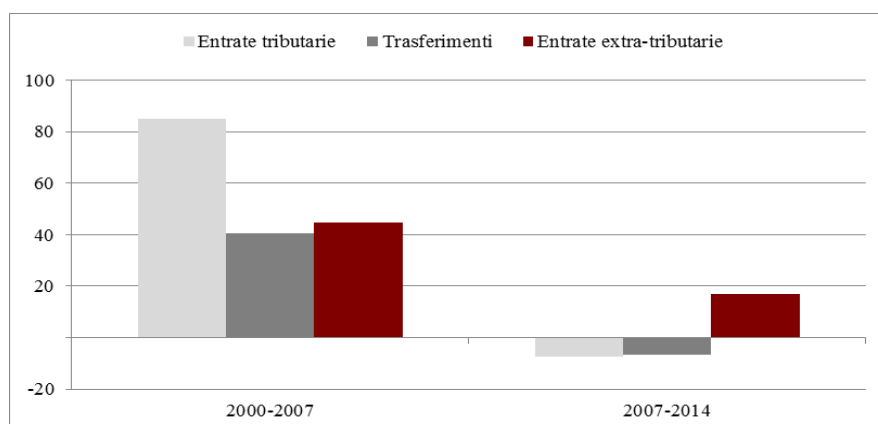
GRAFICO 9



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

GRAFICO 10

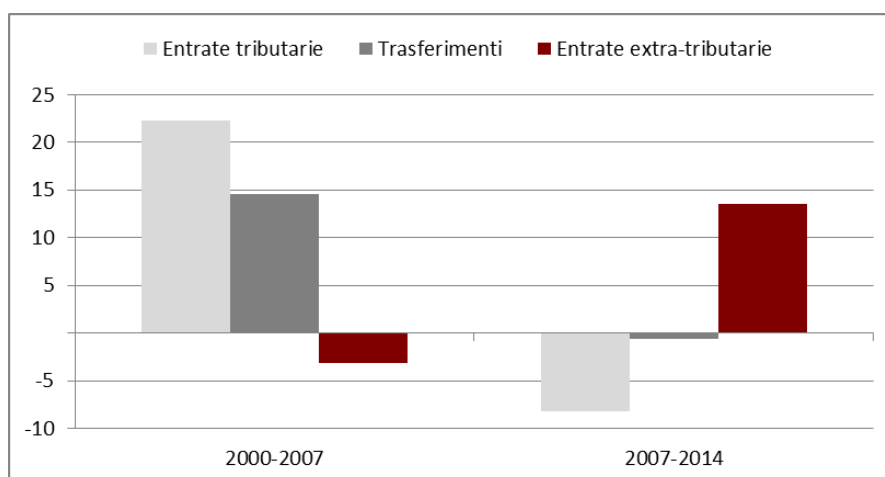
SPAGNA: ENTRATE CORRENTI ENTI LOCALI
(in termini reali, var % cumulate)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

GRAFICO 11

ITALIA: ENTRATE CORRENTI ENTI LOCALI
(in termini reali, var % cumulate)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Naturalmente, analisi più approfondite richiedono di esplorare le singole voci dei bilanci degli enti. In ogni caso, alle informazioni qui raccolte si possono aggiungere alcune brevi riflessioni andando ad analizzare, all'interno del paniere dei prezzi al consumo, le rilevazioni di alcune particolari voci di prezzo che tendono a rappresentare più da vicino le politiche di erogazione dei servizi da parte degli enti locali.

RIQUADRO: Composizione dei proventi da vendita di beni e servizi nelle fonti statistiche nazionali e ripartizione tra i livelli di governo

I proventi derivanti dalla vendita di servizi, come descritto nel precedente paragrafo, sono classificati nella banca dati Eurostat in due componenti: “market output & output for own final use” e “non-market output”, e sono riferiti in maniera generica alle amministrazioni locali complessivamente considerate. L’esistenza di assetti istituzionali differenti fa sì che questa classificazione possa risultare poco esaustiva, anche se consente di confrontare tra di loro le realtà di paesi diversi. L’analisi delle singole contabilità nazionali consente, tuttavia, di ottenere un maggiore dettaglio di informazione.

In primo luogo, è possibile fare una distinzione all’interno della categoria di proventi derivanti da vendite. Delle due tipologie di entrata considerate in questa voce, quella strettamente definita “market output” (che nella contabilità nazionale italiana corrisponde alle entrate derivanti da “produzione di servizi vendibili”) comprende le tariffe applicate da istituzioni appartenenti alla Pa per la vendita di beni o servizi a prezzi di mercato, sia che essa avvenga da parte di istituzioni considerate “di mercato” (ad esempio le municipalizzate), sia che derivi da istituzioni non di mercato. Esempi di queste ultime possono essere il museo che vende bevande oppure offre un servizio di parcheggio a un prezzo significativo, sebbene il prezzo pagato per il biglietto non lo sia, oppure una “congestion charge” applicata da un’autorità locale, allo scopo di ridurre il traffico cittadino e la congestione delle strade.

L’altra componente, “output for own final use”, ovvero la produzione di servizi per uso proprio, non costituisce una vendita in senso stretto in quanto non viene realizzata nessuna transazione, ma quantifica i beni e servizi prodotti all’interno della Pa e utilizzati come consumi pubblici o formazione di capitale: il valore di mercato dei beni o servizi prodotti (e utilizzati) dall’ente viene contabilizzato come un’entrata, e in valore corrispondente tra le spese (di fatto consolidandosi nei saldi).

I dati di contabilità nazionale dei singoli paesi consentono inoltre, di entrare in maggiore dettaglio per quanto riguarda la ripartizione tra livelli di governo. Questo è vero in particolar modo per l’Italia, dove l’aggregato “amministrazioni locali” comprende un insieme ampio e variegato di enti (oltre a regioni, province e comuni, anche gli enti sanitari locali, gli enti culturali e di assistenza, le camere di commercio, le università, ecc.). Non è però solo l’Italia a presentare un panorama variegato. Anche per la Francia ad esempio sotto il nome di “local administration” si raggruppano enti di varia natura, e non solo regioni e municipalità.

Nel prospetto allegato si è dunque cercato di riclassificare queste entrate per livello di governo e per il dettaglio disponibile sulle entrate.

TAVOLA 1

COMPOSIZIONE E RIPARTIZIONE DEI PROVENTI DELLE AMMINISTRAZIONI
LOCALI IN ALCUNI PAESI – ANNO 2014

(milioni di euro)

Proventi totali	Market output & output for own final use			Non-market output
	Totale	Market output	Output for own final use	
ITALIA				
Totale amministrazioni locali	27.685	18.160	12.390	5.770
Regioni	547	49	0	49
Province	289	17	0	17
Comuni	15.147	11.594	11.490	104
Enti sanitari locali	3.071	1.368	900	468
Altre amm. locali	8.631	5.132	0	5.132
FRANCIA				
Totale amministrazioni locali	38.895	35.009	34.500	509
Collectivités territoriales	30.429	27.584	27.189	395
ODAL	8.466	7.425	7.311	114
SPAGNA				
Totale amministrazioni locali	18.362	13.929	9.078	4.851
Administración regional	11.267	8.271	3.707	4.564
Administración local	7.095	5.658	5.371	287

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

In Italia le voci “*market*” dei proventi delle amministrazioni locali sono pari a circa 18 miliardi, circa l’8 per cento delle entrate complessive (non consolidate).

La ripartizione per livello di governo evidenzia che regioni e province non percepiscono entrate di questo genere, mentre la quota maggiore è attribuita ai comuni (11,6 miliardi su 18). Seguono le altre amministrazioni locali (che comprendono enti di varia natura) e gli enti sanitari locali.

Osservando la distinzione tra vendite di servizi in senso stretto e produzione per uso proprio, si vede che le prime sono entrate quasi esclusivamente comunali, e quindi di fatto corrispondono in maniera più diretta alle tariffe corrisposte per beni e servizi pagati a prezzi di mercato, sulle quali gli enti locali possono esercitare un certo grado di autonomia d’entrata. Per le altre amministrazioni locali, invece, si tratta quasi completamente di produzione di beni e servizi per uso proprio, destinate quindi a consumi o investimenti pubblici. Una quota di circa 900 milioni, è relativa a beni e/o servizi venduti dagli enti sanitari a prezzi di mercato. Questi fanno riferimento non tanto a prestazioni mediche (che sono coperte totalmente o parzialmente dal FSN e quindi come tali rientrano nei valori *non-market*), quanto a beni o servizi collaterali, ad esempio i prodotti dei bar degli ospedali, eventuali servizi aggiuntivi nelle camere che possono essere offerti dalle strutture sanitarie.

Le entrate “*non-market*”, il cui valore è disponibile nelle statistiche Eurostat, viene qui ripartito tra i livelli di governo. Nella contabilità italiana questa voce è definita come vendite residuali, cioè entrate derivanti dalla compartecipazione di utenti al costo di servizi offerti, ma inferiore al prezzo di mercato o comunque ai prezzi “significativi”. Il totale si ripartisce in modo più variegato tra i livelli di governo. In particolare rappresentano una quota significativa d’entrata per gli enti sanitari, essendo ricompresa in questa categoria il *ticket*, che per definizione non è un prezzo di mercato dato che non risponde a criteri di corrispondenza domanda-offerta né copre il costo della prestazione.

Passando a osservare i dati degli altri paesi, si trovano alcune similitudini, ma anche significative differenze (che peraltro, in alcuni casi, potrebbero essere riconducibili più differenza contabile che non alla sostanza dell’azione delle amministrazioni locali). In Francia, le entrate *market* delle amministrazioni locali sono molto più elevate che in Italia, 35 miliardi nel 2014, ovvero circa il 15 per cento delle entrate totali consolidate del comparto. Di queste, la quasi totalità corrisponde, secondo la contabilità nazionale francese, a proventi da vendite in senso stretto, genericamente indicati come “*production marchande*” e corrispondenti ai proventi derivanti dai servizi per acqua, rifiuti, trasporti, tipicamente servizi pubblici locali. La parte legata alla produzione di beni e servizi per uso interno della Pa ha un peso minoritario.

Come per l’Italia, anche per la Francia è possibile separare le amministrazioni locali in gruppi: da un lato le “*collectivités territoriales*”, che comprendono comuni, dipartimenti, regioni e territori d’oltre mare; dall’altro gli “*Organismes Divers d’Administration Locale*” (ODAL), ovvero una categoria residuale che comprende varie amministrazioni deputate alla gestione del territorio (di emanazione statale ma finanziate a livello locale), associazioni culturali locali, consolati, le scuole pubbliche finanziate dalle regioni. A differenza dell’Italia, però, anche per le altre amministrazioni locali i proventi da vendite *market* hanno un peso significativo, pari a circa il 20 per cento delle entrate totali di questa categoria di enti.

In Spagna, dove la suddivisione tra regioni ed enti locali è già disponibile nelle statistiche Eurostat, data la struttura federale del paese, si osserva un parallelismo con gli enti locali italiani (in particolare i comuni) in merito alle tipologia di proventi che li caratterizzano. I proventi delle amministrazioni locali spagnole sono, infatti, costituiti prevalentemente da entrate di tipo *market*, ovvero da proventi per la vendita di beni e servizi in senso stretto. Questa distribuzione non vale invece per le amministrazioni regionali, per le quali si osserva una distribuzione più equilibrata tra le tre diverse tipologia d’entrata, inclusa la produzione di beni e servizi per uso proprio: mentre in Italia ha un peso rilevante solo nelle altre amministrazioni locali e in Francia è quasi assente, in Spagna essa costituisce una fonte d’entrata importante per le comunità autonome (quasi 5 miliardi, circa il 3,5 per cento delle entrate totali del comparto).

ANDAMENTO DEI PREZZI AMMINISTRATI A LIVELLO LOCALE

Sulla base dei dati Eurostat relativi all'andamento dell'indice dei prezzi al consumo armonizzati, è possibile estrarre l'andamento di alcune voci specifiche che possono considerarsi rappresentative delle politiche di prezzo prevalenti nei diversi paesi. Si tratta, quindi, di prezzi che possono concorrere direttamente ad incrementare le entrate pubbliche pur non trattandosi necessariamente di imposte. In alcuni casi, comunque, i prezzi rilevano l'andamento di tasse o tariffe, a seconda di come è strutturato il finanziamento del servizio nei diversi enti. Per questa ragione, il loro andamento può essere rappresentativo sia dall'andamento delle entrate extra-tributarie degli enti, che da quelle tributarie, prevalentemente con riferimento a voci della fiscalità indiretta.

Sono, in ogni caso, voci del costo della vita che pesano sui cittadini per l'acquisto di alcuni servizi. Va, inoltre, rilevato che le modalità di erogazione di tali servizi e i soggetti che realizzano tali attività possono essere anche molto diversi a seconda dei paesi. Non è, ad esempio, detto che dalle attività in questione siano necessariamente esclusi i privati.

Su questo aspetto, un aggregato elaborato dall'Eurostat è quello dei cosiddetti "prezzi amministrati", riferiti a cioè quei beni e servizi completamente o parzialmente soggetti a controllo pubblico. Poiché il processo di determinazione di tali prezzi differisce a seconda dei paesi, ne deriva che la composizione dell'aggregato dei prezzi amministrati non è la medesima.

La tavola che segue riporta la composizione dell'aggregato e i pesi attribuiti a ciascuno di tali servizi all'interno della struttura di ponderazione dell'Ipca. Come si osserva, si tratta di prodotti che hanno un'incidenza significativa nella struttura del paniere: il peso complessivo di questi servizi supera il 10 per cento. L'andamento dei prezzi incide, quindi, in misura rilevante sul potere d'acquisto dei consumatori.

TAVOLA 2

PRODOTTI E SERVIZI INCLUSI NELL'AGGREGATO DEI "PREZZI AMMINISTRATI"
ALL'INTERNO DEL PANIERE DELL'INDICE DEI PREZZI AL CONSUMO ARMONIZZATI PER L'ITALIA

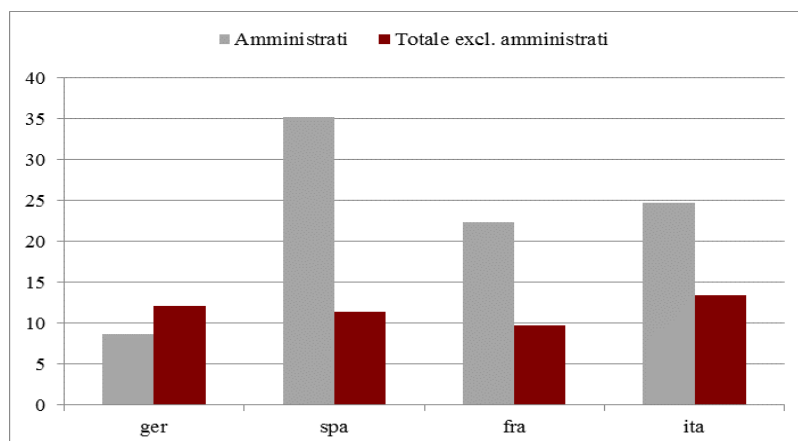
Incidenza % sul paniere dell'Ipca		Germania	Spagna	Francia	Italia
4.4.1	Water supply	0,9	1,1	0,5	0,4
4.4.2	Refuse collection	0,7	0,2	0,5	1,1
4.4.3	Sewerage collection	1,0	0,1	0,6	0,4
4.5.1	Electricity	3,3	3,3	2,8	1,7
4.5.2	Gas	1,4	1,5	1,5	2,6
6.1.1	Pharmaceutical products	1,2	0,9	1,2	1,3
7.2.4	Other services in respect of personal transport equipment	1,7	0,3	1,2	1,1
7.3.1	Passenger transport by rail	0,9	0,2	0,6	0,4
7.3.2	Passenger transport by road	0,1	0,7	0,7	0,5
7.3.5	Combined passenger transport	1,3	0,3	0,3	0,5
7.3.4	Passenger transport by sea and inland waterway	0,1	0,0	0,0	0,2
8.1	Postal services	0,3	0,0	0,2	0,1
8.2/3	Telephone and telefax equipment and telephone and telefax services	2,9	3,6	2,7	2,3

Fonte: dati Eurostat

Guardando poi all'andamento di questi prezzi nel corso della crisi (grafico 12), si rileva come la dinamica cumulata è risultata ampiamente superiore rispetto all'inflazione complessiva del sistema: la crescita cumulata dagli indici dei prezzi nell'intero periodo che va dal 2007 al 2014 è risultata poco superiore al 10 per cento, a fronte di una crescita dei prezzi amministrati che ha superato il 20 per cento in Francia e Italia, ed è andata oltre il 30 per cento in Spagna.

GRAFICO 12

INDICE DEI PREZZI AL CONSUMO
VAR % 2007-2014



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Ipca

Ciò può essere, in parte, ricondotto anche alla presenza, all'interno dell'aggregato dei prezzi amministrati, di alcune voci, come l'elettricità o il gas, che hanno risentito della crescita delle quotazioni delle *commodities* osservata nel periodo in esame, prima del crollo prodottosi nel corso dell'ultimo anno.

I grafici 13-16 descrivono la crescita cumulata dei prezzi relativi alle voci riconducibili con maggiore frequenza agli ambiti della finanza locale: i servizi di acquedotto, la raccolta rifiuti, i servizi di rete fognaria e il trasporto su strada. I grafici mettono in luce, innanzitutto, andamenti ampiamente differenziati fra i diversi paesi. Tenzialmente la crescita inferiore dei prezzi si è osservata in Germania, mentre la dinamica più accentuata è emersa proprio nel caso italiano e, in parte, in quello spagnolo.

Dal confronto internazionale si ha, quindi, un'evidenza ulteriore dell'impatto sostanziale che politiche adottate possono avere sui prezzi amministrati. Basti considerare che nel caso italiano le quattro voci qui rappresentate, dato il loro peso, avrebbero determinato nel periodo in esame un contributo all'inflazione di oltre un punto percentuale, a fronte di un effetto di pochi decimi nel caso tedesco. In altri termini, del divario di crescita cumulato fra il potere d'acquisto delle famiglie italiane e quello delle famiglie tedesche nel corso della crisi, oltre un punto percentuale è legato a politiche frequentemente stabilite a livello locale.

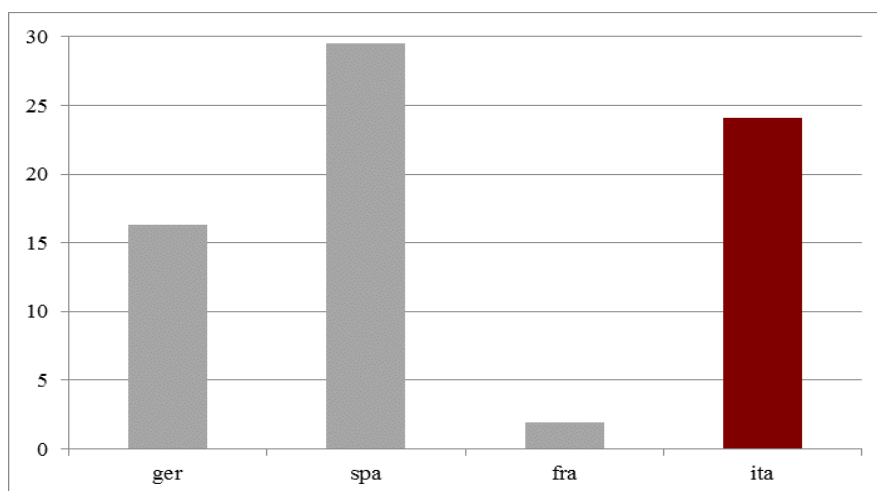
Va, inoltre, notato che la natura di queste politiche varia a seconda dei casi. In alcuni, si pensi al costo del trasporto pubblico urbano, si tratta di andamento di tariffe, mentre in altri i costi sono legati a scelte in materia di tassazione che possono spettare all'autorità centrale oppure agli enti locali.

Infine, un ultimo commento in relazione al fatto che le dinamiche di questi prezzi si producono in presenza di livelli che possono risultare anche molto diversi a seconda dei paesi. Diversamente dai prezzi prodotti dalle aziende private, che tendono a riflettere la struttura dei costi di produzione nelle diverse economie e a divergere di pochi punti percentuali fra un paese e l'altro, nel caso dei servizi pubblici si possono avere differenze di prezzo anche molto ampie, ad esempio perché parte dei costi può essere coperta dalla fiscalità generale.

Sulla base dei dati che fonti di mercato mettono a disposizione⁵ relativamente ad alcuni servizi, come il servizio idrico o i trasporti pubblici urbani, si rileva che in Italia questi tendono a essere offerti a prezzi inferiori rispetto alle altre maggiori economie europee. La tendenza all'aumento di questi prezzi, per coprire i costi e garantire flussi di investimenti significativi, appare quindi abbastanza scontata in una fase storica di relativa difficoltà per le finanze pubbliche. D'altra parte, è anche da ricordare come in generale le caratteristiche dell'offerta vedono l'Italia in una posizione di arretratezza nei confronti dei nostri maggiori partner europei, soprattutto nelle regioni meridionali. Aumenti del costo sostenuto dai cittadini potrebbero essere necessari al fine di migliorare la qualità dei servizi senza alterare gli equilibri finanziari degli enti locali.

GRAFICO 13

TRASPORTO PASSEGGERI SU STRADA - INDICE DEI PREZZI
VAR % 2007-2014

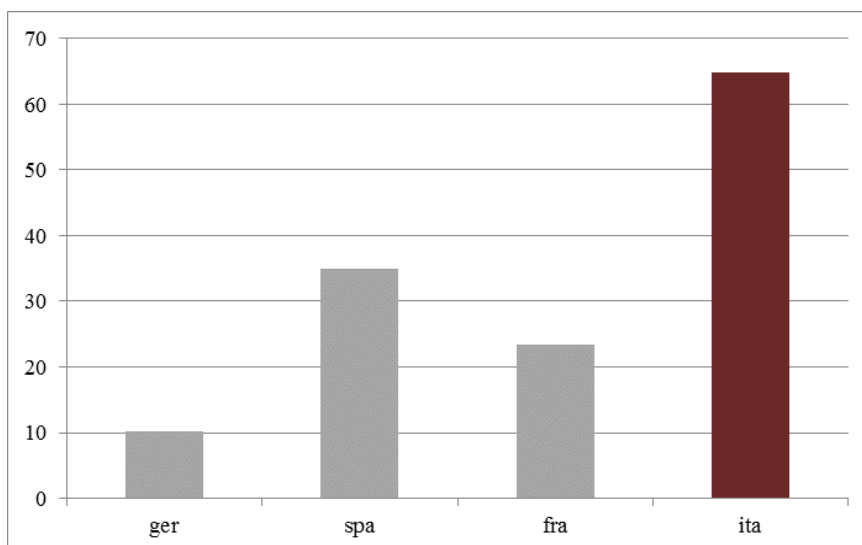


Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Ipca

⁵ Le statistiche sui livelli dei prezzi relativi fra paesi non sono disponibili con il medesimo grado di disaggregazione con cui l'Eurostat diffonde gli indici dei prezzi al consumo.

GRAFICO 14

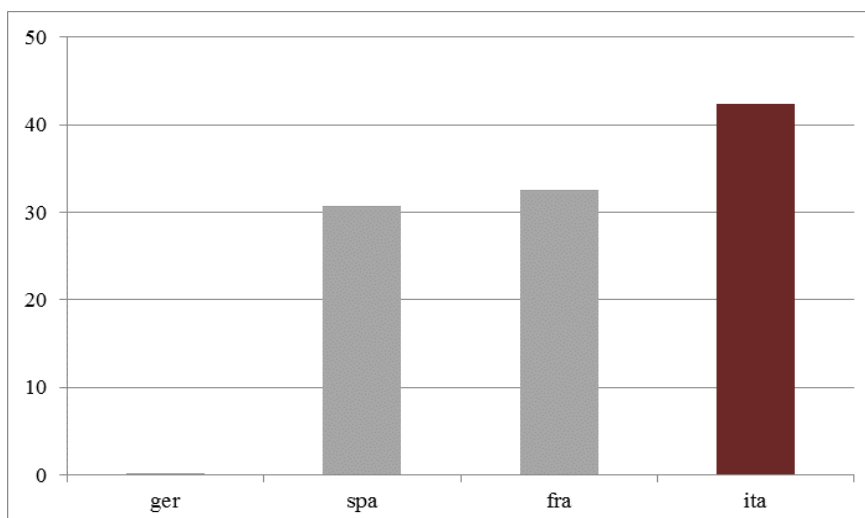
FORNITURA D'ACQUA - INDICE DEI PREZZI
VAR % 2007-2014



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Ipca

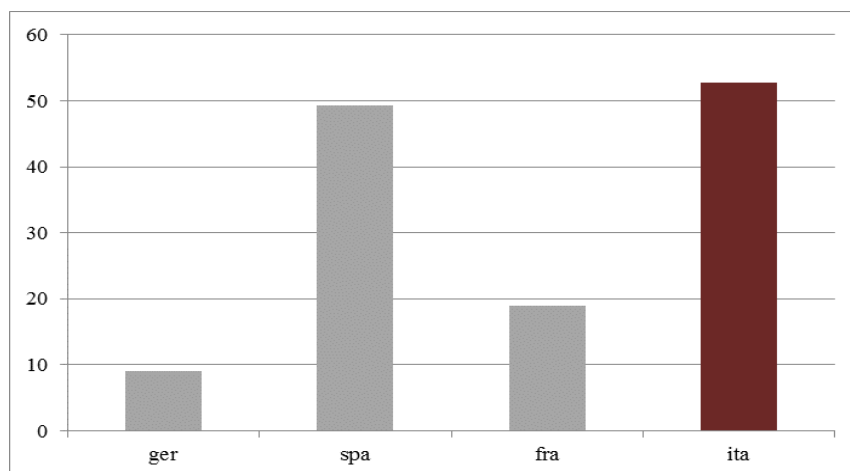
GRAFICO 15

RACCOLTA RIFIUTI - INDICE DEI PREZZI
VAR % 2007-2014



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Ipca

SERVIZI DI RETE FOGNARIA - INDICE DEI PREZZI
VAR % 2007-2014



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Ipca

LA SANITÀ E GLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

1. I primi dati sul consuntivo del 2015 confermano le tensioni sul fronte della spesa che erano già emerse nei monitoraggi infra-annuali. Non muta, tuttavia, la tendenza evidenziata negli ultimi anni. Anche nell'ultimo esercizio si conferma l'efficacia di un sistema di responsabilizzazione della spesa costruito negli anni e fondato su una attenta attività di monitoraggio e un quadro informativo che contribuisce a potenziarne l'efficacia.

Negli anni della crisi, il contributo fornito dal settore al risanamento in Italia è stato di particolare rilievo.

I dati diffusi di recente dall'OCSE e da Eurostat consentono di apprezzare come questo sia avvenuto in controtendenza rispetto alle grandi economie europee. Si è ampliato infatti il divario con gli altri Paesi in termini di livello di risorse (pubbliche e private) destinate alla spesa sanitaria: gli importi sono oggi inferiori della metà a quelli tedeschi, del 20 per cento a quelli francesi.

Nonostante gli indicatori di *performance* del settore continuino a porre il sistema italiano tra quelli che garantisce i migliori risultati, l'allungamento della vita e il progressivo invecchiamento della popolazione pone problemi di adeguamento dell'offerta, oggi carente in diverse aree del Paese proprio nell'assicurare una rete di assistenza alle disabilità. La forte pressione sul contenimento delle risorse comincia, infatti, a riflettersi sulla possibilità di adeguare alle nuove necessità la qualità dei servizi offerti, siano essi basati su migliori strutture per l'assistenza o su dispositivi e farmaci ad elevato contenuto tecnologico.

Anche nei prossimi anni, il settore dovrà muoversi tra le difficoltà di mantenere la qualità dell'offerta pubblica e al contempo riassorbire le rilevanti differenze a livello territoriale e di assicurare il contributo richiesto per il processo di risanamento finanziario.

Ciò richiede una valutazione dei margini di manovra che possono derivare dal superamento di inefficienze gestionali e organizzative (oltre naturalmente a quelle legate a comportamenti illeciti) e una attenta verifica della funzionalità degli strumenti su cui il settore ha potuto contare in questi anni nel processo di risanamento.

Il successo dei Piani di rientro è evidente dal punto di vista economico finanziario. Tra il 2009 e il 2015, il complesso delle regioni in Piano ha registrato una drastica riduzione delle passività. Ciò non ha impedito di conseguire significativi miglioramenti anche nella qualità dei servizi e nella garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. La presenza di consistenti "output gap" sanitari in queste regioni dimostra, tuttavia, quanto sia urgente riuscire a destinare ad un adeguamento dell'offerta le risorse ottenibili dal riassorbimento di inefficienza ed eccesso di costi ancora presenti.

Un recupero di efficienza che non riguarda solo le regioni in Piano. Di qui, l'importanza di efficaci meccanismi di controllo della spesa e di un più appropriato utilizzo delle strutture e risorse pubbliche.

Gli ultimi esercizi hanno messo in evidenza le difficoltà di alcuni strumenti (che hanno contribuito ai buoni risultati degli ultimi anni) di rispondere agli obiettivi e di aggredire le problematiche che oggi si pongono. I tetti alla spesa e il meccanismo del *payback* sui farmaci (che si vuole estendere ai dispositivi medici) non riescono a incidere su dinamiche della spesa sottoposte ad esigenze diverse da quelle finora conosciute; la

regolazione degli acquisti attraverso il ricorso a prezzi di riferimento si scontra con la forte varietà e disomogeneità dei prodotti offerti. I dati diffusi dall'Anac se, da un lato, confermano margini di risparmio consistenti, dall'altro, segnano la difficoltà di ottenere risultati significativi in un mercato in rapida mutazione anche in termini di innovazione.

Problemi emergono anche sul fronte di interventi tradizionali, volti a rendere più appropriato e mirato l'accesso alle prestazioni (*tickets*), o a dare flessibilità gestionale a strutture in continua ricerca di un equilibrio (*intramoenia*).

Al tempo stesso, per rivedere il sistema di compartecipazione alla spesa, così come per rimuovere le distorsioni prodottesi nel tempo e monitorare di continuo il conseguimento dei risparmi attesi e la tenuta degli obiettivi di qualità dei servizi, si può contare oggi sulle crescenti potenzialità dei sistemi informativi.

Di qui, l'importanza di una manutenzione continua della strumentazione e dell'estensione di esperienze positive che consenta una risposta adeguata alle esigenze di un sistema che si deve confrontare con nuove opportunità di cura e esigenze crescenti di una popolazione tra le più longeve. In tale direzione va la recente Legge di stabilità con la previsione dei piani di rientro anche per aziende ospedaliere e sanitarie.

I RISULTATI DEL SETTORE SANITARIO NEL 2015

Il contributo atteso agli obiettivi di finanza pubblica

2. Al momento della predisposizione del Rapporto, non sono stati ancora diffusi i dati di contabilità nazionale relativi alla sanità. Non è, quindi, ancora possibile conoscere in che misura le tensioni emerse nell'esercizio relativamente ai costi di alcune componenti degli acquisti di beni e servizi si tradurranno in un peggioramento del contributo del settore al risultato complessivo in termini di contabilità pubblica.

TAVOLA 1

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA

(milioni di euro)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
LS 2015	112.526	112.215	110.422	110.044	111.028	111.289	111.646
Def aprile 2015	112.526	112.215	110.422	110.044	111.028	111.289	113.372
Def aprile 2014	112.526	111.094	109.611	109.254	111.474	113.703	116.149
Nota Def sett. 2013	112.526	111.593	110.842	111.108	113.029	115.424	117.616
Def aprile 2013	112.526	111.593	110.842	111.108	113.029	115.424	117.616
Nota Agg DEF ottobre 2012	112.742	112.039	113.597	112.327	112.421	115.397	
Def aprile 2012	112.742	112.039	114.497	114.727	115.421	118.497	
Relazione al parlamento dicembre 2011	113.457	114.941	117.491	119.602	121.412		
Def aprile 2011	113.457	114.836	117.391	122.102	126.512		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat.

I dati di preconsuntivo contenuti nella Nota di aggiornamento del Def non hanno segnalato modifiche significative: la spesa prevista è rimasta di poco superiore ai 111 miliardi. Un dato che era stato costruito scontando, oltre all'effetto di trascinamento della revisione degli esercizi precedenti, la riduzione di 2.352 milioni quale contributo del

settore sanitario alla manovra di finanza pubblica a carico delle regioni, come previsto dalla Legge di stabilità 2015 e definito dall'Intesa del 26 febbraio 2015.

All'interno della spesa dei produttori *non market*, che era prevista aumentare complessivamente dell'1,5 per cento, i redditi da lavoro dipendente erano assunti in crescita dello 0,7 per cento.

TAVOLA 2

IL CONTO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ

	(milioni di euro)								
	2011	2012	2013	2014	2015	12/11	13/12	14/13	15/14
Prestazioni sociali in natura	112.215	110.422	110.044	111.028	111.289	-1,6	-0,3	0,9	0,2
Beni e servizi prodotti da produttori market	40.195	39.218	39.352	39.684	38.876	-2,4	0,3	0,8	-2,0
- Farmaci	9.862	8.905	8.612	8.411	8.029	-9,7	-3,3	-2,3	-4,5
- Assistenza medico-generica	6.724	6.710	6.653	6.682	6.695	-0,2	-0,8	0,4	0,2
- Assistenza specialistica, ospedal, integrativa e altra assistenza	23.609	23.603	24.087	24.591					
di cui assistenza medico-specialistica	4.687	4.774	4.705	4.850		1,9	-1,4	3,1	
di cui assistenza osped. in case di cura private	9.373	9.130	9.190	9.241		-2,6	0,7	0,6	
di cui assistenza protesica e balneotermale	4.062	3.940	4.046	4.052		-3,0	2,7	0,1	
di cui altra assistenza	5.487	5.759	6.146	6.448		5,0	6,7	4,9	
Servizi prodotti da produttori non market:	72.020	71.204	70.692	71.344	72.413	-1,1	-0,7	0,9	1,5
- Assistenza ospedaliera	40.252	38.879	37.780	38.170		-3,4	-2,8	1,0	
- Altri servizi sanitari	24.551	25.070	25.616	25.831		2,1	2,2	0,8	
- Contribuzioni diverse, servizi amministrativi e altre uscite	7.217	7.255	7.296	7.343		0,5	0,6	0,6	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat.

I consumi intermedi erano indicati in aumento del 2,4 per cento rispetto al 2014. Ferme restando le misure di contenimento della spesa previste dalla legislazione vigente, incideva in aumento la componente della spesa farmaceutica relativa alla distribuzione diretta per effetto dei maggiori costi connessi all'immissione sul mercato di farmaci innovativi¹, registrati nei bilanci delle aziende sanitarie come acquisti di beni e servizi.

Le altre componenti di spesa (pari a 6,4 miliardi nel 2015) erano previste in aumento dell'1,6 per cento.

Al risultato complessivo contribuiva una riduzione della spesa dei produttori *market* del 2 per cento. All'interno di tale aggregato, la farmaceutica era attesa diminuire del 4,5 per cento, anche per effetto della fissazione del tetto all'11,35 per cento.

La medicina di base presentava un aumento dello 0,2 per cento risentendo degli effetti dei limiti agli incrementi retributivi al personale convenzionato con il SSN.

Le altre prestazioni in convenzione presentavano una riduzione dell'1,8 per cento. Tale stima scontava gli effetti delle misure di contenimento della spesa ed, in particolare, della riduzione degli importi e dei volumi degli acquisti da erogatori privati², rafforzati di recente dal DL n. 78 del 2015.

Un risultato da non sottovalutare, anche considerando che l'aumento registrato era inferiore a quello della spesa primaria del complesso delle P.A., tanto da non interrompere la flessione delle risorse assorbite dal settore sul complesso della spesa pubblica.

¹ L'articolo 1, comma 593, della legge 190/2014 (Legge di stabilità 2015) ha istituito un fondo per il rimborso alle regioni dei relativi oneri.

² Articolo 15, comma 14, del DL 95/2012.

I risultati del settore nei preconsuntivi 2015 delle aziende sanitarie

3. I dati trasmessi al NSIS redatti, anche quest'anno, in base alle modifiche introdotte allo schema di classificazione del conto economico e all'entrata a regime delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011, seppur provvisori³, consentono un primo riscontro della tenuta degli obiettivi programmatici del settore.

Nel 2015 i risultati di esercizio (prima delle correzioni apportate in sede di verifica riguardo alle aziende in utile, differenze e rischi) presentano un, seppur limitato, peggioramento: le perdite aumentano passando dai 778 milioni del 2014 a 947 milioni.

Tale risultato è l'effetto netto di una sostanziale invarianza dei ricavi mentre i costi aumentano anche se solo di 3 decimi di punto. Sono soprattutto le perdite delle regioni in Piano di rientro, che lo scorso anno si erano ridotte considerevolmente (passando da poco meno di 800 milioni del 2013 a circa 164 milioni), a presentare un aumento, raggiungendo nel 2015 i 351 milioni. Le regioni non in Piano confermano il risultato dello scorso anno, presentando un deficit complessivo di 600 milioni.

Considerando le aziende in avanzo e alcune correzioni, le perdite (prima delle coperture) crescono a circa 1 miliardo rispetto agli 870 milioni del 2014 (nel 2013 erano state pari 1,7 miliardi)

Considerando i trasferimenti previsti dalle regioni a statuto speciale nonché le coperture contabilizzate nei CE (ma non ancora validate dai Tavoli di monitoraggio), il risultato muta radicalmente: nel complesso si registra un avanzo di 346 milioni rispetto all'utile di 148 milioni dello scorso anno. Sono le regioni in Piano a veder pressoché triplicato il risultato complessivo (da un utile di 235 milioni registrato a consuntivo nel 2014 a circa 719 milioni). Un risultato, tuttavia, ottenuto grazie all'aumento da 355 a 889 milioni delle coperture contabilizzate nei CE dalla sola regione Lazio⁴. Sono ancora quattro le regioni che resterebbero in perdita anche ove fossero confermate le coperture previste nei CE.

Il saldo complessivo delle regioni non in Piano è ancora negativo per circa 373 milioni. Un dato che, grazie agli attivi di alcune regioni, non consente di apprezzare la dimensione effettiva dei disavanzi. Le perdite di due regioni superano i 480 milioni. Un dato naturalmente ancora provvisorio, per il quale le regioni interessate potranno indicare i mezzi di copertura in sede di verifica.

³ Si tratta di risultati al 26 febbraio 2016 che vanno considerati con cautela essendo dati di preconsuntivo che, successivamente alle verifiche operate dai Tavoli tecnici (istituiti ai sensi degli articoli 9 e 12 dell'Accordo Stato-Regioni del 23 marzo 2005), saranno oggetto di consolidamento.

⁴ Le somme eccedenti le necessità di copertura possono essere destinate ad altra finalità secondo quanto previsto dal DL 120/2013. Una possibilità che come rilevato in passato dalla Corte (Rapporto di coordinamento del 2013) fa perdere in trasparenza al sistema rendendo più opaco il collegamento tra sforzo fiscale aggiuntivo e processo di risanamento.

I risultati dal lato dei costi

4. Viene confermato anche nel 2015 l'andamento decrescente registrato negli ultimi anni dei costi del personale⁵ (delle aziende sanitarie, delle aziende ospedaliere, delle aziende Ospedaliere Universitarie, degli IRCCS pubblici): essi passano da 34,8 miliardi a poco più di 34,6 miliardi, con una flessione di mezzo punto percentuale.

Superiore al punto percentuale la riduzione nelle regioni in Piano di rientro nonostante che nel 2015 in attuazione di quanto disposto dall'articolo 1, comma 583, della Legge di stabilità per il 2015, non sia stato più in vigore per tutte le regioni (con la sola eccezione del Molise) il blocco totale del turn over.

Una flessione da ricondurre ai costi per il ruolo professionale, tecnico e amministrativo che si riducono del 2,5 per cento, mentre il personale del ruolo sanitario presenta un calo più contenuto (-0,7 per cento).

In aumento nel 2015 a ritmi molto sostenuti i costi relativi agli acquisti di beni e servizi (acquisti di beni, manutenzioni, altri servizi sanitari e non, godimento di beni di terzi, servizi appaltati spese amministrative), che raggiungono i 32 miliardi (+5 per cento rispetto all'anno 2014). Un risultato che sembra riproporre l'attenzione sulle misure di contenimento introdotte a partire dal 2011⁶ ed, anche, sulle ultime assunte nel corso del 2015 con il DL n. 78 del 2015.

Diversi gli andamenti ove si guardi alle singole componenti di spesa. Per quanto riguarda gli acquisti di beni, si registra nell'anno un ulteriore aumento della spesa del 9,4 per cento (+4,4 per cento nel 2014).

⁵ Un risultato su cui hanno inciso: la proroga del tetto alla spesa per il personale dipendente (pari alla spesa per il personale registrata nell'anno 2004 diminuita dell'1,4 per cento per cento) disposta per il periodo 2010-2012 in attuazione del Patto per la Salute 2010-2012 e poi prorogata al triennio 2013-2015 (DL 98/2011 e DL 95/2012); il blocco dei rinnovi contrattuali e il limite alla crescita dei trattamenti economici per gli anni 2011-2013 pari al trattamento spettante nell'anno 2010, introdotto dal DL 78/2010 ed esteso fino al 2014 dal DL 98/2011; la rideterminazione automatica dei fondi per il trattamento accessorio del personale in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (DL 78/2010) e il congelamento dell'indennità di vacanza contrattuale (DL 98/2011 e Legge di stabilità 2014). La Legge di stabilità per il 2015, modificando in parte l'impostazione in precedenza seguita, aveva prorogato solo alcune delle misure originariamente recate dal DL 78 e dai provvedimenti successivi. Se aveva previsto un ulteriore anno di rinvio della contrattazione collettiva e dell'applicazione di automatismi stipendiali per le categorie non contrattualizzate, aveva di fatto portato alla cessazione delle disposizioni sul blocco degli effetti economici, delle progressioni di carriera e sui passaggi a livelli economici superiori, mentre non aveva ulteriormente rivisto i limiti al turn over. Nel corso del 2015, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 178 del 24 giugno 2015, ha dichiarato poi l'illegittimità costituzionale dell'ulteriore rinvio della contrattazione.

Più di recente la Legge di stabilità per il 2016, in attuazione della sentenza, ha previsto, per il rinnovo dei contratti relativi al triennio 2016-2019, risorse (300 milioni) equivalenti alla sola corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale e ha disposto un ulteriore inasprimento delle misure relative alla limitazione delle assunzioni, al blocco dei trattamenti accessori e alla riduzione di alcune indennità spettanti a specifiche categorie di personale. Per le amministrazioni statali regionali e locali, nel triennio 2016 - 2018 le nuove assunzioni sono consentite nei limiti di una spesa pari ad un quarto di quella sostenuta per il personale cessato nell'anno precedente. Ciò consente di mantenere di fatto invariato l'ammontare complessivo della spesa per redditi da lavoro dipendente. La stessa legge ripropone, poi, il blocco alle risorse da destinare ai trattamenti accessori del personale (comma 2 bis) parametricate al valore accertato per il 2015.

⁶ Si tratta di quanto disposto con il decreto-legge n. 98/2011 che ha previsto l'istituzione dell'Osservatorio dei contratti che pubblica dal luglio 2012 un elenco di prezzi di riferimento di oltre 300 beni e servizi. Uno strumento operativo per la programmazione e la razionalizzazione della spesa. Successivamente, il decreto legge n. 95/2012 ha disposto la riduzione del 10 per cento dei corrispettivi per l'acquisto di beni e servizi (con esclusione dei farmaci ospedalieri) a partire dal 2013 e dei corrispondenti volumi d'acquisto per tutta la durata residua dei contratti, e l'obbligo per le aziende sanitarie di rinegoziare con i fornitori i contratti per l'acquisto di beni e servizi (con possibilità di recesso dagli stessi) qualora i prezzi unitari in essi previsti risultino superiori al 20 per cento rispetto ai prezzi di riferimento individuati dall'Osservatorio per i contratti pubblici. A decorrere dal 2014, il tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici è fissato al 4,4 per cento del livello di finanziamento del SSN.

TAVOLA 3

I RISULTATI DI ESERCIZIO ANNO 2014 E 2015
(per regioni in piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni di euro)

	TOTALE RICA al netto delle coperture e degli ulteriori trasf delle regioni e prov autonome	TOTALE COSTI CON VOCI ECONOMICHE E SALDO INTRAMOENIA	SALDO MOBILITA' EXIRA DA CE	SALDO MOBILITA' INTERNAZIO NALE da CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO	Aziende in utile	differenze	Ulteriori iscrizioni / rischi valutati dal "Tavolo"
2015								
Regioni in Piano	52.557,6	-51.654,2	-1.254,2	0,0	-350,8	-36,6	-15,3	0,0
Regioni non in Piano	60.328,8	-61.920,4	1.007,7	-13,2	-597,0	-22,2	5,9	0,0
Totale	112.886,4	-113.574,5	-246,5	-13,2	-947,8	-58,9	-9,4	0,0
Rso	96.026,0	-96.378,3	-21,3	2,3	-371,2	-26,2	2,8	0,0
Rso Nord	47.908,0	-48.898,0	906,5	2,3	-81,2	-1,6	0,9	0,0
Rso Centro	22.688,5	-22.851,3	-115,3	0,0	-278,1	-11,7	-1,9	0,0
Rso Sud	25.429,6	-24.628,9	-812,5	0,0	-11,9	-12,8	3,8	0,0
Rss	16.860,4	-17.196,3	-225,2	-15,5	-576,6	-32,7	-12,2	0,0
Rss Nord	4.819,0	-5.051,2	9,2	-15,5	-238,4	-8,2	2,7	0,0
Rss Sud	12.041,4	-12.145,1	-234,5	0,0	-338,2	-24,5	-14,8	0,0
2014								
Regioni in Piano	52.645,4	-51.601,1	-1.143,8	-64,1	-163,7	-111,9	-10,0	10,0
Regioni non in Piano	60.189,0	-61.688,5	893,0	-7,8	-614,2	-72,8	89,1	0,0
Totale	112.834,4	-113.289,6	-250,8	-71,9	-777,9	-184,7	79,1	10,0
Rso	96.055,2	-96.083,1	-27,1	-45,7	-100,7	-101,3	17,4	10,0
Rso Nord	47.995,4	-48.772,0	859,2	-12,9	69,7	-41,8	27,4	0,0
Rso Centro	22.522,5	-22.686,0	-93,2	5,2	-251,5	-1,2	0,0	0,0
Rso Sud	25.537,3	-24.625,1	-793,1	-38,0	81,1	-58,4	-10,0	10,0
Rss	16.779,2	-17.206,5	-223,7	-26,2	-677,2	-83,4	61,7	0,0
Rss Nord	4.709,3	-5.080,0	8,9	-16,1	-378,0	-23,3	62,7	0,0
Rss Sud	12.070,0	-12.126,5	-232,6	-10,0	-299,1	-60,0	-1,0	0,0

SEGUE TAVOLA 3

	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO prima delle coperture	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	Coperture* contabilizzate nel CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO con coperture* contabilizzate nel CE	ulteriori perdite / avanzi anni precedenti	coperture ulteriori rispetto a quelle contabilizzate su CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO coerente con verbale Tavolo
2015							
Regioni in Piano	-402,7	0,0	1.122,0	719,3	0,0	0,0	719,3
Regioni non in Piano	-613,3	230,9	9,5	-372,9	0,0	0,0	-372,9
Totale	-1.016,0	230,9	1.131,5	346,4	0,0	0,0	346,4
Rso	-394,5	0,0	1.127,6	733,0	0,0	0,0	733,0
Rso Nord	-81,9	0,0	0,0	-81,9	0,0	0,0	-81,9
Rso Centro	-291,7	0,0	889,8	598,1	0,0	0,0	598,1
Rso Sud	-20,9	0,0	237,7	216,8	0,0	0,0	216,8
Rss	-621,5	230,9	3,9	-386,7	0,0	0,0	-386,7
Rss Nord	-244,0	235,5	0,0	-8,5	0,0	0,0	-8,5
Rss Sud	-377,5	-4,5	3,9	-378,2	0,0	0,0	-378,2
2014							
Regioni in Piano	-275,5	0,0	511,1	235,6	-253,2	25,0	7,4
Regioni non in Piano	-598,0	535,9	0,3	-87,1	0,0	97,0	9,9
Totale	-873,5	535,9	511,4	148,5	-253,2	122,0	17,3
Rso	-174,7	0,0	511,3	311,3	-253,2	97,0	155,1
Rso Nord	55,3	0,0	0,0	28,5	0,0	97,0	125,5
Rso Centro	-252,7	0,0	355,2	102,5	0,0	0,0	102,5
Rso Sud	22,7	0,0	156,0	180,2	-253,2	0,0	-73,0
Rss	-698,8	535,9	0,2	-162,8	0,0	25,0	-137,8
Rss Nord	-338,7	398,8	0,0	60,2	0,0	0,0	60,2
Rss Sud	-360,2	137,1	0,2	-222,9	0,0	25,0	-197,9

* Per il 2015 in attesa di validazione dai Tavoli di monitoraggio

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS.

Tale crescita è influenzata dalla preponderanza, all'interno dell'aggregato, delle voci relative ai prodotti farmaceutici (in aumento al lordo dei *payback* di poco meno del 23 per cento) e ai dispositivi medici (in crescita dell'1,5 per cento contro il 2,5 per cento del 2014), che rappresentano, rispettivamente, il 61 per cento e il 32 per cento di tale voce. Tali andamenti sono in parte compensati da un'ulteriore riduzione negli acquisti di componenti chimici (-39 per cento). Come lo scorso esercizio, ma in maniera più accentuata, i dati relativi ai farmaci risentono della crescita dei prodotti innovativi e dell'accelerazione del ricorso alla distribuzione diretta da parte di quasi tutte le regioni.

I servizi sanitari e non sanitari (trasporti sanitari, consulenze, formazione, etc.) presentano andamenti diversi. I primi aumentano dell'1,4 per cento, per effetto soprattutto delle due principali componenti di questa voce di spesa: i contributi sanitari e i rimborsi, in aumento dell'1,4 per cento, e i servizi sanitari da privati, in crescita del 2,4 per cento. Minore come dimensione assoluta, ma significativa, risulta la forte accelerazione (+16 per cento) delle spese per lavoro interinale dell'area sanitaria.

In flessione sono, invece, i servizi non sanitari (-11,5 per cento) per la riduzione del lavoro interinale non sanitario. In controtendenza su questo aspetto le regioni del Nord, che registrano una variazione positiva.

I servizi appaltati registrano una crescita limitata (+0,35 per cento). Essa è il risultato di un aumento di circa il 2 per cento nelle regioni in Piano compensato da una flessione (-0,7 per cento) nelle altre regioni. Nelle prime, la crescita è da ricondurre ai servizi di assistenza informatica, aumentati del 10,6 per cento (nelle altre regioni la variazione è di poco inferiore all'11 per cento), che rappresentano il 7 per cento del totale; i servizi di trasporto non sanitario, cresciuti del 12,9 per cento ma con un impatto complessivo limitato rilevando essi per un 1 per cento di spesa appaltata; e soprattutto i servizi non sanitari ricompresi nella classe residuale, cresciuti del 10,6 per cento e che rappresentano il 33 per cento della spesa.

Nelle altre regioni, la flessione della spesa per servizi di lavanderia, di trasporto non sanitario e degli altri servizi non sanitari compensa i limitati aumenti delle altre voci che si affiancano all'incremento registrato nei servizi informatici.

Un andamento da tener presente anche a fronte di misure che puntano, per questa tipologia di servizi, a risparmi nel futuro. La flessione registrata in molte delle aree di spesa segnala l'impegno assunto da parte delle regioni di monitorare tali settori, avendo riguardo ai vincoli previsti dalla normativa di cui ai decreti-legge n. 98 del 2011 e n. 95 del 2012 e al crescente ricorso a centrali uniche di acquisto.

Infine, continuano a crescere nel 2015, le spese per manutenzioni e riparazioni (+1,4 per cento che si aggiunge al +3,4 per cento dello scorso), mentre flette quella per il godimento di beni di terzi (-1,1 per cento contro il +2,5 per cento del 2014). Gli oneri finanziari si riducono nel complesso del 5,5 per cento, ma come risultati di una forte contrazione di quelli pagati dalle regioni in Piano (- 26 per cento) e dalla crescita del 50 per cento delle regioni non in Piano.

Si confermano in flessione le spese amministrative e generali (-0,65 per cento), a fronte di una flessione di quasi il 2 per cento delle regioni in Piano e della sostanziale invarianza nelle regioni non in Piano.

Tra le prestazioni riconducibili a soggetti *market*, l'assistenza di base presenta un costo complessivo pari a 6,6 miliardi, sostanzialmente stabile rispetto allo scorso esercizio. Tale andamento sconta il blocco dei rinnovi delle convenzioni con i medici di base, in analogia a quanto previsto dalla normativa vigente per il personale dipendente, e

alla previsione di un tetto alla crescita delle remunerazioni, fissato in misura pari al livello registrato nel 2011.

In flessione anche nel 2015 la farmaceutica convenzionata. Nell'esercizio, la spesa si ferma a 8,1 miliardi (8,4 miliardi nel 2014), con una diminuzione del 3 per cento. Una riduzione da ricondurre all'effetto combinato di diversi fattori (farmaci generici, sconti a carico di grossisti e farmacisti, compartecipazione alla spesa dei cittadini). Ad essi si aggiunge il potenziamento della distribuzione diretta - soprattutto nelle regioni soggette a Piano di rientro - che ha determinato lo spostamento verso di essa di parte dei consumi dal canale convenzionale, con il conseguente risparmio dato dalla minore remunerazione della filiera distributiva. Naturalmente i risultati non sono omogenei tra regioni: la riduzione della spesa è di poco inferiore al 4 per cento nelle regioni in Piano di rientro e del 2 per cento nelle altre. Sul risultato incide in misura significativa il meccanismo del *pay-back*, che aumenta nell'anno da 419 a poco meno di 600 milioni coprendo il 7 per cento della spesa lorda. Viste le difficoltà, non ancora superate, che sta incontrando tale meccanismo, le somme iscritte in bilancio dalle aziende e dalla regione nel conto consolidato sono ancora soggette ad incertezze: esse corrispondono al 90 per cento delle somme relative al 2013 e al 2014 di cui è stata autorizzata l'iscrizione in attesa della soluzione della disputa contrattuale con le aziende farmaceutiche.

Per la specialistica convenzionata⁷, i costi sono sostanzialmente immutati rispetto al 2014. Diversi gli andamenti tra regioni in Piano, che segnano una flessione di circa l'1 per cento, e le altre regioni, che evidenziano un aumento dell'1,4 per cento. Differenze significative si registrano anche in relazione alla composizione della spesa: in quelle in Piano, il 50 per cento è riconducibile ad altre prestazioni da privati ed è tale voce che registra la riduzione maggiore; nelle altre regioni, il ruolo prevalente è esercitato dalle case di cura private, ma è l'aumento degli acquisti da medici Sumai alla base della crescita. Nonostante il rallentamento registrato negli anni, da riferirsi essenzialmente all'effetto positivo derivante dall'adozione degli strumenti di governo della spesa da parte delle regioni, il permanere di prestazioni ritenute inappropriate pone tali voci sotto osservazione.

Nel 2015 si registra una seppur contenuta crescita anche dell'assistenza ospedaliera, aggregato che comprende le spese per l'assistenza da Ospedali convenzionati, classificati, IRCCS privati, Policlinici universitari privati e Case di cura private accreditate, che raggiunge gli 8,8 miliardi. Una variazione legata alla crescita del 7 per cento degli acquisti da policlinici privati e Irccs, da ricondurre soprattutto a due realtà territoriali. A tale variazione si aggiunge quella verso case di cura private nelle regioni in Piano di rientro, voce che spiega oltre il 55 per cento della spesa complessiva per assistenza ospedaliera in tale ambito.

Sulla dinamica della spesa per la specialistica e per l'ospedaliera limitati sembrano essere, per il momento, gli effetti delle misure disposte di recente con il DL 78 del 2015: in aggiunta a quanto stabilito con il decreto legge n. 95 del 2012, il provvedimento prevedeva, già a partire dal 2015, una riduzione complessiva degli acquisti da erogatori privati (volumi e corrispettivo). Una misura aggiuntiva rispetto alle eventuali misure di riduzione già assunte dalle regioni o dalle province autonome.

Gli acquisti di prestazioni di assistenza riabilitativa convenzionata da strutture private accreditate continua a ridursi anche nel 2015: la flessione è del 3 per cento (che va ad aggiungersi all'1,5 per cento registrato nel 2014). Il risultato complessivo presenta

⁷ La specialistica convenzionata comprende gli acquisti di prestazioni da convenzionati SUMAI, da Ospedali classificati, IRCCS privati, Policlinici privati e da altri operatori privati accreditati.

andamenti diversi tra regioni in Piano e non: le prime vedono aumentare la spesa di un 1,4 per cento, mentre le altre segnano una riduzione superiore al 10 per cento.

La spesa per l'integrativa ricomprende le prestazioni che comportano l'erogazione dei prodotti destinati ad una alimentazione particolare per le persone affette da determinate malattie e dei prodotti destinati alle persone con patologia diabetica. Contiene, altresì, le prestazioni che comportano l'erogazione di protesi ed ausili monouso e tecnologici inclusi in appositi elenchi. I relativi costi ammontano, complessivamente, a circa 1,9 miliardi. Le prestazioni di tale aggregato crescono nell'anno di poco meno dell'1 per cento, come risultato di un incremento delle prestazioni integrative dell'1,8 per cento (+2,1 nelle Pdr) e di una flessione dello 0,3 per cento di quelle protesiche (-0,6 per cento nelle Pdr).

L'aggregato "Altre prestazioni" ricomprende quelle relative alle cure termali, alla medicina dei servizi, all'assistenza psichiatrica, all'assistenza agli anziani, ai tossicodipendenti, agli alcolisti, ai disabili, alle comunità terapeutiche. Si tratta nel complesso di 7,7 miliardi, in crescita del 4,8 per cento (+3,5 per cento nel 2014) variazione che cresce al 5,9 per cento nelle regioni in Piano.

Sono quattro le principali voci di spesa ricomprese nell'aggregato e che presentano pesi diversi tra regioni in Piano e le altre regioni.

Si tratta, innanzitutto, degli acquisti di prestazioni socio sanitarie: esse pesano per oltre il 63 per cento sull'aggregato (il 49 per cento nelle Pdr) e presentano una crescita tra il 4,4 e il 4,6 per cento sia nelle regioni in Piano che non. Agli acquisti per prestazioni di trasporto sanitario è riconducibile il 13 per cento della spesa (il 17 nelle Pdr), con una variazione media del 3,3 per cento, con punte del 3,8 nelle regioni non in Piano. Stesso rilievo in termini di risorse assorbite ha l'acquisto di prestazioni di psichiatria residenziale e semiresidenziale (il 18 per cento nelle Pdr). Anche in questo caso, simile la variazione in crescita (tra il 2,4 e il 2,7 per cento) nelle regioni non in Pdr e in Pdr. La quarta voce per rilievo è costituita dalle prestazioni per la distribuzione dei farmaci File F. Si tratta del 9 per cento dell'aggregato che cresce al 13 nelle Pdr, dove presenta un aumento particolarmente rilevante (+25,8 per cento) contro una media nazionale comunque di rilievo +15,2 per cento.

TAVOLA 4

I COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO PER FUNZIONI DI SPESA
(per regioni in piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni di euro) anno 2014-2015

	ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI
2015											
Regioni in Piano	8.000,3	862,7	3.294,1	4.178,3	2.464,7	1.154,0	1.022,4	4.438,4	2.647,9	1.316,6	81,2
Regioni non in Piano	9.265,2	1.227,5	3.321,4	4.032,0	2.117,8	604,3	846,1	4.338,4	5.060,5	2.133,7	115,0
Totale	17.265,5	2.090,2	6.615,5	8.210,3	4.582,5	1.758,3	1.868,5	8.776,8	7.708,4	3.450,3	196,1
Rso	14.641,2	1.767,6	5.563,1	6.944,0	3.873,2	1.502,4	1.494,0	7.832,6	6.734,2	3.112,6	169,9
Rso Nord	6.887,4	947,1	2.588,1	3.133,4	1.895,0	495,0	639,4	4.156,1	4.442,8	1.748,8	96,9
Rso Centro	3.658,1	387,8	1.284,8	1.699,1	713,4	378,7	408,2	1.698,1	1.384,7	815,2	34,6
Rso Sud	4.095,7	432,7	1.690,1	2.111,5	1.264,7	628,7	446,4	1.978,5	906,7	548,6	38,4
Rss	2.624,3	322,6	1.052,4	1.266,3	709,4	255,9	374,6	944,2	974,1	337,7	26,3
Rss Nord	767,2	121,9	253,9	308,6	84,6	24,5	95,7	146,0	383,8	152,5	11,3
Rss Sud	1.857,1	200,8	798,5	957,8	624,8	231,4	278,9	798,2	590,4	185,2	14,9
2014											
Regioni in Piano	7.285,1	858,1	3.301,1	4.321,1	2.484,0	1.137,9	1.015,3	4.403,0	2.500,1	1.305,6	94,9
Regioni non in Piano	8.576,8	1.208,8	3.313,6	4.062,6	2.089,5	673,5	838,9	4.308,8	4.853,4	2.097,7	126,7
Totale	15.861,9	2.067,0	6.614,7	8.383,7	4.573,5	1.811,4	1.854,2	8.711,8	7.353,5	3.403,2	221,6
Rso	13.475,2	1.737,9	5.556,8	7.032,3	3.864,5	1.515,1	1.484,2	7.776,2	6.494,4	3.017,4	185,9
Rso Nord	6.443,4	923,1	2.578,7	3.156,1	1.878,5	504,5	630,4	4.100,1	4.331,6	1.679,3	95,6
Rso Centro	3.411,4	380,3	1.279,9	1.694,0	705,7	375,9	407,6	1.711,4	1.310,3	805,5	36,6
Rso Sud	3.620,4	434,4	1.698,2	2.182,3	1.280,3	634,7	446,2	1.964,7	852,5	532,6	53,6
Rss	2.386,7	329,1	1.057,9	1.351,4	708,9	296,3	370,0	935,6	859,1	385,8	35,7
Rss Nord	708,2	124,1	256,7	317,6	87,5	74,6	96,1	141,1	311,2	161,3	17,1
Rss Sud	1.678,5	205,0	801,2	1.033,8	621,4	221,7	273,8	794,5	547,9	224,5	18,6
variazione											
Regioni in Piano	9,82	0,53	-0,21	-3,30	-0,77	1,42	0,70	0,80	5,91	0,85	-14,49
Regioni non in Piano	8,03	1,55	0,24	-0,75	1,35	-10,28	0,86	0,69	4,27	1,72	-9,22
Totale	8,85	1,12	0,01	-2,07	0,20	-2,93	0,78	0,75	4,83	1,38	-11,48
Rso	8,65	1,71	0,11	-1,26	0,22	-0,84	0,66	0,73	3,69	3,15	-8,61
Rso Nord	6,89	2,59	0,37	-0,72	0,88	-1,89	1,43	1,37	2,57	4,14	1,32
Rso Centro	7,23	1,97	0,38	0,30	1,09	0,75	0,13	-0,78	5,68	1,20	-5,55
Rso Sud	13,13	-0,39	-0,47	-3,24	-1,21	-0,95	0,05	0,70	6,36	3,00	-28,41
Rss	9,95	-1,97	-0,52	-6,29	0,06	-13,63	1,25	0,92	13,40	-12,48	-26,39
Rss Nord	8,33	-1,80	-1,09	-2,83	-3,39	-67,11	-0,46	3,49	23,34	-5,45	-33,77
Rss Sud	10,64	-2,07	-0,34	-7,36	0,55	4,38	1,85	0,46	7,75	-17,52	-19,58

	GODIMENTO DI BENI DI TERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO +INDENNITA' DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	TOTALE SPESE DI PERSONALE	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTATI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI 1
2015											
Regioni in Piano	382,3	12.471,7	46,9	1.408,5	1.145,1	15.072,3	970,9	2.293,1	1.186,5	199,6	49.565,2
Regioni non in Piano	634,3	15.600,1	79,1	2.410,8	1.447,8	19.537,8	1.343,0	3.329,9	1.484,6	148,3	59.539,7
Totale	1.016,5	28.071,8	126,0	3.819,2	2.592,9	34.610,0	2.313,9	5.623,0	2.671,1	347,9	109.104,9
Rso	878,2	23.164,5	106,0	3.169,1	2.142,2	28.581,7	1.998,0	4.943,8	2.215,1	311,3	92.562,8
Rso Nord	525,1	11.516,5	59,2	1.819,5	1.196,6	14.591,8	1.059,1	2.485,9	1.122,9	66,6	46.881,3
Rso Centro	199,3	5.678,5	25,8	684,3	456,2	6.844,8	459,8	1.335,7	525,1	187,9	22.015,4
Rso Sud	153,8	5.969,4	21,0	665,2	489,4	7.145,1	479,2	1.122,2	567,0	56,7	23.666,1
Rss	138,4	4.907,4	20,1	650,1	450,7	6.028,3	315,9	679,2	456,0	36,6	16.542,1
Rss Nord	53,8	1.579,3	8,0	295,1	156,2	2.038,6	98,2	249,1	145,2	0,4	4.935,2
Rss Sud	84,6	3.328,1	12,1	355,1	294,5	3.989,7	217,6	430,1	310,8	36,2	11.606,9
2014											
Regioni in Piano	384,5	12.566,9	48,1	1.444,9	1.176,4	15.236,3	988,5	2.249,8	1.202,0	269,2	49.036,4
Regioni non in Piano	643,1	15.589,3	79,4	2.413,9	1.462,5	19.545,1	1.340,5	3.359,3	1.418,8	98,8	58.555,7
Totale	1.027,6	28.156,1	127,5	3.858,8	2.638,9	34.781,4	2.328,9	5.609,0	2.620,8	368,0	107.592,1
Rso	875,2	23.228,6	106,5	3.198,5	2.180,8	28.714,4	1.987,5	4.916,3	2.227,7	308,2	91.169,1
Rso Nord	506,8	11.502,1	59,3	1.831,6	1.213,8	14.606,8	1.055,7	2.486,3	1.125,8	91,0	46.193,7
Rso Centro	212,3	5.702,5	26,0	681,2	462,5	6.872,2	457,8	1.337,9	523,9	136,8	21.659,6
Rso Sud	156,0	6.024,0	21,2	685,7	504,4	7.235,3	474,0	1.092,1	577,9	80,4	23.315,8
Rss	152,5	4.927,5	21,0	660,3	458,2	6.067,0	341,4	692,8	393,1	59,9	16.423,0
Rss Nord	56,1	1.588,1	8,2	297,1	158,0	2.051,4	101,7	281,3	143,5	0,6	4.929,9
Rss Sud	96,4	3.339,4	12,8	363,2	300,1	4.015,6	239,7	411,5	249,6	59,2	11.493,1
variazione											
Regioni in Piano	-0,58	-0,76	-2,54	-2,52	-2,66	-1,08	-1,78	1,92	-1,29	-25,84	1,08
Regioni non in Piano	-1,38	0,07	-0,31	-0,13	-1,01	-0,04	0,19	-0,87	4,64	50,00	1,68
Totale	-1,08	-0,30	-1,16	-1,03	-1,74	-0,49	-0,65	0,25	1,92	-5,47	1,41
Rso	0,34	-0,28	-0,49	-0,92	-1,77	-0,46	0,53	0,56	-0,56	1,01	1,53
Rso Nord	3,60	0,13	-0,27	-0,66	-1,42	-0,10	0,32	-0,01	-0,26	-26,78	1,49
Rso Centro	-6,12	-0,42	-0,80	0,45	-1,37	-0,40	0,43	-0,16	0,23	37,40	1,64
Rso Sud	-1,45	-0,91	-0,73	-2,98	-2,98	-1,25	1,08	2,75	-1,88	-29,47	1,50
Rss	-9,26	-0,41	-4,54	-1,53	-1,63	-0,64	-7,48	-1,96	16,01	-38,83	0,73
Rss Nord	-4,15	-0,55	-3,15	-0,67	-1,12	-0,62	-3,39	-11,44	1,22	-27,88	0,11
Rss Sud	-12,23	-0,34	-5,42	-2,24	-1,89	-0,64	-9,22	4,52	24,51	-38,94	0,99

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS.

TAVOLA 4.1

I COSTI DELLA SANITÀ ANNI 2014-2015
(per regioni in piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni di euro)

	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTECIPAZIO NE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
2015							
Regioni in Piano	843,5	45,5	-1.247,8	327,2	279,4	47,8	51.654,2
Regioni non in Piano	1.583,4	25,7	-933,0	691,4	530,0	161,3	61.920,4
Totale	2.426,8	71,2	-2.180,8	1.018,6	809,4	209,2	113.574,5
Rso	2.060,0	60,1	-1.888,0	930,2	737,6	192,6	96.378,3
Rso Nord	1.169,4	16,2	-954,6	570,4	446,9	123,5	48.898,0
Rso Centro	540,8	20,6	-327,6	251,6	198,5	53,1	22.851,3
Rso Sud	349,8	23,3	-605,9	108,2	92,2	16,1	24.628,9
Rss	366,9	11,1	-292,8	88,4	71,8	16,6	17.196,3
Rss Nord	145,3	1,4	21,6	40,7	31,6	9,1	5.051,2
Rss Sud	221,5	9,8	-314,4	47,7	40,2	7,5	12.145,1
2014							
Regioni in Piano	882,3	46,5	-1.684,2	338,3	290,1	48,2	51.601,1
Regioni non in Piano	1.648,9	70,1	-1.576,0	708,8	546,5	162,3	61.688,5
Totale	2.531,2	116,6	-3.260,2	1.047,1	836,6	210,5	113.289,6
Rso	2.126,4	85,6	-2.897,5	955,3	759,8	195,6	96.083,1
Rso Nord	1.216,7	32,5	-1.450,0	583,7	462,8	120,9	48.772,0
Rso Centro	548,5	28,8	-507,4	258,6	200,2	58,4	22.686,0
Rso Sud	361,2	24,3	-940,1	113,0	96,8	16,2	24.625,1
Rss	404,8	31,0	-362,7	91,8	76,8	14,9	17.206,5
Rss Nord	169,9	4,4	15,5	42,0	33,3	8,8	5.080,0
Rss Sud	234,9	26,6	-378,2	49,7	43,6	6,2	12.126,5
variazione							
Regioni in Piano	-4,40	-2,06	-25,91	-3,28	-3,71	-0,69	0,10
Regioni non in Piano	-3,98	-63,35	-40,80	-2,46	-3,00	-0,61	0,38
Totale	-4,12	-38,93	-33,11	-2,72	-3,25	-0,63	0,25
Rso	-3,13	-29,80	-34,84	-2,63	-2,92	-1,53	0,31
Rso Nord	-3,89	-50,18	-34,17	-2,28	-3,42	2,11	0,26
Rso Centro	-1,41	-28,39	-35,44	-2,73	-0,86	-9,17	0,73
Rso Sud	-3,16	-4,18	-35,55	-4,25	-4,76	-1,19	0,02
Rss	-9,36	-64,12	-19,28	-3,64	-6,53	11,18	-0,06
Rss Nord	-14,46	-68,99	39,81	-3,12	-5,03	4,13	-0,57
Rss Sud	-5,68	-63,30	-16,87	-4,08	-7,67	21,14	0,15

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS

I risultati dal lato delle entrate

5. Pressoché immutate sui livelli del 2014 le entrate nell'anno. Al netto di un contributo straordinario extra fondo previsto dalla Provincia di Trento, le entrate risultano inferiori a quelle del 2014 per meno di 140 milioni. In calo, anche se per importi nel

complesso contenuti, tutte le voci fatta eccezione dei contributi da enti pubblici (+2,8 per cento) e dei concorsi recuperi e rimborsi per attività tipiche (+7 per cento).

Di maggior rilievo sono le riduzioni dei contributi da enti privati (-13 per cento), i ricavi da prestazioni sanitarie e non (rispettivamente -1,3 e -9,1 per cento), per compartecipazioni (-3,1 per cento), da interessi attivi (-30 per cento) e da entrate varie (-7,5 per cento) nelle quali sono ricompresi i fitti e i rendimenti del patrimonio immobiliare.

TAVOLA 5

I RICAVI DELLA SANITÀ ANNI 2014-2015
(per regioni in piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni di euro)

	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERI E RIMBORSI PER ATTIVITÀ TIPICHE	COMPARTECIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
2015													
Regioni in Piano	50.515,0	0,0	445,8	19,0	26,4	187,2	52,8	189,5	453,7	51,0	2,1	615,1	52.557,6
Regioni non in Piano	56.325,0	243,4	557,4	73,6	82,6	430,3	50,0	405,8	949,4	129,5	3,1	1.078,7	60.328,8
Totale	106.840,1	243,4	1.003,2	92,5	109,0	617,5	102,8	595,3	1.403,1	180,5	5,2	1.693,9	112.886,4
Rso	91.015,6	9,4	852,2	91,3	99,3	533,4	95,6	524,8	1.238,1	159,5	3,5	1.403,5	96.026,0
Rso Nord	44.975,9	4,7	481,7	75,8	73,3	322,6	76,8	282,5	730,6	96,7	1,8	785,5	47.908,0
Rso Centro	21.391,7	1,2	196,5	11,4	19,6	137,4	10,1	185,1	330,4	34,2	1,0	369,8	22.688,5
Rso Sud	24.648,0	3,5	174,0	4,1	6,4	73,4	8,7	57,1	177,1	28,6	0,8	248,1	25.429,6
Rss	15.824,5	234,0	151,1	1,2	9,7	84,1	7,2	70,5	165,0	21,0	1,7	290,4	16.860,4
Rss Nord	4.198,7	224,2	72,5	0,5	3,2	42,3	1,2	29,3	91,5	11,1	0,2	144,4	4.819,0
Rss Sud	11.625,8	9,8	78,6	0,7	6,6	41,7	6,0	41,2	73,5	9,8	1,5	146,0	12.041,4
2014													
Regioni in Piano	50.609,1	0,0	364,0	23,2	33,2	196,0	47,6	184,2	486,9	54,4	5,0	641,8	52.645,4
Regioni non in Piano	56.255,5	100,4	610,7	83,2	80,3	429,8	65,5	370,5	960,6	140,7	2,4	1.089,5	60.189,0
Totale	106.864,6	100,4	974,7	106,4	113,5	625,7	113,1	554,8	1.447,4	195,1	7,4	1.731,3	112.834,4
Rso	91.075,3	66,5	728,3	101,6	103,4	537,3	90,2	477,5	1.285,4	174,2	6,4	1.409,0	96.055,2
Rso Nord	45.001,7	58,3	448,7	83,9	71,0	322,8	70,3	297,3	758,3	102,8	2,5	777,6	47.995,4
Rso Centro	21.290,0	1,9	171,8	12,9	27,0	132,1	12,2	118,6	338,9	38,9	0,9	377,3	22.522,5
Rso Sud	24.783,7	6,3	107,8	4,9	5,3	82,3	7,6	61,6	188,1	32,5	3,1	254,1	25.537,3
Rss	15.789,2	33,9	246,3	4,7	10,2	88,4	22,9	77,2	162,1	20,9	1,0	322,3	16.779,2
Rss Nord	4.170,6	23,4	147,1	3,6	2,9	45,2	14,9	36,5	87,7	10,3	0,1	167,0	4.709,3
Rss Sud	11.618,6	10,5	99,3	1,1	7,2	43,3	8,0	40,7	74,3	10,6	0,9	155,4	12.070,0
variazione													
Regioni in Piano	-0,19	-	22,48	-18,24	-20,63	-4,49	10,87	2,89	-6,81	-6,29	-58,79	-4,15	-0,17
Regioni non in Piano	0,12	142,37	-8,72	-11,54	2,88	0,12	-23,66	9,51	-1,17	-7,94	28,55	-0,99	0,23
Totale	-0,02	142,37	2,93	-13,00	-4,00	-1,32	-9,12	7,31	-3,06	-7,48	-30,05	-2,16	0,05
Rso	-0,07	-85,92	17,00	-10,13	-3,98	-0,73	6,03	9,89	-3,68	-8,43	-45,61	-0,39	-0,03
Rso Nord	-0,06	-91,91	7,35	-9,61	3,12	-0,07	9,26	-4,95	-3,65	-5,92	-30,15	1,01	-0,18
Rso Centro	0,48	-39,41	14,37	-11,29	-27,29	3,98	-17,35	56,01	-2,51	-12,01	13,57	-1,96	0,74
Rso Sud	-0,55	-44,44	61,38	-16,13	19,72	-10,86	13,63	-7,28	-5,89	-12,11	-74,98	-2,35	-0,42
Rss	0,22	590,10	-38,67	-74,43	-4,25	-4,94	-68,72	-8,66	1,81	0,48	69,55	-9,91	0,48
Rss Nord	0,67	858,09	-50,70	-86,84	7,67	-6,31	-92,26	-19,69	4,26	7,94	177,94	-13,55	2,33
Rss Sud	0,06	-6,83	-20,85	-34,69	-9,11	-3,50	-25,00	1,22	-1,09	-6,80	61,69	-6,00	-0,24

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS

Risultati che differiscono guardando alle regioni in Piano e non. Le prime, oltre ad una lieve riduzione delle quote indistinte e vincolate, registrano flessioni più significative nelle compartecipazioni (-6,8 per cento) (che non comprendono quelli su farmaci scontati nell'importo della farmaceutica) e nei ricavi da prestazioni sanitarie da privati (-4,5 per cento). Flessioni in parte compensate dagli aumenti dei contributi in conto esercizio da enti pubblici.

Nelle regioni non in Piano, il calo dei contributi da enti pubblici è compensato dagli aumenti dei concorsi e dei rimborsi per attività tipiche che nel complesso di queste regioni aumenta del 9 per cento.

Gli investimenti in sanità nel 2015

6. Sul fronte degli investimenti, il 2015 si presenta ancora come un anno di attesa. Come si vedrà più avanti, poco o nulla si è mosso nel complesso degli interventi previsti per il finanziamento dei relativi programmi.

Guardando ai pagamenti delle aziende sanitarie, ospedaliere e degli Ircss, nell'ultimo triennio sembra ravvisarsi, al più, un rallentamento di una caduta importante degli esborsi per questa finalità. Nel 2015 la flessione è solo del 2 per cento rispetto al 2014. Un risultato frutto del calo ancora importante (-10 per cento) della principale voce di investimento, quello in fabbricati, ma che segna anche il recupero di quelli in attrezzature scientifiche e sanitarie, cresciute nell'anno di oltre il 15 per cento.

I dati del 2015 indicano poi andamenti molto diversi a livello territoriale, con un aumento in media nelle regioni del Sud del 14,3 per cento rispetto al precedente esercizio, che interessa in particolare le attrezzature sanitarie (+35,5 per cento). Certamente tale andamento può essere dovuto ai diversi tempi con cui si è dato corso ai pagamenti dei debiti pregressi, finanziati con il ricorso ad anticipazioni di cassa in base al DL 35 del 2013. Ma esso può anche essere frutto dello sforzo di riadeguamento delle strutture e della strumentazione a disposizione, reso possibile, specie delle regioni in Piano di rientro, dal riassorbimento degli squilibri finanziari. Un segnale positivo di cui sarà possibile una verifica puntuale allorché si disporrà dei risultati dei conti patrimoniali e delle relative variazioni.

Nelle altre aree si conferma una riduzione: nelle regioni del Nord il calo è del 7,8 per cento, ma anche in questo caso fanno eccezione le attrezzature scientifiche e sanitarie, in aumento del 6,5 per cento; in quelle del Centro, la variazione è maggiore (-12 per cento).

Più in generale occorre rilevare come il permanere di condizioni di stringenza sul fronte finanziario incide sulla disponibilità di risorse da parte regionale e porta inevitabilmente ad un rinvio delle scelte, mantenendo vivo l'impegno per una attenta verifica, estesa ai programmi in corso di realizzazione. Risorse che potrebbero essere ottenute anche con la "rifinalizzazione" di parte delle risorse che si liberassero in conseguenza del procedimento di riaccertamento straordinario dei residui relativi al finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

I nuovi scenari della domanda e dell'assistenza, le innovazioni tecnologiche, gli obiettivi di appropriatezza e di efficienza, tecnica ed economica, delle strutture sanitarie richiedono, oltre ad una attenta ridefinizione degli assetti organizzativi, uno sforzo importante in termini di investimenti per la riconversione delle strutture ospedaliere

dismesse, al fine di potenziare l'offerta strutturale e tecnologica a livello territoriale e distrettuale.

TAVOLA 6

I PAGAMENTI PER INVESTIMENTI NELLE AZIENDE SANITARIE, NELLE AZIENDE OSPEDALIERE E NEGLI IRCSS

valori assoluti in milioni di euro	nord			centro			sud			totale		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Fabbricati e terreni	682,1	427,3	344,8	172,8	119,7	117,0	295,2	240,8	239,8	1.150,1	787,8	701,6
Impianti e macchinari	66,1	59,3	55,8	31,0	36,3	27,3	40,5	37,3	38,2	137,6	133,0	121,4
Attrezzature sanitarie e scientifiche	313,0	222,1	236,4	76,5	73,5	70,4	202,0	167,0	226,4	591,5	462,7	533,2
Mobili e arredi	48,7	32,7	30,6	15,5	19,2	13,1	17,7	19,5	24,2	81,9	71,4	67,9
Automezzi	7,0	7,2	9,0	2,7	1,2	3,1	4,8	5,4	6,7	14,5	13,8	18,8
Altri beni materiali	142,7	132,7	130,6	82,8	52,8	40,8	28,0	31,7	39,8	253,4	217,1	211,1
Immobilizzazioni immateriali	75,7	52,1	53,0	23,0	19,3	12,2	36,6	23,6	25,2	135,3	95,0	90,4
Totale investimenti fissi	1.335,3	933,6	860,3	404,3	321,9	283,7	624,6	525,3	600,3	2.364,3	1.780,8	1.744,3

composizione	nord			centro			sud			totale		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Fabbricati e terreni	51,1	45,8	40,1	42,7	37,2	41,2	47,3	45,8	40,0	48,6	44,2	40,2
Impianti e macchinari	5,0	6,4	6,5	7,7	11,3	9,6	6,5	7,1	6,4	5,8	7,5	7,0
Attrezzature sanitarie e scientifiche	23,4	23,8	27,5	18,9	22,8	24,8	32,3	31,8	37,7	25,0	26,0	30,6
Mobili e arredi	3,6	3,5	3,6	3,8	6,0	4,6	2,8	3,7	4,0	3,5	4,0	3,9
Automezzi	0,5	0,8	1,0	0,7	0,4	1,1	0,8	1,0	1,1	0,6	0,8	1,1
Altri beni materiali	10,7	14,2	15,2	20,5	16,4	14,4	4,5	6,0	6,6	10,7	12,2	12,1
Immobilizzazioni immateriali	5,7	5,6	6,2	5,7	6,0	4,3	5,9	4,5	4,2	5,7	5,3	5,2
Totale investimenti fissi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

variazioni	nord			centro			sud			totale		
	14/13	15/14	15/13	14/13	15/14	15/13	14/13	15/14	15/13	14/13	15/14	15/13
Fabbricati e terreni	-37,3	-19,3	-49,5	-30,8	-2,3	-32,3	-18,4	-0,4	-18,7	-31,5	-10,9	-39,0
Impianti e macchinari	-10,3	-5,9	-15,6	17,2	-24,6	-11,7	-7,8	2,4	-5,6	-3,4	-8,7	-11,8
Attrezzature sanitarie e scientifiche	-29,1	6,5	-24,5	-3,9	-4,3	-8,0	-17,3	35,5	12,1	-21,8	15,2	-9,9
Mobili e arredi	-32,8	-6,5	-37,1	23,7	-32,0	-15,9	10,1	24,1	36,6	-12,8	-5,0	-17,1
Automezzi	3,0	24,7	28,5	-55,7	157,8	14,1	12,4	24,9	40,4	-4,8	36,3	29,7
Altri beni materiali	-7,0	-1,5	-8,4	-36,3	-22,7	-50,8	13,4	25,4	42,2	-14,3	-2,8	-16,7
Immobilizzazioni immateriali	-31,1	1,7	-30,0	-16,3	-36,9	-47,2	-35,4	6,5	-31,2	-29,8	-4,9	-33,2
Totale investimenti fissi	-30,1	-7,8	-35,6	-20,4	-11,9	-29,8	-15,9	14,3	-3,9	-24,7	-2,0	-26,2

Procapite in euro	nord			centro			sud			totale		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Fabbricati e terreni	24,9	15,4	12,4	14,8	9,9	9,7	14,3	11,5	11,5	19,3	13,0	11,5
Impianti e macchinari	2,4	2,1	2,0	2,7	3,0	2,3	2,0	1,8	1,8	2,3	2,2	2,0
Attrezzature sanitarie e scientifiche	11,4	8,0	8,5	6,5	6,1	5,8	9,8	8,0	10,8	9,9	7,6	8,8
Mobili e arredi	1,8	1,2	1,1	1,3	1,6	1,1	0,9	0,9	1,2	1,4	1,2	1,1
Automezzi	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3
Altri beni materiali	5,2	4,8	4,7	7,1	4,4	3,4	1,4	1,5	1,9	4,2	3,6	3,5
Immobilizzazioni immateriali	2,8	1,9	1,9	2,0	1,6	1,0	1,8	1,1	1,2	2,3	1,6	1,5
Totale investimenti fissi	48,8	33,6	31,0	34,6	26,7	23,5	30,3	25,1	28,7	39,6	29,3	28,7

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

7. Molto limitati i progressi registrati nell'anno nella gestione delle risorse destinate agli Accordi di programma. A fronte della disponibilità di 15,3 miliardi, al 31 dicembre 2015 risultavano sottoscritti 71 Accordi (3 in più di quelli del 2014) per un importo pari a 10,3 miliardi, di cui 10 già ammessi a finanziamento. Le risorse ancora da utilizzare per la sottoscrizione di nuovi Accordi rimangono sui livelli dello precedente anno (5 miliardi).

Nella tavola 7, le risorse destinate a tali finalità sono distinte per regione. Le risorse impegnate in Accordi sottoscritti riguardano il 67,4 per cento delle totale. Quelle richieste e ammesse a finanziamento sono il 97 per cento dei valori sottoscritti e

riguardano 2.286 interventi. Le risorse ancora disponibili per la sottoscrizione di Accordi sono, per oltre l'82 per cento, attribuite alle regioni in Piano di rientro.

TAVOLA 7

IL PROGRAMMA PLURIENNALE DI INVESTIMENTI IN SANITÀ – ART. 20 DELLA LEGGE 67/1988 –
MONITORAGGIO ACCORDI DI PROGRAMMA

(milioni di euro)

REGIONI	Risorse destinate ad Accordi di programma	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31 dicembre 2015	% risorse sottoscritte su risorse destinate	Risorse ammesse a finanziamento a valere sugli Accordi sottoscritti	Numero interventi ammessi a finanziamento	% risorse ammesse a finanziamento a valere su accordi sottoscritti	Risorse residue per Accordi di programma da sottoscrivere
	a	b	c=b/a	d	e	f=d/b	g
Piemonte	1.049,1	671,4	64,0	670,0	151,0	99,8	377,6
Valle D'Aosta	43,8	43,8	100,0	43,8	8,0	100,0	0,0
Lombardia	2.072,7	1.891,8	91,3	1.709,6	199,0	90,4	180,9
P.A. Bolzano	115,1	115,1	100,0	67,7	7,0	58,8	0,0
P.A. Trento	120,7	93,5	77,5	93,5	11,0	100,0	27,2
Veneto	1.036,3	961,4	92,8	961,4	231,0	100,0	74,9
Friuli V. G.	291,3	240,1	82,4	240,1	7,0	100,0	51,2
Liguria	493,6	424,5	86,0	424,5	225,0	100,0	69,1
E. Romagna	947,1	871,5	92,0	871,5	247,0	100,0	75,6
Toscana	877,5	803,2	91,5	803,2	138,0	100,0	74,3
Umbria	138,2	107,7	77,9	107,7	36,0	100,0	30,6
Marche	325,5	317,9	97,7	317,9	118,0	100,0	7,6
Lazio	1.227,2	663,9	54,1	630,4	181,0	95,0	596,8
Abruzzo	359,6	131,1	36,5	119,2	53,0	91,0	239,9
Molise	127,7	27,4	21,5	21,7	9,0	79,4	100,3
Campania	1.721,8	535,5	31,1	499,9	44,0	93,3	1.221,9
Puglia	1.204,5	640,2	53,2	640,2	126,0	100,0	564,2
Basilicata	203,7	130,2	63,9	130,2	55,0	100,0	73,5
Calabria	608,6	350,1	57,5	339,6	26,0	97,0	261,4
Sicilia	1.774,4	971,3	54,7	971,3	215,0	100,0	803,1
Sardegna	547,7	303,8	55,5	303,7	199,0	100,0	243,9
Totale	15.286,0	10.295,4	67,4	9.967,0	2.286,0	96,8	5.074,1
Riserva Enti (I.R.C.C.S. - Policlinici Univ. a gestione diretta - Osp. Classificati - I.Z.S. - I.S.S.)	886,4	862,4		761,2		88,3	24,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS

Nel 2015 l'incremento delle somme sottoscritte (al netto delle revoche) è stato molto limitato (solo 83,5 milioni) ed è andato per intero a regioni in Piano di rientro (Lazio, Abruzzo, Campania e Calabria). Per quanto riguarda le restanti regioni, sono stati autorizzati finanziamenti per soli 36,6 milioni destinati a Lombardia e Umbria.

Non registrano variazioni il programma di potenziamento delle strutture di radioterapia ex lege n. 448 del 1999 (le risorse previste sono pari 15,5 milioni, a valere delle quali sono stati ammessi a finanziamento 28 interventi per un importo a carico dello

Stato di 13,7 milioni, pari all'88,2 per cento delle risorse assegnate) e il programma libera professione intramuraria *ex lege* n. 88 del 2000 (826,1 milioni, a fronte dei quali sono stati ammessi a finanziamento 439 interventi, per un importo a carico dello Stato di 769,4 milioni).

TAVOLA 8

PROGRAMMA PLURIENNALE DI INVESTIMENTI IN SANITÀ ART. 20 LEGGE N. 67/1988 - I PROGRAMMI PER RADIOTERAPIA E LIBERA PROFESSIONE AL 31 DICEMBRE 2015

(milioni di euro)

REGIONI	Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 488/1999 per RADIOTERAPIA (in migliaia di euro)				Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 388/2000 per LIBERA PROFESSIONE (in migliaia di euro)			
	QUOTE ASSEGNATE D.M. 28/12/01	Totale finanziamenti Radioterapia autorizzati	Numero interventi autorizzati	% Autorizzata	QUOTE ASSEGNATE D.M. 8/06/01	Totale finanziamenti Libera professione autorizzati	Numero interventi autorizzati	% Autorizzata
Piemonte	987,8	978,9	1	99,1	60.428,7	59.483,8	41	98,4
Valle D'Aosta	46,4	46,4	1	100,0	1.418,3	1.418,3	1	100,0
Lombardia	1.749,1	1.749,1	1	100,0	132.471,2	127.960,5	37	96,6
P.A. Bolzano	106,6	106,6	1	100,0	0,0	0,0	0	
P.A. Trento	116,1	116,1	1	100,0	8.404,6	8.404,6	11	100,0
Veneto	909,6	909,6	1	100,0	61.974,8	61.974,8	42	100,0
F. Venezia Giulia	302,8	302,8	1	100,0	0,0	0,0	0	
Liguria	493,9	493,9	3	100,0	39.210,4	39.210,4	24	100,0
E. Romagna	894,3	894,3	1	100,0	87.214,1	87.214,1	69	100,0
Toscana	724,4	724,4	1	100,0	76.107,2	76.107,2	27	100,0
Umbria	205,0	205,0	1	100,0	25.677,9	25.673,4	9	100,0
Marche	329,6	313,1	1	95,0	42.332,9	41.034,4	40	96,9
Lazio	1.158,6	1.158,6	2	100,0	102.661,2	102.661,1	49	100,0
Abruzzo	415,2	415,2	1	100,0	18.942,1	10.634,9	22	56,1
Molise	152,7	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0	
Campania	1.631,9	0,0	0	0,0	79.253,9	39.226,0	12	49,5
Puglia	1.186,6	1.186,6	2	100,0	53.948,6	52.333,6	37	97,0
Basilicata	207,5	197,2	1	95,0	27.613,9	27.613,9	7	100,0
Calabria	618,8	618,8	1	100,0	0,0	0,0	0	
Sicilia	1.830,4	1.830,4	2	100,0	0,0	0,0	0	
Sardegna	503,9	503,9	2	100,0	8.483,3	8.483,3	11	100,0
Totale regionale	14.571,0	12.750,8	25	87,5	0,0	0,0	0	
Riserva Enti (I.R.C.C.S. - Policlinici Univ. a gestione diretta - Osp. Classificati - I.Z.S. - I.S.S.)	922,7	921,7	3	99,9	0,0	0,0		
Totale	15.493,7	13.672,5	28	88,2	826.143,1	769.434,2	439	93,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero salute

8. Il DL n. 211 del 2011 aveva previsto il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari entro il 1° febbraio 2013. Aveva inoltre disposto che, con decreto di natura non regolamentare del Ministro della salute, di concerto con il Ministro della giustizia e di intesa con la Conferenza Stato-Regioni, fossero definiti i requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi, anche con riguardo ai profili di sicurezza, relativi alle strutture destinate

ad accogliere le persone cui sono applicate le misure di sicurezza del ricovero in Ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione a casa di cura e custodia.

Per la realizzazione e la riconversione delle strutture sono state stanziare risorse per 120 milioni per il 2012 e 60 milioni per il 2013, ripartite tra le regioni, con decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia, previa Intesa sancita dalla Conferenza Stato - Regioni, ed assegnate alla singola regione sulla base di uno specifico programma di utilizzo.

A seguito di interventi legislativi, l'iniziale finanziamento complessivo di 180 milioni di euro è stato rideterminato in 173,8 milioni, che sono stati ripartiti in base alla popolazione residente al 1° gennaio 2011 (50 per cento delle risorse) e al numero dei soggetti internati negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG) (50 per cento delle risorse). Al 31 dicembre 2015, risultavano assegnati 143,8 milioni.

A fine 2015 erano stati approvati tutti i programmi presentati dalle regioni, per complessivi 49 interventi. Solo per la Sicilia la situazione non è mutata rispetto all'anno precedente: deve essere ancora predisposto il decreto di assegnazione, al momento sospeso in attesa delle modifiche statutarie necessarie.

TAVOLA 9

PROGRAMMA PER IL SUPERAMENTO DEGLI OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI

REGIONI	(milioni di euro)		
	Criterio 50% su popolazione residente al 01/01/2011	Criterio 50% su soggetti internati in OPG al 31/12/2011	Totale
Piemonte	6.389,3	5.563,3	11.952,6
Valle d'Aosta	183,8	175,7	359,5
Lombardia	14.216,4	17.743,9	31.960,3
*P.A. Bolzano			
*P.A. Trento	1.486,6	937,0	2.423,6
Veneto	7.078,1	4.509,2	11.587,3
Friuli Venezia Giulia	1.771,4	761,3	2.532,7
Liguria	2.317,6	3.338,0	5.655,5
Emilia Romagna	6.353,6	3.630,8	9.984,3
Toscana	5.375,1	3.630,8	9.005,9
Umbria	1.299,4	702,7	2.002,1
Marche	2.243,8	995,5	3.239,3
Lazio	8.211,7	8.608,4	16.820,1
Abruzzo	1.924,2	1.756,8	3.681,0
Molise	458,4	409,9	868,3
Campania	8.362,7	10.013,9	18.376,6
Puglia	5.864,5	5.446,1	11.310,7
Basilicata	842,2	409,9	1.252,1
Calabria	2.883,2	3.689,3	6.572,5
Sicilia	7.240,4	11.536,4	18.776,8
Sardegna	2.401,6	3.045,2	5.446,7
Totale	86.904,0	86.904,0	173.808,0

*Le risorse non vengono assegnate in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 109, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero salute

Più complesso il caso del Piano straordinario di interventi per la riqualificazione dei grandi centri urbani di cui alla legge n. 448 del 1998, per il quale è previsto un finanziamento di 1,2 miliardi (al netto delle riduzioni disposte per 64 milioni con il

d.m. 4 aprile 2001). Il programma registra forti ritardi nella fase di realizzo, principalmente a causa di modifiche nelle scelte progettuali dei governi regionali e delle difficoltà delle regioni nell'utilizzo di somme stanziare a livello centrale: la realizzazione del programma ha, infatti, una connotazione innovativa, in quanto non riguarda solamente gli aspetti di edilizia sanitaria, ma tutte le azioni che possono prevedere un consistente miglioramento dell'assistenza sanitaria.

Contenuta, pertanto, è la percentuale di fondi ad oggi utilizzati dalle regioni: le erogazioni sono pari a 814 milioni (di cui 18,9 erogati nel 2015) su 1.176 milioni iscritti in bilancio. La consistenza dei residui passivi perenti al 31 dicembre 2015 è risultata pari a 362 milioni.

Forti ritardi sono stati accumulati nella fase di attuazione, in particolare nelle città di Cagliari e Torino.

Oltre agli interventi di grande rilievo programmati a livello regionale nel Lazio e in Liguria (si tratta del rifacimento del Policlinico Umberto I a Roma e del nuovo ospedale Galliera a Genova), nel 2015 la regione Marche ha avviato una rimodulazione di 31 interventi non avviati, concentrando il finanziamento sul Nuovo Ospedale pediatrico Salemi.

TAVOLA 9.1

PROGRAMMA PER IL SUPERAMENTO DEGLI OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI

(in migliaia di euro)

REGIONI	Superamento ex OPG D.M. 28/12/2012 Legge n. 191/2009	D.M. di assegnazione per singola Regione	Importo assegnato con DM	Numero interventi contenuti nel DM
Piemonte	11.952,6	D.M. 19/12/2013	11.950,6	2
Valle D'Aosta	359,5	D.M. 19/01/2014	32.319,8	5
Lombardia	31.960,3		0,0	
*P.A. Bolzano	2.423,6		0,0	
*P.A. Trento	0,0		0,0	
Veneto	11.587,3	D.M. 05/02/2015	11.007,7	1
F. Venezia Giulia	2.532,7	D.M. 28/01/2015	2.532,7	3
		D.M.09/10/2013 D.M. 21/01/2015		
Liguria	5.655,5		5.655,5	4
		D.M.28/07/2015 D.M. 16/09/2014		
E. Romagna	9.984,3		9.984,3	7
Toscana	9.005,9	D.M. 19/12/2013	11.008,0	5
Umbria	2.002,1	D.M. 14/07/2015	0,0	
		D.M.09/10/2013		
Marche	3.239,3		3.239,3	1
Lazio	16.820,1	D.M. 31/03/2015	16.820,1	6
Abruzzo	3.681,0	D.M. 17/12/2013	4.549,3	1
Molise	868,3		0,0	
Campania	18.376,6	D.M.09/10/2013	18.376,6	8
		D.M. 04/03/201		
Puglia	11.310,7	D.M. 30/04/2015	3.835,9	2
Basilicata	1.252,1	D.M. 23/03/2015	543,0	1
		D.M.09/10/2013		
Calabria	6.572,5		6.572,5	2
Sicilia	18.776,8		0,0	
		D.M.09/10/2013		
Sardegna	5.446,7		5.446,7	1
Totale	173.808,0		143.842,1	49

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero salute

GLI INTERVENTI PER LA RIORGANIZZAZIONE E RIQUALIFICAZIONE DELL'ASSISTENZA SANITARIA
NEI GRANDI CENTRI URBANI

(milioni di euro)

REGIONI	Finanziamenti D.M. 5.4.2001	Impegni totali iscritti in bilancio	Importo erogato al 31 dicembre 2015	% importo erogato
PIEMONTE Torino	101,0	90,5	34,0	37,6
LOMBARDIA Milano	112,2	100,5	73,3	73,0
VENETO Venezia	27,0	27,1	27,1	100,0
LIGURIA Genova	86,0	86,2	44,2	51,3
E. ROMAGNA Bologna	98,5	98,6	98,6	100,0
TOSCANA Firenze	83,4	83,5	62,2	74,5
MARCHE Ancona	39,2	39,3	28,3	72,0
UMBRIA Perugia	31,0	31,1	31,1	100,0
ABRUZZO L'Aquila	17,0	15,2	15,2	100,0
LAZIO Roma	208,3	208,5	105,7	50,7
CAMPANIA Napoli	58,9	59,0	58,9	99,8
MOLISE Campobasso	22,5	22,5	22,5	100,0
BASILICATA Potenza	27,5	24,6	24,6	100,0
PUGLIA Taranto	21,7	17,1	16,0	93,7
PUGLIA Bari	44,3	27,8	17,5	62,9
CALABRIA R. Calabria	25,8	17,6	17,6	100,0
CALABRIA Catanzaro	25,8	17,6	17,6	100,0
SICILIA Palermo	96,0	96,2	47,5	49,4
SICILIA Catania	89,6	89,7	69,1	77,1
SARDEGNA Cagliari	23,7	23,8	3,2	13,4
Totale	1.239,5	1.176,4	814,3	69,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero salute

IL SETTORE SANITARIO OLTRE LA CRISI

9. L'evoluzione dell'ultimo quinquennio ci restituisce un settore che si è mosso entro spazi finanziari in forte riduzione. Pur continuando a vantare punti di eccellenza rispetto agli altri Paesi europei, esso presenta fragilità da affrontare proprio operando al suo interno, in attesa che il miglioramento delle condizioni complessive consentano un aumento delle risorse ad esso dedicate. Guardare oggi agli obiettivi economici che si presentano per i prossimi anni e valutarne la realizzabilità significa, poi, interrogarsi sul percorso compiuto e sulla funzionalità degli strumenti adottati.

10. Dal lato della spesa, l'Italia ha fatto registrare tra il 2009 e il 2013 una riduzione, in termini reali, delle risorse destinate alla sanità tra le più consistenti. In media, una flessione di 1,6 punti all'anno. Un dato di rilievo, simile a quello registrato in Spagna, ancorché più contenuto rispetto agli altri paesi in difficoltà (Portogallo -3,0;

Irlanda -4,0; Grecia -7,2). La spesa è, invece, cresciuta dell'1 per cento (sempre in media annua) in Francia, dell'1,7 in Olanda, del 2 per cento in Germania⁸.

Tali andamenti hanno portato ad ampliare un divario che era già consistente. La spesa sanitaria pro capite totale (pubblica e privata, espressa in parità del potere d'acquisto) in Italia era nel 2009 di oltre il 34 per cento inferiore al valore tedesco, del 24 per cento rispetto a quello francese. Nel 2013 il divario era cresciuto: a fronte di una spesa pro-capite (in PPP) di 3.077 euro in Italia, quella in Germania era di 4.819 euro e in Francia di 4.124. La differenza era cresciuta al 56 per cento con la Germania e al 34 con la Francia.

Se si osserva il valore della sola spesa sanitaria pubblica, il risultato non cambia sostanzialmente: in percentuale del Pil, ovvero la quota di risorse che un Paese mette a disposizione della sanità rispetto all'intera ricchezza prodotta, era pari al 7,1 per cento in Italia rispetto all'8,7 della Germania e al 9 della Francia. In termini pro capite, le differenze risultano confermate (54 per cento con la Germania e 36 per cento con la Francia).

11. Le misure assunte in Italia a rafforzamento dell'azione di contenimento della spesa non hanno inciso in misura rilevante sulla struttura dell'offerta, anche se esse non sembra siano state in grado di intaccare e ridurre alcuni elementi di maggior fragilità della realtà italiana rispetto agli altri maggiori Paesi dell'Unione.

Dal punto di vista delle strutture di assistenza, i dati dell'Ocse offrono un quadro non dissimile nella numerosità del personale medico tra le principali economie: sono 3,9 i medici per 1000 abitanti in Italia contro i 4,1 in Germania, i 3,1 in Francia e i 3,7 in Spagna. In Italia, per questa categoria si conferma (anche grazie al blocco del *turn-over*) un incremento dell'età media del personale: hanno più di 55 anni oltre il 50 per cento degli addetti, la quota più elevata in Europa e superiore di oltre 16 punti alla media Ocse; si tratta in prevalenza di medici specialisti. Inferiore alla media Ocse (e agli altri paesi europei) il numero di infermieri e, soprattutto, di personale infermieristico laureato.

Se particolarmente elevati sono i dati relativi alle dotazioni tecnologiche (in termini di apparecchiature per risonanze e Tac) superiori a tutte le principali economie europee, in Italia (ma anche in Spagna e Portogallo) si amplia il distacco dagli altri paesi in termini di posti letto: 3,4 per 1000 abitanti contro gli 8,3 in Germania, i 6,3 in Francia e i 4,8 in media nei paesi Ocse. Una riduzione delle strutture ospedaliere per acuti a cui non corrisponde, tuttavia, un recupero del gap in termini di posti letto in strutture residenziali LTC in rapporto alla popolazione con più di 65 anni: pur in crescita (da 12,2 nel 2000 erano 18,1 nel 2012), essi rimangono ben lontani dai 57 posti della Francia, 53 della Germania ed anche dai 46 nella Spagna.

12. Positivo il confronto in termini di utilizzo delle strutture e contenimento degli interventi inappropriati, ma con evidenti margini per un recupero ulteriore. I risultati ottenuti in termini di ricoveri inappropriati (ad esempio, per malattie polmonari e asmatiche o per il diabete) sono migliori di quelli degli altri paesi; positivo il confronto anche nell'utilizzo delle strutture ospedaliere, con tassi di occupazione dei posti letto più alti e ricoveri ospedalieri inferiori alla media. Ciò, senza che questo incida sulle

⁸ Health at a glance 2015, OCSE 2015.

performance alla dismissione: anzi, l'Italia presenta da questo punto di vista valori particolarmente positivi.

Margini di recupero sembrano, invece, indicare una quota di parti cesarei sul totale particolarmente elevati (il 36,1 per cento contro il 30 della Germania, il 21 per cento della Francia e il 25 della Spagna), operazioni eseguite con ricovero inappropriato (ad esempio, gli interventi di cataratta il 22 per cento in ricovero contro il 13 per cento in Francia) e un consumo di antibiotici particolarmente elevato con un numero di dosi per 1000 abitanti di poco inferiore a 30 (in comune con la Francia e Spagna), molto superiore alle nazioni del Nord Europa che presentano consumi pari ad un terzo.

13. Naturalmente, la flessione della spesa pubblica nel settore ha comportato il peggioramento delle condizioni sotto due aspetti: un aumento del contributo richiesto direttamente ai cittadini: nel 2013 esso costituiva il 3,2 per cento della spesa complessiva, a fronte di importi ben più contenuti in Germania (1,8 per cento) e Francia (1,4); un risultato, quello italiano, comune alle altre economie del Sud Europa interessate dalla crisi finanziaria (Portogallo 3,9, Spagna 3,4, Grecia 3,4). Ma anche una crescita del rilievo dei casi di rinuncia alle cure da ricondurre a ragioni di costo e alle liste d'attesa. Ciò sia in relazione ad esami medici, sia alle cure dentali

Vi sono, tuttavia, indizi di rinunce meno evidenti. Di particolare interesse è, a tal proposito, quanto segnalato in un recente studio⁹ in merito alla spesa farmaceutica. Come si diceva, fino al 2014 le misure assunte nel settore hanno garantito una sostanziale costanza (in termini nominali) della spesa. La riduzione della componente territoriale e i meccanismi di controllo introdotto (ad esempio il *payback*) hanno consentito, infatti, di compensare gli incrementi di spesa per la distribuzione diretta e la ospedaliera.

L'arrivo di nuovi farmaci ad alto costo e il confronto della loro diffusione nei principali Paesi europei, oltre a far presagire l'impossibilità di garantire a lungo l'invarianza di oneri, porta ad interrogarsi se la situazione finora goduta fosse ottimale o già presentasse elementi di distorsione.

Guardando ai consumi dei farmaci approvati da EMA (*European Medicines Agency*) negli anni 2009-2014 emerge, infatti, come i consumi di quelli commercializzati in Italia nell'anno 2014 siano inferiori del 38,4 per cento rispetto a quelli dei Paesi di confronto (Francia, Germania, Spagna e Regno Unito). La differenza potrebbe dipendere dal ritardo effettivo di accesso al mercato (per quelli approvati nell'anno 2014, la mediana di consumo in Italia è inferiore del 91,2 per cento rispetto ai Paesi considerati; quota che scende all'81,6 per cento per quelli del 2013).

La persistenza di un gap significativo di consumo anche per i farmaci approvati da EMA 5 anni fa (22,7 per cento per il 2009) non sembra, tuttavia, spiegabile né con ragioni epidemiologiche, le quali piuttosto farebbero prevedere consumi maggiori in Italia per via della maggiore età media, né con i ritardi nell'inserimento nei prontuari. Inoltre, va considerato che in Italia sono sul mercato solo il 67,9 per cento dei farmaci approvati da EMA tra il 2009 e il 2014. In altri termini, ci vogliono quasi 5 anni per il "riallineamento" dei consumi italiani agli standard medi dei Paesi considerati e comunque questo non riguarda tutti i farmaci.

I consumi in Italia rimarrebbero significativamente minori che nei Paesi considerati, vuoi per la maggiore selettività dei criteri di eleggibilità dei pazienti, vuoi per

⁹ CREA (2015), 11° Rapporto Sanità, L'Universalismo diseguale"

la “prudenza” prescrittiva dei medici, vuoi per possibili carenze di budget. Lo studio giustamente richiama l'importanza di un approfondimento sul contributo dei singoli fattori al fenomeno e quindi sulle conseguenze per il livello di assistenza di possibili razionamenti. Vi sono, infatti, elementi per ritenere che l'equilibrio finanziario sinora mantenuto, non dipenderebbe solo dall'ottenimento di sconti, *payback*, e in generale da prezzi inferiori alla media EU, ma anche da un minor ricorso a farmaci di recente approvazione.

14. Tali andamenti non sembrano aver inciso, per il momento, sulla capacità del sistema sanitario di garantire adeguati livelli di tutela dello stato di salute dei cittadini e di cura dei pazienti.

Essi evidenziano, semmai, criticità rispetto alle risorse necessarie in futuro per far fronte a trend ampiamente prevedibili, come la dinamica demografica e la necessità di intervenire per garantire condizioni di vita in buona salute di una popolazione sempre più anziana.

In questi ultimi decenni, tutti i paesi avanzati hanno registrato notevoli miglioramenti nella speranza di vita alla nascita, grazie a migliorate condizioni di vita della popolazione, ad un rafforzamento delle attività di prevenzione, alla promozione di stili di vita più corretti e all'avanzamento scientifico e tecnologico nel settore medico-sanitario.

L'aspettativa di vita alla nascita, tuttavia, fornisce una visione parziale dello stato di salute. Malattie croniche, fragilità e disabilità tendono a diventare più frequenti in età più avanzata; pertanto, una popolazione con una speranza di vita più alta è anche più esposta ad un progressivo peggioramento della sua qualità di vita all'avanzare dell'età.

Queste valutazioni risultano particolarmente importanti per prevedere la domanda potenziale di servizi sanitari, le esigenze di assistenza a lungo termine della popolazione anziana e, di conseguenza, il più adeguato modello di allocazione delle risorse

Negli altri paesi europei l'aspettativa di vita in buona salute risulta migliorata (Irlanda, Svezia, Spagna, Belgio, Portogallo, Austria, Germania e Finlandia), allineandosi all'andamento dell'aspettativa di vita, indicando in alcuni casi una qualità della vita mediamente migliorata e una popolazione che invecchia in salute. Se alcuni hanno mantenuto costante il dato, altri ancora lo hanno invece peggiorato (Grecia, Danimarca, Paesi Bassi): in questi casi, dal contestuale aumento dell'aspettativa di vita totale, risulta un aumento degli anni vissuti non in buona salute e, di conseguenza, un maggiore assorbimento di servizi sanitari e risorse.

Negli anni della crisi l'aspettativa di vita alla nascita in Italia è continuata a crescere (quasi 2 anni tra il 2005 e il 2013). Ma, come è stato osservato più volte e come i dati Ocse confermano, l'aspettativa di vita in buona salute (ovvero libera da gravi malattie e disabilità), invece, si è ridotta (nello stesso periodo di quasi 6 anni). L'effetto combinato di queste due dinamiche è l'aumento del numero di anni vissuti non in buona salute, passati da 13,6 a 21,4. Si tratta di un allungamento medio di 7,8 anni della fase della vita degli individui che impatta maggiormente sull'assorbimento di servizi sanitari e risorse, oltre ovviamente sulla qualità della vita dei pazienti e dei loro familiari.

I PROGRESSI E LE AREE CRITICHE

15. Come anche si evince dal confronto internazionale, il processo di aggiustamento avviato a metà dello scorso decennio e portato avanti negli anni della crisi economica ha consentito di ottenere risultati di tutto rilievo. Nell'ultimo quinquennio, la spesa sanitaria¹⁰ è passata dai 104,4 miliardi del 2009 (cresciuti ancora a 106,3 nel 2010) ai 103,7 del 2014. Una riduzione in termini reali di circa il 10 per cento.

L'esperienza dei Piani di rientro e la corresponsione dei LEA

16. Al recupero di controllo della spesa, cresciuta nella prima parte dello scorso decennio a ritmi particolarmente elevati, hanno contribuito, oltre al blocco delle retribuzioni, un più attento monitoraggio delle gestioni e l'avvio dell'esperienza dei Piani di rientro.

Il ricorso a tali strumenti per la gestione di rilevanti squilibri economici e gestionali ha consentito il riassorbimento delle forti perdite e, al contempo, il graduale miglioramento della offerta sanitaria.

I dati relativi ai disavanzi delle regioni in Piano, annullatisi nell'arco di un quinquennio, ne forniscono una rappresentazione di sintesi: tra il 2009 e il 2014 il disavanzo prima delle coperture si è ridotto da quasi 3,5 miliardi nel complesso a poco più di 275 milioni. Un dato particolarmente significativo considerando che, per cinque regioni, i consuntivi 2014 registrano una gestione in avanzo e sole tre regioni presentano ancora ampi margini di miglioramento.

Al tempo stesso, è migliorata nel periodo la qualità delle prestazioni in tali regioni. Nello spirito del Patto della Salute, il rispetto dei vincoli economico-finanziario non deve avvenire, infatti, a scapito dell'offerta di sanità pubblica, ma piuttosto agendo su quelle situazioni di inefficienza e inappropriata che, in alcune realtà territoriali, determinano costi più elevati rispetto a quelli sperimentati nelle regioni *benchmark*.

L'erogazione dei LEA viene pertanto monitorata, dall'apposito Comitato, attraverso un insieme di indicatori riguardanti l'assistenza ospedaliera, l'emergenza urgenza, l'assistenza territoriale e la prevenzione, aggiornato annualmente al fine di consentirne l'adattamento ai nuovi indirizzi politici-programmatori e di intercettare gli aspetti che via via si individuano come più rilevanti.

Guardando al complessivo punteggio della c.d. Griglia Lea¹¹, delle otto regioni in Piano di rientro cinque sono risultate adempienti nel 2014: al Piemonte, che si è sempre situata ben al di sopra del limite previsto (con un "punteggio" complessivo pari a 200 rispetto alla soglia di 160) e alla Sicilia che ha superato tale valore già nel 2013, si aggiungono ora il Lazio (168), l'Abruzzo (163) e la Puglia (161) con un significativo miglioramento rispetto all'esercizio precedente, mentre il Molise si situa poco al di sotto (159). Si mantengono su livelli significativamente inferiori, ma comunque al di fuori dell'area definita "critica", Campania (139) e Calabria (137).

¹⁰ In termini di prestazioni sociali in natura, escluse cioè le spese per servizi amministrativi, contribuzioni diverse altre uscite.

¹¹ La metodologia prevede di assegnare ad ogni indicatore un peso di riferimento e di calcolare un punteggio rispetto al valore raggiunto dalla regione nei confronti dello standard nazionale nell'erogazione dei LEA. Il punteggio totale consente di valutare la regione come adempiente (punteggio ≥ 160), adempiente con impegno (punteggio $\leq 130 < 160$) e critica (punteggio < 130).

Oltre alla valutazione dell'adempienza globale, la Griglia Lea permette di individuare per le singole realtà regionali, da un lato, le aree di criticità in cui si ritiene compromessa un'adeguata erogazione delle prestazioni e, dall'altro, i punti di forza.

Guardando agli indicatori relativi all'assistenza ospedaliera, tutte le regioni, fatta eccezione Molise e Campania, rispettano il parametro di riferimento (un tasso totale standardizzato di dimissione inferiore o uguale a 160 per 1000 residenti). Di particolare rilievo il miglioramento registrato dalla Sicilia, dove il valore si è ridotto di 20 punti passando da 148,2 nel 2013 a 128,2 nel 2014.

Seppur in riduzione, continua ad avere una dotazione totale di posti letto superiore al valore di riferimento (3,7 per mille residenti previsto dall'Intesa Stato-Regioni del 5 agosto 2014) il Piemonte, con 3,95 posti: il superamento del tetto complessivo è dovuto ad un eccesso di posti per le post acuzie (1,03 rispetto ad un intervallo di riferimento compreso tra 0,35 e 0,70). Anche il Molise presenta una dotazione di posti letto superiore alla soglia (4,55 per mille residenti rispetto a 3,83, di cui 3,65 per acuzie e 0,9 per post acuzie). Inferiori alla soglia corretta per la mobilità risultano, invece, le restanti regioni: il Lazio, con 2,98 posti per gli acuti e 0,63 per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie, l'Abruzzo (rispettivamente, 2,79 e 0,51), la Campania (2,8 e 0,33), la Puglia (2,81 e 0,35), la Calabria (2,29 e 0,48) e la Sicilia (2,85 e 0,4).

Al di sopra del valore medio nazionale risulta nelle regioni in Piano la durata della degenza media pre-operatoria, che costituisce un indicatore di appropriatezza dell'utilizzo delle sale operatorie e dei servizi di supporto all'attività chirurgica: sia pure in riduzione, esso si situa infatti su valori più alti della media nazionale, pari a 1,73 giorni, in tutte le regioni: dall'1,89 dell'Abruzzo al 2,16 del Lazio, registrando un aumento in Molise (2,43). Sostanzialmente stabile in Sicilia, dove la durata è risultata pari a 2 giorni. Si conferma l'eccezione del Piemonte con una durata media di 1,26 giorni.

Per quanto riguarda la mobilità ospedaliera, l'incidenza dei ricoveri fuori regione dei residenti (per acuti in regime ordinario) risulta inferiore alla soglia del 7,8 per cento in Piemonte e in Sicilia e di poco superiore in Puglia (8,1 per cento), Campania (8,3 per cento) e Lazio (8,5), per arrivare al 15,9 per cento in Abruzzo; mentre si attesta su livelli particolarmente elevati in Calabria (20,1 per cento, in aumento rispetto al 19,3 per cento del precedente esercizio) e in Molise (23 per cento), pur in presenza di una complessità media della casistica dei casi trattati fuori regione leggermente inferiore alla media nazionale.

Gravi carenze sono segnalate in alcune regioni dall'indicatore che misura l'efficacia della rete dell'emergenza territoriale, riferito all'intervallo intercorrente tra la ricezione delle chiamate da parte della Centrale Operativa e l'arrivo del primo mezzo di soccorso: rispetto ad un tempo massimo che deve essere inferiore o pari a 18 minuti, si raggiungono 22 minuti in Abruzzo, 23 minuti in Molise e 26 minuti in Calabria; uguale al limite i valori riscontrati in Campania e Puglia, mentre al di sotto si situano Lazio, Piemonte e Sicilia.

Sotto il profilo dell'appropriatezza dell'utilizzo delle strutture ospedaliere, tutte le regioni rispettano l'indicatore costituito dal rapporto tra le dimissioni attribuite a DRG ad alto rischio di inappropriatazza e ricoveri attribuiti a DRG che non presentano tale rischio.

All'interno della soglia di riferimento nel 2014 anche l'indicatore che indica la frequenza di utilizzo del ricovero ordinario per specifiche patologie croniche, trattabili invece a livello territoriale. Fa eccezione l'Abruzzo che, nonostante i miglioramenti registrati negli ultimi anni, si situa ancora al di sopra del valore di riferimento.

Si riduce inoltre, in misura rilevante, il tasso di ospedalizzazione della popolazione ultra-settantacinquenne, collocandosi nel 2014 in linea con il parametro di riferimento o molto vicino ad esso (Lazio e Puglia). In Campania, Abruzzo e Molise, pur in decremento rispetto agli esercizi precedenti, l'indicatore resta invece sensibilmente al di sopra della soglia.

Tale dato va letto insieme a quello relativo all'assistenza domiciliare a tale categoria di popolazione. L'indicatore che misura la percentuale della popolazione ultra sessantacinquenne residente presa in carico da parte dei servizi di assistenza domiciliare integrata delle ASL e che tiene conto delle diverse modalità organizzative delle regioni, risulta nettamente insufficiente nel Lazio (0,8 rispetto al valore soglia di 1,8 per mille abitanti), in Campania (0,98), Puglia (1,59) e Calabria (0,31). Insufficiente nella maggior parte dei casi risulta anche l'offerta di strutture residenziali per anziani, con punte minime dello 0,5 in Campania e 0,57 Molise rispetto ad un valore soglia del 6,6 per mille. Superiori alla media i valori riscontrati in Abruzzo (7,1), in Calabria (7,4) e in Piemonte, dove si raggiunge il 21,76.

Sembrerebbe emergere pertanto, da un lato, come l'inadeguata riduzione dell'ospedalizzazione degli anziani in alcune regioni in qualche modo supplisca, sia pure in modo non appropriato, all'insufficienza di forme di assistenza più indicate; dall'altro, la riduzione in alcune realtà dell'ospedalizzazione in presenza di una limitata offerta di assistenza domiciliare e di strutture residenziali potrebbe tradursi in un aggravamento dell'inadeguatezza dei servizi dedicati alla popolazione anziana.

Sempre nell'ambito dell'assistenza territoriale, il monitoraggio evidenzia una carenza generalizzata di dotazione di posti letti nelle strutture residenziali e semiresidenziali per disabili e nella dotazione di posti in strutture *hospice* (considerate insufficienti in Calabria, Campania, Piemonte). Risultano invece adeguati, con l'eccezione della Calabria, il numero di assistiti presso il Dipartimento di salute mentale.

Segnalano, inoltre, il persistere di gravi deficit gli indicatori ricadenti nell'ambito della qualità e sicurezza assistenziale. Persiste il ricorso eccessivo al taglio cesareo nei parti primari, con punte del 50 per cento in Campania e superiori al 30 per cento in Sicilia, Lazio, Puglia e Molise, mentre Piemonte, Calabria e Abruzzo (rispettivamente, con il 21,46, il 24,68 e il 26,93 per cento) si collocano poco al di sopra della soglia di riferimento (20 per cento). Ritardi anche nelle operazioni dei pazienti con rottura del collo del femore: solo tre regioni (Piemonte, Sicilia e Lazio) superano la soglia del 55 per cento dei casi di intervento entro il secondo giorno del ricovero, mentre nelle restanti regioni tale percentuale scende significativamente, arrivando al 18,64 per cento del Molise e al 16,42 per cento della Campania; ampi margini di miglioramento sussistono, inoltre, per i ricoveri per intervento di tumore mammario in unità operative con un volume di attività ritenuto adeguato a garantire migliori esiti.

Infine, in tutte le regioni in Piano (esclusi Piemonte e Molise che si attestano sulla soglia minima) significative criticità emergono nell'erogazione di servizi afferenti all'area della prevenzione, con particolare riferimento all'area degli screening, come si evince dall'ultimo aggiornamento dell'indicatore relativo alla quota di residenti che hanno effettuato test di screening oncologici in programmi organizzati.

Le criticità evidenziate in sede di monitoraggio nelle regioni in Piano

17. In attesa dei verbali dei tavoli di monitoraggio dell'esercizio appena concluso, gli esiti delle verifiche infrannuali consentono di evidenziare, sia pure in via ancora provvisoria, un tendenziale miglioramento nella gestione dei Piani di rientro. Non mancano tuttavia criticità e limiti comuni a più realtà territoriali da cui potranno derivare ulteriori miglioramenti gestionali e nella qualità del servizio

Come si è visto nell'analisi sull'erogazione dei LEA, interessano quasi tutte le regioni i problemi che attengono alla revisione dell'offerta assistenziale guardando all'effettivo fabbisogno. Situazioni cui si affiancano in alcune aree gravi carenze negli interventi per l'assistenza territoriale, residenziale e semi residenziale, per anziani, disabili e malati terminali. Non ancora risolta, infine, in alcune regioni (Molise, Campania, Calabria e Sicilia) la questione dei punti nascita con meno di 500 parti l'anno che, oltre a comportare costi più elevati, non garantiscono adeguati standard di sicurezza.

Non ancora completate in alcune regioni (Lazio, Campania, Calabria) le procedure di accreditamento dei soggetti che erogano prestazioni per il servizio sanitario, si rilevano ritardi diffusi nella definizione e perfezionamento del processo di sottoscrizione dei contratti con gli erogatori privati e la definizioni o nel rinnovo dei protocolli di intesa con Università statali o non statali. A questi si accompagnano ritardi nella fissazione delle tariffe e dei tetti di spesa, elementi essenziali della programmazione regionale.

Difficoltà connesse, in alcuni casi (in particolare in Molise, Campania, Calabria e Lazio), a criticità riconducibili alla gestione del contenzioso insorto con i soggetti fornitori di beni e servizi.

Persistono, infine, forti ritardi nei tempi medi dei pagamenti ai fornitori. Con riferimento ai dati attualmente disponibili, l'importo dei pagamenti effettuati oltre i termini previsti dal dPCM del 22 settembre 2014 supera in molte realtà il 70 per cento degli stessi, con punte superiori in Campania e in Calabria, su cui incide ancora un pesante arretrato degli esercizi precedenti al 2013. E' in quest'ultima a regione che si riscontrano i ritardi più elevati: oltre 474 giorni, fronte dei 70 della Puglia, che ha ridotto i ritardi a circa il 30 per cento degli importi da pagare.

Tali andamenti sono confermati dai dati che emergono dalla Piattaforma di Certificazione dei Crediti che, con riferimento al II trimestre 2015, evidenzia una bassa movimentazione delle fatture: a fronte di valori medi del 47 e 49 per cento in Piemonte e Puglia, la percentuale scende al di sotto del 20 nel Lazio, Campania Calabria e Sicilia, anche per effetto di una movimentazione nulla (o estremamente limitata, 2-3 per cento) da parte di numerose aziende. Come sottolineato nei verbali del Monitoraggio, in alcuni casi, tale *performance* negativa è derivata da difficoltà informatiche incontrate dalle aziende nell'alimentazione della Piattaforma, che dovrebbero essersi risolte entro la fine del passato esercizio.

Difficoltà che da quanto emerge dai verbali, nonostante i miglioramenti registrati (in particolare in Piemonte, Molise e Campania), sembrerebbero tuttavia rappresentare, in alcuni casi, una più generale carenza nella corretta alimentazione dei flussi informativi, che può riguardare anche la capacità di monitorare l'effettivo fabbisogno sanitario e l'appropriatezza delle prestazioni erogate.

Ritardi si rilevano, infatti, nella dematerializzazione delle ricette per la specialistica ospedaliera e territoriale, mentre per quanto riguarda la farmaceutica territoriale il sistema, a regime in Piemonte Campania e Sicilia, dovrebbe essere completato nelle altre regioni entro il 2016.

Quanto alle attività di controllo delle autocertificazioni per esenzioni da reddito e di recupero delle somme non dovute relativamente agli esercizi pregressi, attraverso il Sistema Tessera Sanitaria, sono stati elaborati i controlli relativi al 2011 e al 2012 e sono in corso quelli relativi al 2013-2014. I Tavoli di monitoraggio hanno richiesto alle regioni un aggiornamento dello stato di avanzamento delle attività. Sulla base dei dati contenuti nell'ultimo Rapporto sul Monitoraggio della spesa sanitaria del Ministero dell'Economia, relativamente al primo biennio per il quale sono disponibili i dati, gli esiti negativi riguardano il 27 per cento delle autocertificazioni, con un impatto tuttavia limitato (circa il 4 per cento) delle prestazioni in esenzione per reddito a carico del sistema sanitario.

Le misure di controllo della spesa

18. Il miglioramento complessivo della gestione sanitaria e il riassorbimento di eccessi di spesa (ancorché non producenti disavanzi e squilibri strutturali) sono stati resi possibili anche grazie a numerosi provvedimenti adottati nel quinquennio: tetti di spesa accompagnati da meccanismi di responsabilizzazione dei fornitori (*payback*), rinegoziazione delle condizioni di fornitura (che incidono su prezzi e quantità); individuazione di prezzi di riferimento (calcolati sulla base di complesse metodologie) su cui vincolare gli acquisti; centralizzazione delle procedure di selezione dei committenti attraverso il ricorso a centrali regionali o nazionali e, più di recente, prevedendo l'istituzione delle figure degli aggregatori della domanda.

L'esame della dinamica delle principali voci di spesa evidenzia un risultato in miglioramento che, pur concentrandosi sulle regioni in Piano di rientro (che nel periodo conseguono una flessione di oltre 2 punti percentuali), presentano variazioni medie annue inferiori al mezzo punto percentuale anche in quelle non in Piano.

Ma i dati mettono in evidenza anche il persistere e, in certa misura, l'aggravarsi della dinamica della spesa di alcune voci di costo. Le misure assunte non sembrano aver avuto finora, infatti, egual fortuna su alcune voci specifiche. Si tratta in particolare degli

acquisti di beni sanitari e di beni e servizi non sanitari, nonché della spesa per assistenza specialistica, soprattutto per quella acquistata da privati.

Il confronto tra i risultati economici del 2008 e del 2014 consente di dare a tale variazione un dettaglio ulteriore: sono gli acquisti di beni sanitari a conoscere nel periodo l'aumento maggiore (+25 per cento) a livello nazionale. Una variazione ancora maggiore (poco meno del 30 per cento in media) nelle regioni in Piano di rientro, con punte superiori in quelle, sia a statuto ordinario che speciale, del Mezzogiorno. Un andamento da ricondurre soprattutto ai prodotti farmaceutici ed emoderivati, cresciuti di poco meno del 50 per cento nel periodo. Per i dispositivi medici, la modifica dei modelli di rilevazione non consente un confronto immediato.

Nel periodo sono, invece, in forte calo gli acquisti di beni non sanitari (-31,7 per cento). Una variazione che interessa con intensità diverse tutti i prodotti e tutte le ripartizioni territoriali, anche se con maggior intensità le regioni non in Piano e del Nord.

In crescita la variazione dei servizi non sanitari (+15,4 per cento), che in questo caso è più netta nelle regioni non in Piano e del Centro. Di particolare rilievo l'aumento dei costi di utenze elettriche e riscaldamento. Su tali voci, dove maggiore dovrebbe risultare il vantaggio del ricorso ad acquisti standardizzati, sembra aver fatto premio la variazione in crescita degli importi tariffari.

In aumento di poco meno del 22 per cento anche gli acquisti per assistenza specialistica ambulatoriale. Una variazione che presenta valori superiori alla media nelle regioni non in Piano del Nord (sia ordinarie che speciali).

La spesa farmaceutica nel 2015

19. I risultati del monitoraggio della spesa farmaceutica relativi ai primi undici mesi dell'anno (l'anticipazione dei tempi di definizione del Rapporto non consente di dar conto dei risultati del monitoraggio annuale), confermano quanto messo in evidenza nell'esame dell'ultimo quinquennio, arricchendo l'analisi di nuovi elementi¹². L'accelerazione degli acquisti di farmaci da parte delle strutture pubbliche (sia come spese ospedaliere che in distribuzione diretta) non sembra più trovare compensazione nei risparmi nella componente netta, mentre permangono incertezze sull'operare del *payback* per il quale tarda a trovare soluzione la vertenza aperta con i produttori.

¹² La lettura dei dati relativi alla spesa farmaceutica territoriale e ospedaliera è condotta dal 2013 sulla base di quanto previsto dal DL 95/2012 e del DL 69/2013. Il DL 95/2012 ha modificato la composizione della spesa farmaceutica territoriale soggetta al tetto, prevedendo l'esclusione da tale aggregato degli importi corrisposti dal cittadino per l'acquisto di farmaci ad un prezzo diverso dal prezzo massimo di rimborso stabilito dall'AIFA. A fronte di tale modifica, il tetto è stato rideterminato all'11,35 per cento del FSN. E' stata inoltre aggiornata la procedura in caso di ripiano dello sfondamento del tetto di spesa, prevedendo che gli eventuali importi siano assegnati alle regioni, per il 25 per cento, in proporzione allo sfioramento del tetto registrato nelle singole regioni e, per il residuo 75 per cento, in base alla quota di accesso delle singole regioni al riparto della quota indistinta delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale. Il provvedimento ha introdotto anche alcune modifiche alle misure per il governo della spesa per l'assistenza farmaceutica ospedaliera. Dal 2013 il limite alla spesa è rideterminato nella misura del 3,5 per cento e il tetto è calcolato al netto della spesa per i farmaci di classe A in distribuzione diretta e distribuzione per conto, nonché al netto della spesa per i vaccini, per i medicinali di cui alle lettere c) e c -bis) dell'articolo 8, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 e successive modificazioni, per le preparazioni magistrali e officinali effettuate nelle farmacie ospedaliere, per i medicinali esteri e per i plasma derivati di produzione regionale. Inoltre, la spesa è calcolata al netto di ogni *payback* versato dalle aziende farmaceutiche.

TAVOLA 11

IL MONITORAGGIO DELLA SPESA FARMACEUTICA TERRITORIALE NEL 2015

REGIONE (2015 gen-nov)	FSN Gen- Nov 2015	Tetto 11,35%	Netta	Quota prezzo di riferimento	Ticket	Diretta	Pay back al netto convenzio nata di fascia A	Territoriale	Scostamento assoluto	Incidenza su FSR
	O	A	B	C	D	E	F	G=B+D+E-F	H=G-B	I=G/A*100
milioni di euro										
PIEMONTE	7.443,3	844,8	558,6	61,7	7,3	254,4	20,4	799,8	-45,0	10,7
V. AOSTA	209,7	23,8	15,7	1,5	0,0	5,8	1,0	20,5	-3,3	9,8
LOMBARDIA	16.464,6	1.868,7	1.235,2	119,3	123,3	506,7	77,3	1.787,9	-80,8	10,9
BOLZANO	822,5	93,4	43,7	4,8	4,0	25,4	1,9	71,2	-22,1	8,7
TRENTO	865,0	98,2	57,9	5,3	1,4	25,3	1,7	82,9	-15,2	9,6
VENETO	8.106,3	920,1	516,1	59,9	58,6	265,7	25,7	814,7	-105,3	10,1
FRIULI	2.045,9	232,2	162,3	16,4	0,0	71,5	6,0	227,8	-4,4	11,1
LIGURIA	2.747,7	311,9	199,0	23,1	16,2	107,6	12,4	310,4	-1,4	11,3
E. ROMAGNA	7.432,7	843,6	471,9	56,1	13,3	308,0	33,1	760,2	-83,4	10,2
TOSCANA	6.325,5	717,9	430,2	51,1	12,0	267,9	29,8	680,3	-37,7	10,8
UMBRIA	1.508,1	171,2	118,6	14,8	1,9	50,6	3,2	167,9	-3,3	11,1
MARCHE	2.596,6	294,7	221,3	25,8	0,0	99,4	9,1	311,6	16,8	12,0
LAZIO	9.633,3	1.093,4	829,8	108,2	38,3	383,7	39,7	1.212,1	118,7	12,6
ABRUZZO	2.211,2	251,0	205,9	22,7	8,0	74,7	7,2	281,4	30,5	12,7
MOLISE	524,4	59,5	41,8	5,6	2,8	20,8	1,6	63,8	4,3	12,2
CAMPANIA	9.349,7	1.061,2	791,4	104,0	70,7	422,8	43,1	1.241,9	180,7	13,3
PUGLIA	6.661,4	756,1	591,4	73,7	45,2	321,9	47,5	911,0	155,0	13,7
BASILICATA	952,0	108,0	73,6	9,6	5,8	41,2	4,0	116,6	8,5	12,2
CALABRIA	3.238,5	367,6	291,0	35,6	11,6	140,2	13,5	429,4	61,8	13,3
SICILIA	8.192,5	929,8	649,5	86,5	56,9	273,9	27,2	953,0	23,2	11,6
SARDEGNA	2.703,8	306,9	261,2	25,9	0,0	147,4	11,7	396,8	90,0	14,7
Totale	100.034,4	11.353,9	7.766,2	911,6	477,3	3.815,2	417,2	11.641,4	287,5	11,6
Regioni P dR	47.254,2	5.363,4	3.959,5	498,1	240,8	1.892,5	200,3	5.892,5	529,2	12,5
Regioni non P dR	52.780,2	5.990,6	3.806,7	413,5	236,5	1.922,6	216,9	5.748,9	-241,7	10,9
Rso	85.195,0	9.669,6	6.576,0	771,2	415,0	3.265,7	367,7	9.889,0	219,4	11,6
Rso Nord	42.194,4	4.789,1	2.980,9	320,1	218,7	1.442,5	169,0	4.473,1	-316,0	10,6
Rso Centro	20.063,5	2.277,2	1.599,9	199,9	52,2	801,5	81,8	2.371,8	94,6	11,8
Rso Sud	22.937,1	2.603,4	1.995,2	251,2	144,1	1.021,7	116,9	3.044,1	440,8	13,3
Rss	14.839,4	1.684,3	1.190,2	140,4	62,3	549,4	49,5	1.752,4	68,1	11,8
Rss Nord	3.943,1	447,5	279,6	27,9	5,4	128,1	10,6	402,5	-45,0	10,2
Rss Sud	10.896,3	1.236,7	910,6	112,5	56,9	421,4	38,9	1.349,9	113,1	12,4

SEGUE TAVOLA 11

REGIONE (2015 gen-nov)	var. territoriale	territoriale pro capite	var. spesa netta	netta pro capite	var. diretta	diretta pro capite	var. diretta lorda	fondo farmaci innovativi
2015/2014								
PIEMONTE	2,3	176	-3,1	123	22,6	56	33,7	22,9
V. AOSTA	-0,2	158	-3,1	121	25,1	45	41,9	0,8
LOMBARDIA	8,1	179	2,8	124	45,3	51	70,4	87,5
BOLZANO	8,6	141	0,0	87	34,8	50	47,7	2,4
TRENTO	7,5	156	-3,1	109	36,4	48	50,5	2,6
VENETO	2,9	165	-3,0	105	25,8	54	39,7	29,5
FRIULI	5,1	181	-1,7	129	30,3	57	43,4	7,2
LIGURIA	2,5	186	-2,4	119	23,8	64	37,9	12,2
E. ROMAGNA	6,5	168	-2,3	105	35,1	68	53,1	41,0
TOSCANA	0,2	177	-1,4	112	10,6	70	24,1	32,8
UMBRIA	3,6	183	0,6	129	13,6	55	21,2	3,4
MARCHE	4,4	197	-0,4	140	23,4	63	35,6	9,8
LAZIO	2,9	208	-1,5	142	24,0	66	36,8	39,5
ABRUZZO	4,2	209	0,4	153	24,1	56	38,0	8,4
MOLISE	5,1	200	-0,6	131	26,5	65	38,7	2,0
CAMPANIA	6,1	219	-1,0	140	35,3	75	53,3	56,2
PUGLIA	6,2	226	-1,1	147	39,0	80	55,7	38,6
BASILICATA	7,4	202	0,1	127	33,9	71	51,1	5,3
CALABRIA	3,2	220	-2,2	149	24,5	72	33,4	10,1
SICILIA	-1,5	190	-6,2	130	19,4	55	32,6	30,4
SARDEGNA	5,7	238	-0,1	157	22,6	89	35,6	15,6
Totale	4,2	192	-1,3	128	28,5	63	43,9	458,3
Regioni P dR	3,3	205	-2,3	138	27,9	66	42,0	208,1
Regioni non P dR	5,2	179	-0,3	119	29,0	60	45,8	250,2
Rso	4,7	191	-0,9	127	29,4	63,2	45,2	399,4
Rso Nord	5,4	175	-0,6	116	33,3	56,3	51,1	193,2
Rso Centro	2,4	195	-1,2	131	18,4	65,8	31,1	85,6
Rso Sud	5,6	219	-1,0	144	33,7	73,6	49,5	120,6
Rss	1,7	193	-3,9	131	23,0	60,4	36,2	59,0
Rss Nord	5,9	166	-1,8	115	32,1	52,8	45,5	13,0
Rss Sud	0,5	202	-4,5	136	20,5	63,1	33,6	45,9

I confronti con il 2014 sono basati sempre sui primi 11 mesi dello scorso esercizio.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati AIFA

L'aumento della spesa per prodotti innovativi (solo in parte coperta dal fondo a tal fine stanziato) è alla base degli aumenti più consistenti¹³.

¹³ Le Legge di stabilità per il 2016 (articolo 1 commi 702 e 703) ha riproposto l'articolo 2 del DL179/2015. Le misure sono state rese necessarie dall'annullamento, da parte del TAR Lazio, delle determinazioni AIFA che definivano il procedimento finalizzato al ripiano della spesa farmaceutica territoriale ed ospedaliera per il 2013. Nelle more della conclusione da parte dell'AIFA delle procedure di ripiano dello sfioramento per il 2013 e il 2014, si garantiscono gli equilibri di finanza pubblica attraverso una procedura che consente alle regioni di iscrivere nei bilanci 2015, a titolo di ripiano per ciascuno degli anni 2013 e 2014, le somme indicate nella tabella allegata alla disposizione in esame, nella misura del 90 per cento e al netto degli importi già contabilizzati. E' disciplinata le modalità di conguaglio e le relative regolazioni contabili che le regioni dovranno adottare, a conclusione delle procedure di ripiano da parte dell'AIFA, ove si verifichi una differenza tra l'importo iscritto nei bilanci 2015 e quello risultante dalle determinazioni AIFA.

TAVOLA 12

IL MONITORAGGIO DELLA SPESA FARMACEUTICA OSPEDALIERA NEL 2015

(milioni di euro)

REGIONE	FSN Gen-Nov 2015	Tetto 3,5%	Spesa tracciabilità [^]	Distribuzione diretta di fascia A [^]	Spesa medicinali fascia C e C bis	Pay-back	Spesa Ospedaliera	Scostamento assoluto	% sul FSN	var 15/14
			A	B	C	D	E=A-B-C-D			
PIEMONTE	7.641,4	267,4	653,6	254,4	32,8	7,9	358,4	91,0	4,7	2,4
V. AOSTA	215,3	7,5	16,2	5,8	1,1	0,2	9,0	1,5	4,2	29,1
LOMBARDIA	16.902,9	591,6	1.384,0	506,7	60,9	17,1	799,2	207,6	4,7	18,5
BOLZANO	844,4	29,6	71,6	25,4	5,5	0,7	40,0	10,4	4,7	7,4
TRENTO	888,0	31,1	58,5	25,3	3,6	0,8	28,8	-2,3	3,2	-0,7
VENETO	8.322,1	291,3	688,7	265,7	40,3	8,5	374,2	82,9	4,5	6,2
FRIULI	2.100,4	73,5	183,7	71,5	11,1	2,5	98,6	25,0	4,7	1,4
LIGURIA	2.820,8	98,7	276,6	107,6	14,2	3,0	151,8	53,1	5,4	12,9
E. ROMAGNA	7.630,5	267,1	749,1	308,0	47,1	8,3	385,7	118,6	5,1	7,1
TOSCANA	6.493,9	227,3	752,9	267,9	30,6	8,1	446,3	219,0	6,9	28,6
UMBRIA	1.548,2	54,2	146,0	50,6	8,0	1,7	85,7	31,5	5,5	10,7
MARCHE	2.665,7	93,3	257,1	99,4	16,0	3,2	138,4	45,1	5,2	9,6
LAZIO	9.889,8	346,1	889,4	383,7	24,5	9,0	472,2	126,0	4,8	13,6
ABRUZZO	2.270,1	79,5	212,1	74,7	9,9	2,4	125,1	45,7	5,5	17,7
MOLISE	538,4	18,8	48,0	20,8	2,0	0,5	24,8	5,9	4,6	7,3
CAMPANIA	9.598,6	335,9	944,6	422,8	26,2	9,6	486,0	150,0	5,1	18,4
PUGLIA	6.838,8	239,4	745,6	321,9	27,4	7,4	388,8	149,5	5,7	3,8
BASILICATA	977,3	34,2	97,8	41,2	4,8	1,1	50,6	16,4	5,2	11,6
CALABRIA	3.324,7	116,4	319,0	140,2	11,2	2,7	164,9	48,6	5,0	21,7
SICILIA	8.410,6	294,4	707,6	273,9	26,2	6,7	400,7	106,4	4,8	19,5
SARDEGNA	2.775,8	97,2	329,7	147,4	13,1	3,1	166,1	69,0	6,0	15,3
Totale	102.697,5	3.594,4	9.531,7	3.815,2	416,7	104,4	5.195,5	1.601,1	5,1	13,4
Regioni PdR	48.512,2	1.697,9	4.519,8	1.892,5	160,2	46,1	2.421,0	723,1	5,0	12,5
Regioni non PdR	54.185,3	1.896,5	5.011,8	1.922,6	256,5	58,3	2.774,5	878,0	5,1	14,1
Rso	87.463,1	3.061,2	8.164,3	3.265,7	356,0	90,3	4.452,2	1.391,0	5,1	13,2
Rso Nord	43.317,7	1.516,1	3.751,9	1.442,5	195,3	44,8	2.069,3	553,2	4,8	10,6
Rso Centro	20.597,6	720,9	2.045,3	801,5	79,2	22,0	1.142,6	421,7	5,5	18,2
Rso Sud	23.547,8	824,2	2.367,1	1.021,7	81,5	23,6	1.240,3	416,1	5,3	13,2
Rss	15.234,4	533,2	1.367,3	549,4	60,6	14,0	743,3	210,1	4,9	14,4
Rss Nord	4.048,0	141,7	330,1	128,1	21,4	4,2	176,4	34,7	4,4	3,5
Rss Sud	11.186,4	391,5	1.037,3	421,4	39,2	9,8	566,9	175,4	5,1	18,2

I confronti con il 2014 sono basati sempre sui primi 11 mesi dello scorso esercizio.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati AIFA

Nel 2015 la spesa farmaceutica territoriale è risultata nel complesso superiore al tetto previsto: l'11,6 contro l'11,35 per cento del finanziamento del SSN. Si tratta di 11 regioni: oltre a tutte quelle in Piano di rientro (ad eccezione del Piemonte) che superano il limite per poco meno di 530 milioni, le Marche (per importi limitati) e la Sardegna.

I dati del monitoraggio offrono alcuni spunti ulteriori. La spesa territoriale complessiva cresce nel 2015 di oltre il 4 per cento e sono le regioni non in Piano che presentano l'incremento maggiore (in media del 5,2 per cento). Sul risultato complessivo incide la sensibile crescita della spesa diretta (+28,5 per cento al netto del fondo per i farmaci innovativi) che rappresenta ormai, in media, un terzo della spesa territoriale, con due regioni (la Toscana e l'Emilia) al 40 per cento.

Sono solo le regioni in Piano che continuano a registrare una contrazione della spesa netta (-2,3 per cento), particolarmente rilevante in Sicilia (-6,5 per cento).

E' la farmaceutica ospedaliera che presenta nell'anno gli andamenti più pronunciati rispetto al tetto previsto, accentuando gli squilibri già evidenziati.

Essa raggiunge il 5,1 per cento del finanziamento contro il 3,5 per cento obiettivo: 5,2 miliardi rispetto al valore obiettivo di 3,6 miliardi (corrispondente al 3,5 per cento del finanziamento del 2015 per i primi 11 mesi dell'anno). Superiore al 6 per cento la spesa in Toscana e in Sardegna. Solo la provincia di Trento, quest'anno, si mantiene entro il limite.

A prescindere dal rispetto dei tetti di spesa, l'aumento rispetto al 2014 è di circa il 13,4 per cento, ma con andamenti differenziati tra regioni. Superiori al 15 per cento gli aumenti registrati in 5 regioni: Valle d'Aosta (+29,1), Lombardia (+18,5), Liguria (+12,9), Toscana (+28,6), Campania (+18,4) e Calabria (+21,7). Particolari i risultati registrati da un lato in Friuli, l'unica regione che registra una flessione della spesa, e in Veneto, Molise e Puglia che si mantengono sui livelli dell'esercizio 2014.

I dispositivi medici

21. Il consumo di dispositivi medici sta crescendo in misura significativa. Anche quest'anno la spesa eccede l'obiettivo.

TAVOLA 13

IL TETTO ALLA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2015¹⁴

(migliaia di euro)

regioni	FSN Gen-Dic 2015	Dispositivi medici (**)	Tetto (4,4%)	scostamento
	A	B	C=A*4,4%	D=B-C
Piemonte	8.085.695	457.254	355.771	101.483
Valle d'Aosta	228.564	12.885	10.057	2.828
Lombardia	17.873.197	780.792	786.421	-5.629
P.A. di Bolzano	891.620	59.922	39.231	20.691
P.A. di Trento	939.052	68.855	41.318	27.537
Veneto	8.815.454	506.221	387.880	118.341
Friuli V.G.	2.218.548	159.525	97.616	61.909
Liguria	3.070.516	161.223	135.103	26.120
Emilia Romagna	8.065.960	437.539	354.902	82.637
Toscana	6.876.120	491.755	302.549	189.206
Umbria	1.649.060	119.593	72.559	47.034
Marche	2.843.545	188.168	125.116	63.052
Lazio	10.471.150	464.303	460.731	3.572
Abruzzo	2.415.553	183.257	106.284	76.973
Molise	607.608	34.112	26.735	7.377
Campania	10.293.079	404.565	452.895	-48.330
Puglia	7.263.809	450.173	319.608	130.565
Basilicata	1.055.841	49.241	46.457	2.784
Calabria	3.534.878	129.275	155.535	-26.260
Sicilia	8.954.233	401.067	393.986	7.081
Sardegna	2.939.854	197.847	129.354	68.493
Italia	109.093.337	5.757.572	4.800.107	957.465

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

¹⁴ Gli interventi normativi in materia di contenimento e razionalizzazione della spesa sanitaria, hanno interessato anche i dispositivi medici. L'articolo 17 del DL 98/2011 ha previsto per i dispositivi medici un tetto di spesa, fissandolo inizialmente al 5,2 per cento del livello del finanziamento a carico dello Stato. Il DL 95/2012 e la Legge di stabilità per il 2013 hanno poi ridefinito ulteriormente il predetto tetto, fissandolo al 4,8 per cento per il 2013 e, a decorrere dal 2014, al valore del 4,4 per cento. Nel 2015 l'indicazione del tetto ha significato a livello nazionale mentre la ripartizione a livello regionale è rimessa ad un apposito accordo da assumere in sede di Conferenza Stato Regioni

I dati di preconsuntivo del 2015 confermano tale tendenza già evidenziata negli scorsi anni. Nel 2015 il superamento del tetto era stato di circa il 20 per cento (il 15 per cento nel 2014).

I dati relativi alla spesa per dispositivi impiantabili attivi e diagnostici in vitro, tratti dal modello CE del 4° trimestre, indicano nel 2015 una crescita dell'1,5 per cento (i consuntivi del 2014 avevano confermato la crescita dell'2,1 per cento rispetto al 2013), per importi dunque più contenuti rispetto a quanto emergeva dal monitoraggio relativo al primo semestre dell'anno (+4 per cento).

Come nel 2014, diversi sono gli andamenti per area territoriale: nelle regioni in Piano di rientro si osserva una seppur lieve contrazione degli importi complessivi, mentre nelle altre regioni l'aumento è di poco inferiore al 3 per cento. Un crescita che si concentra nelle regioni a statuto speciali sia del Nord che del Mezzogiorno.

TAVOLA 14

LA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2015

(migliaia di euro)

REGIONE	2015				2014				var 2015/2014			
	B.1.A.3) Dispositivi medici	B.1.A.3.1) Dispositivi medici	B.1.A.3.2) Dispositivi medici impiantabili attivi	B.1.A.3.3) Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD)	B.1.A.3) Dispositivi medici	B.1.A.3.1) Dispositivi medici	B.1.A.3.2) Dispositivi medici impiantabili attivi	B.1.A.3.3) Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD)	B.1.A.3) 3)	B.1.A.3.1) 3.1)	B.1.A.3.2) 3.2)	B.1.A.3.3) 3.3)
PIEMONTE	457.254	306.518	36.717	114.019	447.075	296.817	36.084	114.174	2,3	3,3	1,8	-0,1
VALLE D'AOSTA	12.885	7.962	1.021	3.902	12.602	7.411	1.086	4.105	2,2	7,4	-6,0	-4,9
LOMBARDIA	780.792	544.587	69.987	166.218	784.932	536.677	81.750	166.505	-0,5	1,5	-14,4	-0,2
P.A. BOLZANO	59.922	43.594	2.865	13.463	58.803	42.219	2.803	13.781	1,9	3,3	2,2	-2,3
P.A. TRENTO	68.855	50.800	3.000	15.055	52.642	52.642			30,8	-3,5		
VENETO	506.221	367.027	42.758	96.436	497.107	352.949	42.933	101.225	1,8	4,0	-0,4	-4,7
F.V. GIULIA	159.525	110.161	10.216	39.148	160.697	111.668	9.944	39.085	-0,7	-1,3	2,7	0,2
LIGURIA	161.223	102.372	6.399	52.452	156.034	97.117	6.594	52.323	3,3	5,4	-3,0	0,2
EMILIA ROMAGNA	437.539	335.669	25.973	75.897	443.336	339.432	25.564	78.340	-1,3	-1,1	1,6	-3,1
TOSCANA	491.755	336.776	50.164	104.815	449.025	321.227	41.962	85.836	9,5	4,8	19,5	22,1
UMBRIA	119.593	83.678	7.057	28.858	116.753	81.808	5.990	28.955	2,4	2,3	17,8	-0,3
MARCHE	188.168	132.929	10.485	44.754	190.188	134.047	10.508	45.633	-1,1	-0,8	-0,2	-1,9
LAZIO	464.303	320.428	25.363	118.512	492.780	341.542	30.215	121.023	-5,8	-6,2	-16,1	-2,1
ABRUZZO	183.257	129.201	12.713	41.343	173.637	117.555	6.966	49.116	5,5	9,9	82,5	-15,8
MOLISE	34.112	20.054	2.440	11.618	38.423	23.516	2.220	12.687	-11,2	-14,7	9,9	-8,4
CAMPANIA	404.565	253.923	61.235	89.407	396.465	257.547	59.118	79.800	2,0	-1,4	3,6	12,0
PUGLIA	450.173	259.240	55.954	134.979	458.374	269.128	58.158	131.088	-1,8	-3,7	-3,8	3,0
BASILICATA	49.241	26.819	14.975	7.447	50.531	26.821	16.282	7.428	-2,6	0,0	-8,0	0,3
CALABRIA	129.275	77.057	22.577	29.641	121.363	77.289	22.650	21.424	6,5	-0,3	-0,3	38,4
SICILIA	401.067	270.352	40.088	90.627	401.957	264.222	44.679	93.056	-0,2	2,3	-10,3	-2,6
SARDEGNA	197.847	142.354	13.873	41.620	171.377	132.773	9.012	29.592	15,4	7,2	53,9	40,6
Totale	5.757.572	3.921.501	515.860	1.320.211	5.674.101	3.884.407	514.518	1.275.176	1,5	1,0	0,3	3,5
Regioni in PDR	2.524.006	1.636.773	257.087	630.146	2.530.074	1.647.616	260.090	622.368	-0,2	-0,7	-1,2	1,2
altre Regioni	3.233.566	2.284.728	258.773	690.065	3.144.027	2.236.791	254.428	652.808	2,8	2,1	1,7	5,7
Rso	4.857.471	3.296.278	444.797	1.116.396	4.816.023	3.273.472	446.994	1.095.557	0,9	0,7	-0,5	1,9
Rso Nord	2.343.029	1.656.173	181.834	505.022	2.328.484	1.622.992	192.925	512.567	0,6	2,0	-5,7	-1,5
Rso Centro	1.263.819	873.811	93.069	296.939	1.248.746	878.624	88.675	281.447	1,2	-0,5	5,0	5,5
Rso Sud	1.250.623	766.294	169.894	314.435	1.238.793	771.856	165.394	301.543	1,0	-0,7	2,7	4,3
Rss	900.101	625.223	71.063	203.815	858.078	610.935	67.524	179.619	4,9	2,3	5,2	13,5
Rss Nord	301.187	212.517	17.102	71.568	284.744	213.940	13.833	56.971	5,8	-0,7	23,6	25,6
Rss Sud	598.914	412.706	53.961	132.247	573.334	396.995	53.691	122.648	4,5	4,0	0,5	7,8

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Il mercato dei dispositivi ha caratteristiche che ne rendono più difficile la regolazione. Nella categoria sono, infatti, compresi prodotti altamente differenziati: articoli semplici e di uso quotidiano e strumenti o apparecchiature il cui contenuto tecnologico è particolarmente alto. L'elevata eterogeneità dei prodotti, la rapida obsolescenza, i diversi livelli di complessità tecnologica e la variabilità degli impieghi clinici, spesso strettamente correlata anche all'abilità e all'esperienza degli utilizzatori, rendono più complesso individuare interventi finalizzati alla loro introduzione, diffusione e valutazione e al governo della spesa.

Fondamentale per garantire la qualità dell'assistenza sanitaria, la sicurezza e l'appropriatezza d'uso dei dispositivi medici (attraverso la conoscenza dell'impatto clinico, tecnico ed economico dell'utilizzo degli stessi) e più in generale delle tecnologie è la realizzazione del sistema Banca dati e Repertorio dei dispositivi medici istituito nel 2007.

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

Si tratta di un processo ancora in corso che rende difficile l'implementazione sia di meccanismi di *payback* per il settore, sia l'individuazione di strutture di prezzi di riferimento per le amministrazioni. La scelta di orientare la selezione dei fornitori su criteri di risparmio stringenti ha comportato l'emersione di crescenti criticità sulla adeguatezza delle forniture.

Le misure più recenti per gli acquisti di beni e servizi

21. A fronte dei fenomeni su cui ci si è finora soffermati si è intensificato, nell'anno, lo sforzo di mettere a disposizione delle aziende e degli operatori del settore sanitario strumenti volti a ridurre l'incidenza dei costi di beni e servizi, spingere ad un più appropriato utilizzo delle risorse e riassorbire differenze poco giustificabili nei costi di tali forniture. Da un lato, misure che intervengono sui contratti in essere e, dall'altro, interventi diretti a modificare le modalità di acquisto con l'obiettivo di razionalizzare e ridurre i costi connessi ad un eccessivo numero di soggetti acquirenti per la PA.

Si tratta, nel primo caso, delle misure disposte con il DL n. 78 del 2015 a sostegno delle amministrazioni interessate dalla riduzione di 2.352 milioni del livello del finanziamento del SSN a decorrere dal 2015. Tali interventi rafforzano quelli precedentemente introdotti ad opera dell'art. 17 del decreto-legge n. 98 del 2011 e dell'art. 15 del decreto-legge n. 95 del 2012 (c.d. *Spending Review*)¹⁵ e, per quanto riguarda la farmaceutica, dal decreto-legge n. 158 del 2012 (c.d. Decreto Balduzzi).

¹⁵ La *spending review* in sanità introdotta dall'articolo 15, comma 22, del decreto-legge n. 95/2012 quantificava la riduzione del livello del fabbisogno del servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento, conseguente agli interventi operati dal complesso delle disposizioni di cui allo stesso art. 15, in 900 milioni per il 2012, 1.800 milioni per il 2013, 2.000 milioni per il 2014 e 2.100 milioni a decorrere dal 2015.

Con il DL n. 78 del 2015 restano in vigore gli interventi precedentemente disposti, ma vengono rafforzate alcune misure con l'obiettivo di conseguire ulteriori risparmi. Se l'art. 15 del decreto-legge n. 95 del 2012 imponeva una riduzione degli importi e delle prestazioni a questi collegate, contenute nei contratti in essere di appalto di servizi e di fornitura di beni e servizi stipulati da aziende ed enti del SSN, nella misura del 5 per cento per il 2012 e del 10 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2013, il DL n. 78 del 2015 impone agli enti del SSN di proporre ai fornitori una rinegoziazione dei contratti in essere che abbia l'effetto di ridurre i prezzi unitari di fornitura e/o i volumi di acquisto, del 5 per cento del valore complessivo. Estende, inoltre, tale misura di risparmio a tutte le tipologie di contratti in essere di beni e servizi, quindi anche alle concessioni di lavori pubblici, alla finanza di progetto, alla locazione finanziaria di opere pubbliche e al contratto di disponibilità. In caso di mancato accordo con i fornitori, gli enti del SSN hanno diritto di recedere dal contratto, in deroga all'articolo 1671 del codice civile, senza alcun onere a loro carico. Al fine di assicurare comunque la disponibilità dei beni e servizi indispensabili per garantire l'attività gestionale e assistenziale, nelle more dell'espletamento delle gare indette in sede centralizzata o aziendale, gli enti del SSN possono stipulare nuovi contratti accedendo a convenzioni-quadro, anche di altre regioni, o tramite affidamento diretto a condizioni più convenienti in ampliamento di contratto stipulato, mediante gare di appalto o forniture, da aziende sanitarie della stessa o di altre regioni o da altre stazioni appaltanti regionali per l'acquisto di beni e servizi.

Il DL n. 78/2015 prevede poi una procedura di rinegoziazione anche per i contratti per i dispositivi medici, senza tuttavia fissare una misura di riduzione. Per tale tipo di bene si conferma al 4,4 per cento il tetto di spesa a livello nazionale, mentre i tetti di spesa per le singole regioni dovevano essere definiti entro il 15 settembre con accordo in Conferenza Stato-Regioni, tenendo conto delle differenze che esistono tra sistemi sanitari regionali in termini di produzione diretta dei servizi sanitari vs. produzione del privato accreditato. I tetti regionali dovranno poi essere aggiornati con cadenza biennale.

Un più ampio intervento sulle scelte di acquisto dei soggetti operanti nel settore sanitario è da ricondurre all'attuazione di quanto disposto, già nella primavera del 2014, con il DL 66. Con un notevole ritardo rispetto alle previsioni, solo a fine 2015 è stato approvato in Conferenza Stato Regioni il provvedimento con il quale vengono fissati i tetti massimi annui negoziabili autonomamente per ogni categoria merceologica da parte degli enti del SSN. Dai farmaci ai vaccini, dai defibrillatori agli *stent* e ai *pace maker*, fino agli aghi e alle siringhe. Ma anche dai servizi di lavanderia fino a quelli per le pulizie e lo smaltimento dei rifiuti; in tutto 19 categorie di beni e servizi, la cui fornitura al di sopra di importi minimi e, in alcuni casi oltre la soglia UE per le gare, dovranno passare attraverso il vaglio dei soggetti aggregatori ed essere acquisiti grazie a procedure che consentano un controllo dei prezzi e il mantenimento di adeguate caratteristiche in termini di qualità¹⁶.

¹⁶ Va ricordato che il decreto-legge n. 95/2012 aveva previsto, a partire dal luglio 2012, la pubblicazione, da parte dell'Osservatorio dei contratti pubblici, attivato presso l'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.A.C.), dell'elaborazione di prezzi di riferimento da mettere a disposizione delle regioni, in particolare delle Centrali regionali per gli acquisti, quali ulteriori strumenti operativi di controllo e razionalizzazione della spesa. Dal luglio 2012, sul sito dell'A.N.A.C., sono state pubblicate le elaborazioni dei prezzi di riferimento relativamente a: principi attivi; dispositivi medici (i prezzi di riferimento relativi ai dispositivi medici sono stati poi annullati dalle sentenze del TAR Lazio numero: 4401/2013; 4586/2013; 4589/2013; 4601/2013; 4602/2013; 4603/2013); servizio di ristorazione; servizio di pulizia; servizio di lavanderia/lavanolo; materiali da guardaroba; prodotti di cancelleria. In caso di significative differenze tra il prezzo di acquisto ed i prezzi di riferimento, è prevista la rinegoziazione dei contratti e la facoltà di recesso senza penali. Successivamente, il decreto-legge n. 95/2012 ha precisato che per "significative differenze" devono intendersi le differenze superiori al 20 per cento rispetto al prezzo di riferimento. Conseguentemente, a legislazione vigente, le

L'obiettivo è quello di aumentare la soglia di spesa pubblica gestita da tali soggetti per garantire la riduzione dei prezzi legata all'aggregazione della domanda, la qualità dei beni e servizi acquistati, l'individuazione di strategie di gare innovative ed anche la riduzione del contenzioso attraverso il vaglio del processo di acquisto da parte delle strutture competenti. L'Anac, i "soggetti aggregatori" e la Consip avranno un ruolo rilevante con le Centrali uniche regionali d'acquisto e dovranno definire le modalità di attuazione con le quali gli enti ricorrono a Consip o agli altri soggetti aggregatori per lo svolgimento delle procedure di acquisto di beni e servizi.

Anche la Legge di stabilità per il 2016, nell'ambito della *spending review*, prevede alcuni interventi volti a potenziare gli strumenti a disposizione delle amministrazioni per migliorare la produttività e l'efficienza della spesa.

Muovono in tale direzione due misure: l'ulteriore centralizzazione delle procedure per l'acquisto di beni e servizi e la conferma del ruolo centrale della Cabina di regia per i dispositivi medici e per la valutazione delle tecnologie.

Per le categorie merceologiche del settore sanitario (individuate con un apposito dPCM previsto dal DL n. 66 del 2014 e basato sulle analisi del Tavolo dei soggetti aggregatori), a prescindere da qualsiasi soglia di importo dei contratti, gli enti sanitari dovranno approvvigionarsi solo attraverso la Consip S.p.A. o le centrali regionali di committenza (e se queste non sono disponibili oppure operative, le centrali di committenza iscritte nell'elenco dei soggetti aggregatori, individuate comunque da quelle regionali). I contratti in essere potranno essere prorogati solo fino alla data di attivazione del contratto aggiudicato dalla centrale di committenza (ulteriori proroghe sarebbero nulle), rischiando altrimenti, anche in questo caso, di incorrere in un illecito disciplinare e in una causa di responsabilità per danno erariale.

Per quanto riguarda i dispositivi medici, si punta sulla Cabina di regia istituita nel marzo scorso in attuazione del Patto per la salute per l'indirizzo, la promozione delle attività, coordinamento, la validazione delle metodologie, la diffusione degli esiti e lo stimolo all'utilizzo delle informazioni al fine di formulare le decisioni sulla dotazione di dispositivi.

Le misure per l'appropriatezza

22. Approntato solo alla fine del 2015 il decreto che, dando attuazione a quanto disposto dal DL n. 78 del 2015 in termini di appropriatezza prescrittiva, riporta le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale a cui sono associate condizioni di erogabilità e indicazioni di appropriatezza prescrittiva.

Le prestazioni erogate al di fuori delle condizioni indicate dal decreto sono a carico dell'assistito. Sono poi previste disposizioni sanzionatorie a carico del medico in caso di prescrizioni non conformi. La tardiva emanazione del decreto ha inciso sulla ridefinizione, già a partire dal 2015, dei tetti di spesa con gli erogatori privati che, in base

Aziende Sanitarie sono tenute a proporre ai fornitori, i cui prezzi contrattuali superano del 20 per cento i prezzi pubblicati dall'Osservatorio dei contratti pubblici o dalle Centrali regionali d'acquisto, una rinegoziazione per portare la differenza al di sotto di tale soglia: in caso di esito negativo della rinegoziazione, entro 30 giorni dalla trasmissione della proposta, le Aziende sanitarie possono recedere dal contratto senza oneri aggiuntivi. Al fine di assicurare comunque la disponibilità dei beni e servizi indispensabili per garantire l'attività gestionale e assistenziale, nelle more dell'espletamento delle gare indette in sede centralizzata o azienda, le Aziende sanitarie possono stipulare nuovi contratti accedendo a convenzioni-quadro anche di altre regioni, o tramite affidamento diretto a condizioni più convenienti in ampliamento di contratto stipulato da altre aziende sanitarie mediante gare di appalto o forniture.

alla norma, doveva comportare una riduzione pari ad almeno l'1 per cento rispetto agli importi del 2014.

Non ancora emanato all'inizio del 2016 il decreto che, in attuazione del comma 8 dell'articolo 9-*quater* del DL n. 78 del 2015, doveva prevedere l'individuazione di criteri di appropriatezza per i ricoveri di riabilitazione ospedaliera, disponendo penalizzazioni tariffarie per quelli non conformi a tali parametri

Con il provvedimento, attualmente al vaglio del Consiglio Superiore della Sanità, si intende promuovere l'efficientamento della qualità dei ricoveri, conseguenti ad un evento acuto o non preceduti da tale evento. Rilevato che, con riferimento ai dati relativi al 2014, è stato stimato inappropriato il 12 per cento dei ricoveri e il 13 per cento delle giornate di degenza, una maggiore appropriatezza consentirebbe la razionalizzazione delle risorse disponibili, con una riduzione della spesa per la riabilitazione ospedaliera di circa 85 milioni di euro.

L'estensione dei Piani di rientro ad aziende ospedaliere e Asl

23. L'esperienza positiva dei Piani di rientro è alla base della proposizione, nella Legge di stabilità, in accordo con le amministrazioni regionali, dello stesso meccanismo per il risanamento e la riqualificazione di strutture di ricovero. Si tratta delle aziende ospedaliere (AO), anche universitarie (AOU), degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e degli altri enti pubblici che forniscono prestazioni di ricovero e cura che si trovano in squilibrio finanziario (con uno scostamento costi/ricavi superiore al 10 per cento) e/o che presentino carenze nella quantità, nella qualità e nell'esito delle cure.

Il provvedimento prevede che tali enti debbano presentare alla regione, entro novanta giorni, un piano di rientro, della durata di un triennio, che consenta di raggiungere l'equilibrio economico-finanziario e patrimoniale e di migliorare la qualità e l'offerta.

La metodologia di valutazione dello scostamento ai fini della verifica della condizione di squilibrio, gli ambiti assistenziali e i parametri di riferimento per l'individuazione di qualità ed esiti delle cure, nonché le linee guida per la preparazione dei Piani di rientro sono affidati ad un decreto del Ministro della salute in corso di predisposizione.

L'ATTUAZIONE DEL NUOVO PATTO DELLA SALUTE

24. Anche nel 2015 le necessità poste dagli equilibri di finanza pubblica, incidendo sul quadro finanziario delineato dal Patto sottoscritto nel luglio 2014, ne hanno reso più complesso il procedere nella fase di attuazione.

Con la Legge di stabilità appena approvata si sono sì vincolate risorse per il finanziamento della revisione dei Lea, ma all'interno di un quadro che ancora vede stringenti vincoli alla spesa. Per altri temi importanti (revisione dei criteri di riparto delle risorse tra le regioni, revisione delle partecipazioni alla spesa, un ripensamento delle esenzioni ...), oltre che una soluzione condivisa, si devono trovare gli spazi finanziari che rendano graduale il processo di aggiustamento.

La revisione dei criteri di riparto dei fondi per la sanità

25. Uno dei punti più rilevanti del nuovo Patto per la Salute è quanto si prevede, all'articolo 1, in termini di revisione dei criteri di riparto del finanziamento al SSN. Si tratta, infatti, di rivedere l'articolo 27 del d.lgs. n. 68 del 2011, valutando i progressi compiuti dalle regioni nel percorso di miglioramento degli standard di qualità e utilizzando nuove modalità di pesature, secondo quanto indicato all'articolo 1, comma 34, della legge n. 662 del 1996: popolazione residente, frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, tassi di mortalità della popolazione, indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari delle regioni ed indicatori epidemiologici territoriali

Su tale terreno si parte da un accordo politico raggiunto tra le Regioni e le Province autonome sul finire del 2013. L'applicazione al riparto 2013 di quanto previsto dal d.lgs. n. 68 del 2011 non ha, infatti, comportato sostanziali cambiamenti alla procedura di definizione dei fabbisogni sanitari regionali vigente in passato. Come osservato più volte dalla Corte, la metodologia individuata ha fatto sì che la popolazione pesata di ciascuna regione sia rimasta il criterio principale per la quantificazione dei fabbisogni sanitari regionali.

L'obiettivo è pervenire all'utilizzo di un set di indicatori tali da valutare i livelli di efficienza e di appropriatezza raggiunti in ciascuna regione, con riferimento ad un aggregato di prestazioni rese all'interno di ciascuno dei tre macrolivelli dell'assistenza. Ciò richiede un sistema di valutazione della qualità delle cure e dell'uniformità dell'assistenza in tutte le regioni, nonché del monitoraggio dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi sanitari (previsto dall'articolo 1, comma 7, del Patto).

Tali valutazioni non potranno non fondarsi su una piena disponibilità dei dati sui flussi informativi sull'assistenza domiciliare, assistenza residenziale, salute mentale, dipendenza patologica e emergenza-urgenza, oltre che su adeguate informazioni sui reali bisogni di salute della popolazione e sui caratteri epidemiologici.

La Legge di stabilità 2015¹⁷, recependo quanto disposto dal Patto, aveva disposto che, a decorrere da tale esercizio i pesi sulla base dei quali operare il riparto delle risorse destinate al SSN fossero definiti, tenendo conto del percorso di miglioramento per il raggiungimento degli standard di qualità, sulla base dei suddetti criteri. Non essendosi tuttavia raggiunta l'Intesa entro il termine del 30 aprile, il riparto per lo scorso esercizio è stato predisposto, in analogia con i due anni precedenti, facendo riferimento alle classi di età. Lo stesso avverrà per il 2016¹⁸, mentre i nuovi criteri dovranno essere applicati a decorrere dall'anno 2017.

La revisione dei criteri e delle modalità di compartecipazione alla spesa

26. Nessun progresso significativo è stato compiuto nel 2015 nella revisione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e delle esenzioni al fine di garantire maggiore equità. Secondo quanto previsto nel Patto, il nuovo sistema deve muovere tenendo conto della condizione economica dell'assistito o del nucleo di appartenenza e, al contempo, assicurare l'invarianza del gettito derivante dalla partecipazione alla spesa a livello nazionale.

¹⁷ Articolo 1, comma 601, della legge n. 190 del 2014.

¹⁸ Intesa Stato Regioni del 2 luglio 2015 (rep. Atti n. 113/CSR).

TAVOLA 15

I PROVENTI PER LE COMPARTICIPAZIONI ALLA SPESA

REGIONE	2015 - (in milioni di euro)						2014 - (in milioni di euro)						variazione %			pro capite 2015 (in euro)		
	Totale partecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	Ticket sulle prestazioni di specialistica ambulatoriale	Ticket sul pronto soccorso	Ticket su altre prestazioni	Totale partecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	Ticket sulle prestazioni di specialistica ambulatoriale	Ticket sul pronto soccorso	Ticket su altre prestazioni	Totale partecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	Totale partecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)
	A+B	A	B=1+2+3	(1)	(2)	(3)	A+B	A	B=1+2+3	(1)	(2)	(3)	A+B	A	B	A+B	A	B
PIEMONTE	195,2	74,3	120,9	120,2	0,4	0,3	214,1	75,1	139,0	135,3	0,9	2,8	-2,0	1,4	-3,8	44,1	16,8	27,3
VALLE D'AOSTA	7,6	1,5	6,1	6,0	0,1	0,0	7,6	1,5	6,1	6,0	0,0	0,0	11,9	8,2	13,0	59,5	12,0	47,5
LOMBARDIA	489,0	258,6	230,4	221,8	8,5	0,0	487,2	253,5	233,7	227,2	6,3	0,2	0,9	2,6	-1,1	48,9	25,9	23,0
P.A. BOLZANO	28,8	9,2	19,6	17,5	1,8	0,3	28,3	9,0	19,3	17,1	1,9	0,3	3,2	4,6	2,6	55,5	17,8	37,7
P. A. TRENTO	27,0	6,4	20,6	17,9	0,9	1,8	21,1	4,3	16,8	15,4	1,1	0,2	-5,6	12,9	-10,2	50,3	12,0	38,3
VENETO	303,5	126,7	176,9	164,4	11,4	1,1	308,3	126,9	181,3	169,6	10,9	0,9	0,4	2,3	-0,9	61,6	25,7	35,9
FRIULI V.G.	61,9	16,7	45,2	42,3	0,6	2,4	61,9	16,2	45,7	40,4	0,4	4,9	1,0	7,5	-1,3	50,4	13,6	36,9
LIGURIA	85,0	42,5	42,6	41,7	0,7	0,2	85,6	42,3	43,3	42,7	0,6	0,0	-0,8	1,0	-2,5	53,7	26,8	26,9
EMILIA ROMAGNA	231,5	71,6	159,9	152,9	7,1	0,0	230,4	69,4	161,0	154,3	6,7	0,0	1,9	6,3	0,0	52,0	16,1	35,9
TOSCANA	202,8	64,6	138,2	135,4	2,6	0,2	202,8	61,1	141,6	139,1	2,2	0,3	1,9	6,9	-0,2	54,0	17,2	36,8
UMBRIA	45,4	16,9	28,5	28,1	0,5	0,0	44,3	16,1	28,2	27,8	0,5	0,0	1,9	8,3	-1,8	50,8	18,9	31,9
MARCHE	68,9	25,9	42,9	42,6	0,3	0,0	69,2	25,0	44,2	43,9	0,3	0,0	0,7	9,1	-4,0	44,4	16,7	27,7
LAZIO	267,5	146,7	120,8	117,0	0,4	3,5	271,4	146,5	124,8	112,0	0,4	12,5	2,0	9,4	-6,2	45,4	24,9	20,5
ABRUZZO	66,6	31,5	35,1	30,9	1,1	3,1	67,0	30,7	36,3	30,1	1,2	5,0	0,7	6,7	-3,7	50,1	23,7	26,4
MOLISE	13,8	9,0	4,9	4,9	0,0	0,0	14,2	9,0	5,2	5,2	0,0	0,0	0,6	2,4	-2,4	44,2	28,6	15,6
CAMPANIA	231,9	181,5	50,4	48,7	0,1	1,5	234,3	179,2	55,1	53,3	0,1	1,7	2,5	5,1	-5,3	39,6	31,0	8,6
PUGLIA	175,3	123,1	52,3	47,4	4,9	0,0	176,3	122,1	54,2	49,5	4,6	0,0	2,4	5,9	-4,8	42,9	30,1	12,8
BASILICATA	24,8	14,5	10,3	10,3	0,0	0,0	24,7	14,1	10,5	10,5	0,0	0,0	2,5	16,2	-13,5	43,0	25,2	17,9
CALABRIA	72,5	48,4	24,1	23,4	0,7	0,0	74,7	47,9	26,8	25,8	1,0	0,0	6,6	6,6	6,4	36,7	24,5	12,2
SICILIA	203,7	158,4	45,3	45,0	0,2	0,0	207,1	161,7	45,4	45,2	0,1	0,0	-2,2	-1,2	-5,5	40,0	31,1	8,9
SARDEGNA	53,8	25,6	28,2	27,4	0,8	0,1	53,1	24,2	28,9	27,9	0,6	0,3	4,8	11,1	-0,5	32,4	15,4	17,0
Totale	2.857,4	1.454,3	1.403,1	1.345,7	43,0	14,4	2.883,5	1.436,1	1.447,4	1.378,3	40,0	29,1	1,1	4,5	-2,2	47,0	23,9	23,1
Regioni piano rientro	1.226,5	772,8	453,7	437,4	7,9	8,4	1.259,2	772,3	486,9	456,3	8,5	22,1	0,9	4,5	-4,4	42,3	26,7	15,7
Altre regioni	1.630,2	680,9	949,4	908,3	35,1	6,0	1.624,3	663,8	960,6	921,9	31,6	7,0	1,1	4,5	-1,1	51,2	21,4	29,8
Regioni Nord	1.429,7	607,6	822,1	784,7	31,4	6,0	1.444,5	598,4	846,1	808,0	28,9	9,2	0,4	3,0	-1,4	51,4	21,9	29,6
RSO	1.304,3	573,7	730,6	701,0	28,1	1,6	1.325,7	567,3	758,3	729,0	25,4	3,9	0,3	2,7	-1,4	51,4	22,6	28,8
RSS	125,4	33,9	91,5	83,7	3,3	4,5	118,8	31,1	87,7	79,0	3,4	5,3	0,9	7,4	-1,4	52,0	14,1	37,9
Regioni Centro	584,6	254,2	330,4	323,0	3,7	3,7	587,6	248,7	338,9	322,8	3,3	12,8	1,8	8,7	-3,1	48,4	21,0	27,3
Regioni Sud	842,4	591,9	250,6	238,0	7,9	4,7	851,4	589,0	262,4	247,5	7,8	7,1	1,6	4,2	-3,8	40,3	28,3	12,0
RSO	584,9	407,9	177,1	165,5	6,9	4,6	591,3	403,1	188,1	174,3	7,1	6,7	2,7	6,0	-3,8	41,3	28,8	12,5
RSS	257,5	184,0	73,5	72,4	1,0	0,1	260,2	185,9	74,3	73,1	0,8	0,4	-0,8	0,4	-3,6	38,1	27,2	10,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute e AIFA

La revisione del sistema deve, quindi, prendere in considerazione diversi aspetti: promuovere la consapevolezza del costo delle prestazioni e, quindi, di favorirne una richiesta più appropriata; garantire un gettito finanziario adeguato per le regioni evitando al contempo che livelli di compartecipazione troppo elevati (specie nella specialistica)

favoriscano lo spostamento dal Servizio Sanitario Nazionale verso strutture sanitarie private, minando la stessa possibilità di garantire livelli di assistenza adeguati¹⁹.

La scelta del Reddito equivalente (RE) per la valutazione della situazione economica dell'assistito, almeno nel breve periodo, dovrebbe renderne più facile l'utilizzo. Esso sarebbe basato sulla somma dei soli redditi prodotti dal nucleo familiare fiscale (non anagrafico), corretta su una scala di equivalenza per tenere conto della numerosità del nucleo, e risultanti presso l'Agenzia delle entrate.

In attesa della revisione del sistema nella tavola che segue si riporta una stima dei proventi incassati nell'anno come compartecipazione alla spesa. Si tratta delle compartecipazioni per le prestazioni specialistiche ambulatoriali e di pronto soccorso nonché di una prima valutazione di quelle sui farmaci²⁰.

Diversi i risultati tra le compartecipazioni: nel caso dei farmaci l'esercizio appena concluso ha messo in evidenza una ulteriore crescita del 4,5 per cento che interessa, ma con intensità diverse, tutte le aree. Flette invece l'importo delle compartecipazioni sulle prestazioni. Una riduzione del 2,2 per cento che raggiunge il 4,4 per cento nelle regioni in Piano di rientro. Si allarga, quindi, ulteriormente la forbice tra il contributo pro capite per la specialistica e il pronto soccorso nelle regioni in Piano rispetto alle altre e, soprattutto, con quelle del Nord.

Il sistema di monitoraggio e la rivisitazione dei Piani di rientro

27. In ottemperanza alle indicazioni previste dal Patto (art. 12, comma 8), nel corso del 2015 il SiVeAS ha definito una procedura di semplificazione delle attività di monitoraggio e affiancamento alle regioni in Piano.

Parallelamente, è stata definita una metodologia volta a semplificare e razionalizzare il monitoraggio degli interventi previsti nei Programmi Operativi, con riferimento agli obiettivi connessi all'erogazione dei livelli di assistenza. Tale metodologia, basata sull'analisi dei dati emersi dalle diverse attività di verifica svolte dai Ministeri affiancanti e dagli organismi di monitoraggio, è volta a rendere le stesse sempre più coerenti tra loro e più efficacemente integrate con i programmi di riorganizzazione e riqualificazione dei SSR.

Tali attività sono state affiancate dall'esame, con ciascuna regione interessata, delle maggiori criticità, selezionando gli obiettivi prioritari, tra quelli già presenti nei Programmi Operativi, atti al superamento delle stesse. A seguito di tali riunioni ciascuna regione ha individuato, sempre nell'ambito dei P.O. vigenti, le azioni e gli indicatori di risultato atti al raggiungimento degli obiettivi selezionati. Tale procedura ha riguardato tutte le regioni in Piano di rientro, ad esclusione del Molise per cui l'art. 1, comma 604, legge n. 190 del 2014 ha previsto un intervento straordinario.

¹⁹ A tal fine, è in discussione l'ipotesi di ancorare la partecipazione al valore tariffario complessivo delle prestazioni contenute nella ricetta (ad esempio il 70 per cento della somma delle tariffe delle prestazioni prescritte), fino ad un tetto massimo modulabile sulla base del RE. Un'ipotesi che sembra offrire maggiori garanzie circa il rischio di trasferimento delle prestazioni dal settore pubblico al privato. Per l'assistenza farmaceutica è allo studio l'ipotesi di applicare una quota fissa per ciascuna confezione di farmaci, di importo variabile al variare del Reddito equivalente. La quota fissa, in misura ulteriormente ridotta, potrebbe applicarsi anche agli esenti per patologia e invalidità.

²⁰ In quest'ultimo caso, i dati relativi ai primi 11 mesi del 2015 di fonte Aifa sono stati "portati" ad anno sulla base dell'ipotesi di invarianza dei comportamenti di consumi del 2014 per l'ultimo mese mancante.

Con la finalità di semplificare e razionalizzare il quadro normativo di riferimento, in attuazione dell'art. 12, comma 9, del Nuovo Patto per la salute, è stata infine effettuata la ricognizione delle disposizioni vigenti in materia di Piani di rientro.

Secondo quanto rilevato dagli Uffici del Ministero della Salute, si evidenzia l'opportunità di iniziative a livello normativo per conferire forza legislativa, e non meramente compilativa, allo strumento “*testo unico*”, consentendo così di cogliere appieno l'occasione di intervenire in senso migliorativo sulla disciplina in vigore, colmando le lacune che essa attualmente presenta (ad es. in tema di “*chiusura*” del piano di rientro e di “*uscita*” dal commissariamento). E' stato pertanto predisposto uno schema di disegno di legge contenente delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia.

Nell'ambito della verifica degli adempimenti e con riferimento a tutte le regioni, in Piano e non, il Comitato Lea ha proseguito nello sviluppo di una metodologia di lavoro che, attraverso l'attività integrata dei rappresentanti regionali e delle amministrazioni centrali in un apposito sottogruppo, è finalizzata a cogliere gli aspetti sostanziali della rispondenza degli impegni regionali previsti da norme o da Accordi/Intese in Conferenza Stato-Regioni e a migliorare la tempistica delle attività relative alla definizione della documentazione. In particolare sono state consolidate alcune verifiche (l'applicazione concreta delle Linee guida di indirizzo alla riabilitazione), alcuni indicatori di efficacia (nel settore emergenza-urgenza) e degli schemi di riferimento utili alla per la programmazione sanitaria (le azioni di prevenzione).

La rete dell'assistenza ospedaliera e l'integrazione ospedale-territorio.

28. Nell'aprile 2015, a seguito dell'Intesa in Conferenza Stato Regioni del 5 agosto 2014²¹ e in attuazione del decreto-legge n. 95 del 2012²², è stato adottato il d.m. n. 70 “Regolamento recante la definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera”. Tale regolamento è di particolare rilevanza perché avvia il processo di riassetto strutturale e di qualificazione della rete assistenziale ospedaliera che, insieme al rilancio degli interventi di prevenzione primaria e secondaria e al potenziamento delle cure primarie territoriali, costituisce una fondamentale linea programmatica di cui il SSN si è dotato per affrontare le sfide assistenziali dei prossimi anni.

Nell'ambito del complessivo riordino e riqualificazione della rete ospedaliera, il d.m. n. 70 del 2015, prevede la riduzione dell'eccessiva parcellizzazione dell'offerta delle prestazioni da parte sia delle strutture pubbliche che private. In particolare, per le strutture private con numero di posti letto inferiore a 60, esso definisce le regole e le soglie di accreditabilità e sottoscrivibilità degli accordi contrattuali secondo le quali le strutture private possono erogare prestazioni polispecialistiche e monospecialistiche.

A tal fine è stata effettuata con le Regioni e P.A. una istruttoria che ha condotto ad una ricognizione delle strutture private accreditate con meno di 60 posti letto. E' stata, inoltre, definita una modalità operativa per la selezione delle strutture private monospecialistiche.

Con riferimento, infine, alle reti territoriali e l'integrazione ospedale-territorio, in attuazione dell'art. 5 del Nuovo Patto della Salute, nel corso del 2015 è stato predisposto

²¹ Rep. Atti n. 98/CSR.

²² Art. 15, comma 13, lettera c).

il Piano nazionale della cronicità, nel quale sono definite le linee di intervento per le principali patologie croniche, attualmente all'attenzione delle regioni.

La proposta di aggiornamento dei LEA e i nuovi strumenti di monitoraggio

29. Il Nuovo Patto per la Salute prevedeva l'aggiornamento, entro il 31 dicembre 2014, dei Livelli essenziali di assistenza.

Nel corso del 2015 sulla bozza di proposta - frutto del lavoro congiunto tra Ministero della Salute, Regioni, Agenas, Società scientifiche, soggetti ed enti operanti nell'ambito del SSN - è stato avviato il confronto con il Ministero dell'economia e con le regioni sull'impatto economico-finanziario del provvedimento e sulla sua compatibilità con le risorse disponibili.

In proposito, si ricorda che la Legge di stabilità per il 2016 ha introdotto un vincolo di destinazione pari a 800 milioni, a valere sulla quota indistinta del fabbisogno sanitario standard nazionale, per l'aggiornamento dei LEA, da approvare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della medesima legge n. 208 del 2015.

Con riguardo alla definizione di una metodologia per il continuo aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza, la Legge di stabilità per il 2016 ha poi previsto l'istituzione di una Commissione nazionale che avrà il compito di:

- procedere ad una valutazione sistematica delle attività, dei servizi e delle prestazioni di assistenza sanitaria e socio-sanitaria a rilevanza sanitaria inclusi nei LEA, per valutarne il mantenimento ovvero per definire condizioni di erogabilità o indicazioni di appropriatezza;
- acquisire e valutare le proposte di inserimento nei LEA di nuovi servizi, attività e prestazioni.

La Commissione dovrà formulare, con cadenza annuale, una proposta di aggiornamento dei Lea, che potrà avere un iter semplificato nei casi in cui la stessa riguardi esclusivamente la modifica degli elenchi di prestazioni erogabili dal Servizio sanitario nazionale, ovvero l'individuazione di misure volte ad incrementare l'appropriatezza della loro erogazione e la sua approvazione non comporti ulteriori oneri a carico della finanza pubblica; in presenza di queste condizioni, le modifiche potranno essere approvate con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni e le competenti Commissioni parlamentari.

Un valido strumento per il conseguimento di tali finalità - oltre che per rispondere a quanto stabilito dall'articolo 27, comma 7, del d.lgs. n. 68 del 2011 che prevede una revisione biennale dei criteri di pesatura per la determinazione dei fabbisogni standard regionali - potrà essere il nuovo sistema di valutazione della qualità delle cure e dell'uniformità dell'assistenza in tutte le regioni di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n. 68 del 2011, in corso di implementazione dal Ministero della Salute, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Nel corso dell'esercizio, si è proceduto infatti all'aggiornamento del decreto del 12 dicembre 2001 con la definizione della struttura del Nuovo Sistema di Garanzia (NSG) e

l'individuazione di circa 100 indicatori, che si prevede di utilizzare in via sperimentale nel corso del 2016 ed a regime dal 2017²³. Il relativo decreto è in fase di definizione.

L'NSG si configura come un sistema sia descrittivo che di valutazione, applicato alle strutture sanitarie, pubbliche e private accreditate, di tutte le Regioni e Province Autonome del territorio nazionale. Il sistema mette in relazione i Livelli Essenziali di Assistenza con le dimensioni rilevanti dei processi assistenziali, concentrando l'attenzione sull'erogazione di interventi di provata efficacia e sull'appropriatezza organizzativa. Esso prevede, altresì, il monitoraggio e la valutazione della garanzia dei percorsi diagnostico-terapeutico-assistenziali che attraversano differenti livelli di assistenza, per specifiche categorie di bisogni o condizioni di salute, e una specifica attenzione all'equità geografica e sociale all'interno delle regioni, oltre al monitoraggio dei LEA nell'ambito di sottopopolazioni vulnerabili.

La valutazione dell'erogazione delle prestazioni che rientrano nei livelli essenziali avviene attraverso fasi distinte, che prevedono – fra l'altro- il raffronto dei valori degli indicatori con delle soglie di riferimento, il calcolo di un risultato regionale che indichi entro quale soglia è garantita l'erogazione dei LEA e, infine, il calcolo di un risultato nazionale, che permetta di monitorare il Paese nel tempo e di confrontarlo con le realtà di altri grandi paesi.

Va rilevato che la progettazione del NSG è strettamente collegata con le attività di revisione del Sistema di Verifica degli Adempimenti cui sono tenute le regioni per accedere alla quota premiale delle somme dovute a titolo di finanziamento della quota indistinta del fabbisogno sanitario al netto delle entrate proprie²⁴. In particolare, il sottoinsieme di indicatori del NSG oggetto di valutazione sarà parte integrante di tale Sistema, sostituendo l'attuale Griglia Lea.

Condizione indispensabile per il calcolo degli indicatori e per la conduzione della fase valutativa è, naturalmente, la completezza e la “buona qualità” dei dati che affluiscono al sistema informativo del Ministero della salute (NSIS) e alle altre fonti individuate come affidabili. Nella lettura degli indicatori e nel calcolo dei risultati si terrà conto delle stime del bisogno di salute, mentre per le dimensioni attualmente sotto-misurate dai flussi nazionali correnti (per es. bisogno di salute, numero di prestazioni, qualità percepita/umanizzazione, centralità del paziente) verrà valutato l'uso di fonti campionarie a copertura/valenza nazionale come l'indagine Multiscopo ISTAT.

²³ Il NSG si articola in un macro-insieme di indicatori relativi ai tre macro-livelli di assistenza e ai singoli LEA ad essi afferenti; tale macro-insieme ha l'obiettivo di descrivere e monitorare l'erogazione dei LEA e di incentivare il miglioramento dell'assistenza attraverso la pubblicazione e il confronto annuale dei valori dei singoli indicatori tra le diverse regioni e nel tempo.

Nell'ambito del macro-insieme viene individuato un sottoinsieme di indicatori che è utilizzato per verificare ogni anno l'erogazione dei LEA attraverso: i) il confronto dei valori degli indicatori con dei valori di riferimento; ii) il calcolo di un punteggio per indicatore, secondo una scala di valori attribuibili al suo dominio; iii) il computo di un risultato globale regionale che indichi entro quale soglia è garantita l'erogazione dei LEA; iv) il calcolo di un risultato globale nazionale, che permetta di monitorare il Paese nel tempo e di confrontarlo con altre realtà a livello internazionale.

²⁴ Articolo 2, comma 68, della legge n. 191/2009. Tali disposizioni sono state prorogate dall'articolo 15, comma 24, del DL n. 95/2012.

