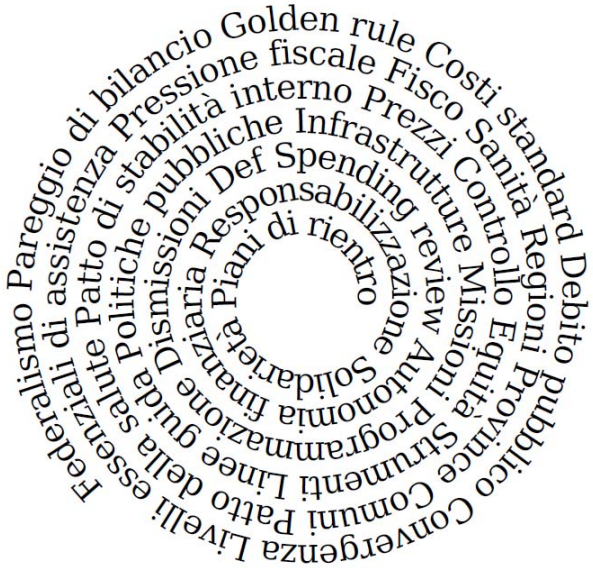
CORTE DEI CONTI

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

Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica



Maggio 2014

INDICE

	Pag.	
SINTESI E CONCLUSIONI		I

PARTE PRIMA

I CONTI PUBBLICI NEL CONTESTO EUROPEO

I RISULTATI DEL 2013 E IL CONFRONTO CON GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI	Pag.	3
Il conseguimento degli obiettivi		
La revisione del percorso programmatico e la manovra di finanza pubblica	“	3
L’andamento della spesa e delle entrate	“	9
Il quadro per il 2014	“	13
Il pareggio strutturale del bilancio e il percorso di rientro dell’Italia	“	15
ANALISI DELLA SPESA PUBBLICA IN EUROPA: UN ESERCIZIO DI *BENCHMARKING*	“	27

PARTE SECONDA

GLI STRUMENTI PER LE POLITICHE PUBBLICHE

L’IRPEF: UN’“ARMA” SPUNTATA	Pag.	51
Distribuzione e redistribuzione: gli spazi del fisco e i limiti dell’Irpef	“	52
Evasione ed erosione: spine del sistema, spine dell’Irpef	“	62
Autonomie impositive e vincoli redistributivi	“	73
La manovrabilità dell’Irpef e i condizionamenti della politica fiscale	“	79
LE POTENZIALITÀ DEL NUOVO ISEE	“	87
I limiti del vecchio ISEE	“	88
Le novità dell’ISEE 2014	“	89
Dichiarazioni, autocertificazioni e controlli		90
Le evidenze quantitative dell’ISEE		90
Gli effetti della riforma dell’ISEE		93
LA SPESA STATALE NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA	“	99
Il bilancio dello Stato nel quadro dei conti pubblici	“	100
Un confronto tra previsioni e consuntivo: il conto dello Stato	“	102
I consumi intermedi	“	104
La spesa in conto capitale e il bilancio dello Stato	“	107
Il sostegno degli investimenti e la riprogrammazione del cofinanziamento nazionale	“	113

AMMINISTRAZIONI CENTRALI, ENTI STRUMENTALI E SOCIETÀ Pag. 119
La spesa per settori di intervento e per livello di governo nell'ultimo decennio 120
Il "censimento" di ministeri, enti e società dell'Amministrazione centrale " 122
La misura del costo dell'amministrazione centrale " 124
Il settore della cultura: prime riflessioni su organizzazione e costi " 126
Il settore dell'agricoltura: prime riflessioni su organizzazione e costi " 134
Le società strumentali delle amministrazioni centrali " 141

UNA POLITICA PER IL PUBBLICO IMPIEGO " 167
Andamento dell'occupazione nel settore pubblico e la spesa per redditi da lavoro dipendente " 167
Criticità e debolezze nell'assetto ordinamentale e retributivo dei dipendenti pubblici " 169
Un'agenda per il riavvio della contrattazione collettiva " 173
I nodi irrisolti della dirigenza pubblica " 175

IN ATTESA DEL NUOVO PATTO DI STABILITÀ INTERNO " 177
Le amministrazioni locali: obiettivi e risultati " 178
I meccanismi di controllo della spesa " 185

LA SANITÀ: I RISULTATI DI UN PERCORSO CONSOLIDATO " 221
La spesa sanitaria nel 2013 " 222
I risultati del settore nei preconsuntivi delle aziende sanitarie " 227
I risultati nelle Regioni in Piano di rientro " 240
I temi all'attenzione " 244

INDICE DEI RIQUADRI

La metodologia europea per il calcolo del saldo strutturale Pag. 17
L'Irpef e il "fiscal drag" " 60
La quantificazione del reddito e del patrimonio " 96
Il controllo delle dichiarazioni rese dagli utenti " 97
Spesa in conto capitale dello Stato e flessibilità di bilancio " 109
Le società partecipate dallo Stato: ricognizione e valori economici complessivi " 142
L'incidenza delle manovre finanziarie " 182
Il Patto delle Regioni nel 2013 " 185
Le regole del Patto degli enti locali nel 2013 " 197
La spesa sanitaria nel quadro di previsione del DEF 2014 " 225
Il contenimento della spesa per dispositivi medici " 229
Il monitoraggio della spesa farmaceutica " 232
Gli interventi del DL 35/2013 e del DL 102/2013 sul settore sanitario: gli sviluppi più recenti " 245

MODULARIO
C. C. - 2

MOD. 2

La

Corte dei Conti

N. 5/SSRRCO/RCFP/14

A Sezioni riunite in sede di controllo

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

Presidenti di sezione
Giorgio CLEMENTE, Pietro DE FRANCISCIS, Mario FALCUCCI, Adolfo T. DE GIROLAMO, Enrica LATERZA, Roberto TABBITA, Carlo CHIAPPINELLI;

Consiglieri

Simonetta ROSA, Giovanni COPPOLA, Mario NISPI LANDI, Enrico FLACCADORO, Massimo ROMANO, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Luisa D'EVOLI, Natale A.M. D'AMICO, Clemente FORTE, Maria Teresa D'URSO, Donatella SCANDURRA, Luca FAZIO, Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe M. MEZZAPESA, Salvatore TUTINO.

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. 15 del 21 novembre 2013 sulla programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2014;

Uditi, nell'adunanza del 27 maggio 2014, i relatori, Cons. Mario Nispi Landi, Cons. Enrico Flaccadoro, Cinzia Barisano e Cons. Natale A.M. D'Amico e Cons. Salvatore Tutino

DELIBERA

il "Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica" nel testo allegato.

I RELATORI

Mario Nispilandi

Enrico Flaccadoro

Cinzia Barisano

Natale A.M. D'Amico

Salvatore Tutino

IL PRESIDENTE

Raffaele Squitieri

Depositato in segreteria in data 12 giugno 2014

IL DIRIGENTE

M. Laura Iorio

SINTESI E CONCLUSIONI

1. *Il Rapporto di coordinamento guarda, più che nel passato, al percorso che attende il Paese nei prossimi anni.*

Un percorso particolarmente stringente, che può rivelarsi di non facile realizzabilità e che, tuttavia, l'elevato peso del debito pubblico e la vulnerabilità che ne deriva, rende ancora più difficile e urgente. Il DEF 2014 ne ha dato una puntuale rappresentazione: l'indebitamento nominale, in quota di prodotto, è previsto in continua riduzione, collocandosi a fine periodo allo 0,3 per cento del Pil, un livello equivalente a quello del 1960 e il più basso dal 1946 a oggi. La spesa corrente si riduce nel periodo di 2,7 punti in termini di prodotto rispetto al 2013. Nonostante che gli andamenti tendenziali siano già collocati su un sentiero di rigore, per il 2015 e 2016 il rispetto degli obiettivi in termini strutturali richiede una correzione pari, rispettivamente, allo 0,3 e 0,6 del prodotto. La correzione porterebbe, sempre a fine periodo, il saldo di bilancio in avanzo, un risultato che l'economia italiana non realizza dal lontano 1925.

Obiettivo del Rapporto è, in primo luogo, valutare in quale misura gli interventi finora previsti dal Governo per rimuovere le difficoltà e le rigidità, che da lungo tempo incidono negativamente sulla crescita del Paese, possano concorrere al percorso di riequilibrio agevolandone la realizzabilità. Ciò, riducendo il rilievo di quelli che possono essere gli impatti indesiderati e ampliando l'effetto atteso sui parametri dello sviluppo. A questo mira la prima parte del Rapporto che, dopo un esame dei risultati del 2013, offre prime valutazioni sui possibili effetti sul potenziale di crescita delle riforme annunciate dal Governo.

Complementare è il secondo obiettivo: valutare l'adeguatezza della "strumentazione" di politica economica a muovere in direzione di una riqualificazione, oltre che di un tendenziale contenimento, della spesa. Un esame che è condotto a partire dai risultati degli ultimi esercizi e dalle più recenti modifiche intervenute nella normativa. Sono tre, in questo caso, gli angoli visuali assunti nell'analisi.

Il primo è inteso a verificare la possibilità di ricorso a strumenti di distribuzione dell'onere fiscale, oltre che di selezione dell'accesso a benefici pubblici e/o di differenziazione delle modalità con cui i servizi alla collettività vengono garantiti. A questo fine, l'esame va al principale tributo, l'Irpef, per valutare come, anche alla luce delle modifiche intervenute più di recente, sia possibile far riferimento ad esso per politiche redistributive. L'analisi si estende ad esaminare caratteristiche e potenzialità di uno strumento, l'Isee, nato alcuni anni fa

(e di recente modificato) proprio per sopperire alle difficoltà dell'imposta sui redditi delle persone fisiche nel gestire l'accesso alla spesa sociale.

Il secondo punto di osservazione è dato dall'operare delle amministrazioni centrali in direzione di un adeguamento degli assetti organizzativi e del conseguente ridimensionamento, in termini di strutture e di spesa, a fronte del mutare della ripartizione dei compiti istituzionalmente attribuiti ai diversi livelli di governo. In questo caso, pur se solo con alcuni esempi, si allarga lo sguardo alle modalità assunte da una organizzazione che ha scelto in più occasioni di trasferire all'esterno (ma solo apparentemente) rilevanti quote del proprio impegno settoriale, riducendo, almeno in parte, il significato di una rappresentazione della gestione che faccia riferimento al solo quadro ufficiale. Le misure di contenimento non possono non considerare tale area.

Vi è, infine, la necessità di guardare alla capacità degli strumenti - che da circa un decennio sono il riferimento dell'azione delle amministrazioni territoriali - di affrontare l'impegno richiesto: si tratta del Patto di stabilità interno e di quello della Salute. A partire dal prossimo esercizio, il contributo "standard" agli equilibri da parte degli enti territoriali sarà garantito attraverso il pareggio del saldo complessivo di bilancio, mentre - attraverso il Patto di stabilità interno - sarà possibile prevedere un contributo ulteriore agli obiettivi di finanza pubblica. Passi significativi sono stati fatti negli ultimi esercizi nella gestione della flessibilità territoriale a livello regionale (con i diversi sistemi di Patto regionale …) ed il riferimento a tali esperienze potrà favorire il passaggio ad una "forma integrata"; ma è anche vero che occorre sciogliere i nodi che rimangono sul fronte delle regole standard, che devono garantire il funzionamento del sistema su cui applicare il vincolo fiscale. Per il settore sanitario, la necessità di trovare al suo interno le risorse per affrontare i nuovi bisogni e le somme da destinare al finanziamento degli investimenti, oltre a non ridurre l'impegno che si presenta per gli esercizi a venire, richiama proprio una revisione delle modalità e condizioni dell'accesso ai servizi sanitari.

***2.** Nel 2013, gli obiettivi di finanza pubblica sono stati conseguiti, con un indebitamento rimasto stabile al 3 per cento del Pil in termini nominali e diminuito di sei decimi di punto nella dimensione strutturale. Al risultato si è giunti in virtù di un forte contenimento del disavanzo di conto capitale che, a consuntivo, ha presentato un valore inferiore di quasi 14 miliardi rispetto alle iniziali stime programmatiche. Evoluzioni di segno opposto e di analoghe dimensioni hanno interessato il saldo di parte corrente. A sintesi di questi andamenti, l'avanzo*

primario è sceso dal 2,5 al 2,2 per cento del Pil. Altresì determinante è stato il contributo fornito dalle Amministrazioni locali, il cui saldo primario ha registrato, a fine, anno, un avanzo di 3,6 miliardi, a fronte di un deficit atteso di 7 miliardi.

*La contrazione della spesa in conto capitale ha consentito di compensare la caduta del gettito fiscale, diminuito lo scorso anno dello 0,7 per cento. E' la seconda volta, dopo il 2009, che le entrate si riducono in valore assoluto; un fenomeno mai verificatosi nei precedenti cinquant'anni. L'andamento del gettito ha continuato ad essere penalizzato dalla recessione dell'economia e dalla conseguente erosione delle basi imponibili. L'*output gap *ha toccato, lo scorso anno, il punto di massima profondità dall'inizio della crisi.*

Dopo un biennio di riduzione, le uscite primarie correnti sono tornate a crescere. L'incremento (+1,3 per cento) è stato superiore alla diminuzione (-0,5 per cento). E' tuttavia proseguita la flessione della spesa per redditi (-0,7 per cento) e per consumi intermedi (-1,4 per cento). Anche gli interessi sul debito sono diminuiti, grazie al continuo ridimensionamento dello spread*. Nel complesso, l'aumento della spesa corrente – imputabile a prestazioni sociali e contributi alla produzione - è stato inferiore alla riduzione della spesa in conto capitale; le uscite totali sono, pertanto, diminuite dello 0,2 per cento, rimanendo per oltre 12 miliardi al di sotto delle indicazioni programmatiche del DEF 2013. Questi andamenti non sembrano aver compromesso i progressi realizzati negli anni precedenti, in termini di riduzione del grado di inerzia di alcune componenti della spesa corrente; permane, tuttavia, la preoccupazione per la flessione della spesa in conto capitale, che continua a garantire il rispetto degli obiettivi di saldo, pregiudicando però, in tal modo, il mantenimento e il rinnovamento del capitale infrastrutturale del paese.*

3. *Nel corso del 2013, ha preso corpo una sostanziale revisione della politica di bilancio. Il protrarsi della recessione e le esigenze di restituire alla manovra una funzione di stabilizzazione del ciclo hanno portato ad allentare il percorso programmatico. Ne è conseguita l'adozione di misure di segno espansivo, per un ammontare pari a 0,6 punti di Pil. Per l'operare dei provvedimenti varati negli anni precedenti, il segno complessivo della manovra è però rimasto restrittivo, come testimonia la riduzione del saldo strutturale.*

La manovra di finanza pubblica non si è limitata a perseguire obiettivi di sostegno della crescita. Il passaggio alla nuova legislatura ha innescato una discontinuità nelle scelte di governo, manifestatasi nell'adozione di provvedimenti volti a rimuovere alcuni capisaldi della manovra correttiva in essere e, quindi, a cambiare il profilo della legislazione vigente. Si è trattato di un passaggio

complesso, che ha reso incerto il raggiungimento degli obiettivi di saldo e ha indebolito il disegno della politica di bilancio. Molto evidente è stata la divaricazione venutasi a creare fra il mantenimento di un impatto neutrale sui saldi, da una parte, e la movimentazione di ampie risorse all'interno del bilancio, dall'altra. I principali provvedimenti adottati nel 2013 hanno mosso risorse per quasi 15 miliardi, con un effetto sul saldo inferiore a 6 miliardi. Per il 2014, gli stessi provvedimenti sono attesi produrre un impatto sull'indebitamento inferiore a 1,5 miliardi, pur muovendo risorse per quasi 20 miliardi. Se considerata dal lato della ricomposizione del bilancio, l'azione di finanza pubblica è stata dunque tutt'altro che marginale e potenzialmente portatrice di effetti, sia macroeconomici che distributivi. Una compiuta valutazione di questi effetti è, però, resa difficile dalla numerosità delle misure adottate e dalla marginalità infine riservata a obiettivi più qualificanti.

*Con il 2014, la manovra di finanza pubblica tornerà ad operare in condizioni di crescita dell'economia e di riduzione dell'*output gap. *Non mancano incertezze sulla forza della ripresa che si va configurando, ma vi è, al momento, consenso sul fatto che da quest'anno il Pil tornerà ad aumentare, dopo la riduzione del 2012-2013. Ciò consentirà di uscire da una conduzione emergenziale del bilancio, ma non offrirà margini di espansione dello stesso. L'operare della* governance *europea richiede, infatti, di proseguire il consolidamento della finanza pubblica. In primo luogo, perché il percorso verso il pareggio del saldo strutturale non è stato completato. In secondo luogo, perché in fasi di ciclo positivo, quale è quella attesa, il mantenimento di un pareggio strutturale implica la realizzazione di saldi attivi, che dovranno essere tanto più ampi quanto più robusta dovesse rivelarsi l'espansione del Pil. Per la politica di bilancio italiana, una vera e propria rivoluzione.*

Il raggiungimento del pareggio strutturale era previsto per quest'anno. Con l'approvazione del DEF 2014 è stato però deciso di sospendere temporaneamente il processo di rientro, che riprenderà nel 2015; l'obiettivo sarà conseguito nel 2016. L'attuazione nel nuovo modello di governance *europeo inizia dunque, in Italia, con un rinvio. Una scelta motivata alla luce dell'eccezionale profondità dell'*output gap *ereditato dal 2013 e dalla necessità di guadagnare il tempo necessario per avviare interventi riformatori ritenuti capaci di rilanciare le prospettive di crescita della nostra economia.*

Nelle raccomandazioni del 2 giugno sul documento programmatico dell'Italia la Commissione europea, anche sulla base di diverse valutazioni sullo scenario tendenziale, ritiene che siano necessari sforzi aggiuntivi, in particolare per il 2014, per garantire la conformità al Patto di stabilità e crescita.

Il rafforzamento degli interventi volti ad alleggerire la pressione fiscale sui fattori di produzione, una rapida attuazione e un attento monitoraggio degli effetti delle riforme adottate in relazione al mercato del lavoro e un aggiustamento di bilancio con risparmi in grado di ottenere un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa rappresentano elementi ritenuti centrali per promuovere la crescita e per riassorbire eventuali scostamenti dal percorso di risanamento.

Per illustrare i vincoli che si presentano alla politica di bilancio in una fase di progressiva chiusura dell'output gap, il Rapporto contiene una serie di esercizi, volti a misurare gli effetti sul percorso di rientro del deficit strutturale di shock positivi di crescita conseguenti ai processi di riforma avviati.

I risultati mostrano come la necessità di ulteriori correzioni, con cui raggiungere il pareggio del saldo strutturale, permarrebbe anche in presenza di shock positivi sulla crescita. Solo un aumento della produttività totale dei fattori, elevando in misura consistente il livello del prodotto potenziale, consentirebbe di avvicinare il pareggio limitando l'intensità della correzione di finanza pubblica.

Nell'insieme, dunque, gli esercizi condotti confermano l'esigenza di adottare politiche capaci di sospingere un generalizzato aumento del grado di efficienza del sistema produttivo.

4. Un'analisi comparativa tra l'Italia e alcuni Paesi europei (Germania, Francia, Spagna e Regno Unito) con riferimento ai principali aggregati di spesa pubblica (spesa complessiva, spesa per interessi e spesa primaria), nel periodo 2002-2012 mette in rilievo come in tutti i Paesi (e per la media EU), ad eccezione della Germania, nell'ultimo decennio la quota della spesa pubblica rispetto al PIL sia cresciuta, in particolare negli anni della crisi economica e finanziaria.

L'Italia presentava, all'inizio del periodo, una spesa primaria più bassa di quella tedesca (41,5 per cento rispetto a 45,0 per cento). A fine 2012 tale rapporto risultava invertito (45,2 per cento l'Italia, 42,3 per cento la Germania).

Nei primi anni del decennio la Germania ha avviato un piano di importanti riforme che l'ha condotta a ridurre considerevolmente il rapporto tra spesa pubblica

e Pil. Ciò le ha consentito, al giungere della crisi, nel 2008, una gestione anticiclica della spesa, senza che ciò travolgesse gli equilibri di bilancio.

Ha potuto attraversare la crisi e approcciare la nuova fase di ripresa globale in una situazione economica decisamente migliore sia della media dell'Unione, sia, in particolare, di quella italiana.

Sembra ragionevole che l'Italia si dia come obiettivo di giungere al termine della fase espansiva dell'economia globale, che stentatamente si avvia, con un livello della spesa in rapporto al prodotto simile a quello che la Germania seppe raggiungere nel 2007. Per compiere una valutazione complessiva riguardo ai risparmi di spesa teoricamente necessari per cogliere tale risultato, si è proceduto a un esercizio di benchmarking*, assumendo, quindi, come riferimento la quota di prodotto che la Germania destinava al finanziamento delle diverse funzioni pubbliche nel 2007.*

Sulla base di questa ipotesi, confrontando l'Italia del 2012 con la Germania del 2007, si sono delineate, in riferimento alle varie funzioni pubbliche, differenze, non tutte riconducibili a scelte proprie del modello nazionale.

L'Italia spende di più in otto delle dieci funzioni; la differenza è particolarmente significativa per la Protezione sociale, la Sanità e i Servizi generali. Le uniche aree nelle quali la spesa italiana risulta più bassa di quella tedesca sono quelle relative ad Abitazioni e assetto del territorio e alle Attività ricreative, culturali e di culto.

Complessivamente, la spesa pubblica sarebbe inferiore di 4,5 punti di Pil se ciascuna funzione pubblica assorbisse nell'Italia di oggi la stessa quota di Pil del 2007 in Germania. Di questa differenza 2,7 punti sarebbero già riassorbiti nel 2018 nel quadro tendenziale.

All'inizio del decennio scorso la Germania seppe cogliere l'occasione che le era offerta da un periodo di forte espansione dell'economia globale per introdurre radicali riforme del mercato del lavoro e per ridurre in modo sensibile il valore della propria spesa pubblica. In appena un decennio la "grande malata" è tornata ad essere "la locomotiva d'Europa", capace di fronteggiare meglio degli altri la crisi economica globale. Oggi la Germania ha un reddito pro-capite (a prezzi correnti) che è del 21 per cento superiore a quello italiano (nel 2002 era sostanzialmente uguale) e un tasso di disoccupazione (5,3 per cento) pari a meno della metà di quello italiano (12,2 per cento).

L'Italia, invece, negli anni di espansione dell'economia mondiale che hanno contraddistinto la prima parte del decennio scorso, ha lasciato crescere la propria spesa pubblica e ha rinviato le necessarie riforme dal lato dell'offerta. Si è così giunti, nel 2007, all'apice della fase di espansione, con un valore della spesa pubblica in rapporto al Pil pari al 47,6 per cento, di quasi quattro punti superiore a quello tedesco (43,5 per cento). La sfiducia dei mercati ci ha costretto a compiere un severo aggiustamento di finanza pubblica nel corso della recessione, con evidenti effetti pro ciclici.

Ora sembra presentarsi una nuova fase di espansione dell'economia globale; occorre che la nuova opportunità non vada perduta.

5. *Il sistema tributario italiano è caratterizzato da un livello di prelievo eccessivo e mal distribuito. Le ragioni dell'economia e della politica spingono per una riduzione ed un riequilibrio della pressione tributaria, ma devono confrontarsi con i vincoli della finanza pubblica e con l'idoneità degli strumenti a disposizione. E' in questo* trade-off *che cercano di trovare spazio le politiche redistributive, siano esse basate su una concomitante riduzione del livello del prelievo e della spesa pubblica ovvero su uno spostamento del carico impositivo tutto interno al sistema tributario.*

Fra le politiche del secondo tipo, un ruolo determinante ha avuto, e continua ad avere, l'Irpef, l'imposta più importante quanto a gettito (il 36 per cento delle entrate tributarie della P.A.) e quanto ad estensione della platea dei contribuenti (oltre 41 milioni nel 2012). Un ruolo che si manifesta sia nella capacità d'influire, unitamente al prelievo contributivo, sulla misura del cuneo fiscale; sia nel sovraccarico di responsabilità ad essa accollate: da quelle di gettito a quelle redistributive; da quelle di contribuire (tramite le sue addizionali) al finanziamento degli enti territoriali a quelle di regolare e selezionare l'accesso alla spesa sociale.

Nei suoi quaranta anni di vita, l'Irpef è stata oggetto di ampie e ricorrenti riforme (tre nell'ultimo decennio), è stata argomento di diversi disegni di legge di riforma fiscale (tre solo nell'ultimo quadriennio) ed è stata interessata da una molteplicità di interventi specifici. Nel corso dei primi cinque mesi del 2014, in particolare, si registrano già due integrazioni del sistema delle detrazioni (la prima nella legge di stabilità 2014, la seconda rappresentata dal "bonus" introdotto dal DL 66/2014). E ulteriori modifiche si profilano nella prospettiva della recente legge delega "per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita" (n. 23/2014).

Si è trattato, in tutti i casi, di misure rilevanti, la cui efficacia, tuttavia, è risultata in larga parte condizionata dai limiti propri dell'imposta: quelli originari, espressi nel disegno che guidò i riformatori degli anni '70 del secolo scorso, e quelli sopravvenuti nel corso degli anni, anche sotto la spinta di istanze settoriali tese a risolvere in ambiti ristretti quelli che erano, e restano, i punti deboli dell'imposta e, più in generale, del sistema tributario del nostro Paese.

L'Irpef contribuisce significativamente a dare un contenuto ai due problemi che caratterizzano l'assetto impositivo in Italia: un prelievo elevato, con pesanti ricadute sul costo del lavoro e sugli equilibri dei sistemi produttivi; un prelievo segnato da una distribuzione che nella difficoltà di applicare concretamente le norme tributarie, finisce per vanificare anche il più equilibrato dei tax design. *L'asimmetria che ne consegue, fra il paese reale e il paese fiscale, trova nell'Irpef una delle più significative spiegazioni.*

Ci si sofferma, poi sulle "spine" dell'imposta: l'evasione e l'erosione. Pur nell'incertezza sulle dimensioni effettive del fenomeno, non c'è dubbio che l'evasione fiscale nel nostro Paese trova, in larga parte, origine e spiegazione proprio nell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Il confronto internazionale continua a penalizzarci, anche a causa dell'intreccio fra evasione, corruzione ed economia sommersa. Ma, anche restando nei confini nazionali occorre prendere atto delle non confortanti evidenze che emergono, soprattutto sotto il profilo distributivo, dalle dichiarazioni dei redditi presentate dai contribuenti. Minori incertezze contraddistinguono, invece, l'erosione fiscale e riguardano non tanto le dimensioni del fenomeno, quanto le ragioni delle decisioni legislative che ne sono all'origine e le finalità associate ad un suo ridimensionamento. Analisi governative hanno portato a ricostruire l'ampio reticolo di esenzioni, agevolazioni, regimi speciali che depaupera anche la base imponibile dell'Irpef. Il confronto internazionale, d'altro canto, testimonia la forte ipoteca delle c.d. "spese fiscali" sulle dimensioni dell'intervento pubblico nell'economia. Nel caso dell'Irpef, peraltro, il ridimensionamento della base imponibile ha assunto nel tempo le caratteristiche di una vera e propria "fuga dalla progressività". Naturale, dunque, la scelta di intervenire, resa operativa da ultimo dalla legge di stabilità 2014. Anche in questo settore, tuttavia, si riproporrà il difficile bilanciamento fra ragioni dell'economia ed equilibri della finanza pubblica, nella consapevolezza che un ridimensionamento delle agevolazioni fiscali produrrà effetti diversi, a seconda che lasci inalterati tutti gli altri parametri dell'Irpef (con ciò inasprendo il livello del prelievo) ovvero che rappresenti l'occasione proprio per un riassetto dell'intera impalcatura dell'imposta (a cominciare da scaglioni e aliquote) e per una chiara azione di redistribuzione del prelievo.

Fra i limiti sopravvenuti all'operatività dell'Irpef va annoverato l'intreccio crescente con le addizionali destinate al finanziamento di Comuni e Regioni. L'esplosione del fenomeno, associata ad un'incontrollata diversificazione territoriale delle aliquote, ha finito per impattare sull'Irpef alterandone l'incidenza e distorcendo ancor più gli equilibri distributivi. Il Rapporto dà conto dei risultati di una analisi che testimonia come, a risentire di tale intreccio, oltre ai contribuenti, sia la politica fiscale che, da un lato, vede ristretta l'area entro cui esercitare i propri obiettivi redistributivi e di gettito e, dall'altro, deve confrontarsi con scelte non sempre in sintonia effettuate da parte degli enti territoriali.

Si analizzano, infine, quelli che appaiono come dei veri e propri limiti specifici all'impiego dell'Irpef come strumento di governo della fiscalità. Quello più conclamato è certamente costituito dalla ridotta attendibilità dei redditi dichiarati da una quota rilevante della platea dei contribuenti; aspetto, questo, che è, fra l'altro, all'origine della costruzione dell'ISEE e della combinazione redditi-patrimonio ai fini della "prova dei mezzi" per accedere alla spesa sociale. Ci sono, poi, altri due limiti che hanno a che fare con l'assetto normativo che disciplina l'imposta: quello, innanzitutto, che restringe la praticabilità di interventi selettivi basati sulle aliquote (destinati, data la struttura per scaglioni, a ripercuotersi sui più disparati livelli di reddito); e quello, in secondo luogo, che frena e distorce l'efficacia di politiche redistributive basate sulle detrazioni d'imposta, in larga parte vanificate dal fenomeno dell'incapienza. C'è infine una sorta di limite sociologico e di psicologia sociale a modificare la struttura dell'Irpef: la riluttanza del decisore politico ad assumere decisioni di natura tributaria in una prospettiva che non si configuri come uno sgravio generalizzato. Accade così che scelte selettive, rientranti nell'ambito proprio e naturale della funzione della nostra principale imposta, siano affidate a strumenti "surrogati" ed improvvisati: dai "prelievi di solidarietà" (per livello o per tipologia di reddito), ai "bonus", ai tagli retributivi tout court. Tutte scelte che allontanano e rendono più difficile l'attuazione di un disegno razionale, equo e strutturale di riduzione e di redistribuzione dell'onere tributario.

***6.** L'ISEE, l'indicatore che regola le condizioni di accesso alle prestazioni sociali agevolate, ha registrato una larga diffusione nel nostro Paese: lo hanno utilizzato poco più del 31 per cento dei quasi 60 milioni di italiani, ossia quella parte di popolazione collocata nei livelli più bassi di tenore di vita; vi hanno ricorso soprattutto i cittadini del Mezzogiorno, in misura doppia rispetto a quelli del centro e tripla rispetto alla popolazione del nord).*

A distanza di quindici anni dalla sua introduzione, si è recentemente proceduto ad una revisione dell'istituto, con l'obiettivo di porre rimedio ai limiti registrati nel tempo.

Il nuovo istituto non ha intaccato i caposaldi teorici e le preferenze consolidate della politica economica: risultano confermati l'abnorme ruolo assegnato al patrimonio familiare ai fini della determinazione dell'indicatore; la non piena separazione nella misurazione del reddito e del patrimonio; la definizione della scala di equivalenza impiegata per graduare l'ISEE in relazione al numero e ad altre caratteristiche del nucleo familiare.

Le novità che si registrano, tuttavia, riescono a ridurre alcuni difetti dell'ISEE pre riforma.

Da un lato, infatti, la valutazione del tenore di vita del nucleo familiare avviene tenendo conto di tutte le tipologie di reddito e di patrimonio, superando le esclusioni del passato.

Dall'altro, si ridefinisce la famiglia di riferimento e la relativa scala di equivalenza: sia individuando i requisiti del nucleo familiare "di fatto", sia accordando più incisivi benefici alle famiglie con più di due figli e/o con componenti disabili.

Una terza modifica di rilievo è costituita dalla definizione differenziata di nucleo in base al tipo di prestazione agevolata richiesta: ne deriva che possono essere calcolati più ISEE per lo stesso richiedente, ma anche che si riduce la necessità che gli Enti erogatori delle diverse prestazioni procedano alla fissazione di specifici criteri selettivi.

Infine, va registrata la novità di una scala di equivalenza in cui trova maggior rilievo la presenza di figli: si conferma il peso per nuclei con figli minori; viene aumentata la già prevista maggiorazione per i figli minori di tre anni; si introduce una nuova maggiorazione del peso per le famiglie con almeno tre figli, senza specificare né la condizione di essere a carico, né l'età.

Fra le novità dell'istituto riformato non compare, invece, l'estensione dell'area di applicazione. Da questo punto di vista, dunque, il nuovo ISEE conferma i limiti del vecchio: l'istituto è applicabile alla generalità di servizi o di prestazioni economiche resi dall'operatore pubblico ma continuano a pesare le esclusioni di prestazioni assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario.

In ogni caso, gli effetti della riforma, misurati attraverso un modello di microsimulazione, segnalano significative differenze rispetto al vecchio ISEE soprattutto in quattro direzioni: i) l'assegnazione di un maggior rilievo, nella costruzione dell'indicatore, al patrimonio, rispetto al reddito; ii) maggiori vantaggi

al lavoro dipendente; iii) più pronunciata attenzione a favore delle famiglie con tre o più figli; iv) maggiore valorizzazione per i nuclei con componenti disabili e non autosufficienti.

Il potenziamento del nuovo ISEE riflette, peraltro, il forte potenziamento dell'attività di controllo, conseguente all'evoluzione della disponibilità di banche dati e degli accresciuti poteri dei controllori. Un significativo valore aggiunto rispetto al passato, che promette un salto della qualità delle informazioni raccolte sulla base delle dichiarazioni rese dai cittadini (DSU) e assicura la costruzione di un indicatore in grado di discriminare con maggiore equità tra i diversi nuclei richiedenti l'accesso alle prestazioni sociali. Dovrebbe dunque attenuarsi il paradossale criterio selettivo che di fatto ha prevalso fino ad oggi, fondato sulla propensione a dichiarare il falso pur di accedere alle agevolazioni.

7. *L'impatto della crisi finanziaria internazionale e i conseguenti ripetuti interventi correttivi del disavanzo pubblico, hanno prodotto, nei conti pubblici dell'Italia, un notevole raddrizzamento, da imputare non soltanto all'aumento del prelievo fiscale, ma anche al contenimento della spesa. Se si osservano i risultati del quadriennio 2010-2013, nei dati cumulati, le spese delle amministrazioni pubbliche al netto degli interessi diminuiscono dell'1,4 per cento; la spesa primaria dello Stato addirittura di quasi il 6 per cento.*

Due puntualizzazioni: il 2013 segna una parziale interruzione del percorso di riduzione della spesa, con un rimbalzo che è più accentuato per lo Stato che per la spesa pubblica complessiva. In secondo luogo, il riequilibrio realizzato nel quadriennio è caratterizzato da un crescente sacrificio degli investimenti e delle spese in conto capitale. Una tendenza che accomuna amministrazione centrale ed amministrazioni territoriali.

La portata del contenimento della spesa statale viene colta con più efficacia se si evidenzia la sola spesa finale per prestazione diretta di servizi alla collettività e per la realizzazione di opere pubbliche. A tal fine, i consuntivi vanno considerati al netto dei trasferimenti correnti e in conto capitale destinati agli altri enti della pubblica amministrazione e, in particolare, alle amministrazioni regionali e locali.

Al netto di tali componenti, la spesa primaria dello Stato risulta diminuita, rispetto al 2010, di quasi il 6 per cento. Uno sforzo di contenimento di grande rilievo, anche se del tutto sbilanciato nella sua composizione interna: ad una riduzione del 3,4 per cento delle spese correnti (al netto degli interessi e dei trasferimenti ad enti pubblici) fa, infatti, riscontro la caduta delle spese in conto capitale che ha raggiunto il 26 per cento. La divaricazione tra spese correnti e in

conto capitale si amplia nel consuntivo del 2013, che registra il ritorno alla crescita delle prime (+2,0 per cento) e una pesante ulteriore decelerazione delle seconde (-27,3 per cento).

Nel Conto dello Stato il confronto tra il consuntivo e le proiezioni predisposte in occasione del DEF 2013 evidenzia un'inversione di segno nell'andamento delle spese correnti al netto degli interessi: si prevedeva una flessione dell'1,4 per cento, mentre il risultato indica per il 2013 un aumento del 2,5 per cento. Si tratta di circa 13 miliardi in più di spesa corrente primaria, solo in parte compensata da una riduzione della spesa per interessi che, sempre rispetto alle proiezioni dell'aprile 2013, ha superato i due miliardi.

All'aumento della spesa corrente primaria, rispetto al 2012, ha concorso in misura non trascurabile (oltre 2,5 miliardi) la dinamica delle altre spese correnti e, in particolare, dei contributi alla produzione.

Si può rilevare come l'intero contributo in termini di contenimento delle spese sia da imputare alla caduta della spesa in conto capitale, che evidenzia una marcata deviazione dal profilo indicato nel DEF 2013, che rifletteva una stima degli effetti di sostegno assegnati ai più recenti provvedimenti. Così, a fronte di un incremento degli investimenti fissi lordi previsto superiore al 23 per cento si verifica, a consuntivo, una flessione del 20 per cento; mentre ancora maggiore (30 per cento) è la caduta dei "Contributi agli investimenti esterni", per i quali si era previsto, invece, un aumento dell'8 per cento. Tra i fattori alla base dell'andamento sfavorevole, rispetto alle previsioni, della spesa in conto capitale dello Stato nel 2013 vanno segnalate, in particolare, con riguardo agli investimenti fissi lordi, le minori erogazioni di somme connesse alla ricostruzione dei territori colpiti dal terremoto in Abruzzo e in Emilia e, con riferimento ai contributi agli investimenti, la mancata sottoscrizione dei contratti di programma con Anas e Ferrovie dello Stato.

Nel 2013, i consumi intermedi dello Stato, secondo la definizione della contabilità nazionale, segnano ancora una riduzione (-0,6 per cento) rispetto al 2012; un risultato molto distante sia da quello conseguito lo scorso anno (-16,7 per cento) sia dalla previsione che era stata avanzata nel momento del DEF di aprile 2013 (-9 per cento).

Ma l'analisi dei fattori che hanno determinato questo apparente minor rigore nel controllo della spesa statale richiede qualche puntualizzazione, al fine di non avanzare giudizi affrettati sull'efficacia dei provvedimenti intesi a ridurre ancora i livelli della spesa per acquisti di beni e servizi delle amministrazioni statali.

L'accorpamento dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, ha, infatti, determinato l'inclusione nel bilancio dello Stato delle entrate e delle spese concernenti tutti i giochi, le scommesse e le lotterie, fino al 2012 gestite dai Monopoli.

Se si effettua un confronto omogeneo dei risultati di bilancio, escludendo dal 2013 gli aggi di riscossione, la spesa per consumi intermedi risulterebbe segnare una riduzione di poco inferiore al 9 per cento, in luogo dell'aumento di oltre il 15 per cento che si evidenzia nelle risultanze del rendiconto dello Stato. Un andamento che indicherebbe come, anche nell'anno passato, le misure di controllo degli acquisti abbiano fornito esiti positivi.

8. *A partire dal 2001, a seguito di modifiche istituzionali in senso federalista, competenze e spesa pubblica avrebbero dovuto orientarsi, in misura crescente, verso le amministrazioni territoriali, mentre una tendenza di segno opposto avrebbe dovuto segnare l'amministrazione centrale, non più (o in misura minore) chiamata ad assolvere ad alcune funzioni e alla prestazione di alcuni servizi alla collettività, ormai di competenza regionale e locale. Ciò riguarda, in modo particolare, alcuni settori di attività, come l'agricoltura, il sostegno delle imprese, l'ambiente e la cultura (per non dire della sanità).*

Il sovraccarico di funzioni (e la conseguente lievitazione delle risorse pubbliche impegnate), eventualmente rilevabile in capo alle amministrazioni centrali, può essere valutato, con maggiore ponderazione, proprio se rapportato alle attese derivanti dall'attuazione del federalismo, che avrebbe dovuto comportare il trasferimento di intere funzioni (o di parti di esse) alla competenza delle amministrazioni territoriali.

Gli obiettivi di razionalizzazione degli enti pubblici statali e di riduzione dei loro costi di funzionamento sono targets *ormai ricorrenti da quasi un quindicennio, anche se assumono un rilievo più pronunciato in una fase nella quale il riequilibrio strutturale dei conti pubblici affida un ruolo decisivo all'operazione di* spending review.

A partire dal 2001, le leggi finanziarie annuali hanno sistematicamente introdotto disposizioni per il riordino degli enti pubblici e per il conseguimento di risparmi di spesa. Più di recente, il DL n. 112/2008 ha integrato la disciplina con il meccanismo "taglia enti", mentre con il DL n. 95/2012 è stata attribuita al Commissario straordinario per la spending review *il potere di proporre regolamenti per il riordino degli enti pubblici. Numerosi sono stati anche gli interventi normativi*

di razionalizzazione e di contenimento dei costi dell'ampia platea delle società partecipate.

Tuttavia, come è stato osservato, tutti gli interventi che si sono susseguiti hanno affrontato il tema degli enti pubblici prevalentemente con un approccio emergenziale di tipo quantitativo, privilegiando la prospettiva di una rapida resa in termini di tagli. E' mancata, in altri termini, una riflessione ponderata sulle linee strategiche del riordino degli enti, sostenuta da una approfondita ricognizione per settori di intervento, per categorie di soggetti, per profili organizzativi e contabili e, pertanto, in grado di avanzare proposte di razionalizzazione e di assicurare, in modo mirato e non lineare, risparmi effettivi e permanenti di spesa.

Allo scopo di effettuare un riesame critico degli strumenti di coordinamento, il Rapporto propone i primi risultati di una ricognizione avviata dalla Corte, la cui finalità principale è di disporre di elementi di informazione che consentano valutazioni sulla razionalità e sul costo di una organizzazione amministrativa che, certamente, vede ancora ampiamente presente in diversi settori di intervento l'amministrazione dello Stato centrale, se non una proliferazione di enti strumentali e società nell'orbita dei ministeri.

La rilevazione effettuata – che dovrà costituire lo spunto per una linea di lavoro continuativa - intende ricostruire il quadro della distribuzione di competenze e dei corrispondenti costi per l'Erario che, nei diversi settori di intervento, vede la compresenza delle strutture ministeriali e di numerosi enti strumentali e società partecipate. Una compresenza che, quando non sia finalizzata a fornire, con una chiara distinzione di ruoli, ben identificati servizi alla collettività, può determinare sovrapposizioni di compiti, talvolta duplicando funzioni e costi. Una duplicazione che può riguardare anche la distribuzione di funzioni tra enti e società.

Il criterio generale di riferimento è stato quello di "censire" gli enti, gli organismi e le società sottoposte alla vigilanza di uno o più Ministeri o della Presidenza del Consiglio, allargando opportunamente il perimetro osservato all'elenco ISTAT relativo alle amministrazioni centrali, poco meno della metà delle quali risulta soggetta alla vigilanza.

In coerenza con tale scelta estensiva, ai flussi di spesa per settori di attività direttamente riferibili al bilancio dello Stato sono stati affiancate informazioni sulle erogazioni a qualsiasi titolo destinate agli enti e alle società vigilate, sulla base di una complessa estrazione di dati contabili per ciascuno dei soggetti istituzionali censiti.

Si è, in tal modo, proposta una misurazione della spesa che il bilancio dello Stato mobilita per il funzionamento dell'intera costellazione riferibile, secondo le stime della Corte, all'amministrazione centrale, nei diversi programmi o settori di attività.

Allo stato dell'indagine, l'ammontare delle risorse "pagate" annualmente dallo Stato agli enti e alle società del "censimento" risulterebbe dell'ordine di 25 miliardi (un valore calcolato come media triennale): poco meno di 17 miliardi di tali pagamenti sono destinati ad unità istituzionali ricomprese nel perimetro Istat (S 1311), mentre ad enti e società esterne sono diretti circa 8,5 miliardi, quasi per intero assegnati alle società.

In termini generali, non può ritenersi che questo criterio di misurazione sia in grado di rappresentare, in modo esauriente, il peso sulla finanza statale riconducibile alle società vigilate, la cui attività conosce anche canali diversi di sostegno. Basti pensare come le società che operano nel settore energetico trovino copertura dei costi sostenuti per l'espletamento della loro attività in componenti tariffarie costituenti "oneri generali di sistema", corrisposte dagli utenti finali come voce di costo delle bollette energetiche. E per importi ingenti.

Considerazioni più operative, che affrontano i quesiti più critici in tema di mantenimento, soppressione o, comunque, revisione organizzativa e della spesa, sono avanzate nell'ambito di due specifici approfondimenti settoriali, relativi alla cultura e all'agricoltura, comparti nei quali la struttura organizzativa rilevata dalla Corte si articola, rispettivamente, in 27 e 25 enti e società direttamente riferibili ai ministeri vigilanti.

Attraverso un esame dell'attività e dell'organizzazione dei principali enti (e società) dei due settori prescelti si esprimono alcune valutazioni sulla sovrapposizione con le competenze affidate agli organi ministeriali o esercitate da altri soggetti istituzionali operanti nel medesimo comparto e, di conseguenza, sulla razionalità dell'assetto consolidato e sulla congruità del costo a carico della finanza statale.

La ricognizione delle società partecipate e vigilate strumentali per le amministrazioni dello Stato ha costituito, infine, l'occasione per comporre un quadro di informazioni contabili e organizzative utili per trarre indicazioni di prospettiva in termini di revisione o razionalizzazione degli assetti esistenti. Le privatizzazioni degli anni novanta, infatti, non hanno impedito il successivo processo di estensione del settore pubblico nell'economia, anche attraverso il ripetuto ricorso alla "societarizzazione" di funzioni amministrative, realizzata tramite la dilatazione del modello c.d. "in house". Delle cinquanta società di cui lo Stato è azionista di

riferimento, 23 svolgono attività prevalentemente strumentale per le amministrazioni centrali. Quest'ultime sono quelle maggiormente sensibili a processi di razionalizzazione. L'esercizio di funzioni tipiche delle Amministrazioni di controllo o vigilanti può porre problemi di duplicazione se all'interno dell'Amministrazione permangono e continuano ad operare strutture dedicate al medesimo fine.

9. *Le risultanze del consuntivo 2013 e le stime contenute nel Documento di economia e finanza 2014, confermano il* trend *in diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente, ritornata sotto controllo a seguito degli interventi avviati con il decreto-legge n. 78 del 2010. Nell'ultimo triennio la riduzione complessiva ha raggiunto i 4,6 punti percentuali. Il rapporto fra spesa di personale e prodotto interno lordo è previsto attestarsi, nel 2015, su un valore inferiore al 10 per cento; un dato che collocherebbe l'Italia ben al di sotto della media dei Paesi appartenenti all'Unione Europea.*

Secondo le rilevazioni della Ragioneria Generale dello Stato, è proseguita anche nel 2013, seppure con valori più contenuti, la diminuzione degli occupati nel settore pubblico che, a partire dal 2008, ha superato i sei punti percentuali.

Questi risultati sono l'effetto di misure severe ed eccezionali, non replicabili all'infinito e solo in parte di carattere strutturale.

Le misure di contenimento della spesa, in particolare, hanno in parte acuito le criticità e le debolezze del sistema del Pubblico impiego in Italia.

Preoccupa, innanzitutto, il progressivo innalzamento dell'età media dei dipendenti, con dati che collocano l'Italia nei valori più alti nel confronto effettuato dall'OCSE tra i maggiori Paesi industrializzati: oltre il 50 per cento del personale pubblico si colloca, nel nostro Paese, nella fascia di età superiore ai 50 anni.

Sotto il profilo dell'assetto retributivo, il sistema italiano è negativamente caratterizzato dalla scarsa incidenza, sul totale dei compensi percepiti, delle voci realmente finalizzate ad incentivare la produttività dell'amministrazione ed il merito individuale.

Durante l'intero periodo della privatizzazione, al di là di reiterate affermazioni di principio, la leva salariale non ha mai rappresentato uno strumento per favorire l'innovazione e il cambiamento.

L'avvio di una politica in tal senso, secondo le indicazioni contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009, appare, al momento, fortemente condizionato dalla scarsità delle risorse disponibili.

Alla ripresa della contrattazione collettiva nazionale è, dunque, affidato il non facile compito di assicurare una fisiologica dinamica delle componenti retributive fisse – compatibile con gli andamenti di finanza pubblica – e la contestuale revisione dei meccanismi che attualmente disciplinano la contrattazione di secondo livello, per la costruzione di un effettivo meccanismo retributivo incentivante e premiante.

Vanno affrontati i nodi, tuttora irrisolti, della dirigenza pubblica. A fronte di una sostenuta dinamica retributiva non è mai decollato un efficace sistema di valutazione della capacità manageriale, che avrebbe dovuto essere il presupposto per la corresponsione dell'indennità di risultato.

Il sistema di conferimento e di rotazione degli incarichi va contemperato con l'esigenza di garantire il principio dell'autonomia gestionale dei dirigenti, rispetto agli organi politici di vertice delle amministrazioni.

Necessita, infine, di revisione l'attuale collocazione a livello dirigenziale di uffici che svolgono compiti interni alla struttura organizzativa nella quale sono inseriti.

Al di là delle criticità evidenziate, gli interventi in materia di pubblico impiego devono rappresentare un momento del complessivo ridisegno dell'assetto organizzativo e delle modalità di agire delle pubbliche amministrazioni.

Le politiche di personale devono ritrovare coerenza, sotto il profilo della individuazione del fabbisogno di professionalità nei diversi settori e sul territorio, con una prioritaria definizione dei compiti del settore pubblico e della loro distribuzione tra i diversi livelli di governo.

***10.** Anche nel 2013 le amministrazioni locali hanno ottenuto un risultato migliore delle attese. Le spese complessive al netto degli interessi presentano per il terzo anno consecutivo una contrazione in termini assoluti, risultando in riduzione anche in termini di prodotto. Nell'ultimo triennio la contrazione ha superato il punto di Pil. Invariata, sempre in termini di prodotto, risulta la spesa corrente che consolida, quindi, i miglioramenti registrati negli ultimi anni.*

Il quadro tendenziale non offre le condizioni per un allentamento degli obiettivi a cui è chiamato il mondo delle autonomie. Tra il 2014 e il 2016 la spesa corrente delle amministrazioni territoriali, al netto della sanità, dovrebbe ridursi di 7 decimi di punto in rapporto al prodotto, con una flessione in termini nominali di oltre il 5 per cento. Un risultato che, seppur diluito nel triennio, già indica la difficoltà dell'aggiustamento richiesto, a prescindere dello sforzo ulteriore che

potrebbe essere necessario per garantire carattere strutturale agli interventi di riduzione delle entrate disposti con il DL 66/2014 (da coprire necessariamente attraverso un ulteriore taglio della spesa).Un quadro, è bene rammentarlo, in cui la spesa in conto capitale è prevista ancora in riduzione attestandosi all'1,5 per cento del Pil, rispetto al già modesto 1,8 per cento del 2013.

Il 2013 ha messo in rilievo anche il limite raggiunto dalla strumentazione posta finora in essere per il coordinamento della finanza pubblica.

In questi anni, per gli enti locali, l'efficacia delle misure contenimento è stata affidata più a meccanismi di riduzione delle risorse che all'operare di una regola fiscale, di volta in volta modificata per rispondere a esigenze ulteriori o per rimuovere difficoltà operative. Inefficace nel governare il contenimento della dinamica della spesa corrente, la regola si è tradotta in un progressivo processo di riduzione della spesa in conto capitale. Da qui l'importanza crescente delle misure di rafforzamento del Patto - tagli di risorse ed interventi di spending review *- per assicurare il contributo delle autonomie locali alla finanza pubblica, instradando le amministrazioni su un percorso di revisione ed efficientamento della spesa corrente, che lo strumento del Patto non è di per sé riuscito a indurre con successo.*

Anche nel 2013, a fronte delle misure destinate ad accelerare la spesa in conto capitale, l'effetto prodotto è rimasto di fatto limitato ad una agevolazione rispetto agli stringenti saldi programmatici (un allentamento molto consistente che nella sostanza ha annullato la manovra che il comparto avrebbe dovuto adottare per assicurare il contributo richiesto) ma non ha favorito una maggiore spesa rispetto a quella consentita dai limiti del Patto.

Inoltre, nonostante il buon operare delle flessibilizzazioni a livello regionale (i Patti di solidarietà), due risultati danno evidenza del limite raggiunto dalla regola fiscale: se oltre la metà della spesa in conto capitale pagata dalle amministrazioni comunali è imputabile a maggiori spazi ottenuti rispetto ai vincoli del Patto (un'apparente conferma che questo strumento agisce come freno alla spesa per investimenti), ad un tempo nell'esercizio sono risultati ampi i margini rimasti inutilizzati per ulteriori pagamenti. Su tali andamenti, più che il vincolo del Patto sembra aver inciso la condizione di fragilità finanziaria degli enti o la riduzione della stessa capacità progettuale conseguente all'incertezza sulla disponibilità di risorse anche per i continui mutamenti nel sistema di finanziamento.

Anche per le Regioni, gli obiettivi sempre più stringenti del Patto si sono riflessi, come nel passato, in una riduzione dei pagamenti in conto capitale, resa meno problematica solo da una sempre più netta flessione degli impegni per spese di investimento che si conferma anche nell'esercizio appena concluso.

Per questi enti, differenze residuano nelle spese per il personale, per l'acquisto di beni e servizi, nell'utilizzo di beni di terzi, oltre che nelle spese per gli organi istituzionali; anche se i margini di risparmio non devono esser sopravvalutati. I dati relativi alla gestione 2013 sembrano ancora una volta confermare la tendenza, pur tra differenze ancora significative, ad una contrazione del ruolo di spesa diretta (al netto di quella destinata alla sanità). Le Regioni sembrano veder evolvere il proprio ruolo nel raccordo e nel coordinamento degli interventi delle amministrazioni locali e di quelli infrastrutturali di matrice comunitaria. L'azzeramento delle risorse per le funzioni trasferite e il ritardo nella definizione di livelli essenziali di assistenza in importanti segmenti costituzionalmente tutelati (assistenza e trasporti) hanno contribuito a rendere la funzione obiettivo di questi enti meno chiara.

Difficile è, oggi, immaginare una riconfigurazione del Patto che non si fondi su un ridisegno complessivo del sistema di finanziamento di Regioni ed enti locali. Ciò significa muovere con decisione, ma anche con realismo. Non si può più rimandare il completamento del sistema di finanziamento, la definizione di un sistema basato sulle capacità fiscali standard, l'individuazione, come si è fatto nella sanità, di fabbisogni e costi standard e meccanismi di responsabilizzazione che offrano un riferimento chiaro per il governo della spesa e la garanzia di livelli adeguati dei servizi per i cittadini.

Il rilievo delle incertezze sulla disponibilità di risorse e dei ritardi nella definizione dei bilanci di previsione, che sembrano ripetersi anche nel corrente esercizio, consigliano una attenta valutazione delle scelte da assumere e rafforzano l'utilità di interventi che incidano sulla rapidità e certezza degli esiti. Sono infatti le incertezze sulla disponibilità delle risorse, i tagli, le difficoltà di operare una effettiva programmazione dell'esercizio (in sintesi i vincoli finanziari) piuttosto che gli ostacoli attribuiti alla regola fiscale ad incidere sulla gestione.

Senza un'attenta revisione e selezione delle funzioni da conservare a garanzia dei LEA e per gli interventi a sostegno della crescita, ulteriori inasprimenti rischiano di tradursi in ulteriori (e in certa misura "casuali") differenze nelle garanzie offerte a cittadini e alle imprese o, peggio, in squilibri nascosti destinati a generare costi futuri.

11. *Il processo di riassorbimento dei disavanzi sanitari nelle regioni in squilibrio strutturale è proseguito anche nel 2013, pur presentando alcune incertezze. Non in tutte le Regioni i risultati economici mantengono il* trend *positivo degli anni precedenti: in alcune si segnalano ancora le insufficienze nella qualità dei*

servizi resi, nella appropriatezza e nella organizzazione delle strutture, che sono alla base delle difficoltà economiche esplose negli squilibri strutturali.

Si sta rivelando più difficile riassorbire in maniera duratura i disavanzi e più complesso risulta l'utilizzo degli strumenti di correzione. Con maggior frequenza si propone la difficoltà di conciliare le necessità proprie del settore (assistito da garanzie costituzionali, i LEA) e quelle delle altre funzioni regionali, sempre (e forse da troppo tempo) in sofferenza finanziaria.

Ciò nonostante, i progressi nel contenimento dei costi trovano comunque una conferma nel dato di consuntivo: la spesa è stata di circa 2 miliardi inferiore alle attese, confermando la sua stabilizzazione in termini di prodotto al 7 per cento.

La rete di valutazione costituita dai "Tavoli di monitoraggio e verifica" ha continuato a svolgere un ruolo prezioso a garanzia di un aggiustamento che sia realmente strutturale. La definizione di regole contabili e l'esercizio dei conseguenti controlli hanno consentito di prevedere uno stretto sistema di garanzie a tutela dell'aggiustamento, creando una "cortina di protezione" sulla destinazione dei fondi.

Le misure introdotte dai provvedimenti che hanno avviato a soluzione il riassorbimento dei ritardi di pagamento delle amministrazioni pubbliche dovrebbero impedire il ripetersi in futuro dei fenomeni di ritardo nel fluire delle somme destinate al sistema sanitario e naturalmente, di quelle che si configurano come vere e proprie distrazioni di risorse per altre esigenze e finalità.

Non privo di aspetti problematici, non solo da questo punto di vista, è il provvedimento che consente di destinare ad altre finalità gli sforzi fiscali attivati per gestire il processo di rientro degli squilibri sanitari. Una disposizione che spezza il collegamento tra un prelievo e la sua destinazione specifica, fondamento del "contratto" sottoscritto con i contribuenti al momento della definizione dei Piani di rientro. La destinazione ad altre finalità o, come in alcuni casi, il loro utilizzo per coprire oneri connessi alle anticipazioni necessarie per dare liquidità alle regioni, introduce elementi di opacità nel sistema, specie se tali importi sono dovuti a squilibri esistenti in altri settori.

Infine, il settore sanitario si trova oggi di fronte a scelte ancora impegnative anche dal punto di vista finanziario: interessato, da un lato, da ulteriori pressioni per una riduzione ulteriore di risorse, dall'altro, da necessità legate al progresso tecnico e all'accesso a nuovi e costosi strumenti di cura e, da un altro lato ancora, dalla difficoltà di mantenere elevati prelievi fiscali locali.

La scelta di non intaccare, almeno nel breve periodo, le risorse destinate alla sanità, ma di trovare all'interno del settore le risorse per affrontare i nuovi bisogni e le somme da destinare al finanziamento degli investimenti, non riduce l'impegno che si presenta per gli esercizi a venire.

A queste necessità se ne vanno aggiungendo altre. Come quella di creare condizioni competitive in tema di salute con gli altri paesi UE, derivante dall'applicazione della Direttiva Europea 2011/24 UE; di garantire adeguati standard di qualità e sicurezza delle cure ai cittadini italiani ed europei e di adeguare i nuovi livelli essenziali di assistenza; di rilanciare e rafforzare l'assistenza territoriale a causa della prevalenza di patologie croniche – degenerative dovute all'invecchiamento della popolazione; di superare le criticità, sempre più rilevanti ed emergenti su buona parte del territorio nazionale, derivanti dall'inquinamento ambientale, con inevitabili ricadute sulla salute dei cittadini e, quindi, sulla spesa sanitaria.

Tutti aspetti su cui il nuovo Patto della salute sarà chiamato a dare risposte effettive. L'importanza e l'urgenza di accelerare gli interventi di riadeguamento delle strutture e di miglioramento dell'appropriatezza delle prestazioni rese ai cittadini richiede, poi, la revisione dei meccanismi che governano il funzionamento del settore e il potenziamento degli strumenti a disposizione delle amministrazioni territoriali per la gestione delle prestazioni. Tutto ciò non può essere più, tuttavia, un alibi per un allungamento senza limiti del riassorbimento degli squilibri.

PARTE PRIMA

I CONTI PUBBLICI NEL CONTESTO EUROPEO

I RISULTATI DEL 2013 E IL CONFRONTO CON GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI

IL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI

1. Nel 2013, le Pubbliche amministrazioni italiane hanno registrato un indebitamento di 47,3 miliardi di euro, pari al 3 per cento del Pil, gli stessi valori con cui si era chiuso il 2012. É stato così conseguito l'obiettivo fissato nei documenti programmatici predisposti nel corso dell'anno (tavola 1). Al risultato si è giunti in virtù di un forte contenimento del disavanzo di conto capitale che, a consuntivo, ha presentato un valore inferiore di quasi 14 miliardi rispetto alle stime del DEF 2013; lo scostamento rispetto alle successive valutazioni programmatiche (Nota di aggiornamento al DEF 2013 e Nota Tecnico-Illustrativa alla legge di stabilità 2014) è stato più contenuto, ma ugualmente consistente, nell'ordine dei 7 miliardi euro. Evoluzioni di segno opposto e di analoghe dimensioni hanno interessato il saldo di parte corrente. A sintesi di questi andamenti, l'avanzo primario è sceso da 39,1 a 34,7, miliardi e dal 2,5 al 2,2 per cento del Pil, un andamento non anticipato dai documenti governativi.

TAVOLA 1

I SALDI DI BILANCIO DELL'ITALIA NEL 2013: RISULTATI E OBIETTIVI PROGRAMMATICI

		Stime programmatiche			Differenze		
	Risultato effettivo (1)	NTI Legge stabilità 2014 (2)	Nota Agg. DEF 2013 (3)	DEF 2013 (4)	(1)-(2)	(1)-(3)	(1)-(4)
Milioni di euro							
Indebitamento netto	-47.321	-47.076	-48.722	-45.408	-245	1.401	-1.913
Saldo corrente	-13.998	-7.072	-7.884	2.586	-6.926	-6.114	-16.584
Saldo primario	34.722	36.873	35.226	38.484	-2.151	-504	-3.762
Saldo in conto capitale	-33.323	-40.004	-40.839	-47.994	6.681	7.516	14.671
In % del Pil							
Indebitamento netto	-3,0	-3,0	-3,1	-2,9	0,0	0,1	-0,1
Saldo corrente	-0,9	-0,5	-0,5	0,2	-0,4	-0,4	-1,1
Saldo primario	2,2	2,4	2,3	2,4	-0,1	0,0	-0,2
Saldo in conto capitale	-2,1	-2,6	-2,6	-3,1	0,4	0,5	0,9

Fonte: Istat, Pil e indebitamento AP, marzo 2014, e documenti programmatici.

2. Determinante, per il rispetto degli obiettivi di indebitamento del 2013, è stato il contributo delle Amministrazioni locali. Il saldo primario di queste ultime è risultato migliore di quasi 11 miliardi rispetto alle previsioni del DEF, registrando un avanzo di 3,5 miliardi, laddove era invece atteso un disavanzo di 7 miliardi (tavola 2). Un andamento ascrivibile per intero al forte contenimento della spesa. Di segno opposto

sono state le evoluzioni osservate per gli altri livelli di governo. Sempre nel confronto con i dati programmatici, le Amministrazioni centrali hanno subito una compressione delle entrate di oltre 4 miliardi, aumentando al contempo di quasi 8 miliardi le spese, in parte per i maggiori trasferimenti che è stato necessario effettuare a seguito dell'abolizione dell'IMU sulla prima casa; gli Enti previdenziali hanno registrato minori entrate per 1,9 miliardi.

TAVOLA 2

L'ANDAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA PER LIVELLI DI GOVERNO: SCOSTAMENTI FRA RISULTATI EFFETTIVI E PROGRAMMATI (MILIONI DI EURO)

	Stime DEF aprile 2013	Risultato effettivo	Differenze	2013/2012
	Amministrazioni centrali			
Entrate finali	411.207	406.880	-4.327	0,4
Uscite finali netto interessi	368.789	376.556	7.767	0,8
Saldo primario	42.418	30.324	-12.094	-4,8
	Amministrazioni locali			
Entrate finali	232.688	233.495	807	-1,6
Uscite finali netto interessi	239.722	229.925	-9.797	-1,0
Saldo primario	-7.034	3.570	10.604	-29,1
	Enti previdenziali			
Entrate finali	329.172	327.283	-1.889	2,1
Uscite finali netto interessi	325.608	326.026	418	2,5
Saldo primario	3.564	1.257	-2.307	-53,8

Fonte: DEF 2014.

3. Nel confronto europeo, il percorso di riequilibrio dell'Italia ha evidenziato, lo scorso anno, una pausa (tavola 3). Alla stabilità dell'indebitamento italiano si é contrapposta la discesa del disavanzo medio dell'Eurozona, dal 3,7 al 3 per cento del Pil. Più pronunciate sono state le riduzioni messe a segno dagli altri paesi colpiti, due anni fa, dalla crisi dei debiti sovrani (l'eccezione essendo costituita dalla Grecia). Al di fuori dell'Europa, è stata particolarmente consistente la discesa del deficit degli Stati Uniti (dal 9,2 al 6,2 per cento del Pil), mentre nel Regno Unito il disavanzo è rimasto sostanzialmente immutato. In Giappone, l'orientamento espansivo impresso alle leve della politica economica ha dato avvio a un ampliamento del saldo di bilancio.

Anche se meno brillanti di quelli ottenuti da altri paesi, i risultati di indebitamento dell'Italia hanno rispettato gli obiettivi fissati in sede europea. Nel contesto delle nuove regole del *Fiscal compact*, al nostro paese è richiesta una riduzione del saldo strutturale di mezzo punto all'anno, fino al raggiungimento del pareggio (obiettivo di medio termine). Secondo le elaborazioni della Commissione, l'Italia ha diminuito il proprio indebitamento strutturale dall'1,5 allo 0,9 per cento (sempre tavola 3), rispettando, dunque, le condizioni di rientro.

TAVOLA 3

LA FINANZA PUBBLICA ITALIANA NEL CONFRONTO EUROPEO (IN % PIL)

	Indebitamento		Saldo primario		Debito		Indebitamento strutturale	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
ITALIA	-3,0	-3,0	2,5	2,2	127,0	132,6	-1,5	-0,9
Germania	0,1	0,0	2,5	1,7	81,0	78,4	0,3	0,6
Francia	-4,9	-4,3	-2,3	-2,0	90,6	93,5	-3,8	-3,0
Grecia	-8,9	-12,7	-3,9	-8,7	157,2	175,1	-1,0	2,0
Irlanda	-8,2	-7,2	-4,5	-2,5	117,4	123,7	-7,9	-6,2
Portogallo	-6,4	-4,9	-2,1	-0,6	124,1	129,0	-3,5	n.d.
Spagna	-10,6	-7,1	-7,6	-3,7	86,0	93,9	-4,1	-2,8
Media Eurozona	**-3,7**	**-3,0**	**-0,6**	**-0,1**	**92,7**	**95,0**	**-2,1**	**-1,3**
Regno Unito	-6,1	-5,8	-3,1	-2,8	89,1	90,6	-6,2	-4,8
Stati Uniti	-9,2	-6,2	-5,3	-2,5	102,4	104,5	n.d.	n.d.
Giappone	-8,7	-9,0	-6,6	-6,9	237,3	244,0	n.d.	n.d.
Per memoria:								
Italia - media Eurozona	0,7	0,0	3,1		34,3	37,6	0,6	0,4

Fonte: Commissione europea, Spring forecasts.

LA REVISIONE DEL PERCORSO PROGRAMMATICO E LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA

4. La realizzazione degli obiettivi del 2013 deve essere valutata alla luce di tre fattori: la sostanziale revisione apportata al percorso programmatico; l'azione svolta, nell'anno, dalla manovra di finanza pubblica; il contributo fornito dalle singole voci di spesa ed entrata all'invarianza del saldo di bilancio. Da questi fattori discendono le criticità e le opportunità che gli andamenti dello scorso anno lasciano in eredità al 2014.

Con riferimento al primo punto, il rasserenamento delle condizioni finanziarie internazionali e il superamento della crisi del debito hanno consentito, già a partire dalla seconda metà del 2012, di ricalibrare gli obiettivi di bilancio in funzione delle esigenze di stabilizzazione del ciclo economico, pur preservando il percorso di riequilibrio di medio periodo della finanza pubblica. In coerenza con questa diversa impostazione, i documenti programmatici del 2013 hanno rivisto dall'1,8 al 3 per cento l'obiettivo annuo di indebitamento (grafico 1), valore, come si è visto, poi effettivamente conseguito. Nell'orizzonte di medio periodo, il pareggio nominale di bilancio, che il DEF 2012 prevedeva già al 2015, è stato posposto al 2017.

La revisione degli obiettivi è stata resa possibile, oltre che dal miglioramento dell'ambiente esterno, dal passaggio al nuovo modello di *governance* europea che, imponendo il pareggio del saldo strutturale, consente la conservazione di disavanzi nominali, in presenza di valori negativi dell'*output gap*. Una situazione in cui l'economia italiana ha continuato a trovarsi per tutto il 2013. Lo scorso anno, il Pil è infatti diminuito, dell'1,9 per cento (dello 0,4 per cento nei valori nominali), in

presenza di una contrazione della domanda interna del 2,7 per cento. A seguito di questi andamenti, il vuoto di prodotto della nostra economia ha raggiunto il punto di massima profondità dall'inizio della crisi, passando, secondo le misure proposte dalla Commissione europea, dal -3 al -4,3 per cento del Pil potenziale (grafico 2). Solo nell'ultimo trimestre dello scorso anno le variazioni del prodotto sono tornate positive, con un modestissimo incremento congiunturale dello 0,1 per cento. In queste condizioni, l'attuazione delle regole europee ha consentito un allentamento del grado di stringenza della politica di bilancio.

Se nel 2013 gli obiettivi di indebitamento sono stati rispettati, è dunque per via dell'adozione di un percorso programmatico più sostenibile dal punto di vista dell'economia reale e per questo più credibile.

GRAFICO 1

LA REVISIONE DEGLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI DI INDEBITAMENTO (IN % DEL PIL)

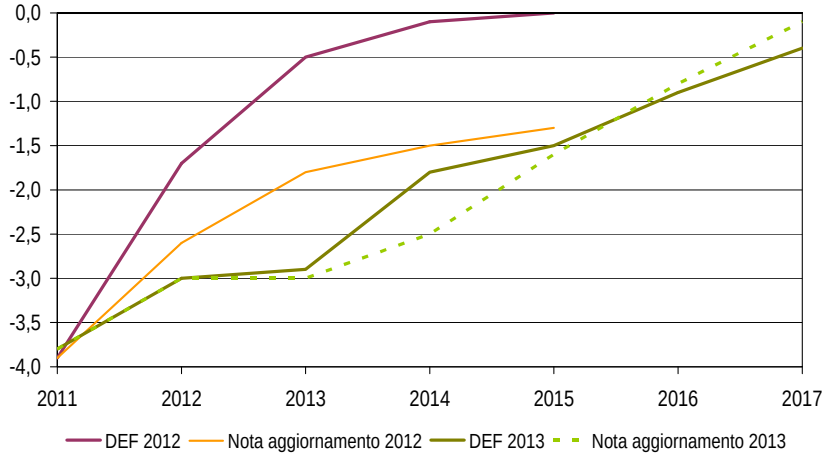
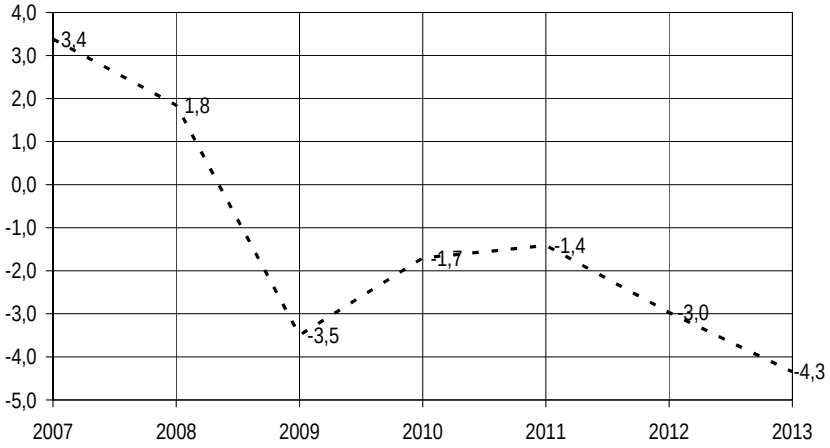


GRAFICO 2

L'OUTPUT GAP DELL'ECONOMIA ITALIANA (IN % DEL PIL POTENZIALE)



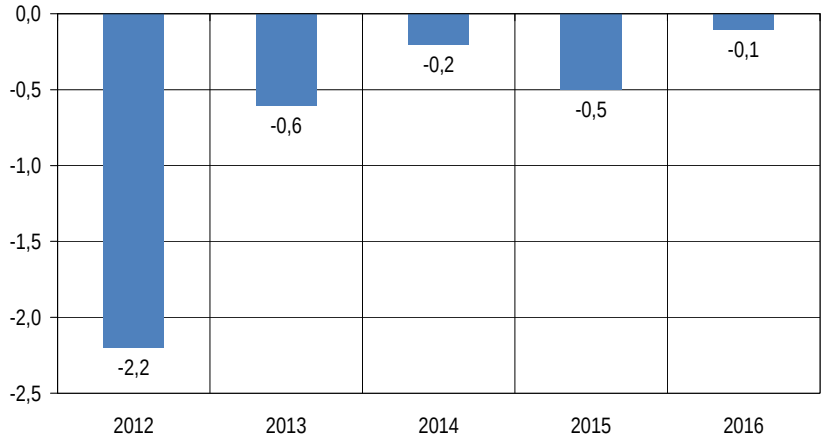
Fonte: Commissione europea, Spring forecasts e banca dati Ameco.

5. Alla rivisitazione del percorso programmatico è conseguita l'adozione di manovre di segno espansivo, che hanno cominciato a esercitare i loro effetti nel 2013.

Secondo le quantificazioni ufficiali, con le misure di stimolo contenute nella legge di stabilità 2013 e nel DL 35/2013 il bilancio pubblico avrebbe registrato, lo scorso anno, un ampliamento, in quota di Pil, dello 0,6 per cento. La legge di stabilità per il 2014 ha anch'essa segno espansivo ed eleva di due decimi di punto il disavanzo programmatico di quest'anno. Questi interventi hanno, tuttavia, attenuato e non annullato, l'impostazione restrittiva della manovra di finanza pubblica. La misura di *stance* fiscale ufficialmente usata in sede europea è la variazione del saldo strutturale e, come già si è visto, questa grandezza ha registrato nel 2013 una correzione di 0,6 punti. Lo scorso anno, l'impulso restrittivo trasmesso dalla manovra di finanza pubblica all'economia è stato, quindi, minore che nel 2012 (2,2 punti di Pil, grafico 3), ma ugualmente consistente se rapportato alle condizioni di profonda recessione dell'economia. Per altro verso, ciò significa che i risultati di bilancio del 2013 sono stati ottenuti anche grazie agli elementi di disciplina incorporati nei provvedimenti varati negli anni precedenti, fatto che evidenzia un consolidamento delle tendenze di fondo della finanza pubblica italiana.

GRAFICO 3

LA STANCE DELLA POLITICA FISCALE IN ITALIA
(VARIAZIONI DEL SALDO STRUTTURALE IN % DEL PIL; SEGNO NEGATIVO INDICA RESTRIZIONE)



Fonte: DEF 2014.

6. Nel 2013, la manovra di finanza pubblica non si è limitata a perseguire obiettivi di sostegno della crescita. Il passaggio alla nuova legislatura ha innescato una discontinuità nelle scelte di governo, manifestatasi nell'adozione di provvedimenti volti a rimuovere alcuni capisaldi della manovra correttiva in essere e, quindi, a cambiare il profilo della legislazione vigente. In quest'ottica si è deciso di sopprimere l'IMU sulla prima casa (DL 102-133/2013) e di rinviare dal 1° luglio al 1° ottobre l'aumento di 1 punto percentuale dell'aliquota ordinaria dell'Iva (DL 76/2013). Si è trattato di un passaggio complesso, che ha innanzitutto richiesto di reimpostare le forme della tassazione immobiliare, poi di trovare le coperture finanziarie volte a evitare che le modifiche apportate alla legislazione vigente determinassero effetti sui saldi. Ne è derivata una situazione di incertezza, tanto che dopo la pubblicazione della Nota di Aggiornamento al DEF 2013, che abitualmente incorpora i preconsuntivi dell'anno, il

governo è dovuto intervenire per garantire il contenimento del *deficit* nel limite del 3 per cento: si fa riferimento, in particolare al taglio di spesa contenuto nel DL 102/2013 (circa 1,6 miliardi di euro, comprensivi dei proventi, circa 500 milioni di euro, derivanti da dismissioni di immobili pubblici) e all'aumento degli acconti della tassazione sulle società per far fronte al mancato incasso di parte delle risorse necessarie alla copertura dell'eliminazione della 1° rata dell'IMU sull'abitazione principale (d.m. 30/11/2013). Come la Corte ha avuto modo di evidenziare nelle Audizioni svolte nel corso del 2013, il disegno della politica di bilancio è stato indebolito da queste incertezze, che hanno favorito una frammentarietà degli interventi, riscontrabile anche nell'impostazione della Legge di stabilità per il 2014.

Il problema si rileva a seguito della forte divaricazione venutasi a creare fra la conservazione di un impatto neutrale sui saldi, da una parte, e la movimentazione di ampie risorse all'interno del bilancio, dall'altra. I principali provvedimenti adottati nel 2013 hanno mosso risorse, nell'anno, per quasi 15 miliardi, con un effetto sul saldo inferiore a 6 miliardi. Per il 2014, gli stessi provvedimenti sono attesi produrre un impatto sull'indebitamento inferiore a 1,5 miliardi, pur attivando risorse per quasi 20 miliardi (tavola 4).

Se considerata dal lato della ricomposizione del bilancio, l'azione di finanza pubblica è stata dunque, pur all'interno di un'impostazione restrittiva, tutt'altro che marginale e potenzialmente portatrice di effetti, sia macroeconomici, sia distributivi. Una compiuta valutazione di questi effetti è però resa difficile dalla numerosità delle misure adottate e dalla marginalità alfine riservata ad alcuni obiettivi qualificanti, come ad esempio la riduzione del cuneo fiscale, uscita fortemente ridimensionata, rispetto agli annunci, dal disegno di legge di stabilità per il 2014.

TAVOLA 4

EFFETTI FINANZIARI DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI DI FINANZA PUBBLICA ADOTTATI NEL 2013 (MILIONI DI EURO)

	2013	2014	2015
Reperimento risorse	9.135,2	18.026,2	18.790,7
- Maggiori entrate	5.664,9	11.936,3	10.356,5
- Minori spese	3.470,3	6.089,9	8.434,2
- minori spese correnti	1.698,8	3.732,3	6.155,9
- minori spese c. capitale	1.771,5	2.357,5	2.278,3
Utilizzo risorse	14.787,5	19.414,5	14.287,6
- Minori entrate	5.877,7	8.674,2	9.169,4
- Maggiori spese	8.909,8	10.740,4	5.118,2
- maggiori spese correnti	1.473,2	5.689,8	2.624,6
- maggiori spese c. capitale	7.436,6	5.050,5	2.493,6
Effetto netto	-5.652,4	-1.388,3	4.503,1
- Maggiori Entrate nette	-212,9	3.262,2	1.187,1
- Minori Spese nette	-5.439,5	-4.650,5	3.316,0

Nota: DL 35, 54, 63,69,76,101,102, 104,120, 133 del 2013 e legge di stabilità 2014.
Fonte: elaborazioni sulle Relazioni tecniche ai provvedimenti.

L'ANDAMENTO DELLA SPESA E DELLE ENTRATE

7. Nel 2013, dopo un biennio di riduzione, le uscite primarie correnti sono tornate a crescere (tavola 5). L'incremento (+1,3 per cento) è stato superiore alla precedente diminuzione (-0,5 per cento). Il risultato è stato determinato, oltre che dalla prosecuzione della tendenza alla crescita della spesa per prestazioni sociali (+2,7 per cento), dall'aumento delle altre uscite correnti (+5,6 per cento), che erano invece diminuite di oltre 6 miliardi nel biennio 2011-2012. E' di contro proseguita la flessione della spesa per redditi (-0,7 per cento) e per consumi intermedi (-1,4 per cento). Nel contempo è tornata a scendere la spesa per interessi, registrando una flessione del 5,1 per cento e riducendosi di due decimi di punto in quota di Pil.

Nuove contrazioni hanno interessato la spesa in conto capitale, diminuita lo scorso anno di oltre 6 miliardi (-13 per cento). La riduzione è stata maggiore per i contributi e i trasferimenti in conto capitale (-18 per cento circa per entrambe le componenti), mentre gli investimenti pubblici sono scesi del 9,2 per cento.

TAVOLA 5

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	Milioni di €				Variazioni %	
	2010	2011	2012	2013	2012	2013
Redditi da lavoro dipendente	172.002	168.415	165.165	164.062	*-1,9*	*-0,7*
Consumi intermedi	135.726	135.726	131.858	130.065	*-2,8*	*-1,4*
Pensioni e altre prestazioni	298.418	304.211	311.119	319.525	*2,3*	*2,7*
Altre spese correnti	63.802	59.037	57.466	60.709	*-2,7*	*5,6*
Totale spese correnti al netto interessi	**669.948**	**667.389**	**665.608**	**674.361**	***-0,3***	***1,3***
Interessi passivi	71.153	78.397	86.474	82.043	*10,3*	*-5,1*
Totale spese correnti	**741.101**	**745.786**	**752.082**	**756.404**	***0,8***	***0,6***
Investimenti fissi	33.424	31.985	29.932	27.166	*-6,4*	*-9,2*
Contributi c/capitale	17.850	18.137	17.564	14.312	*-3,2*	*-18,5*
Altri trasferimenti	1.562	-1.442	1.295	1.058	*-189,8*	*-18,3*
Totale spese in conto capitale	**52.836**	**48.680**	**48.791**	**42.536**	***0,2***	***-12,8***
Totale spese primarie	**722.784**	**716.069**	**714.399**	**716.897**	***-0,2***	***0,3***
Totale spese	**793.937**	**794.466**	**800.873**	**798.940**	***0,8***	***-0,2***

Fonte: Istat, cit.

Nel confronto con i valori programmatici, anche nel 2013 la spesa totale è risultata al di sotto delle stime (tavola 6). Un risultato, apparentemente, di grande rilievo, tanto più se si considera che, nel suo valore di facciata, la manovra di finanza pubblica ha fornito un impulso addizionale alle uscite del bilancio pubblico per quasi 6 miliardi di euro. La valutazione sui risparmi conseguiti nel confronto con le indicazioni

programmatiche deve, però, considerare come si sia mancato di conseguire l'annunciata ricomposizione della spesa in favore della componente in conto capitale. La differenza fra valori effettivi e programmati delle uscite in conto capitale (quasi 13 miliardi rispetto al DEF 2013, oltre 8 miliardi nel confronto con la Nota di aggiornamento) spiega, infatti, per intero, i risparmi conseguiti. La spesa primaria corrente è invece rimasta al di sopra delle attese, con l'unica eccezione, peraltro poco rilevante nella dimensione, della componente per prestazioni sociali. Nel totale, il dato effettivo di spesa corrente mostra un importo più elevato di quasi 3 miliardi rispetto al DEF, mentre lo scostamento dal preconsuntivo contenuto nella Nota di aggiornamento è di oltre 1,5 miliardi.

Se rapportate all'esperienza storica e se considerate nei valori reali, le dinamiche della spesa corrente restano comunque particolarmente contenute. Il rallentamento della spesa corrente sembrerebbe avere assunto caratteri di strutturalità. Ciò, fondamentalmente, per due motivi. In primo luogo, continuano a registrarsi flessioni di componenti, come la spesa per redditi, che nel passato sono state tipicamente trainate da fattori di inerzia, irrigidendo la gestione del bilancio. In secondo luogo, all'interno della spesa corrente, è stata molto più pronunciata che in passato la crescita della componente destinata al sostegno della disoccupazione, Si consideri, al riguardo, che le voci "indennità di disoccupazione" e "CIG" spiegano quasi il 14 per cento dell'aumento registrato dalla spesa primaria corrente fra il 2007 e il 2013, a fronte di un peso, sullo stesso aggregato, inferiore al 2 per cento. Evidentemente, sono queste dinamiche di spesa che si invertiranno in presenza di un rafforzamento del ciclo economico. L'accresciuta rilevanza degli interventi a sostegno della disoccupazione è, inoltre, in linea col nuovo modello di *governance* europeo, basato sulla conservazione del pareggio strutturale di bilancio.

Nel complesso, gli andamenti di spesa corrente del 2013 non sembrano aver pregiudicato i progressi realizzati negli anni precedenti, in termini di riduzione del grado di inerzia di alcune componenti e di recupero della funzione anticiclica di una parte del bilancio pubblico. Permane, di contro, la preoccupazione sulla continua flessione della spesa in conto capitale, che continua a garantire il rispetto degli obiettivi di saldo, pregiudicando però, in tal modo, il mantenimento e il rinnovamento del capitale infrastrutturale del paese.

TAVOLA 6

GLI SCOSTAMENTI DELLA SPESA DAI VALORI PROGRAMMATICI (MILIONI DI EURO)

	Valori				DIfferenze		
	Risultato effettivo (1)	NTI Legge stabilità 2014 (2)	Nota Agg. DEF 2013 (3)	DEF 2013 (4)	(1)-(2)	(1)-(3)	(1)-(4)
Redditi da lavoro dipendente	164.062	164.258	164.172	163.587	-196	-110	475
Consumi intermedi	130.065	129.135	129.580	128.561	930	485	1.504
Pensioni e altre prestazioni	319.525	320.549	320.549	319.920	-1.024	-1.024	-395
Altre spese correnti	60.709	58.045	58.451	59.309	2.664	2.258	1.400
Totale spese correnti al netto interessi	**674.361**	**671.986**	**672.752**	**671.377**	2.375	**1.609**	**2.984**
Interessi passivi	82.043	83.949	83.949	83.892	-1.906	-1.906	-1.849
Totale spese correnti	**756.404**	**755.935**	**756.701**	**755.269**	**469**	**-297**	**1.135**
Totale spese in conto capitale	**42.536**	**50.084**	**50.918**	**55.297**	**-7.548**	**-8.382**	**-12.761**
Totale spese finali netto interessi	**716.897**	**722.070**	**723.670**	**726.674**	**-5.173**	**-6.773**	**-9.777**
Totale spese complessive	**798.940**	**806.019**	**807.618**	**810.566**	**-7.079**	**-8.678**	**-11.626**

Fonte: Istat cit. e documenti programmatici.

8. Anche nel 2013 le maggiori criticità del bilancio pubblico si sono manifestate dal lato delle entrate. É stata registrata una diminuzione in valore assoluto dello 0,3 per cento nell'aggregato e dell'1 per cento nella sola componente tributaria (tavola 7). Nella serie storica degli ultimi cinquant'anni, una caduta delle entrate totali si era verificata solo nel 2009, in coincidenza con la grande recessione dell'economia mondiale. Sull'inattesa riduzione delle entrate tributarie correnti hanno pesato gli andamenti delle imposte indirette (-3,6 per cento) e dei contributi sociali (-0,5 per cento), solo parzialmente compensati dall'aumento delle imposte dirette (0,6 per cento) e delle altre entrate correnti non tributarie (4,9 per cento).

Rispetto alle iniziali proiezioni programmatiche sono mancati all'appello quasi 14 miliardi di gettito (tavola 8). Gi scostamenti, si sono ridimensionati con la predisposizione dei successivi documenti, ma sono rimasti consistenti. Il confronto con la Nota Tecnico-Illustrativa alla legge di stabilità 2014, che incorpora anche gli effetti di riduzione delle imposte indirette associati all'eliminazione della seconda rata dell'IMU sulla prima casa, evidenzia il permanere di una differenza ancora superiore a 7 miliardi di euro.

TAVOLA 7

LE ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	Milioni di €				Variazioni %	
	2010	2011	2012	2013	2012	2013
Totale entrate tributarie correnti	443.933	448.017	471.505	464.299	5,2	-1,5
Imposte dirette	226.050	226.366	237.132	238.452	4,8	0,6
Imposte indirette	217.883	221.651	234.373	225.847	5,7	-3,6
Contributi sociali	213.828	216.499	215.967	214.977	-0,2	-0,5
Altre entrate correnti non tributarie	60.123	60.149	60.188	63.130	0,1	4,9
Totale entrate correnti	**717.884**	**724.665**	**747.660**	**742.406**	3,2	-0,7
Imposte in conto capitale	3.497	6.981	1.551	4.147	-77,8	167,4
Entrate in conto capitale non tributarie	2.637	3.708	4.306	5.066	16,1	17,6
Totale entrate in conto capitale	**6.134**	**10.689**	**5.857**	**9.213**	-45,2	57,3
TOTALE ENTRATE	**724.018**	**735.354**	**753.517**	**751.619**	2,5	-0,3

Fonte: Istat, cit.

TAVOLA 8

GLI SCOSTAMENTI DELLE ENTRATE DAI VALORI PROGRAMMATICI (MILIONI DI EURO)

	Valori				DIfferenze		
	Risultato effettivo (1)	NTI Legge stabilità 2014 (2)	Nota Agg. DEF 2013 (3)	DEF 2013 (4)	(1)-(2)	(1)-(3)	(1)-(4)
Imposte dirette	238.452	233.849	233.827	235.836	4.603	4.625	2.616
Imposte indirette	225.847	235.288	235.287	241.181	-9.441	-9.440	-15.334
Contributi sociali	214.977	218.190	218.167	220.420	-3.213	-3.190	-5.443
Altre entrate correnti non tributarie	63.130	61.536	61.536	60.418	1.594	1.594	2.712
Totale entrate correnti	**742.406**	**748.863**	**748.817**	**757.855**	-6.457	**-6.411**	**-15.449**
Imposte in conto capitale	4.147	3.199	3.199	824	948	948	3.323
Entrate in conto capitale non tributarie	5.066	6.881	6.880	6.479	-1.815	-1.814	-1.413
Totale entrate in conto capitale	**9.213**	**10.080**	**10.079**	**7.303**	**-867**	**-866**	**1.910**
Totale entrate	**751.619**	**758.943**	**758.896**	**765.158**	**-7.324**	**-7.277**	**-13.539**

Fonte: Istat cit. e documenti programmatici.

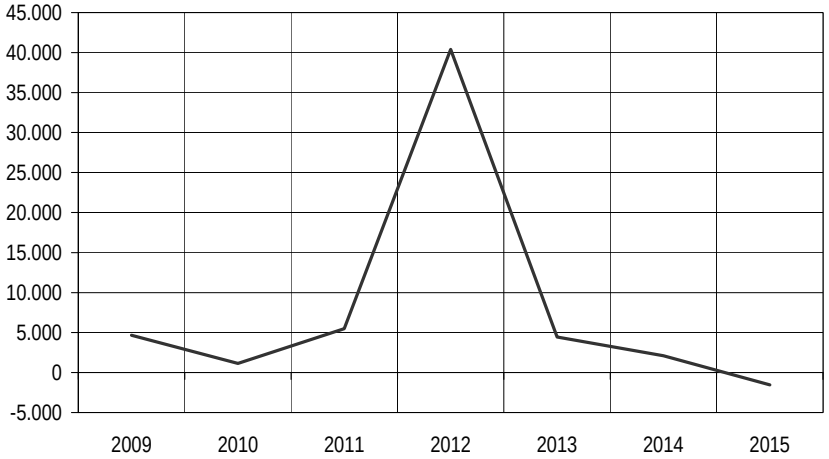
L'andamento del gettito ha riflesso l'operare di diversi fattori. In senso sfavorevole hanno influito il prolungamento della recessione e la conseguente erosione delle basi imponibili; in direzione di una ricomposizione hanno agito le manovre adottate nel corso dell'anno, che hanno spostato, sia pur temporaneamente, il peso fiscale dall'imposizione indiretta (eliminazione dell'IMU sull'abitazione principale e

rinvio dell'aumento dell'aliquota ordinaria IVA) all'imposizione diretta (aumento degli acconti di imposta); nel senso di un rafforzamento, infine, hanno agito le manovre degli anni passati, a seguito delle quali hanno operato misure di incremento delle entrate pari, al loro valore di facciata, a circa 4,4 miliardi di euro (grafico 4). L'intervento discrezionale sul gettito è dunque rimasto consistente, anche se in forte ridimensionamento rispetto al livello record toccato nel 2012 (oltre 40 miliardi). Gli effetti delle manovre succedutesi in questi anni determineranno un aumento discrezionale di gettito anche nel 2014 (poco oltre 2 miliardi); solo nel 2015 il segno si invertirebbe (-1,5 miliardi).

Più in generale, si deve osservare come la flessione del gettito, se da una parte ha reso più difficile il conseguimento degli obiettivi di saldo, dall'altra ha permesso di avviare una prima riduzione della pressione fiscale, scesa, nel 2013, di due decimi di punto. In tal modo, l'andamento delle entrate è tornato, lo scorso anno, a svolgere una funzione stabilizzatrice del ciclo economico, ruolo sacrificato, nel 2012, alle esigenze dell'emergenza finanziaria.

GRAFICO 4

L'EFFETTO DELLE MANOVRE SUL GETTITO FISCALE (VALORI DI FACCIATA, MILIARDI DI EURO)



Fonte: Relazioni tecniche.

IL QUADRO PER IL 2014

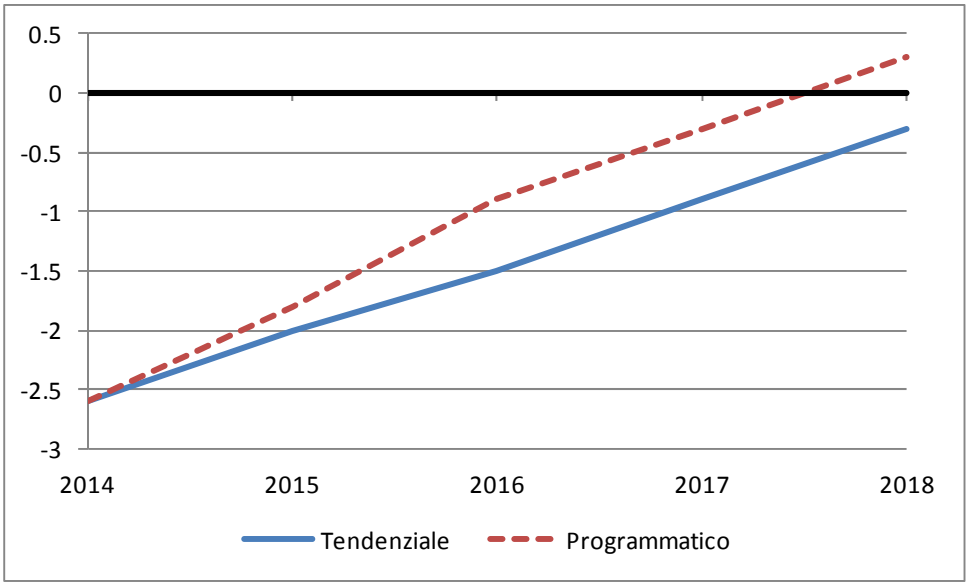
9. I risultati conseguiti nel 2013, pur contrassegnati dal pieno rispetto degli obiettivi di saldo, trasmettono al 2014 un'eredità impegnativa. Sia le modalità che hanno portato a stabilizzare l'indebitamento al 3 per cento, sia le condizioni di contesto in cui è maturata la definizione del percorso programmatico, potranno, infatti, difficilmente ripetersi.

Una prima difficoltà nasce, quasi paradossalmente, dal miglioramento del ciclo economico. Anche se gli andamenti del primo trimestre sono rimasti al di sotto delle attese, l'insieme degli indicatori disponibili mostra un rafforzamento prospettico dei livelli di attività e le previsioni disponibili convergono nello stimare per quest'anno una variazione positiva del Pil, dopo la contrazione registrata nel 2012-2013. Verranno quindi progressivamente meno quei margini presenti nel 2013 e che, a fronte di un

output gap in aumento, hanno consentito di allentare il percorso programmatico. Il tema è analiticamente complesso e ad esso il presente Rapporto dedica uno specifico capitolo di approfondimento. L'inasprimento del vincolo europeo è però ben evidente nella predisposizione del nuovo quadro programmatico contenuto nel DEF 2014. Il Documento delinea un percorso tendenziale particolarmente virtuoso, con un disavanzo che, a fine periodo, scenderebbe allo 0,3 per cento del Pil, un livello equivalente a quello del 1960 e il più basso dal 1946 a oggi (grafico 5). Ciò nonostante, per garantire il rispetto degli obiettivi di indebitamento strutturale vi è la necessità di apportare una ulteriore manovra correttiva, che il DEF quantifica in tre decimi di punto in quota di Pil nel 2015 e in sei decimi di punto nel 2016. A seguito di questa correzione, il sentiero programmatico prevede il conseguimento, nel 2018, di un attivo di bilancio, un risultato che l'Italia non realizza dal lontano 1925 e che, dall'anno dell'unificazione, ha conseguito solo 16 volte. Ciò deriva dal fatto che in fasi di ciclo positivo, quale è quella attesa, il mantenimento di un pareggio strutturale implica, necessariamente, la realizzazione di avanzi nominali di bilancio, che dovranno essere tanto più ampi quanto più robusta dovesse rivelarsi l'espansione del Pil. Per la politica di bilancio italiana, una vera e propria rivoluzione.

GRAFICO 5

INDEBITAMENTO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO PER GI ANNI 2014-2018 (% DI PIL)



Fonte: DEF 2014.

All'interno di questo percorso, lungo il quale occorrerà comunque avviarsi, la legge costituzionale offre alcuni margini di flessibilità, che il Governo ha già deciso di utilizzare. Considerando le circostanze recessive eccezionali ereditate del 2013, è stata ottenuta dal Parlamento l'autorizzazione a rinviare al 2016 il raggiungimento del pareggio strutturale di bilancio. L'adozione di un ampio ventaglio di riforme economiche e istituzionali e un diverso passo imposto alla loro realizzazione costituiscono, nella valutazione del Governo, i presupposti capaci di dare credibilità a questa scelta in sede europea. Si ritiene, in tal modo, di poter superare i rilievi sul mancato rispetto, per quest'anno, del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio

termine, che la Commissione ha già espresso lo scorso ottobre, nella sua analisi sul Documento di bilancio.

10. Un secondo tema che il 2013 lascia in eredità al corrente anno è quello della composizione dell'aggiustamento. Negli andamenti del 2013 e nel confronto con i valori programmatici, l'equilibrio di bilancio è stato preservato attraverso una riduzione della spesa, che ha compensato la diminuzione registrata dal gettito tributario. La sostituzione fra spese ed entrate non è stata però virtuosa: contrariamente alle attese, il ridimensionamento delle uscite ha, infatti, interessato la solo componente in conto capitale. Inoltre, nella legislazione vigente, e prima dell'approvazione del DL 66/2014, l'impostazione della manovra di finanza pubblica non accoglie l'esigenza di costruire un bilancio pubblico con meno spese e meno entrate. Al contrario, i provvedimenti adottati nel 2013 (vedi tavola 4) determinano un aumento della dimensione della spesa e delle entrate, per, rispettivamente, 4,6 e 3,3 miliardi. Il DL 66 sposa un'impostazione diversa, finanziando il *bonus* fiscale con una revisione della spesa corrente. Rafforzare questa direzione di marcia permetterebbe di compiere quella scelta decisa, in termini di ricomposizione del bilancio pubblico, che ha mancato di concretizzarsi nel corso del 2013. Anche questo passaggio costituirebbe, per la politica di bilancio italiana, un'innovazione fondamentale.

11. Nella legislazione vigente, la manovra di finanza pubblica conserva, anche nel 2014, una *stance* restrittiva, ma di lieve entità (0,2 per cento del Pil, grafico 3); dal lato delle entrate, sono in vigore misure di aumento per 2 miliardi (grafico 4). Nel confronto con il passato biennio, l'impostazione della manovra di bilancio si avvicina, dunque, alla soglia di neutralità, una condizione propedeutica al consolidamento del ciclo economico. Non si può, tuttavia, mancare di considerare come il potenziale di sviluppo dell'economia italiana si sia, in questi anni di crisi, fortemente ridimensionato. Lo testimoniano gli stessi valori programmatici di crescita, del tutto insufficienti a prefigurare un ritorno del prodotto ai livelli pre-crisi. In presenza di vincoli stringenti sui livelli di indebitamento, una spinta alle prospettive di sviluppo può venire dall'effettiva attuazione di un percorso di riforme ad ampio spettro, volto a rimuovere le cause del differenziale di crescita che penalizza, da molti anni, l'economia italiana nel confronto internazionale. Una simile azione potrà consentire, già nel 2014, di conciliare più facilmente gli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica e di rafforzamento dl ciclo economico.

IL PAREGGIO STRUTTURALE DEL BILANCIO E IL PERCORSO DI RIENTRO DELL'ITALIA

Le nuove regole europee

12. Le nuove regole europee, accolte nel dettato costituzionale italiano con la legge 243/2012, fissano gli obiettivi di indebitamento pubblico non più in termini nominali, ma nei valori cosiddetti strutturali. Questi ultimi sono ricavati sottraendo al saldo di bilancio, oltre alle componenti *una tantum*, la componente ciclica, ossia quella

parte attribuibile alle oscillazioni dell'economia intorno al tasso di crescita potenziale. Dal punto di vista metodologico l'applicazione delle nuove regole richiede, dapprima di calcolare lo scostamento fra i livelli del Pil potenziale e del Pil effettivo (*output gap*), poi di misurare l'impatto di tale scostamento sul saldo di bilancio. Il riquadro "*La metodologia europea per il calcolo del saldo strutturale*" fornisce una illustrazione di dettaglio sulla metodologia usata, a tal fine, dalla Commissione europea e adottata dai paesi dell'Eurozona.

Dal punto di vista del funzionamento, le regole europee operano imponendo il vincolo di un saldo strutturale in pareggio. Per definizione, questo comporta che le uniche variazioni ammesse nel livello del bilancio pubblico siano quelle di natura ciclica, indotte dal funzionamento degli stabilizzatori automatici. Salvo specifiche eccezioni, ciò implica che eventuali politiche discrezionali possano essere attuate soltanto attraverso una ricomposizione del bilancio, non per il tramite di un intervento sul saldo. All'interno della nuova *governance* europea, il tema di una diversa distribuzione della risorse, per livelli dati di indebitamento nominale, si appresta a divenire centrale.

In espansione, quando gli stabilizzatori automatici operano in direzione di un rafforzamento del bilancio (tramite, ad esempio, un aumento del gettito o una riduzione della spesa per ammortizzatori sociali) l'indebitamento nominale dovrà costantemente migliorare in quota di Pil. Per l'Italia, secondo la misura di elasticità del bilancio pubblico al ciclo economico utilizzata dalla Commissione, la dimensione del miglioramento deve essere pari a 0,55 punti per ogni punto di riduzione dell'*output gap*. Non sono previsti limiti superiori a questo meccanismo: in presenza di un ciclo espansivo molto lungo, il saldo di bilancio potrebbe raggiungere valori positivi anche elevati.

In recessione, è ammesso il movimento opposto, per cui il saldo di bilancio nominale può peggiorare. In questo caso vi è, però, un limite inferiore: il disavanzo non può oltrepassare il 3 per cento del Pil, il primigenio parametro del Trattato di Maastricht. In ogni caso, non è ammessa una deviazione eccessiva dall'obiettivo di medio termine.

Il meccanismo funziona a partire dal momento in cui viene conseguito il pareggio del saldo strutturale. Ai paesi che, come l'Italia, ancora non hanno raggiunto questo obiettivo, è imposto un percorso di rientro, che richiede livelli minimi di correzione anche in presenza di un approfondimento dell'*ouptut gap*. Quando ciò si verifica, la politica di bilancio assume un orientamento pro-ciclico.

L'aggiustamento minimo richiesto all'Italia è di almeno 0,5 punti annui. E' possibile rinviare tale aggiustamento, ma solo nel caso sia possibile invocare la presenza di "circostanze eccezionali", come fatto dal Governo italiano in considerazione della profondità raggiunta, lo scorso anno, dall'*output gap*. Il rinvio non fa, comunque, venir meno l'esigenza della correzione. Il DEF 2014 indica, infatti, la ripresa del percorso di rientro già a partire dal 2015.

LA METODOLOGIA EUROPEA PER IL CALCOLO DEL SALDO STRUTTURALE

La definizione di saldo strutturale. Formalmente, la metodologia opera la seguente scomposizione:

$$1)\ Is = In - Ic$$

*dove il saldo strutturale (Is), non osservabile, è definito come differenza fra l'indebitamento nominale (In), rilevato dalle statistiche ufficiali Istat e la sua componente ciclica (Ic), a sua volta misurata come prodotto fra l'*output gap *e un coefficiente di elasticità del bilancio pubblico al ciclo economico:*

$$2)\ Ic = OG * \mu$$

*dove OG è l'*output gap *e μ è il coefficiente di elasticità. Nessuno di questi due termini è osservabile. Essi devono essere computati con apposita metodologia.*

*L'*output gap*. Esso è definito come scostamento percentuale del Pil dal suo livello potenziale:*

$$3)\ OG = [(Y - Y^*) - 1] * 100$$

dove Y è il prodotto potenziale, a sua volta definito attraverso la seguente funzione di produzione Cobb- Douglas:*

$$4)\ Y^* = L^{\alpha} K^{1-\alpha} TFP$$

Al'interno dell'equazione che definisce il prodotto potenziale, K è posto uguale al suo livello effettivo ed è dunque una variabile osservata. L e TFP sono invece stimate attraverso apposite equazioni.

La stima di L. Il contenuto di lavoro all'interno di Y è specificato nel seguente modo:*

$$5)\ L = (POP * TP * (1 - NAWRU)) * H$$

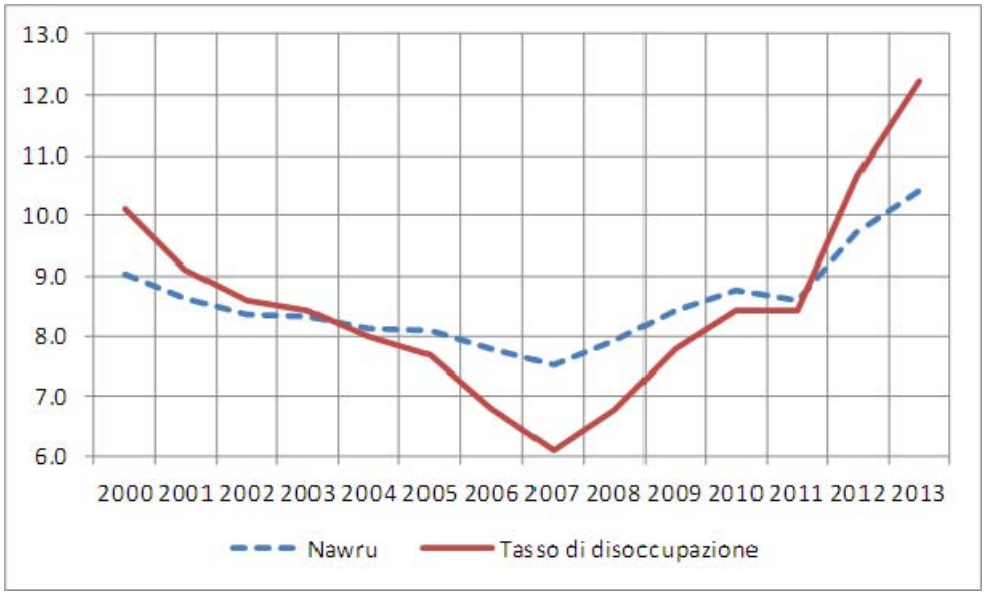
Dove POP è la popolazione in età di lavoro, TP e il tasso di partecipazione, NAWRU è il tasso di disoccupazione compatibile con la stabilità dell'inflazione salariale e H sono le ore lavorate. Fra queste variabili, il NAWRU non è osservabile. A parità di altre condizioni, l'input di lavoro e il prodotto potenziale saranno tanto più bassi quanto più bassi sono la popolazione in età lavorativa, il tasso di partecipazione e le ore lavorate e quanto più elevato è il valore del NAWRU.
La formulazione proposta mira a cogliere diversi aspetti capaci di influire sul livello del prodotto potenziale dal lato del mercato del lavoro. In particolare, le variabili POP e TP danno misura, rispettivamente, di fattori demografici e istituzionali, mentre attraverso il NAWRU vengono distinte le componenti strutturale e ciclica della disoccupazione, essendo solo la prima a entrare nel computo del Pil potenziale. L'utilizzo del NAWRU implica che, all'interno del modello, la disoccupazione strutturale sia definita in base alla sua neutralità rispetto al tasso di inflazione, richiamando in questo modo il concetto di tasso naturale.
Dal punto di vista computazionale, POP e TP sono introdotti nell'equazione come valori di trend calcolati attraverso il filtro HP, mentre il NAWRU è stimato attraverso un filtro di Kalman applicato alla curva di Phillips. Per quest'ultima viene adottata la seguente specificazione:

$$6)\ \Delta^2 w = \varphi^{pr}\Delta^2(pr) + \varphi^{ws}\Delta^2(ws) + \varphi^{tot}\Delta^2(tot) - \beta(u - nawru) + \varepsilon$$

*Dove w sono i salari, pr, ws e tot sono tre variabili esogene rappresentati la produttività, la quota dei salari sul valore aggiunto e le ragioni di scambio. L'equazione ammette che la dinamica salariale di equilibrio possa essere modificata da shock su queste tre componenti esogene. Per il resto, si richiede che i salari diminuiscano, in base all'elasticità β, quando il tasso di disoccupazione (*u*) sale al di sopra del NAWRU e*

viceversa.
Il grafico seguente illustra i valori del NAWRU secondo le ultime elaborazioni della Commissione europea, ponendoli a confronto con i livelli effettivi del tasso di disoccupazione. Tra il 2000 e il 2011, il NAWRU è rimasto all'interno di un intervallo di un punto e mezzo, compreso fra un massimo del 9 per cento e un minimo del 7,5 per cento. Nel biennio 2012-2013 si osserva invece un balzo di due punti, che porta al valore di massimo del periodo, pari al 10.4 per cento. Nel confronto con il tasso di disoccupazione, tra il 2004 e il 2011, il NAWRU si è collocato al di sopra di quest'ultimo, indicando condizioni di tensione sul mercato del lavoro. Uno stato di sotto occupazione si osserva solo nei periodi 2000-2002 e 2012-2013.

ITALIA: NAWRU E TASSO DI DISOCCUPAZIONE



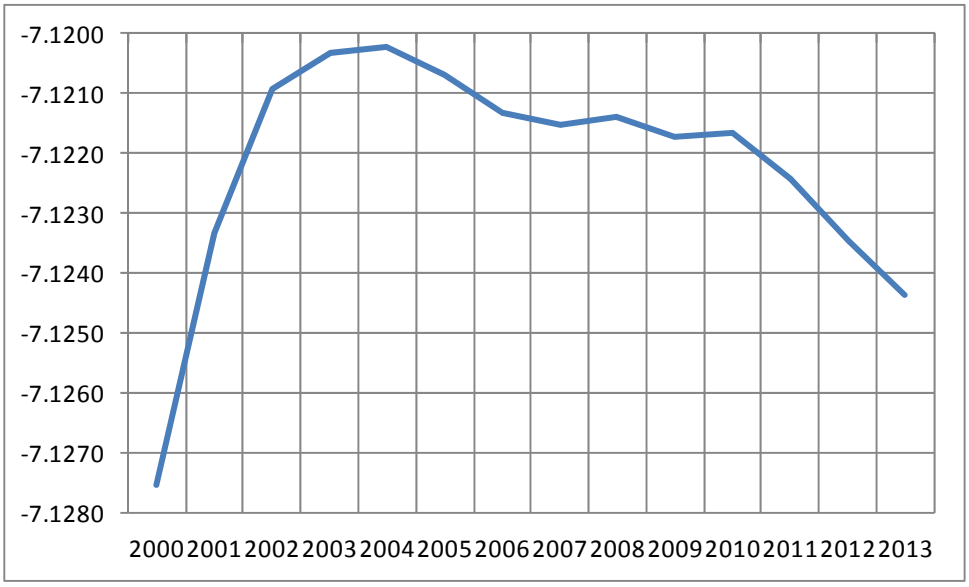
Fonte: Fonte: Commissione europea, Spring forecasts 2014,banca dati Ameco e Istat.

<u>La stima di TFP</u>. La TFP è il residuo della funzione di produzione, che viene canonicamente considerato come una misura di efficienza del sistema. Per scomporre la componente di trend da quella ciclica, si utilizza la seguente definizione:

$$7)\ TFP = (E_L^{\alpha} E_K^{1-\alpha})(U_L^{\alpha} U_K^{1-\alpha})$$

dove il primo termine è il prodotto ponderato dell'efficienza del lavoro e del capitale, mentre il secondo termine misura il grado di utilizzo dei due fattori. L'idea è che, dato un trend di lungo periodo dell'efficienza produttiva, questo assuma oscillazioni cicliche misurabili attraverso il grado di utilizzo dei fattori. Dal momento che il NAWRU fornisce già una misura di utilizzo del lavoro, nella stima la componente ciclica di TFP viene espressa rispetto al grado di utilizzo del capitale, secondo una relazione identificata attraverso un filtro di Kalman.
L'andamento filtrato della TFP è riportato, su scala logaritmica, nel grafico 2. Secondo questa elaborazione, l'efficienza dell'economia italiana sarebbe aumentata fra il 2000 e il 2004, per poi diminuire nel biennio 2005-2006. Fra il 2007 e il 2010 si sarebbe avuta una stabilizzazione, che ha lasciato il posto, nell'ultimo triennio (2011-2013), a un'accentuata flessione. A fine periodo, il livello della TFP risulterebbe comunque superiore a quello dell'inizio del passato decennio.

ITALIA: LIVELLI DI TFP (LOGARITMI)



Fonte: Commissione europea, Spring forecasts 2014, banca dati Ameco e Istat.

L'elasticità al ciclo del bilancio pubblico. Come abbiamo visto, la sensibilità al ciclo del bilancio pubblico è misurata attraverso un unico parametro basato sul concetto di semi-elasticità, applicato direttamente alla misura dell'output gap. Questa formulazione, estremamente semplice, nasconde un lavoro di maggior dettaglio fatto sulle singole voci del bilancio e sulle loro determinanti macroeconomiche. Dalle singole elasticità è ricavato un valore medio (pari per l'Italia a 0,55), che rappresenta il parametro μ utilizzato per misurare la componente ciclica del bilancio pubblico italiano.
Le entrate sono la parte del bilancio pubblico che risponde maggiormente alle oscillazioni del ciclo. La metodologia ripresa dall'Ocse contempla una misurazione dell'elasticità delle entrate rispetto alle varie basi imponibili. L'elasticità è superiore a 1 nel caso di imposte sul reddito che abbiano una struttura progressive, mentre è indicata pari o vicina all'unità per le tasse sui profitti e per le imposte indirette. Nel caso dei contributi sociali, viene misurata un'elasticità inferiore a 1. Dal lato delle spese, la componente ciclica è molto meno pronunciata per l'insieme dei paesi europei e sostanzialmente nulla per l'Italia, dove le risorse per il sostegno della disoccupazione sono state, in passato, molto basse.

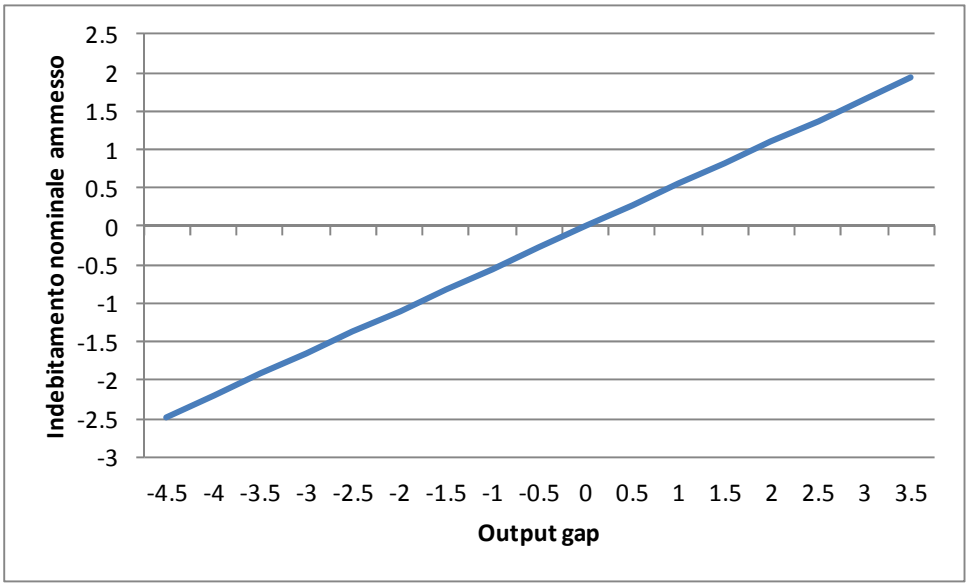
Simulazioni numeriche

13. Una rappresentazione degli ipotetici valori di indebitamento nominale ammessi sotto la nuova regola europea è riportata nel grafico 1, dove è stato considerato l'intervallo di output gap effettivamente misurato dalla Commissione per l'Italia nel periodo 1965-2013 (compreso fra un minimo di -4,5 per cento toccato nel 1965 e un massimo di 3,3 per cento raggiunto nel 1989; nel 2013 l'*ouput gap* si è collocato in prossimità del minimo storico, su un livello del 4,3 per cento). Considerando questo intervallo di oscillazione come rappresentativo anche del ciclo economico futuro, l'indebitamento nominale italiano potrebbe risultare compreso, sotto l'operare delle regole europee, fra un disavanzo massimo del 2,5 per cento del Pil e un

surplus di quasi il 2 per cento. Con riferimento al primo valore, si può osservare come il limite del 3 per cento risulti quindi già "superato" nel funzionamento della regola. Con riferimento ai valori di *surplus*, si può osservare come il valore di massimo riportato nel grafico (1,9 per cento) sia molto vicino al dato del 1925, quando l'indebitamento nominale italiano registrò un avanzo dell'1,7 per cento, il più elevato della serie storica dall'Unità a oggi. Va altresì osservato che, in oltre 150 anni, il bilancio pubblico italiano è stato in surplus solo 16 volte, l'ultima delle quali proprio nel 1925.

GRAFICO 1

MASSIMI VALORI DI INDEBITAMENTO NOMINALE AMMESSI IN PRESENZA DI DIVERSI LIVELLI DI *OUTPUT GAP*

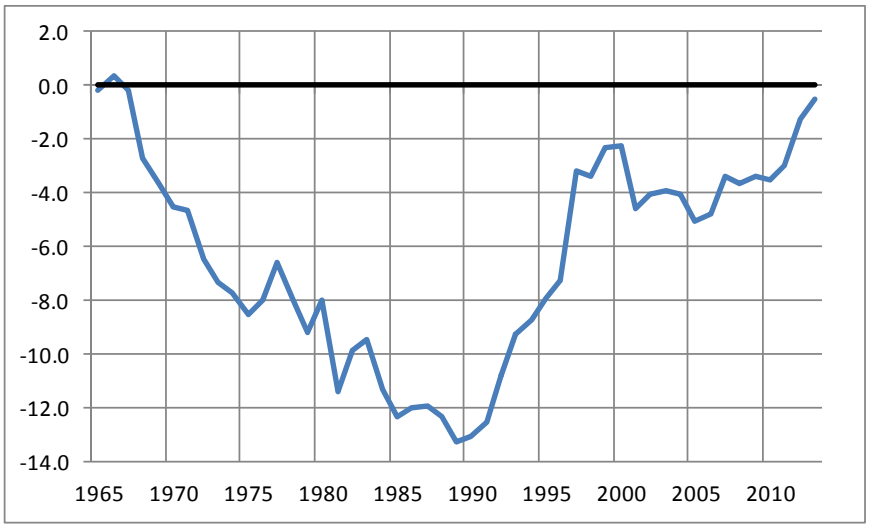


Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea, banca dati Ameco.

Venendo al saldo strutturale, il grafico 2 ne riporta l'andamento di lungo periodo, calcolato applicando alla serie storica dell'indebitamento del Fmi i valori di *output gap* elaborati dalla Commissione. La ricostruzione è possibile per il periodo 1965-2013. In questo lungo arco di tempo il saldo strutturale è stato in pareggio solo nel 1966 ed è rimasto al di sopra dello 0,5 per cento solo nel 1965 e nel 2013. A seguito della forte correzione impressa nel passato biennio, l'attuale livello di indebitamento strutturale è pertanto già molto basso nella prospettiva storica. Per gli anni a venire, la regola europea impone un suo ulteriore ridimensionamento.

GRAFICO 2

SALDO STRUTTURALE DELL'ITALIA: UNA PROSPETTIVA DI LUNGO PERIODO

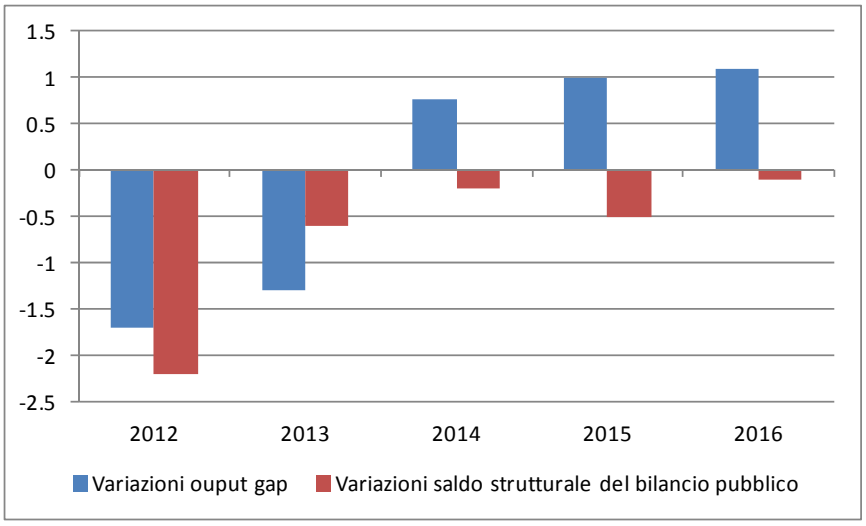


Fonte: Elaborazioni su dati Fmi e Commissione europea, banca dati Ameco.

Il grafico 3 offre un'ulteriore evidenza, illustrando la relazione venutasi a determinare, nel periodo 2011-2016, fra le variazioni dell'*output gap* e del saldo strutturale. Queste ultime rappresentano l'indicatore ufficiale della *stance* di politica di bilancio utilizzata dalla Commissione. I dati sono ripresi dal DEF e rappresentano, per il 2014-2016 il percorso programmatico tracciato dal governo. La manovra di finanza pubblica ha una *stance* restrittiva (segno negativo) per tutto il periodo, indipendentemente dal fatto che la fase ciclica sia recessiva (2012-2013). La manovra di finanza pubblica è dunque stata fortemente pro-ciclica nel 2012-2013, è attesa divenire anti-ciclica nel 2014-2015, dovrebbe essere neutrale nel 2016 (quando verrebbe raggiunto il pareggio strutturale).

GRAFICO 3

VARIAZIONI DELL'OUTPUT GAP E STANCE DI POLITICA FISCALE



Fonte: elaborazioni su dati DEF 2014.

L'evidenza mostra come l'adozione di una regola di pareggio del saldo strutturale possa tradursi in una rivoluzione copernicana per la politica di bilancio italiana. Per la prima volta, si eserciterà infatti un vincolo stringente nelle fasi espansive del ciclo, imponendo la realizzazione di avanzi di bilancio che potrebbero avvicinare il 2 per cento del Pil. Le variazioni del saldo, inoltre, potranno essere determinate solo dall'azione degli stabilizzatori automatici, mentre interventi di natura discrezionale potranno essere realizzati soltanto attraverso una ricomposizione del bilancio pubblico. La disciplina è rafforzata verso il basso, nel senso che, anche in fasi recessive, l'indebitamento non potrà comunque superare il 3 per cento del Pil.

Abbiamo inoltre osservato come, nonostante le attuali condizioni della finanza pubblica italiana siano, in termini di saldo strutturale, le migliori dalla metà dagli anni Sessanta, esse ancora non soddisfino il criterio europeo del pareggio. Uno sforzo correttivo aggiuntivo di mezzo punto di Pil (0,8 decimi secondo le ultime proiezioni della Commissione) è ancora necessario. Il valore è apparentemente piccolo, ma occorre considerare che nel passato triennio è già stata realizzata una correzione di 3 punti; il costo marginale di una nuova manovra potrebbe rivelarsi elevato.

Nel nuovo impianto di *governance* europea, la stringenza del vincolo di bilancio per il nostro paese non si esercita, quindi, solo nel funzionamento a regime della regola, quanto nel fatto che, proprio per andare a regime, ossia per pareggiare il saldo strutturale, viene richiesto un aggiustamento in presenza di un *output gap* ancora profondamente negativo e di livelli di disoccupazione collocati su valori di massimo storico.

Simulazioni econometriche

Per meglio inquadrare la questione dal punto di vista quantitativo, sono state condotte alcune simulazioni econometriche, volte a misurare l'impatto di *shock* favorevoli di crescita sul percorso di rientro del saldo strutturale. Sono stati effettuati, a tal fine, tre esercizi con il modello econometrico del CER, adattato per incorporare la metodologia di calcolo dell'*output gap* utilizzata dalla Commissione. Gli *shock* considerati sono i seguenti:

shock 1: rimodulazione del bilancio pubblico secondo le indicazioni contenute nel programma #l*asvoltabuona*;

shock 2: adozione di misure di incentivazione degli investimenti in ricerca e sviluppo;

shock 3: riforma del mercato del lavoro e dei prodotti;

Il primo *shock* simula gli effetti di un ampio spettro di misure di espansione del bilancio pubblico (bonus 80 euro, riduzione IRAP, investimenti in edilizia scolastica, ulteriori pagamenti debiti PA), coperti attraverso tagli di spesa, introiti associati a rientro capitali, maggiore Iva generata dal pagamento debiti PA, aumento tassazione sulle rendite finanziarie e incremento di altre entrate in conto capitale. Nello svolgimento dell'esercizio si è, inoltre, supposto che i tagli di spesa colpiscano effettivamente fenomeni di spreco e che, di conseguenza, essi possano favorire un aumento di efficienza della PA. Assimilando questo aumento di efficienza a un incremento della produttività, l'esercizio incorpora una riduzione della dinamica del deflatore dei consumi pubblici rispetto allo scenario di base. Per tutto il periodo

considerato, è stato imposto il vincolo dell'invarianza del saldo nominale, per cui le misure di tipo espansivo hanno sempre, nell'esercizio, una piena copertura. E' stata così simulata una manovra di ricomposizione del bilancio pubblico che genera i suoi effetti espansivi non attraverso la variazione del saldo, ma per l'operare di valori diversi dei moltiplicatori fiscali. In particolare, nell'esercizio, risultano più elevati i valori dei moltiplicatori dell'imposizione diretta e degli investimenti pubblici (che agiscono in senso espansivo) rispetto a quelli delle entrate in conto capitale e della tassazione sulle rendite finanziarie (che incidono invece in senso restrittivo). L'effetto demoltiplicativo delle riduzioni di spesa è invece attenuato dal ricordato miglioramento di efficienza della macchina amministrativa.

Il secondo *shock* è molto più semplice. L'impulso è trasmesso da un aumento delle agevolazioni fiscali concesse agli investimenti in R&S, che genera un maggiore indebitamento iniziale. Il canale di trasmissione è rappresentato da un aumento della produttività del lavoro, innescato dai maggiori investimenti in ricerca. L'esercizio simula, dunque, un'espansione del bilancio pubblico, ossia un impulso di domanda, che genera però effetti virtuosi diretti sul lato dell'offerta.

Il terzo shock misura gli effetti di un programma di riforme volto a rendere più efficiente il funzionamento del mercato del lavoro e dei prodotti. Gli effetti sulla domanda di questo programma sono stati ricavati dal DEF 2014 (tavola III.8 del Programma di stabilità). Ad esso si è aggiunto un impulso diretto sulla produttività totale dei fattori (TFP), pari all'1 per cento nel primo anno di simulazione e allo 0,2 per cento nei successivi periodo. La considerazione di un aumento di TFP è giustificata dalla natura stessa di un programma di efficientamento dei mercati, che ha fra i suoi obiettivi proprio quello di accrescere la produttività del sistema. Per altro verso, lo shock su TFP serve per adattare l'esercizio alla logica del modello di determinazione dell'output gap adottato dalla Commissione europea. In questo modello, il Pil potenziale costituisce una funzione ritardata del Pil effettivo. Impulsi che agiscono sulle sole componenti di domanda hanno quindi, per costruzione, effetti maggiori sul Pil effettivo che sul Pil potenziale, determinando una riduzione dell'output gap e, a parità di indebitamento nominale, un peggioramento del saldo strutturale. Considerare uno shock diretto su TFP consente di aumentare direttamente il Pil potenziale e di superare questo limite.

I risultati degli esercizi in termini di crescita, output gap, indebitamento nominale e saldo strutturale sono stati confrontati con il profilo programmatico assunto nel DEF 2014.

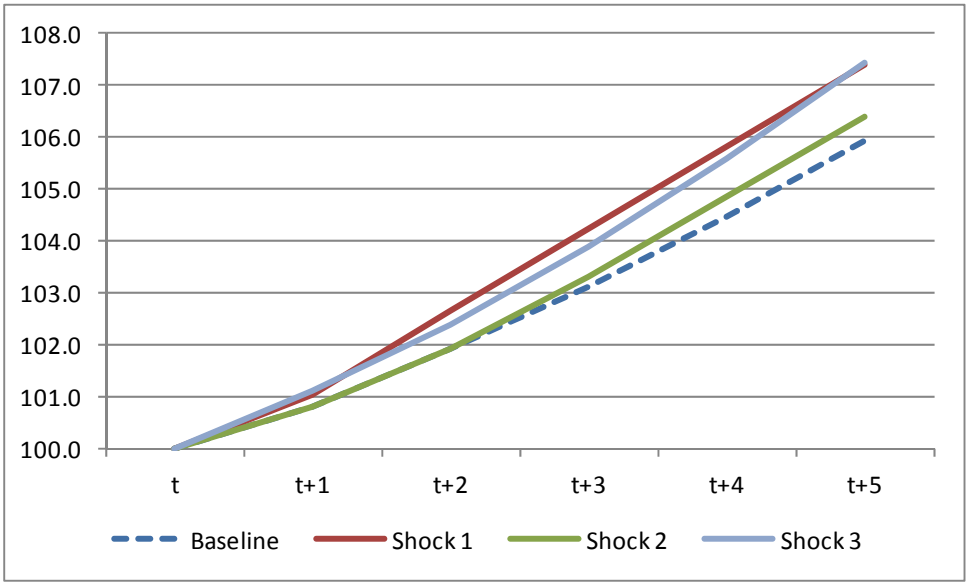
La crescita. Tutte le simulazioni conducono a una maggiore crescita, anche se con tempi e intensità diverse. E' interessante osservare come una manovra di ricomposizione del bilancio pubblico avrebbe effetti del tutto analoghi a quelli associabili a un programma di riforma dei mercati. In entrambi i casi, a fine periodo il livello del Pil effettivo risulterebbe superiore di un punto e mezzo rispetto al scenario di base. Il primo shock ha inoltre effetti più rapidi, mentre gli impulsi dello shock 3 tendono ad aumentare nella seconda parte del periodo di simulazione. Allo shock 2 è riconducibile un aumento di crescita di entità più modesta (0,5 punti a fine periodo).

A questi andamenti corrispondono differenze significative in termini di output gap (grafico 5). Il vuoto di prodotto si riduce nel caso degli shock 1 e 2. La ragione è quella indicata in precedenza. Anche se significativa (come nello shock 1), un'accelerazione della crescita che passa attraverso le componenti di domanda

trasmette impulsi ritardati sul Pil potenziale. Lo stesso avviene se un miglioramento dal lato dell'offerta, come quello che si ha nel caso di un aumento della produttività del lavoro, aumenta la crescita attraverso un rafforzamento delle componenti della domanda (nel caso dello shock 2, investimenti ed esportazioni). L'*output gap* aumenta, invece, nello shock 3, che agisce direttamente sul Pil potenziale. Equivalenti in termini di impulsi trasmessi alla crescita effettiva, gli shock 1 e 3 si differenziano, quindi, per avere effetti opposti sul livello di output gap.

GRAFICO 4

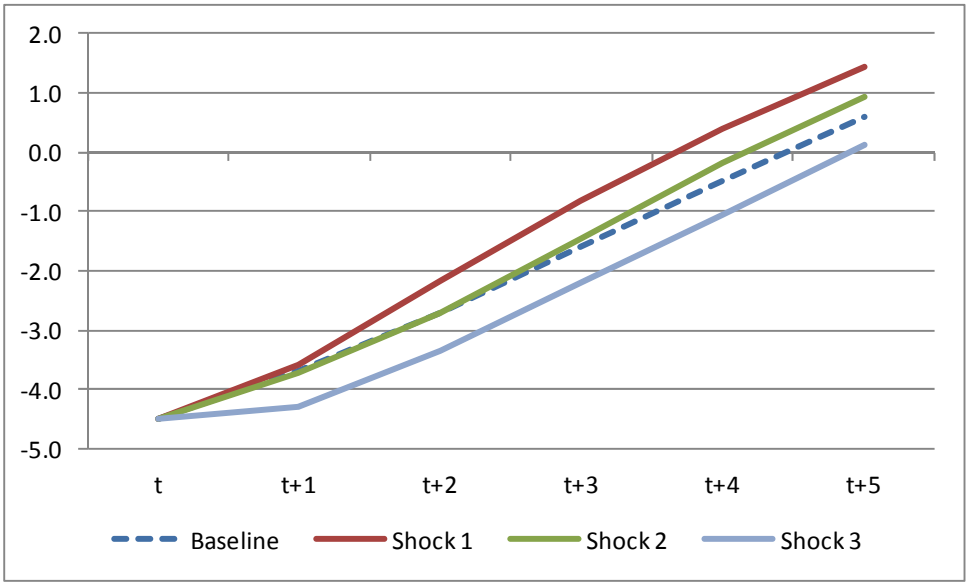
VARIAZIONI CUMULATE DEL PIL SOTTO DIVERSI SHOCK



Fonte: modello econometrico CER.

GRAFICO 5

LIVELLI DELL'OUTPUT GAP SOTTO DIVERSI SHOCK



Fonte: modello econometrico CER.

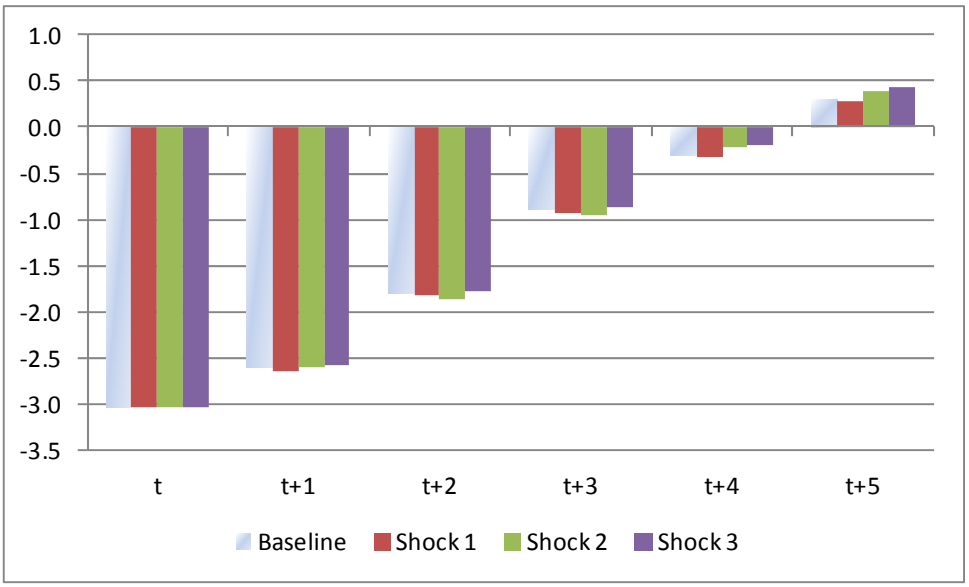
L'indebitamento e il saldo strutturale. Il grafico 6 riporta i risultati delle simulazioni per l'indebitamento nominale. Non si osservano scostamenti significativi rispetto allo scenario di base. Nel caso dello shock 1 la differenza è nulla per costruzione; negli altri esercizi l'indebitamento migliora lievemente, con un avanzo, a fine periodo, superiore di un decimo di punto rispetto allo scenario programmatico.

Molto più importanti sono gli effetti sul saldo strutturale (grafico 7). Quest'ultimo aumenta nel caso dei primi due esercizi, allontanandosi dal pareggio. Particolarmente rilevante è l'allontanamento dall'obiettivo del pareggio nel caso del primo shock. Trova così una misurazione compiuta il fatto, già evidenziato, che all'interno del nuovo modello di *governance* europea il miglioramento delle condizioni di crescita non allevia il vincolo di finanza pubblica imposto attraverso il pareggio del saldo strutturale. Rispetto a uno scenario di base, è necessario che a una crescita più robusta corrispondano miglioramenti più robusti del saldo nominale, un risultato a cui sarebbe possibile giungere lasciando operare pienamente gli stabilizzatori automatici del bilancio pubblico.

Il saldo strutturale migliora invece, sensibilmente, nel caso del terzo shock, passando in attivo già al tempo t+2. In questo caso, si aprirebbe quindi lo spazio per una manovra espansiva del bilancio, volta ad avvicinare, ma in questo caso dall'alto, l'obiettivo del pareggio. Ciò significa che, all'interno dello schema europeo, una discrezionalità sul livello dell'indebitamento nominale può essere recuperata solo dopo essere riusciti a stimolare un aumento del prodotto potenziale.

GRAFICO 6

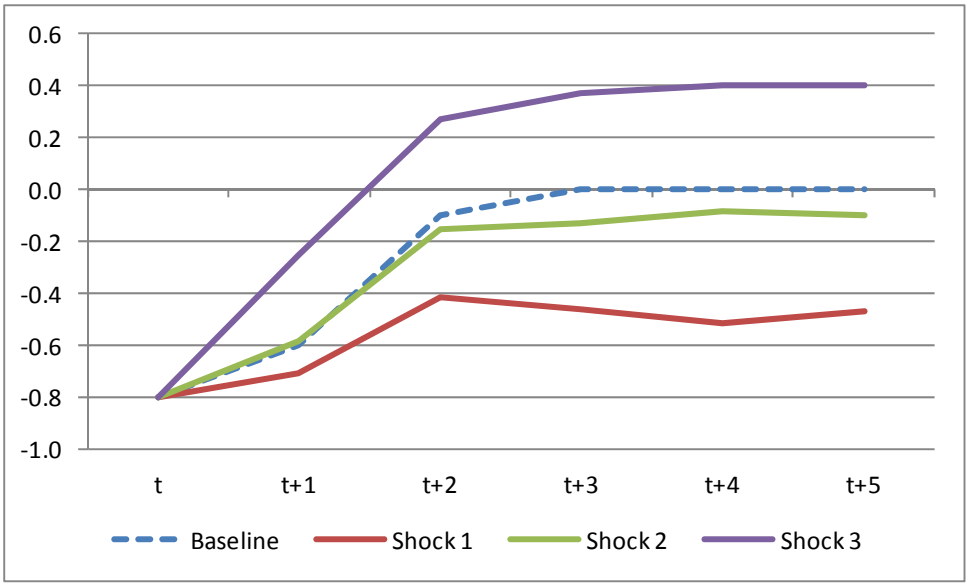
VALORI DI INDEBITAMENTO NOMINALE SOTTO DIVERSI SHOCK



Fonte: modello econometrico CER.

GRAFICO 6

VALORI DEL SALDO STRUTTURALE SOTTO DIVERSI SHOCK



Fonte: modello econometrico CER.

ANALISI DELLA SPESA PUBBLICA IN EUROPA: UN ESERCIZIO DI *BENCHMARKING*

1. Come si è ampiamente documentato negli ultimi due "Rapporti"[1], il livello eccezionalmente elevato raggiunto dal debito pubblico costringerà nei prossimi anni la nostra finanza pubblica entro un percorso molto stretto; per alcuni lustri occorrerà mantenere consistenti avanzi primari, cioè saldi positivi fra le entrate e le spese al netto degli interessi. Altrimenti detto, la finanza pubblica preleverà dall'economia una quantità di risorse maggiore di quella che renderà in forma di beni e servizi ovvero di trasferimenti. In un contesto siffatto, la discussione intorno a quantità e qualità della spesa pubblica si fa cruciale: è opinione ormai che simili ripetuti e consistenti avanzi primari non potranno essere raggiunti attraverso incrementi di una già eccezionalmente elevata pressione fiscale, ma andranno invece perseguiti attraverso manovre di riduzione della spesa.

In linea astratta, una riduzione della spesa pubblica può anzitutto partire da quelli che nel linguaggio corrente vengono chiamati "sprechi": buona parte della produzione pubblica di beni e servizi è sottratta alle pressioni competitive; in tale situazione, è ragionevole presumere che il processo produttivo si allontani dalla frontiera efficiente, e quindi che una stessa quantità e qualità di prodotto potrebbe essere ottenuta, in un'ottica di stretta misurazione economica, con quantità minori di *inputs*. La difficoltà di questo approccio consiste nel fatto che non è immediatamente verificabile dove si collocherebbe la frontiera efficiente, proprio perché nella generalità dei casi si tratta di produzioni che non hanno equivalenti di mercato.

Altra strada possibile è quella di ridurre la quantità di beni e servizi prodotti. Ad esempio, al principio degli anni '90 fu assunta la decisione che il settore pubblico non si sarebbe più occupato di produzioni alimentari ovvero di servizi assicurativi di massa. In questo caso, la puntuale quantificazione dei risparmi di spesa raggiungibili è strettamente legata alle scelte politiche in ordine all'estensione dell'intervento pubblico, scelte politiche che di volta in volta possono mutare.

La terza strada, quella che prevede la riduzione della qualità di beni e servizi prodotti, viene in generale esclusa, anche se in pratica talora perseguita: si pensi per esempio alle "code" che si generano per l'accesso ad alcuni servizi pubblici, e che in sostanza configurano un peggioramento del servizio prestato, spesso conseguenza della riduzione delle risorse allocate.

Tutte le vie di riduzione della spesa sommariamente descritte presentano serie difficoltà di quantificazione a-priori. Ecco perché può essere utile ricorrere ai confronti internazionali: quante risorse destinano a determinate funzioni pubbliche paesi a noi simili, con i quali amiamo confrontarci e con i quali al tempo stesso competiamo sui mercati? E' ovvio che ciascun contesto economico ed istituzionale presenta sue specificità, quindi non bisogna pretendere da tali confronti più di quanto essi possono dare. E tuttavia, in mancanza di meglio, da questi confronti è possibile almeno giungere a individuare le aree di spesa sulle quali è opportuno poi approfondire l'analisi micro-economica per giungere alle riduzioni di spesa desiderate.

[1] Cfr. Corte dei conti – Sezioni Riunite in sede di controllo, "Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica", maggio 2012, pp. 21-29, e Corte dei Conti – Sezioni Riunite in sede di controllo, "Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica", maggio 2013, pp. 29-44.

Nel presente contributo l'attenzione si volge ad un'analisi comparativa (con la media della "Europa a 15" e con i principali paesi europei, cioè Germania, Francia, Spagna e Regno Unito), non solo evidenziando i più importanti aggregati relativi alla spesa pubblica (spesa totale della PA, spesa per interessi, spesa primaria) ma prestando particolare attenzione alle statistiche della spesa pubblica secondo la classificazione COFOG (*Classification of Functions of Government*)[2], quale riferimento essenziale per il confronto tra i paesi europei nel quadro delle statistiche di finanza pubblica definite in termini di contabilità nazionale.

2. L'andamento della spesa pubblica complessiva rispetto al PIL, nei paesi della EU a 15 e nei principali paesi europei, per gli ultimi dieci anni disponibili (grafico 1), evidenzia una crescita per tutti i paesi considerati (e per la media EU), in particolare modo negli anni della crisi (2008-2012), ad eccezione della Germania. L'Italia, che nel 2002 presentava una quota di spesa pubblica rispetto al PIL sostanzialmente in linea con la media EU (47,1 per cento rispetto a 46,7 per cento) e di quasi un punto più bassa della Germania (47,9 per cento), si caratterizza, fino al 2008, per un aumento modesto (+1,5 per cento) che comunque mantiene la spesa al di sotto del 50 per cento del prodotto interno lordo. Negli anni successivi, in conseguenza della crisi e di una caduta del PIL[3], la quota della spesa è salita al di sopra del cinquanta per cento, raggiungendo l'apice nel 2009 (51,9 per cento) per assestarsi al 50,6 per cento nel 2012, quindi 3,5 punti percentuali superiore al 2002. Da rilevare l'importante incremento, nel periodo considerato, della spesa pubblica della Francia (da 52,9 per cento a 56,6 per cento), della Spagna (+8,9 per cento rispetto al periodo iniziale) e del Regno Unito (dal 40,9 per cento al 47,9 per cento).

Va evidenziato l'andamento della spesa pubblica della Germania che, mentre avviava un sostanziale piano di riforme riguardante il welfare e il mercato del lavoro[4], ha ridotto negli anni 2003-2006 la spesa pubblica in rapporto al prodotto di più di tre punti percentuali (43,5 per cento nel 2007); ciò le ha consentito di incrementare considerevolmente, in funzione anticiclica, il livello della spesa negli anni della crisi, fino al 48,3 per cento del 2009, per poi ritornare sui suoi passi fino al 44,7 per cento nel 2012, con una riduzione complessiva di 3,2 punti percentuali nel decennio. Sostanzialmente negli anni 2002-2012 tutti i principali paesi hanno incrementato la quota della spesa pubblica sul PIL ad eccezione della Germania.

[2] La classificazione COFOG, recepita nel Sistema dei conti nazionali dal Regolamento CE 113/2002, che ha emendato il SEC95, si articola in tre livelli successivi di dettaglio: Divisioni, Gruppi e Classi.

[3] Tasso di crescita del PIL per i principali paesi europei: anni 2002-2012

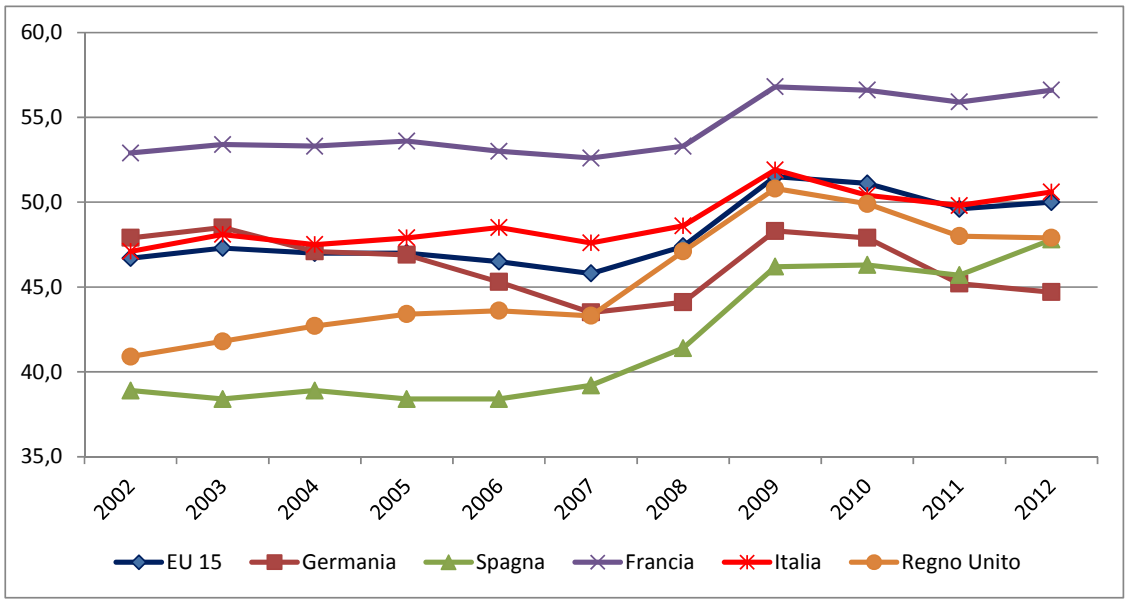
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU 15	*1,2*	*1,3*	*2,4*	*2,0*	*3,2*	*3,0*	*0,1*	*-4,6*	*2,0*	*1,5*	*-0,5*
Germania	*0,0*	*-0,4*	*1,2*	*0,7*	*3,7*	*3,3*	*1,1*	*-5,1*	*4,0*	*3,3*	*0,7*
Spagna	*2,7*	*3,1*	*3,3*	*3,6*	*4,1*	*3,5*	*0,9*	*-3,8*	*-0,2*	*0,1*	*-1,6*
Francia	*0,9*	*0,9*	*2,5*	*1,8*	*2,5*	*2,3*	*-0,1*	*-3,1*	*1,7*	*2,0*	*0,0*
Italia	*0,5*	*0,0*	*1,7*	*0,9*	*2,2*	*1,7*	*-1,2*	*-5,5*	*1,7*	*0,4*	*-2,4*
Regno Unito	*2,3*	*3,9*	*3,2*	*3,2*	*2,8*	*3,4*	*-0,8*	*-5,2*	*1,7*	*1,1*	*0,3*

Fonte dati: Eurostat, Gdp and mai component, percentage chenge of previous period.

[4] Le riforme si sono caratterizzate per un'ampia riforma del mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali: rafforzamento del collocamento, creazione dei cosiddetti mini-job, riduzione del sussidio di disoccupazione e la sua limitazione nel tempo, alta flessibilità del lavoro, orario di lavoro ridotto a fronte di riduzione del salario, nella fase più acuta della crisi.

GRAFICO 1

ANDAMENTO SPESA PUBBLICA/PIL, ANNI 2002-2012



L'andamento della spesa corrente rispetto al PIL dei paesi considerati (più la media EU) riflette sostanzialmente l'andamento della spesa totale. Tutti i paesi, ad esclusione della Germania, hanno visto questo aggregato espandersi. L'Italia, che nel 2002 presentava un valore di 43,5 per cento, vicino al valore della media EU (43,2 per cento), ha registrato un aumento di 5 punti percentuali; la Spagna di quasi 8 punti percentuali, il Regno Unito di più di 6, la Francia di circa 3,5 punti.

Più interessante risulta l'analisi della spesa per interessi e, di conseguenza, l'andamento della spesa primaria (cioè quella al netto degli interessi). La spesa per interessi dell'Italia (tavola 1) era pari al 5,6 per cento del PIL nel 2002 e dopo essere scesa fino a toccare il valore minimo nel 2010 (4,5 per cento), di nuovo nel 2012 ha ampiamente superato il cinque per cento (5,4 per cento). La media della EU ha presentato, per tutto il periodo considerato, valori intorno al 3 per cento.

TAVOLA 1

SPESA PER INTERESSI/PIL DEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU 15	*3,2*	*3,0*	*2,9*	*2,8*	*2,7*	*2,8*	*2,9*	*2,7*	*2,8*	*3,0*	*3,0*
Germania	*3,0*	*3,0*	*2,9*	*2,8*	*2,9*	*2,8*	*2,8*	*2,7*	*2,5*	*2,5*	*2,4*
Spagna	*2,7*	*2,4*	*2,0*	*1,8*	*1,6*	*1,6*	*1,6*	*1,8*	*1,9*	*2,5*	*3,0*
Francia	*3,0*	*2,8*	*2,8*	*2,7*	*2,6*	*2,7*	*2,9*	*2,4*	*2,4*	*2,6*	*2,6*
Italia	*5,6*	*5,1*	*4,8*	*4,7*	*4,6*	*4,9*	*5,1*	*4,6*	*4,5*	*4,8*	*5,4*
Regno Unito	*2,0*	*1,9*	*1,9*	*2,1*	*2,0*	*2,2*	*2,2*	*1,9*	*2,9*	*3,3*	*3,0*

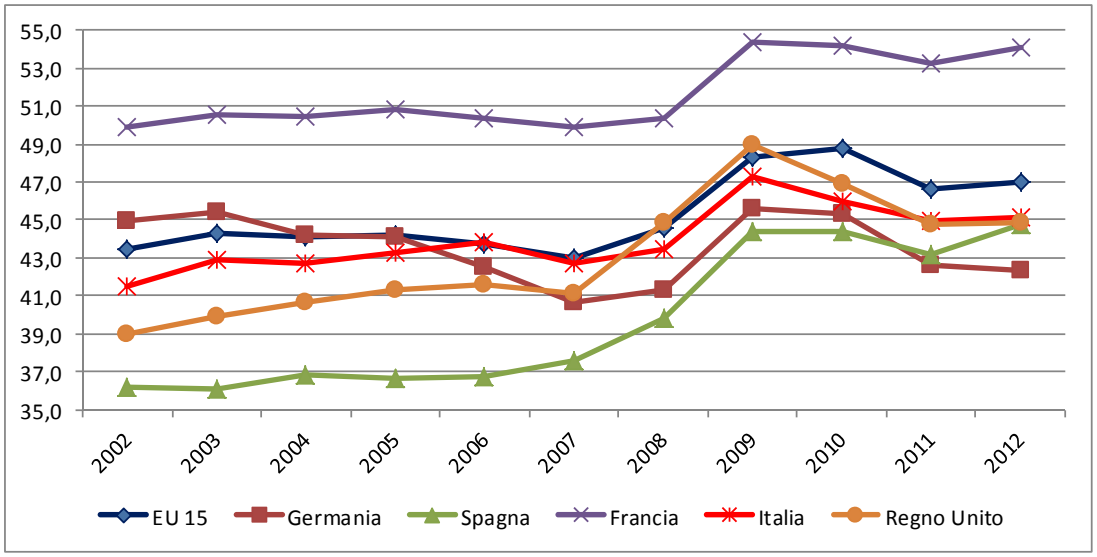
Fonte dati: Eurostat, Public government expenditures.

La spesa al netto degli interessi (grafico 2) nel decennio considerato è aumentata di 3,5 punti percentuali di PIL nella media EU, di 8,5 punti in Spagna, di 4,2 punti in Francia, di sei punti nel Regno Unito; nel nostro Paese è aumentata di 3,7 punti percentuali. Rispetto al 2002 quindi, di fronte a una quota di interessi sostanzialmente stabile, l'Italia ha visto questo aggregato salire dal 41,5 per cento al 45,2 per cento. L'unico grande paese che nel corso degli anni 2002-2012 ha ridotto l'incidenza della spesa al netto degli interessi è stata la Germania, che l'ha abbassata di quasi tre punti percentuali.

Fatto uguale a 100 il rapporto fra spesa primaria e prodotto nel 2002 si osserva (tavola 2) che, dieci anni dopo, in Italia quel rapporto si colloca a 108,9, in linea con la media dei paesi EU (108,0) e con la Francia (108,3), è inferiore rispetto al Regno Unito (115,3) e alla Spagna (123,6). La sola Germania, fra i grandi paesi, ha visto questo aggregato scendere rispetto al valore del 2002 (94,0).

GRAFICO 2

ANDAMENTO SPESA PRIMARIA AL NETTO DEGLI INTERESSI /PIL: ANNI 2002-2012



Fonte dati: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat.

TAVOLA 2

SPESA PRIMARIA/PIL DEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI: BASE 2002 = 100

Paese	2002	2007	2012
EU 15	*100,0*	*98,9*	*108,0*
Germania	*100,0*	*90,5*	*94,0*
Spagna	*100,0*	*103,7*	*123,6*
Francia	*100,0*	*100,0*	*108,3*
Italia	*100,0*	*102,9*	*108,9*
Regno Unito	*100,0*	*105,6*	*115,3*

Fonte dati: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat.

3. Come accennato in precedenza, l'attenzione si concentra ora sulla ripartizione della spesa pubblica secondo la classificazione, o meglio, le divisioni COFOG[5]. Si procede anzitutto, per l'anno 2012, a un confronto tra l'Italia e i principali paesi europei.

Successivamente si proseguirà con un esercizio di *benchmarking*: dall'analisi fin qui condotta, appare abbastanza naturale scegliere come riferimento la Germania, cioè il Paese dell'Unione che ha saputo far meglio, fra quelli qui considerati, negli anni della crisi, e l'unico che ha ridotto in modo considerevole nel corso del decennio l'incidenza della spesa pubblica sul prodotto. In particolare il riferimento scelto sarà costituito dalla Germania del 2007, cioè dell'anno immediatamente precedente la grande crisi economica che ha colpito l'economia globale. L'argomentazione sottostante tale scelta considera come la Germania, allora "grande malato di Europa", nei primi anni del decennio considerato, cioè in una fase espansiva del ciclo mondiale, abbia avviato un piano di importanti riforme che le ha consentito di abbassare considerevolmente il rapporto spesa pubblica/PIL. E' quindi giunta alla fine della fase ciclica espansiva e all'avvio della grande crisi con una situazione di finanza pubblica che le ha consentito una gestione anticiclica della spesa, senza che ciò travolgesse gli equilibri di bilancio. Come risultato, ha attraversato la crisi e ha affrontato la nuova fase di ripresa globale in una situazione economica decisamente migliore sia della media dell'Unione, sia, in particolare, di quella italiana. In appena un decennio, la "grande malata" è tornata ad essere "la locomotiva" d'Europa. Sembra ragionevole che l'Italia si dia come obiettivo di giungere al termine della fase espansiva dell'economia globale, che stentatamente si avvia, con un livello della spesa in rapporto al prodotto simile a quello che la Germania seppe raggiungere nel 2007.

TAVOLA 3

SPESA PUBBLICA TOTALE/PIL DEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI, RIPARTITA NELLE DIVISIONI COFOG NEL 2012

COFOG	EU 15	Germania	Spagna	Francia	Italia	Regno Unito
Totale	*50,1*	*44,7*	*47,8*	*56,6*	*50,6*	*47,8*
Servizi generali	*6,9*	*6,1*	*6,1*	*5,9*	*9,1*	*5,7*
Difesa	*1,3*	*1,1*	*1,0*	*1,9*	*1,4*	*2,3*
Ordine pubblico e sicurezza	*1,8*	*1,6*	*2,1*	*1,8*	*1,9*	*2,4*
Affari economici	*4,3*	*3,4*	*7,7*	*3,7*	*3,4*	*2,8*
Protezione dell'ambiente	*0,8*	*0,6*	*0,8*	*1,1*	*0,9*	*0,9*
Abitazioni e assetto del territorio	*0,8*	*0,5*	*0,4*	*1,9*	*0,7*	*0,8*
Sanità	*7,4*	*7,0*	*6,2*	*8,3*	*7,3*	*7,9*
Servizi ricreativi, culturali e culto	*1,1*	*0,8*	*1,3*	*1,4*	*0,7*	*1,0*
Istruzione	*5,0*	*4,3*	*4,5*	*6,1*	*4,2*	*6,0*
Protezione sociale	*20,6*	*19,4*	*17,7*	*24,4*	*21,0*	*17,9*

Fonte dati: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat.

[5] La classificazione COFOG (acronimo di Classification of Functions of Government), è articolata, al primo livello, in Divisioni: 1) Servizi generali delle pubbliche amministrazioni; 2) Difesa; 3) Ordine pubblico e sicurezza: 4) Affari economici; 5) Protezione dell'ambiente; 6) Abitazioni e assetto territoriale; 7) Sanità; 8) Attività ricreative, culturali e di culto; 9) Istruzione; 10) Protezione sociale.

Nel 2012, come si è già osservato, e come risulta dalla tavola 3, l'Italia presenta una quota della spesa pubblica sul PIL abbastanza in linea con la media EU a 15 (+0,5 per cento), inferiore, fra i paesi simili per grandezza e condizioni economiche, solo alla Francia (-6 per cento) ma di quasi tre punti superiore al Regno Unito e alla Spagna e di quasi 4 punti alla Germania. Nel dettaglio si osserva come l'Italia spenda di più, rispetto alla media EU, per i *Servizi generali* (nei quali sono compresi gli interessi sul debito) e per la *Protezione sociale* (+0,4 per cento); spenda di meno per gli *Affari economici* (-0,9 per cento), per i *Servizi ricreativi, culturali e di culto* (-0,4 per cento), per l'*Istruzione* (-0,8 per cento). Risultano sostanzialmente in linea le altre funzioni.

Data l'elevata entità della spesa per interessi del nostro Paese (come evidenziato in precedenza) è opportuno fare riferimento alla spesa primaria e alla sua ripartizione nelle funzioni COFOG.[6]

TAVOLA 4

SPESA PRIMARIA/PIL DELL'ITALIA E DELLA GERMANIA, RIPARTITA PER FUNZIONI, PER GLI ANNI 2002-2007-2012

Spesa totale al netto degli interessi classificata per COFOG	Germania 2002	Germania 2007	Germania 2012	Italia 2002	Italia 2007	Italia 2012
Totale	*44,9*	*40,7*	*42,3*	*41,5*	*42,7*	*45,2*
Servizi generali	*3,1*	*3,0*	*3,7*	*3,9*	*3,7*	*3,8*
Difesa	*1,1*	*1,0*	*1,1*	*1,1*	*1,3*	*1,4*
Ordine pubblico e sicurezza	*1,7*	*1,5*	*1,6*	*2,0*	*1,9*	*1,9*
Affari economici	*4,1*	*3,2*	*3,4*	*4,1*	*3,9*	*3,4*
Protezione dell'ambiente	*0,6*	*0,5*	*0,6*	*0,9*	*0,8*	*0,9*
Abitazioni e assetto del territorio	*1,1*	*0,8*	*0,5*	*0,1*	*0,7*	*0,7*
Sanità	*6,9*	*6,5*	*7,0*	*6,3*	*6,8*	*7,3*
Servizi ricreativi, culturali e culto	*0,9*	*0,8*	*0,8*	*0,9*	*0,9*	*0,7*
Istruzione	*4,2*	*3,9*	*4,3*	*4,7*	*4,6*	*4,2*
Protezione sociale	*21,2*	*19,4*	*19,4*	*17,6*	*18,1*	*21,0*

Fonte dati: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat, General government expenditure by function (COFOG).

La tavola 4 mostra, per gli anni 2002, 2007 e 2012, la spesa primaria dell'Italia e della Germania. Una prima considerazione riguarda l'evidenza che nel 2002 il nostro paese presentava una spesa primaria di 3,4 punti percentuali inferiore a quella tedesca e che, in seguito alle riforme effettuate dalla Germania negli anni 2003-2006 si è assistito ad un'inversione, con la spesa primaria italiana che è aumentata (42,7 per cento nel

[6] L'informazione sulla distribuzione funzionale della spesa per interessi non è disponibile ma, poiché gli interessi passivi costituiscono, la totalità delle spese per redditi da capitale (di cui si conosce invece la ripartizione per funzioni) è possibile ricavare, per sottrazione, la spesa primaria. La spesa per redditi da capitale si concentra, per più del 90 per cento, sulla prima COFOG (Servizi generali). Analoghe considerazioni valgono per gli altri paesi (*Ministero dell'economia e delle finanze, "La spesa pubblica in Europa: metodi, fonti, elementi per l'analisi – dicembre 2011*).

	Italia 2012	Germania 2012
Totale	*5,4*	*2,4*
Servizi generali	*5,3*	*2,4*

2007) rispetto a quella tedesca che è scesa (40,7 per cento). Nel 2012 l'Italia presentava una spesa primaria di 3,7 punti percentuali superiore al 2002, mentre la Germania di 2,6 punti percentuali più bassa.

4. Se prendiamo l'anno 2007 della Germania come *benchmark* (sulla base delle ipotesi descritte in precedenza), abbiamo un'indicazione di quali siano le funzioni COFOG nelle quali il nostro paese spende di più e il potenziale target di spesa.

Dalla tavola 5 si ricava che l'Italia spende nel 2012 di più di quanto la Germania spendeva nel 2007 in tutte le funzioni ad esclusione della sesta (*Abitazioni e assetto del territorio*, -0,1 per cento) e l'ottava (*Servizi ricreativi, culturali e di culto* (-0,1 per cento).

Per le restanti funzioni, per avvicinarsi alla situazione tedesca del 2007, sarebbero necessarie riduzioni, di differente entità, dall'1,6 per cento per la *Protezione sociale*, allo 0,2 per cento per gli *Affari economici*, passando per lo 0,8 per cento del PIL per i *Servizi generali (*escludendo la quota di interessi passivi*)* e la *Sanità*.

TAVOLA 5

DIFFERENZE TRA LA GERMANIA NEL 2007 E L'ITALIA NEL 2012, DELLA SPESA PRIMARIA/PIL PER FUNZIONI COFOG E QUANTIFICAZIONE DEI POSSIBILI RISPARMI (IN % PIL)

	Germania	Italia	differenze
COFOG	2007	2012	
Totale	*40,7*	*45,2*	***-4,5***
Servizi generali	*3,0*	*3,8*	***-0,8***
Difesa	*1,0*	*1,4*	***-0,4***
Ordine pubblico e sicurezza	*1,5*	*1,9*	***-0,4***
Affari economici	*3,2*	*3,4*	***-0,2***
Protezione dell'ambiente	*0,5*	*0,9*	***-0,4***
Abitazioni e assetto del territorio	*0,8*	*0,7*	***0,1***
Sanità	*6,5*	*7,3*	***-0,8***
Servizi ricreativi, culturali e culto	*0,8*	*0,7*	***0,1***
Istruzione	*3,9*	*4,2*	***-0,3***
Protezione sociale	*19,4*	*21,0*	***-1,6***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Eurostat

Se la spesa pubblica complessiva italiana si collocasse sullo stesso livello raggiunto dalla Germania nel 2007, essa sarebbe inferiore di 4,5 punti di PIL. Occorre ricordare che di questa differenza circa 2,7 punti sarebbero già riassorbiti nel quadro tendenziale presentato dal Governo con il Documento di economia e finanza 2014, entro il 2018.

5. Vediamo ora, partendo dalle funzioni COFOG che presentano i valori più rilevanti, a quali sottosezioni (i *cd. Gruppi*) fanno riferimento gli scostamenti evidenziati.

TAVOLA 6

SPESA PER SERVIZI GENERALI

Anno	2007	2012	differenze
COFOG	Germania	Italia	
Servizi pubblici generali	*3,0*	*3,8*	***-0,8***
di cui: Organi legislativi ed esecutivi, affari esteri, fiscali e finanziari	*1,5*	*2,5*	***-1,0***
Aiuti economici internazionali	*0,1*	*0,1*	***0,0***
Servizi generali	*0,8*	*0,7*	***0,1***
Ricerca di base	*0,4*	*0,3*	***0,1***
R & S per i servizi pubblici generali	*0,0*	*0,0*	***0,0***
Servizi pubblici generali	*0,1*	*0,1*	***0,0***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Eurostat

La spesa per "Servizi Pubblici Generali" è, per la Germania, lo 0,8 per cento del PIL inferiore a quella italiana (tavola 6). In particolare, nel nostro Paese sono particolarmente elevati i costi relativi agli "Organi legislativi ed esecutivi, affari esteri, fiscali e finanziari", che pesano sul PIL un punto percentuale in più che in Germania.

TAVOLA 7

SPESA PER LA SANITÀ

Anno	2007	2012	differenze
COFOG	Germania	Italia	
Salute	*6,5*	*7,3*	***-0,8***
di cui: Prodotti, attrezzature e apparecchi sanitari	*1,6*	*0,7*	***0,9***
Servizi non ospedalieri	*1,9*	*2,4*	***-0,5***
Servizi ospedalieri	*2,6*	*4,1*	***-1,5***
Servizi di sanità pubblica	*0,0*	*0,0*	***0,0***
R & S per la sanità	*0,1*	*0,1*	***0,0***
Sanità n.a.ac.	*0,4*	*0,1*	***0,3***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Eurostat

La spesa sanitaria tedesca vale anch'essa lo 0,8 per cento del PIL meno della spesa sanitaria italiana. Le voci più significative (tavola 7) evidenziano che il nostro paese spende l'1,5 per cento di PIL in più per i servizi ospedalieri e lo 0,5 per cento in più per i servizi non ospedalieri, mentre risultano considerevolmente inferiori le spese per gli investimenti (attrezzature e apparecchiature), dello 0,9 per cento del PIL.

TAVOLA 8

SPESA PER LA PROTEZIONE SOCIALE

Anno	2007	2012	differenze
COFOG	Germania	Italia	
Protezione sociale	*19,4*	*21,0*	***-1,6***
di cui: Malattia e invalidità	*2,5*	*1,9*	***0,6***
Vecchiaia	*9,5*	*14,1*	***-4,6***
Superstiti	*2,0*	*2,8*	***-0,8***
Famiglia	*1,4*	*1,1*	***0,3***
Disoccupazione	*2,8*	*1,0*	***1,8***
Abitazioni	*0,0*	*0,0*	***0,0***
Esclusione sociale n.a.c.	*0,3*	*0,1*	***0,2***
R & S per la protezione sociale	*0,0*	*0,0*	***0,0***
Protezione sociale n.a.c.	*0,8*	*0,0*	***0,8***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Eurostat

Per la "Protezione sociale" il nostro Paese spende, nel complesso, l'1,6 per cento del PIL in più della Germania. Osservando la ripartizione per sotto settori si nota che la Germania spende di più per disabili e malati (0,6 per cento), per la famiglia (0,3 per cento) e per la disoccupazione (1,8 per cento); meno per pensioni di vecchiaia (4,6 per cento) e reversibilità (0,8 per cento). Come già noto, risulta confermato che la spesa per protezione sociale italiana è sostanzialmente concentrata sul sistema previdenziale; al contrario quella tedesca è più focalizzata sugli ammortizzatori sociali e la famiglia. Occorre peraltro considerare, che con il graduale manifestarsi degli effetti dei ripetuti interventi sul sistema previdenziale pubblico, in futuro la spesa previdenziale italiana risentirà meno di quella tedesca del progressivo invecchiamento della popolazione, e quindi la differenza relativa alla quota di spesa destinata alla previdenza sarà destinata a contrarsi.

6. Le tre funzioni illustrate nel paragrafo precedente (Servizi generali, Sanità e Protezione sociale) sono quelle più significative totalizzando, nel complesso, un ammontare di spesa in rapporto al PIL maggiore del 3,2 per cento rispetto alla Germania. Ma anche riguardo ad altre funzioni emergono differenze significative.

Per quanto riguarda la Difesa (tavola 9) il nostro paese spende lo 0,4 per cento del Pil in più della Germania, concentrati nella difesa militare.

TAVOLA 9

SPESA PER LA DIFESA

Anno	2007	2012	differenze
COFOG	Germania	Italia	
Difesa	*1,0*	*1,4*	***-0,4***
di cui: Difesa militare	*0,8*	*1,3*	***-0,5***
Difesa civile	*0,0*	*0,0*	***0,0***
Aiuti militari all'estero	*0,1*	*0,0*	***0,1***
R & S per la difesa	*0,1*	*0,0*	***0,1***
Difesa n.a.c.	*0,0*	*0,0*	***0,0***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Eurostat

TAVOLA 10

SPESA PER ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA

Anno	2007	2012	differenze
COFOG	Germania	Italia	
Ordine pubblico e sicurezza	*1,5*	*1,9*	***-0,4***
di cui: Servizi di polizia	*0,7*	*1,2*	***-0,5***
Servizi antincendio	*0,2*	*0,2*	***0,0***
Tribunali	*0,4*	*0,3*	***0,1***
Carceri	*0,1*	*0,2*	***-0,1***
R & S per ordine pubblico e sicurezza	*0,0*	*0,0*	***0,0***
Ordine pubblico e sicurezza n.a.c.	*0,1*	*0,0*	***0,1***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Eurostat

L'Italia spende uno 0,4 per cento del Pil in più anche in altre due funzioni COFOG: Ordine pubblico e sicurezza (tavola 10) e Protezione dell'ambiente (tavola 11).

Nel primo caso risultano più elevate le spese relative ai servizi di polizia (0,5 per cento) e per le carceri (0,1 per cento) mentre risultano di un decimo di PIL più basse le spese per i tribunali.

Nell'ambito delle spese per la protezione dell'ambiente, invece, il nostro paese spende più del doppio della Germania (lo 0,3 per cento) sia per il trattamento dei rifiuti che per la protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici; presenta invece una minore spesa per la riduzione dell'inquinamento (un decimo di Pil) e per il trattamento delle acque reflue (due decimi).

TAVOLA 11

SPESA PER PROTEZIONE DELL'AMBIENTE

Anno	2007	2012	differenze
COFOG	Germania	Italia	
Protezione dell'ambiente	*0,5*	*0,9*	***-0,4***
di cui: Trattamento dei rifiuti	*0,2*	*0,5*	***-0,3***
Trattamento delle acque reflue	*0,2*	*0,0*	***0,2***
Riduzione dell'inquinamento	*0,1*	*0,0*	***0,1***
Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici	*0,0*	*0,3*	***-0,3***
R & S per la protezione dell'ambiente	*0,0*	*0,0*	***0,0***
Protezione dell'ambiente n.a.c.	*0,0*	*0,0*	***0,0***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Eurostat

Le ultime due funzioni nelle quali la spesa italiana risulta maggiore di quella tedesca sono l'*Istruzione* e gli *Affari economici*. Nell'ambito della prima (tavola 12), per la quale l'Italia spende tre decimi di Pil, nel dettaglio delle sotto funzioni si rileva che la spesa è più elevata per l'istruzione pre-scolastica e secondaria mentre è molto più bassa per quella universitaria (circa la metà di quella tedesca).

TAVOLA 12

SPESA PER L'ISTRUZIONE

Anno	2007	2012	differenze
COFOG	Germania	Italia	
Istruzione	*3,9*	*4,2*	***-0,3***
di cui: Istruzione pre-scolastica e primaria	*1,0*	*1,5*	***-0,5***
Istruzione secondaria	*1,7*	*1,8*	***-0,1***
Istruzione post-secondaria non superiore	*0,1*	*0,1*	***0,0***
Istruzione universitaria	*0,8*	*0,4*	***0,4***
Istruzione di diverso tipo	*0,1*	*0,1*	***0,0***
Servizi ausiliari dell'istruzione	*0,2*	*0,2*	***0,0***
R & S per l'istruzione	*0,0*	*0,0*	***0,0***
Istruzione n.a.c.	*0,0*	*0,1*	***-0,1***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Eurostat

Nell'ambito degli "*affari economici*", per i quali spendiamo due decimi di punto di Pil in più dei tedeschi, si evidenzia una maggiore spesa del nostro Paese in particolare per i Trasporti (0,5 per cento) e per la R & S, un decimo di punto in più si riscontra per Agricoltura, silvicoltura, caccia e pesca e per le Attività estrattive, manifatturiere ed edilizie. Al contrario spendiamo lo 0,6 per cento del Pil in meno per gli "Affari economici, commerciali e del lavoro".

TAVOLA 13

SPESA PER GLI AFFARI ECONOMICI

Anno	2007	2012	differenze
COFOG	Germania	Italia	
Affari economici	*3,2*	*3,4*	***-0,2***
di cui: Affari generali economici, commerciali e del lavoro	*0,7*	*0,1*	***0,6***
Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia	*0,2*	*0,3*	***-0,1***
Combustibili ed energia	*0,1*	*0,0*	***0,1***
Attività estrattive, manifatturiere ed edilizie	*0,3*	*0,4*	***-0,1***
Trasporti	*1,5*	*2,0*	***-0,5***
Comunicazioni	*0,0*	*0,0*	***0,0***
Altri settori	*0,1*	*0,2*	***-0,1***
R & S per gli affari economici	*0,1*	*0,3*	***-0,2***
Affari economici n.a.c.	*0,1*	*0,0*	***0,1***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Eurostat

Infine possiamo evidenziare le sottocategorie delle uniche due funzioni per le quali la spesa italiana risulta leggermente più bassa di quella tedesca (di un decimo di punto, in entrambi i casi) che, come abbiamo visto in precedenza, risultano essere *Abitazioni e assetto del territorio* e *Attività ricreative, culturali e di culto.*

Per la prima delle due l'Italia spende un decimo in più per l'assetto territoriale, l'approvvigionamento idrico e l'illuminazione stradale, mentre una minore spesa si rileva per lo sviluppo delle abitazioni.

Per quanto riguarda la seconda funzione, invece, si rileva una minore spesa del nostro paese per le attività ricreative e culturali e una maggiore spesa per i servizi di culto e per la comunità.

Conclusioni

7. Nel presente capitolo si è condotta un'analisi comparativa tra il nostro Paese e i principali paesi europei (Germania, Francia, Spagna e Regno Unito) con riferimento ai principali aggregati di spesa pubblica (spesa complessiva, spesa per interessi e spesa primaria), nel periodo 2002-2012.

Si è rilevato come in tutti i paesi (e per la media EU), ad eccezione della Germania, nell'ultimo decennio la quota della spesa pubblica rispetto al Pil sia cresciuta, in particolare negli anni della crisi economica e finanziaria.

E' emerso come il nostro paese presentasse, all'inizio del periodo preso in esame, una spesa primaria più bassa di quella tedesca (41,5 per cento rispetto a 45,0 per cento) e come il rapporto risulti invertito al termine del 2012 (45,2 per cento l'Italia, 42,3 per cento la Germania).

Infine, al fine di compiere una valutazione complessiva riguardo ai risparmi di spesa teoricamente possibili, si è proceduto a un esercizio di *benchmarking*, assumendo come riferimento la quota di prodotto che la Germania ha destinato al finanziamento delle diverse funzioni pubbliche nel 2007.

L'argomentazione sottostante tale scelte considera come la Germania nei primi anni del decennio considerato abbia avviato un piano di importanti riforme che l'ha

condotta a ridurre considerevolmente il rapporto tra spesa pubblica e PIL. Ciò le ha consentito, al giungere della crisi, nel 2008, una gestione anticiclica della spesa, senza che ciò travolgesse gli equilibri di bilancio. Come risultato, ha attraversato la crisi e ha approcciato la nuova fase di ripresa globale in una situazione economica decisamente migliore sia della media dell'Unione, sia, in particolare, di quella italiana. Sembra ragionevole che l'Italia si dia come obiettivo di giungere al termine della fase espansiva dell'economia globale che stentatamente si avvia, ragionevolmente cioè entro il prossimo lustro, con un livello della spesa in rapporto al prodotto simile a quello che la Germania seppe raggiungere nel 2007.

Sulla base di questa ipotesi, confrontando l'Italia del 2012 con la Germania del 2007, sono emerse significative differenze ma tutte riconducibili a scelte proprie del modello nazionale.

E' emerso come l'Italia spenda di più in otto delle dieci funzioni; la differenza è particolarmente significativa per la *Protezione sociale*, la *Sanità* e i *Servizi generali*. Le uniche aree nelle quali la spesa italiana risulta più bassa di quella tedesca sono quelle relative alle *Abitazioni e assetto del territorio* e alle *Attività ricreative, culturali e di culto.*

Complessivamente, se ciascuna funzione pubblica assorbisse nell'Italia di oggi la stessa quota di Pil che assorbiva nella Germania del 2007, si realizzerebbero risparmi pari al 4,5 per cento del Pil. Di questa differenza circa 2,7 punti sarebbero riassorbiti entro il 2018, come previsto nel quadro tendenziale presentato dal Governo nel DEF 2014.

All'inizio del decennio scorso la Germania seppe cogliere l'occasione che le era offerta da un periodo di forte espansione dell'economia globale per introdurre radicali riforme del mercato del lavoro e per ridurre in modo sensibile il valore della propria spesa pubblica.

In appena un decennio la "*grande malata*" è tornata ad essere "*la locomotiva d'Europa*", capace di fronteggiare meglio degli altri la crisi economica globale.

Oggi la Germania ha un reddito pro-capite (a prezzi correnti) che è del 21 per cento superiore a quello italiano (nel 2002 era sostanzialmente uguale[7]) e un tasso di disoccupazione (5,3 per cento) pari a meno della metà di quello italiano (12,2 per cento)[8].

L'Italia, invece, negli anni di espansione dell'economia mondiale che hanno contraddistinto la prima parte del decennio scorso, ha lasciato crescere la propria spesa pubblica e ha rinviato le necessarie riforme dal lato dell'offerta.

Come risultato si è giunti, nel 2007, all'apice della fase di espansione, con un valore della spesa pubblica in rapporto al Pil pari al 47,6 per cento, di quasi quattro punti superiore a quello tedesco (43,5 per cento).

La sfiducia dei mercati ci ha costretto a compiere un severo aggiustamento di finanza pubblica nel corso della recessione, con evidenti effetti pro ciclici.

Ora sembra presentarsi una nuova fase di espansione dell'economia globale; occorre che la nuova opportunità non vada perduta.

[7] Eurostat, GDP pro capite, a prezzi correnti, anno 2012.
[8] Eurostat, tasso di disoccupazione, anno 2013.

Appendici

Appendice 1: Accordi contrattuali

Il "Piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita" (COM(2012)777 final) adottato dalla Commissione il 28 novembre 2012 e il rapporto "Verso un'autentica Unione economica e monetaria", presentato a giugno del 2012 e aggiornato nel successivo dicembre dal Presidente del Consiglio europeo, tracciano le tappe di un percorso graduale di rafforzamento dell'Unione economica e monetaria.

Per quanto riguarda in particolare il Piano, esso propone misure a breve, medio e lungo termine per rafforzare la cooperazione e l'integrazione a livello finanziario, di bilancio, economico e politico.

Fra le misure da attuare a breve termine per completare il quadro di *governance* per il coordinamento delle politiche economiche in generale e la moneta unica in particolare, vi sono gli "accordi contrattuali", corredati da un sostegno finanziario (strumento di convergenza e di competitività), che hanno l'obiettivo di aiutare gli Stati membri, le cui difficoltà possono ripercuotersi sull'intera zona euro, a intraprendere le riforme necessarie.

Gli accordi sarebbero negoziati tra i singoli Stati membri e la Commissione, discussi nell'Eurogruppo e conclusi dalla Commissione con lo Stato membro. Sarebbero obbligatori per gli Stati membri della zona euro soggetti alla procedura per gli squilibri eccessivi, e il piano d'azione correttivo che essi sono tenuti a presentare nel quadro della procedura costituirebbe la base dell'accordo da negoziare con la Commissione.

Per gli Stati membri della zona euro soggetti ad un'azione preventiva in relazione ai loro squilibri macroeconomici, la partecipazione sarebbe volontaria e comporterebbe la presentazione di un piano d'azione analogo a quello previsto ai sensi della procedura per gli squilibri eccessivi.

Gli accordi sarebbero quindi sempre basati sulle raccomandazioni specifiche per paese formulate nel quadro della procedura per gli squilibri macroeconomici. Il piano d'azione presentato dallo Stato membro sarebbe in seguito valutato dalla Commissione, e il pacchetto definitivo di riforme e di misure e i tempi della loro attuazione sarebbero decisi con un accordo, dopo aver ottenuto, se del caso, l'approvazione del parlamento nazionale secondo le procedure nazionali.

Le riforme stabilite negli accordi contrattuali beneficerebbero di un sostegno finanziario, il cui uso verrebbe definito nel quadro dell'accordo contrattuale concluso tra lo Stato membro in questione e la Commissione (qualora la Commissione constatasse a posteriori che lo Stato membro non ha rispettato pienamente il contratto, il sostegno finanziario potrebbe essere ritirato).

Secondo quanto previsto dal Piano, i contributi finanziari necessari per lo strumento potrebbero essere basati su un impegno degli Stati membri della zona euro o su un obbligo giuridico in tal senso sancito nella normativa UE sulle risorse proprie.

Solo gli Stati membri contribuenti potrebbero concludere un accordo contrattuale con la Commissione e beneficiare del sostegno finanziario. Il sostegno offerto dallo strumento di convergenza e competitività sarebbe coerente e compatibile con il sostegno proveniente dai fondi strutturali, e in particolare il fondo sociale europeo.

Successivamente, nella Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio (COM(2013)165 final), del 20 marzo 2013 ("Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività"), la Commissione europea ha illustrato le diverse opzioni riguardanti alcune tematiche e ha chiesto il parere delle parti interessate. A riguardo occorre evidenziare che, nella risoluzione di maggio 2013, il Parlamento europeo ha avanzato delle raccomandazioni con riferimento allo strumento di competitività e convergenza. In particolare, lo strumento dovrebbe basarsi su meccanismi di solidarietà e convergenza evitando sovrapposizioni con le politiche di coesione; dovrebbe essere adottato secondo la procedura legislativa ordinaria; lo strumento dovrebbe inoltre applicarsi all'area euro pur rimanendo accessibile agli altri membri dell'UE; lo strumento dovrebbe evitare problemi legati all'azzardo morale, per cui la Commissione dovrebbe assicurarsi che le riforme non siano ritardate fino al raggiungimento dell'ammissibilità al sostegno finanziario e che lo strumento non fornisca incentivi a riforme che sarebbero state attuate anche in assenza di un sostegno dell'Unione.

In particolare, per quanto riguarda la tematica "il finanziamento e l'erogazione dello strumento finanziario di sostegno agli accordi contrattuali", la Commissione considera le seguenti opzioni:

- Tutti gli Stati membri partecipanti contribuirebbero ad un meccanismo di sostegno indipendentemente dal fatto che ne richiedano o meno l'intervento;
- Il meccanismo potrebbe basarsi su contributi specifici, da calcolare in base al Reddito nazionale lordo (RNL) di ciascun Paese partecipante, o sui proventi di nuove risorse finanziarie specifiche ad esso destinato. In ogni caso il meccanismo dovrebbe essere incluso nel bilancio dell'UE come entrata esterna

con destinazione specifica, che quindi non rientrerebbe nei massimali fissati nel regolamento sul quadro finanziario pluriennale;

- Il meccanismo sarebbe oggetto di un nuovo atto giuridico che definirebbe i beneficiari potenziali e autorizzerebbe la spesa;

- Quanto alle modalità di funzionamento, si potrebbe prevedere il pagamento di una somma forfettaria per ogni accordo contrattuale: la definizione, l'uso e l'esborso degli importi in questione sarebbero soggetti a condizioni rigorose specificate nell'accordo contrattuale e legate all'attuazione delle riforme concordate;

- Il nuovo strumento finanziario dovrebbe essere coerente e complementare con gli strumenti esistenti, come i Fondi strutturali, e in particolare il Fondo sociale europeo;

- Il sostegno finanziario potrebbe essere erogato a scadenze regolari collegate al calendario concordato per le riforme. La Commissione potrebbe rivolgere avvertimenti agli Stati membri che non rispettino il contratto, chiedendo loro di correggere la deviazione, anche con un nuovo calendario e in caso di inadempienza verrebbe ritirato il sostegno finanziario. Disposizioni simili si applicherebbero nei casi in cui lo Stato membro annulli riforme attuate in precedenza o decida di adottare misure supplementari in conflitto con gli obiettivi delle riforme concordate.

In Italia, la V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione economica) della Camera dei deputati e la XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) del Senato hanno analizzato la Comunicazione della Commissione europea e hanno espresso parere favorevole con alcune condizioni: coinvolgimento in maniera sistematica e in una fase precoce della negoziazione degli accordi bilaterali dei Parlamenti nazionali; chiarimenti sulla natura e valore giuridico degli accordi contrattuali; subordinazione del ricorso agli accordi contrattuali, solo previa dimostrazione del loro valore aggiunto rispetto alle procedure di coordinamento vigenti per il coordinamento ex ante delle strategie macroeconomiche nell'ambito del Semestre europeo; complementarità del nuovo strumento con gli strumenti finanziari esistenti; condizioni rigorose per l'accesso al finanziamento dello strumento di convergenza e un sistema di monitoraggio efficace.

Il Consiglio europeo del 19-20 dicembre 2013 ha definito gli elementi essenziali dei partenariati per la crescita, l'occupazione e la competitività (cosiddetti "strumenti di convergenza"), invitando tuttavia il presidente del Consiglio europeo, in stretta collaborazione con il presidente della Commissione europea, a proseguire i lavori su un sistema di accordi contrattuali reciprocamente concertati e sui meccanismi di solidarietà correlati, e a riferire al Consiglio europeo nella riunione dell'ottobre del 2014 nella prospettiva di giungere a un accordo complessivo su entrambi gli elementi.

Appendice 2: Clausola sugli investimenti

Nel corso degli ultimi anni, nel quadro delle strategie di risanamento dei conti pubblici, sono stati realizzati tagli alla spesa che, in misura diversa da Stato a Stato, hanno penalizzato in particolare gli investimenti pubblici.

Nel "Piano per una unione economica e monetaria autentica e approfondita" (c.d. *Blueprint*)[9], la Commissione si era impegnata a individuare, nell'ambito del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita, dei metodi per tener conto dei programmi di investimento in sede di valutazione dei programmi di stabilità e convergenza. In particolare "a determinate condizioni, programmi di investimenti pubblici straordinari con un impatto certo sulla stabilità delle finanze pubbliche possono essere considerati una deviazione temporanea dall'obiettivo di bilancio a medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo. Questo metodo potrebbe applicarsi, ad esempio ai progetti pubblici di investimento cofinanziati dall'Unione, coerentemente con il quadro relativo alle condizioni macroeconomiche".

L'impegno espresso nel *Blueprint* ha acquisito valore normativo con l'art. 16(2) del regolamento(UE) n.473 del 2013[10] ed ha avuto il supporto dei Capi di Stato o di Governo a conclusione dei Consigli europei di ottobre e dicembre 2012, nonché di marzo e giugno 2013.

[9] COM(2012)777 final.

[10] L'art. 16(2) del regolamento(UE) n. 473/2013 così recita: "Entro il 31 luglio 2013 la Commissione riferisce in merito alle possibilità offerte dal quadro di bilancio dell'Unione esistente per equilibrare la necessità di investimenti pubblici produttivi con gli obiettivi della disciplina di bilancio nel braccio preventivo del PSC, nel pieno rispetto di quest'ultimo".

Conseguentemente, la Commissione ha vagliato più opzioni per progettare una clausola sugli investimenti da applicare nell'ambito del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita, implementando l'art. 5 (1) del regolamento(CE) n.1466 del 1997[11].

Il 3 luglio 2013, il Vice–Presidente della Commissione europea e Commissario per gli affari economici e finanziari ha inviato ai suoi colleghi una lettera contente maggiori dettagli su quella che viene definita la "clausola sugli investimenti", stabilendo che la Commissione valuterà l'opportunità di consentire scostamenti temporanei dall'OMT definito nelle raccomandazioni per uno Stato membro, o dal percorso di avvicinamento ad esso, qualora le seguenti condizioni siano verificate:

- la crescita economica dello Stato membro rimane negativa o comunque ben al di sotto del suo valore potenziale;
- lo scostamento non determina un disavanzo pubblico in eccesso rispetto alla soglia del 3 per cento del Pil e la regola del debito è rispettata;
- lo scostamento è relativo alla spesa nazionale per progetti di investimento co-finanziati dall'Unione europea nell'ambito della politica strutturale e di coesione, delle Reti trans-europee o del meccanismo per collegare l'Europa. I progetti devono avere sul bilancio pubblico un effetto di lungo termine positivo, diretto e verificabile.

Inoltre, la lettera specifica che l'applicazione delle disposizioni del Patto di stabilità e crescita relative a scostamenti temporanei dall'OMT o dal sentiero di convergenza da esso è legata alle attuali condizioni economiche di output gap ampiamente negativi, per cui una volta superate e le previsioni per lo Stato membro mostreranno un ritorno a tassi di crescita positivi e prossimi al valore potenziale, ogni scostamento dall'OMT o dal percorso di avvicinamento ad esso dovrà essere compensato così da non rallentare il processo di convergenza.

La clausola sugli investimenti verrà applicata a partire dalla valutazione dei bilanci nazionali per il 2014 e dei consuntivi del 2013. Essa verrà inoltre sottoposta a revisione annualmente in tempo utile per la presentazione dei programmi di stabilità.

Il 15 novembre 2013 la Commissione europea ha espresso il proprio parere sul documento programmatico di bilancio dell'Italia per il 2014 (C(2013)8005 final)[12], in cui si prevedeva, tra l'altro, che il disavanzo pubblico dovesse scendere dal 3 per cento del 2013 al 2,5 per cento nel 2014, mantenendosi cioè 0.7 punti percentuali più elevato di quanto previsto nel Programma di stabilità; parte della differenza (circa 1/2 punto percentuale del Pil) era dovuta ad un peggioramento delle prospettive economiche per il 2013-2014, un ulteriore 1/4 punto percentuale del Pil era attribuibile all'aumento della spesa per investimenti previsto nel documento programmatico di bilancio, collegato all'attivazione della "clausola sugli investimenti".

La Commissione europea ha espresso parere non favorevole all'attivazione della clausola sugli investimenti da parte del governo italiano in quanto nel 2014 l'Italia non avrebbe compiuto progressi sufficienti verso l'osservanza del criterio del debito a causa di un insufficiente aggiustamento strutturale (secondo le previsioni della Commissione 0.12 punti percentuali del Pil contro gli 0.66 punti percentuali richiesti). Inoltre la raccomandazione specifica formulata nei confronti dell'Italia nel luglio 2013 domandava di raggiungere l'OMT di un pareggio strutturale nel 2014, invece il documento di bilancio rinvia il conseguimento dell'OMT al 2015, con un aggiustamento strutturale previsto di soli 0.2 punti percentuali del Pil nel 2014, a causa della maggiore spesa per investimenti (per applicazione della "clausola sugli investimenti"). Conseguentemente, la Commissione ha concluso che l'Italia, non rispettando il criterio del debito per il 2014, non può beneficiare della "clausola sugli investimenti", dovendo pertanto continuare a compiere progressi sufficienti verso l'obiettivo a medio termine anche nel 2014, garantendo un aggiustamento strutturale di almeno 0.5 punti percentuali del PIL.

---

[11] L'art. 5(1) del regolamento (CE) n. 1466/97 (modificato dal regolamento (UE) n. 1175/2011) stabilisce tra l'altro che "Nel definire il percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine per gli Stati membri che non l'hanno ancora raggiunto e nel consentire una deviazione temporanea da tale obiettivo per gli Stati membri che l'hanno già conseguito, a condizione che sia mantenuto un opportuno margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento per il disavanzo e che si preveda che la posizione di bilancio ritorni all'obiettivo a medio termine entro il periodo coperto dal programma, il Consiglio e la Commissione tengono conto soltanto dell'attuazione di importanti riforme strutturali idonee a generare benefici finanziari diretti a lungo termine, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile, e che pertanto abbiano un impatto quantificabile sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche".

[12] In ottemperanza all'art. 7 del regolamento(UE) n.473/2013 "Sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro".

Come è noto, l'Italia ha ora – con l'approvazione del nuovo DEF e con la predisposizione del nuovo programma di stabilità – invocato la presenza di circostanze eccezionali che giustificherebbero nel 2014 l'allontanamento temporaneo dal sentiero di rientro verso l'OMT e dal percorso prescritto di riduzione del debito.

Appendice 3: Eurobonds ed Eurobills

Alle due proposte di regolamento (*Two Pack*) approvate dal Parlamento europeo il 12 marzo 2013, è stata allegata una dichiarazione della Commissione europea con la quale la Commissione medesima si impegnava a istituire un gruppo di esperti per approfondire l'analisi sugli eventuali vantaggi, rischi, requisiti e ostacoli per la sostituzione parziale delle emissioni nazionali di debito con emissioni comuni, sotto forma di *redemption fund* ovvero di *eurobills*.

Il gruppo di esperti è stato costituito nel mese di luglio 2013 e il 31 marzo scorso ha presentato la sua relazione finale alla Commissione, la quale valuterà il rapporto e se del caso farà proposte entro la fine del suo mandato.

Il gruppo ha esaminato i diversi schemi riguardanti la emissione congiunta di titoli di debito, proposti da diversi soggetti nel corso del 2011 e del 2012 con l'obiettivo di ricostruire la stabilità nell'area dell'euro, di ridurre il debito complessivo e di stabilizzare il mercato dei titoli sovrani. In particolare ha concentralo la sua attenzione sul "Debt Redemption Fund and Pact" (DRF/P) e sugli "Eurobills".

Questi schemi hanno diverse caratteristiche: l'idea del *DRF/P* è stata concepita come un meccanismo temporaneo per fronteggiare l'eccessivo debito pubblico e per creare un ponte finanziario verso una maggiore convergenza economica che renda credibile la clausola di *no bail out*. Gli *Eurobills* sono stati concepiti come un mezzo per contribuire a stabilizzare il mercato dei debiti sovrani in periodi di forte turbolenza e per offrire uno strumento finanziario sicuro e liquido che possa aiutare una ulteriore integrazione finanziaria e che potrebbe diventare uno meccanismo permanente di emissioni congiunte.

In estrema sintesi, le conclusioni del gruppo di lavoro affermano che entrambi gli schemi analizzati potrebbero aiutare a stabilizzare il mercato dei titoli sovrani e aiutare la trasmissione della politica monetaria, promuovere la stabilità finanziaria e accrescere l'integrazione dei mercati, sebbene in modi differenti, e con differenti implicazioni di lungo termine. Questi meriti sarebbero però accompagnati da rischi economici, finanziari e di *moral hazard*. Il gruppo ha suggerito che sarebbe prudente verificare l'effettiva efficienza della nuova *governance* economica europea prima di assumere ogni decisione riguardo alla emissione congiunta di titoli di debito. Secondo l'opinione del gruppo, in assenza di emendamenti ai trattati, l'emissione congiunta di titoli potrebbe avvenire solo nella forma di garanzie offerte pro quota dai singoli stati membri, e, soprattutto per il *DRF/P*, solo attraverso accordi intergovernativi e al prezzo di sollevare questioni relativi alla legittimazione democratica. Emendamenti ai trattati sarebbero necessari per arrivare alla emissione congiunta di titoli di debito che prevedano garanzie congiunte, protezione contro il rischio di *moral hazard* e una adeguata attenzione verso la questione della legittimazione democratica.

Appendice 4: Gli squilibri macroeconomici

La procedura per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici è disciplinata da due regolamenti[13] approvati nell'ambito di un pacchetto complessivo di sei atti legislativi (il cosiddetto *Six pack*).

La procedura si articola in una parte preventiva ed in una correttiva.

La parte preventiva si apre con una relazione annuale della Commissione europea (che dà avvio al meccanismo di allerta), contenente una valutazione economica e finanziaria basata su un quadro di valutazione, con una serie di indicatori, per ciascuno dei quali sono previste soglie minime e massime il superamento delle quali segnala un potenziale squilibrio.

Successivamente la Commissione trasmette la relazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo. Il Consiglio (e per i profili relativi ai Paesi dell'eurozona anche

[13] - Regolamento (UE) n. 1174/2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro;
- Regolamento (UE) n. 1176/2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.

l'Eurogruppo) esamina e sottopone a valutazione globale la relazione nell'ambito della sorveglianza multilaterale sulle politiche economiche.

La Commissione, tenuto conto delle discussioni in seno al Consiglio e all'Eurogruppo, in caso di sviluppi economici significativi e imprevisti che richiedano un'analisi urgente, prepara un esame approfondito per ogni Stato che, a suo avviso, può presentare squilibri eccessivi[14].

Qualora la Commissione, sulla base dell'esame approfondito, ritenga che uno Stato membro presenti degli squilibri, ne informa il Parlamento europeo, il Consiglio e l'Eurogruppo. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, conformemente alla procedura di cui all'articolo 121, paragrafo 2, TFUE, può rivolgere allo Stato membro in questione le necessarie raccomandazioni, informandone il Parlamento europeo.

Se in seguito all'esame approfondito, la Commissione ritiene che uno Stato membro presenta squilibri eccessivi, allora si apre la procedura per gli squilibri eccessivi che si articola nelle seguenti fasi:

- il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una raccomandazione in cui constata l'esistenza di uno squilibrio eccessivo e raccomanda allo Stato in questione l'adozione di misure correttive. La raccomandazione precisa il termine entro cui lo Stato interessato deve presentare un piano d'azione correttivo;
- lo Stato interessato presenta entro il termine indicato dal Consiglio, il piano d'azione correttivo che dispone le misure specifiche attuate o che intende attuare;
- il Consiglio valuta il piano d'azione correttivo entro due mesi dalla sua presentazione e, qualora lo consideri soddisfacente, lo approva, su proposta della Commissione, adottando una raccomandazione in cui elenca le misure specifiche necessarie e i termini per la loro adozione e stabilisce un calendario per la sorveglianza;
- qualora le misure adottate o previste nel piano d'azione correttivo o il calendario per la loro esecuzione siano invece ritenuti non sufficienti, il Consiglio adotta, su proposta della Commissione, una raccomandazione in cui chiede allo Stato interessato di presentare, di norma entro due mesi, un nuovo piano correttivo, esaminato secondo la stessa procedura sopra richiamata;
- sulla base di una relazione della Commissione, il Consiglio valuta, entro il termine stabilito nella raccomandazione, se lo Stato interessato ha adottato le misure raccomandate. Qualora ritenga che tali misure non siano state assunte, il Consiglio, su proposta della Commissione:
  - adotta una decisione, secondo le regole della maggioranza inversa, in cui dichiara l'inadempienza. Lo Stato interessato può chiedere la convocazione di una riunione del Consiglio per porre ai voti la decisione;
  - adotta una raccomandazione, sempre a maggioranza inversa, che fissa nuovi termini per l'adozione delle misure correttive;
- se il Consiglio ritiene che siano state adottate le misure correttive raccomandate, la procedura è sospesa, e il monitoraggio prosegue secondo il calendario stabilito dalle raccomandazioni del Consiglio;
- il Consiglio, su proposta della Commissione, abroga le raccomandazioni assunte non appena ritiene che lo Stato interessato non presenti più squilibri eccessivi rilevati e fa una dichiarazione pubblica al riguardo.

Il 13 novembre 2013, la Commissione europea ha presentato al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea e al Comitato economico e sociale europeo, la Relazione 2014 sul meccanismo di allerta (COM(2013)790 final), allegata all'Analisi annuale sulla crescita, la quale ha evidenziato l'accumulo di squilibri in 16 Stati membri[15], tra cui l'Italia. In particolare, per quanto riguarda l'Italia, nel quadro di valutazione aggiornato, alcuni indicatori superano la soglia indicativa: perdite di quote di mercato delle esportazioni, deprezzamento del tasso di cambio effettivo reale e debito della pubblica amministrazione, elevato debito pubblico, aumento notevole della disoccupazione (soprattutto del tasso di disoccupazione giovanile), della povertà e dell'esclusione sociale. In conclusione, la

[14] L'art. 2 del Regolamento (UE) n. 1176/2011 definisce «squilibri»: ogni tendenza che possa determinare sviluppi macroeconomici che hanno, o potrebbero avere, effetti negativi sul corretto funzionamento dell'economia di uno Stato membro, dell'Unione economica e monetaria o dell'intera Unione; «squilibri eccessivi»: squilibri gravi, compresi quelli che mettono o potrebbero mettere a rischio il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria.

[15] Gli Stati membri per i quali la Commissione ha proceduto a un esame approfondito sono: Spagna, Slovenia, Francia, Italia, Ungheria, Belgio, Bulgaria, Danimarca, Malta, Paesi Bassi, Finlandia, Svezia, Regno Unito, Germania, Lussemburgo e Croazia.

Commissione ha ritenuto utile, anche tenendo conto degli squilibri riscontrati in aprile, di esaminare ulteriormente i rischi insiti nella persistenza degli squilibri.

Il 5 marzo 2014 la Commissione europea ha comunicato al Parlamento europeo, al Consiglio e all'Eurogruppo i "Risultati degli esami approfonditi ai sensi del regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici" (COM(2014)150 final), nel quale ha rilevato squilibri in Belgio, Bulgaria, Germania, Irlanda, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Ungheria, Paesi Bassi, Slovenia, Finlandia, Svezia e Regno Unito. Tra questi Croazia, Italia e Slovenia presentano squilibri giudicati eccessivi.

L'Italia presenta squilibri macroeconomici eccessivi che richiedono un monitoraggio specifico e un'azione politica rigorosa; in particolare deve contrastare un debito pubblico molto elevato e una competitività esterna debole.

Nel Documento di Economia e finanza 2014, il Governo italiano ha previsto alcune misure correttive (alcune adottate nel 2013, altre in programma per il 2014) per migliorare la competitività esterna del nostro Paese, favorendo l'internalizzazione delle imprese e l'accesso in nuovi mercati. In particolare, le azioni in programma per il 2014 sono:

- Potenziamento del sistema di garanzie dello Stato in favore di operazioni di export e internalizzazione;
- Estensione del numero di settori e mercati oggetto dell'attività di promozione dell'ICE;
- Voucher per l'assunzione di export manager temporanei;
- Rafforzamento del coordinamento tra ICE e Camere di Commercio;
- Rafforzamento del supporto di INVITALIA;
- Attuazione del Programma Destinazione Italia.

Per quanto riguarda invece la sostenibilità del debito pubblico, le azioni in programma per il 2014, previste nel Documento di economia e finanza 2014 sono:

- *Spending review*: implementazione delle misure di revisione della spesa, con nuovi obiettivi di risparmi;
- Privatizzazioni: realizzare privatizzazioni delle società pubbliche per 0,7 per cento del Pil l'anno nel periodo 2014-2017;
- Contenimento degli stipendi apicali.

Qualora la Commissione ritenesse insufficienti le riforme e gli obiettivi esplicitati dagli Stati membri che presentano squilibri eccessivi (come l'Italia) nel Programma nazionale di riforma (PNR) e nel Programma di stabilità (PS) essa potrà presenterà una raccomandazione al Consiglio per fare in modo che gli Stati membri interessati adottino misure correttive nell'ambito del braccio correttivo della PSM. Se necessario, all'inizio di giugno saranno prese ulteriori misure nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi.

PARTE SECONDA

GLI STRUMENTI PER LE POLITICHE PUBBLICHE

L'IRPEF: UN'"ARMA" SPUNTATA

1. L'Irpef, con 41 milioni di contribuenti e con un gettito pari al 36 per cento dell'insieme delle entrate tributarie, contribuisce significativamente a dare un contenuto ai due problemi che caratterizzano il sistema tributario del nostro paese: un prelievo elevato, con pesanti ricadute sul costo del lavoro e sugli equilibri dei sistema produttivo; un prelievo mal distribuito, che sottolinea una penalizzante divaricazione fra il paese reale e il paese fiscale. A questi profili e ai limiti denunciati dalla nostra principale imposta nell'assolvere alle responsabilità a essa affidate è dedicato il primo dei quattro paragrafi in cui si articola questo capitolo del Rapporto.

Nel secondo paragrafo ci si sofferma, invece, su quelle che sono le "spine" dell'imposta: l'evasione e l'erosione. Nel primo caso, il confronto internazionale continua a penalizzarci, anche a causa dell'intreccio fra evasione, corruzione ed economia sommersa. Ma, anche restando nei confini del sistema paese occorre prendere atto delle non confortanti evidenze che emergono, soprattutto sotto il profilo distributivo, dalle dichiarazioni dei redditi presentate dai contribuenti. Quanto all'erosione, più delle dimensioni effettive del fenomeno delle "spese fiscali" (ampiamente diffuso nella realtà internazionale), spingono ad una riflessione le ragioni che ne sono all'origine: da quelle che riflettono in modo trasparente il ruolo redistributivo affidato all'Irpef, a quelle che sono espressione di meno trasparenti "fughe dalla progressività", nel tentativo di trovare a livello settoriale una "scorciatoia" rispetto ai ritardi di una riforma intonata alla riduzione della pressione fiscale.

Fra i limiti sopravvenuti all'operatività dell'Irpef va annoverato l'intreccio crescente con le addizionali destinate al finanziamento di Comuni e Regioni. L'esplosione del fenomeno, associata ad un'incontrollata diversificazione territoriale, ha finito per impattare sull'imposta "madre" alterandone l'incidenza e distorcendo ancor più gli equilibri distributivi. A risentire di tale intreccio, oltre ai contribuenti, è la politica fiscale che, da un lato, vede ristretta l'area entro cui esercitare i propri obiettivi redistributivi e di gettito e, dall'altro, deve confrontarsi con scelte non sempre in sintonia effettuate da parte degli enti territoriali.

Nel quarto paragrafo, infine, si declinano quelli che appaiono come dei veri e propri limiti specifici all'impiego dell'Irpef come strumento di governo della fiscalità. Due hanno a che fare con l'assetto normativo che disciplina l'imposta: quello, innanzitutto, che restringe la praticabilità di interventi selettivi basati sulle aliquote (destinati, data la struttura per scaglioni, a ripercuotersi sui più disparati livelli di reddito); e quello, in secondo luogo, che frena e distorce l'efficacia di politiche redistributive basate sulle detrazioni d'imposta, in larga parte vanificate dal fenomeno dell'incapienza. C'è infine un terzo limite, identificabile in una sorta di vincolo sociologico e di psicologia sociale a modificare la struttura dell'Irpef: la riluttanza del decisore politico ad assumere decisioni di natura tributaria in una prospettiva che non si configuri come uno sgravio generalizzato. Accade così che scelte selettive, rientranti nell'ambito proprio e naturale della funzione della nostra principale imposta, siano affidate a strumenti "surrogati" ed improvvisati: dai "prelievi di solidarietà" (per livello o per tipologia di reddito), ai "*bonus*", ai tagli retributivi *tout court*..

DISTRIBUZIONE E REDISTRIBUZIONE: GLI SPAZI DEL FISCO E I LIMITI DELL'IRPEF

2. La realtà del nostro paese è contrassegnata da pronunciate diseguaglianze distributive, sia dal lato del reddito che da quello della ricchezza.

Fra la metà degli anni ottanta e la fine del primo decennio del duemila[1]:

- il reddito reale disponibile del 10 per cento più ricco della popolazione italiana è cresciuto ad un tasso 5,5 volte più alto di quello relativo ai redditi dei più poveri (1,1 per cento contro lo 0,2 per cento). Fra i paesi dell'area Ocse, solo la Germania e la Svezia hanno registrato un divario più elevato;
- la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi è aumentata di circa il 10 per cento nella media dell'area Ocse (con l'indice di concentrazione di Gini[2] passato da 0,28 a 0,31) a fronte di oltre il 16 per cento nel caso dell'Italia (indice cresciuto da 0,30 a 0,35).

La "mappa della disuguaglianza" costruita sulla base delle dichiarazioni dei redditi 2011 fa emergere[3]:

- un indice di Gini (0,44) che, oltre ad essere oggettivamente molto alto, riflette marcate differenze territoriali (nel Mezzogiorno, indice più elevato di oltre 3 punti percentuali rispetto al Centro Nord);
- una distribuzione del reddito piuttosto concentrata, con il 10 per cento dei contribuenti più ricchi che detiene il 28,7 per cento del reddito complessivo netto e con l'1 per cento più ricco che ne detiene il 6,9 per cento;
- rispetto al 2007, l'anno prima dell'inizio della crisi, l'indice di Gini risulta aumentato di quasi un punto percentuale interrompendo una tendenza alla diminuzione che aveva interessato la maggioranza delle province italiane dal 2000. Parallelamente, tornano ad ampliarsi i divari territoriali che, al contrario, avevano registrato una convergenza nella prima parte del decennio.

3. Quanto alla distribuzione della ricchezza, le analisi della Banca d'Italia[4] hanno evidenziato che alla fine del 2012:

- la ricchezza netta delle famiglie italiane ammontava a poco più di 8.500 miliardi di euro: il 61 per cento in attività reali (di cui i 4/5 in abitazioni) e il 39 per cento in attività finanziarie (al netto delle passività);
- la ricchezza netta per famiglia risultava pari, in media, a oltre 357 mila euro, ma la sua distribuzione era caratterizzata da un elevato grado di concentrazione. In proposito, le rilevazioni a fine 2010 indicavano che la metà più povera delle famiglie italiane deteneva il 9,4 per cento della ricchezza totale, mentre il 10 per cento più ricco ne deteneva quasi il 46 per cento.

---

[1] OECD (2011), *Growing Income Inequality in OECD Countries*: *What Drives It and How Can Policy Tackle It?*

[2] L'indice di concentrazione di Gini rappresenta la misura più comunemente usata per misurare la disuguaglianza. Esso varia tra 0, quando vi è perfetta uguaglianza, e 1, quando tutto il reddito è concentrato nelle mani di un solo individuo.

[3] Acciari P. – Mocetti S. (2013*), Una mappa della disuguaglianza del reddito in Italia*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (*Occasional papers*), n. 208

[4] Banca d'Italia (2013), *La ricchezza delle famiglie italiane*, Banca d'Italia, Supplementi al Bollettino Statistico, Indicatori monetari e finanziari.

Il confronto internazionale, d'altra parte, rivela che[5]:

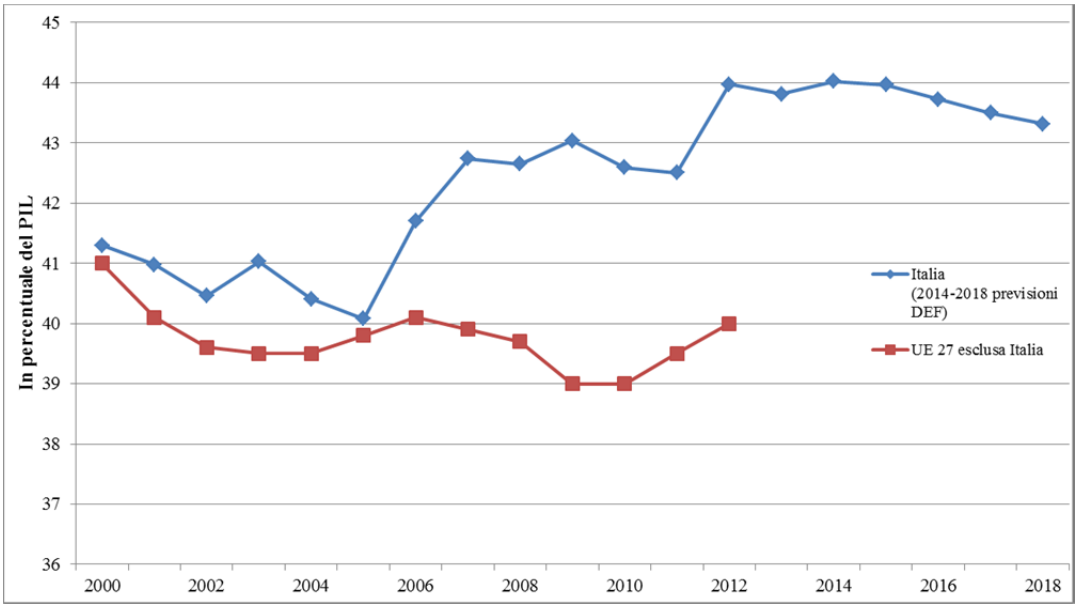
- la quota della ricchezza netta mondiale detenuta dalle famiglie italiane sarebbe pari a circa il 4,9 per cento, significativamente superiore alla quota italiana del Pil (meno del 3 per cento) e della popolazione (meno dell'1 per cento) del pianeta.
- in Italia c'è il 7,4 per cento di coloro che, nel mondo, hanno una ricchezza superiore a 100 mila dollari (ci precedono solo il Giappone e gli USA) e il 4,6 per cento (quasi 1,5 milioni) di quelli che si collocano oltre 1 milione di dollari (ci precedono anche Germania, UK e Francia);
- l'1 per cento più ricco delle famiglie italiane detiene una quota di ricchezza (14,8 per cento della ricchezza complessiva) non lontana da quella detenuta dal 60 per cento delle famiglie più povere (16,5 per cento).

4. A fronte di tale realtà, si colloca un prelievo fiscale eccessivo e mal distribuito.

Alla fine del 2013, la pressione fiscale si è commisurata al 43,8 per cento (grafico 1), quasi tre punti oltre il livello segnato all'inizio del terzo millennio e quasi quattro rispetto al valore medio degli altri ventisei paesi UE (40 per cento, in riduzione nell'ultimo decennio).

GRAFICO 1

LA PRESSIONE FISCALE: ITALIA VS UE



Fonte: elaborazione su dati ISTAT, Eurostat, MEF.

[5] Credit Suisse Research, *Global Wealth Report 2013.*

Le prospettive, d'altra parte, non suggeriscono significativi cambiamenti nella graduatoria europea che vede l'Italia al quinto posto: in un contesto in cui continua a prevalere la tendenza alla flessione, le previsioni ufficiali per il nostro paese (DEF 2014) annunciano un prelievo in aumento, posponendo al 2017-18 i primi segnali di un'inversione di tendenza.

Ancora più significativo risulta il divario che si registra fra Italia ed Europa con riferimento alla distribuzione del prelievo complessivo. L'evidenza delle aliquote implicite gravanti sui principali aggregati macroeconomici segnala, infatti, uno squilibrio fra l'onere a carico dei fattori produttivi e quello sopportato dai consumi e dal patrimonio (tavola 1). L'Italia è al secondo posto quanto a prelievo gravante sui redditi da lavoro (con il 42,3 per cento, sei punti oltre la media europea); al primo posto in quello sui redditi d'impresa (25 per cento, ossia quasi il 50 per cento in più della media UE); al ventiquattresimo posto (con il 17,4 per cento) nel prelievo sui consumi, quasi tre punti in meno rispetto alla UE.

TAVOLA 1

ALIQUOTE IMPLICITE DI TASSAZIONE: ITALIA-UE

	Funzioni economiche					
	Lavoro		**Impresa**		**Consumi**	
	(%)	*ranking*	(%)	*ranking*	(%)	*ranking*
Italia	42,3	2^	25	1^	17,4	24^
UE (27)	35,8		17		20,1	
Differenza	*6,5*		*8*		*-2,7*	

Fonte: Eurostat, Taxation Trends, 2013.

Per quanto, invece, riguarda il prelievo sugli immobili, la realtà italiana ha subito un repentino mutamento a seguito dell'introduzione dell'IMU: il gettito, tradizionalmente pari, in termini di Pil, alla metà di quello medio UE (1,4 per cento), è pressoché raddoppiato in termini reali, determinando l'omologazione dell'Italia all'Europa.

L'eccesso di prelievo gravante sul fattore lavoro trova conferma nei dati che l'OCSE[6] elabora annualmente con riferimento alla figura tipo del lavoratore dipendente con un reddito pari a quello medio di contabilità nazionale (tavola 2).

Nel 2013, il cuneo fiscale (differenza fra costo del lavoro e retribuzione netta) sul lavoratore senza carichi familiari è risultato nel nostro paese superiore di quasi sei punti rispetto a quello medio dell'area euro, segnando (fenomeno comune solo alla Spagna) un ampliamento rispetto agli inizi del secolo.

[6] Da ultimo, Ocse, *Taxing Wages 2014*.

TAVOLA 2

IL CUNEO FISCALE NEI PAESI OCSE: 2000-2013[(1)]

Il cuneo fiscale nei paesi Ocse: 2000-2013[(1)]

Paese	2013	Differenza vs 2000
Belgio	55,8	-1,3
Francia	48,9	-1,5
Germania	49,3	-3,6
Italia	**47,8**	**0,7**
Svezia	42,9	-7,2
Spain	40,7	2,1
Olanda	36,9	-3,1
Danimarca	38,2	-5,9
Regno Unito	31,5	-1,1
Irlanda	26,6	-2,3
OECD- media	**35,9**	-0,8
OECD-EU 21	**42**	-1,6

Fonte: elaborazioni su dati OCSE, Database Tax.

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

5. Il gettito tributario del nostro paese proviene per i tre quarti da quattro grandi imposte: l'Irpef, l'IVA, l'Ires e l'Irap. Un livello di concentrazione aumentato rispetto al 2000 (era al 70 per cento), essenzialmente per effetto della dinamica segnata dall'Irpef che, da sola, spiega quasi il 36 per cento delle entrate tributarie della Pubblica Amministrazione.

A questa realtà si accompagna l'evidenza di una struttura del prelievo contraddistinta da una limitata potenzialità redistributiva, anche a causa di un ridotto perimetro della progressività. Si consideri in proposito che fra le fonti del gettito complessivo delle Amministrazioni pubbliche (752 miliardi):

- poco meno di un terzo è rappresentato dai contributi sociali, prelievo proporzionale sui redditi da lavoro;
- quasi un altro terzo è rappresentato dalle imposte indirette , che certamente non sono ispirate a progressività. La stessa IVA (15 per cento del gettito totale), se ha un carattere leggermente progressivo rispetto alla spesa, è regressiva rispetto al reddito;
- le imposte sulla ricchezza immobiliare risentono di una significativa divaricazione fra il valore del patrimonio abitativo dichiarato ai fini fiscali e la ricchezza immobiliare effettiva[7]. Peraltro, le periodiche rivalutazioni e, da ultimo, i moltiplicatori applicati per determinare l'imponibile IMU e Tasi (dal 2014), hanno comportato l'accentuazione delle distorsioni implicite in un sistema catastale obsoleto;
- la discriminazione qualitativa e quantitativa sul versante impositivo è affidata essenzialmente all'Irpef, ossia a poco più di un quinto delle entrate complessive della Pubblica Amministrazione.

7 Secondo l'Agenzia del Territorio (*Gli immobili in Italia, 2012*), il valore di mercato del patrimonio abitativo è 2,1 volte quello assunto dal fisco a base dell'IMU.

Non deve dunque meravigliare la fotografia tracciata da Eurostat[8], secondo cui:

- l'azione redistributiva operata sulla distribuzione primaria dall'intervento pubblico ha ridotto di 9 punti la disuguaglianza nella media dei paesi UE. L'Italia, con una riduzione inferiore a 6 punti si colloca agli ultimi posti nella graduatoria fra paesi;
- nella realtà italiana, pesa il più basso apporto dei trasferimenti monetari, ma anche la più contenuta redistribuzione riconducibile al prelievo fiscale.

6. Interessata nell'ultimo decennio da tre successivi interventi di ampio respiro (2003, 2005, 2007) e, più recentemente, da un duplice ritocco delle detrazioni d'imposta (2013, 2014), la struttura dell'Irpef ha finito per caratterizzarsi per un'accentuata progressività e, in un contesto favorevole al prodursi del fenomeno del "*fiscal drag*", ha determinato significativi aumenti del prelievo (si veda il riquadro "*L'Irpef e il fiscal drag*").

Fra il 2000 e il 2014 il numero degli scaglioni è rimasto invariato (cinque) ma la distanza fra l'aliquota massima (scesa dal 45,5 per cento al 43 per cento) e quella minima (aumentata dal 18,5 per cento al 23 per cento) si è ridotta di sette punti. Conseguentemente, e anche per la rimodulazione delle detrazioni e della soglia di esenzione, la progressività si è accentuata, in particolare sui redditi medi (colpiti dal "salto" di aliquota di 11 punti nel passaggio dal secondo al terzo scaglione, appena superati i 28 mila euro di imponibile).

Significative indicazioni in ordine alle potenzialità dell'Irpef e delle specificità della realtà italiana possono trarsi sulla scorta della tradizionale indagine dell'Ocse[9], basata sulla tassazione di alcune figure di contribuente tipo.

Una prima indicazione si registra (tavola 3) per quanto riguarda l'entità del prelievo che, nel 2013, colloca il contribuente italiano *single* al 21,5 per cento e al sesto posto nella graduatoria dei 34 paesi dell'area Ocse (davanti a molte realtà nordeuropee). Sensibile l'accelerazione registrata rispetto al 2000: i quasi due punti di aumento dell'aliquota hanno comportato un balzo di cinque posti nel *ranking* internazionale.

8 Atkinson, A.B. – Marlier, E. (2010), *Income and living conditions in Europe*. Eurostat- Statistical Books.

9 L'Ocse effettua annualmente un confronto internazionale basato sull'andamento della retribuzione di un lavoratore dipendente pari a quella media di contabilità nazionale. Le tipologie di contribuente utilizzate si riferiscono al *single* e al lavoratore con carichi di famiglia, nelle loro diverse articolazioni. Per ciascuna di esse, applicando la normativa vigente (prelievo fiscale e contributivo, sussidi monetari,…) si ricostruisce il prelievo relativo a tre livelli di reddito: quello "medio" di contabilità nazionale e quelli pari al 67 per cento e, rispettivamente, al 167 per cento di quello medio.

TAVOLA 3

L'INCIDENZA DELL'IMPOSTA SUL REDDITO: ITALIA VS EUROPA, 2000-2013[1]

Paesi	contribuente *single*				contribuente con coniuge e 2 figli			
	Incidenza prelievo (%)		*Ranking* Ocse		Incidenza prelievo (%)		*Ranking* Ocse	
	2013	var. sul 2000	2013	2010	2013	var. sul 2000	2013	2010
Danimarca	35,8	3,5	1	1	31,8	6,2	1	3
Belgio	28,6	-0,5	2	2	17,5	-1,4	7	6
Islanda	27,9	2,6	3	6	18,5	2,3	5	12
Australia	23,1	-3,5	4	5	23,1	-2,5	2	4
Finlandia	22,5	-4,3	5	3	22,5	-4,3	3	1
Italia	21,5	1,7	6	11	14,4	-1,2	11	13
Norvegia	21,4	-1,5	7	8	18,9	0,7	4	8
Germania	19,1	-3,6	8	9	0,8	-0,7	30	31
Svezia	18,0	-8,7	9	4	18,0	-8,7	6	2
Spagna	16,6	3,1	14	21	9,0	3,8	16	22
Austria	16,2	3,3	15	23	14,2	2,5	12	16
Portogallo	16,2	4,7	16	24	6,1	0,0	24	21
Olanda	15,7	6,1	18	27	15,2	10,4	9	24
Regno Unito	14,7	-2,7	21	15	14,7	-2,7	10	11
Francia	14,6	-1,1	22	18	8,5	1,2	19	18
Media Ocse	**15,5**	**-0,5**			**10,2**	**-1,1**		

Fonte: elaborazioni su dati Ocse.

[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, 29.704 euro nel 2013).

In direzione opposta si è mosso il prelievo nel caso del contribuente con coniuge e due figli a carico: il 14,4 per cento del 2013 segnala una riduzione di oltre un punto rispetto all'inizio del secolo; ciò che, in presenza di più incisivi ridimensionamenti del ruolo dell'*Income Tax* di altri paesi, non ha impedito al contribuente italiano un avvicinamento (dal 13^ all'11^ posto) alla vetta della graduatoria Ocse.

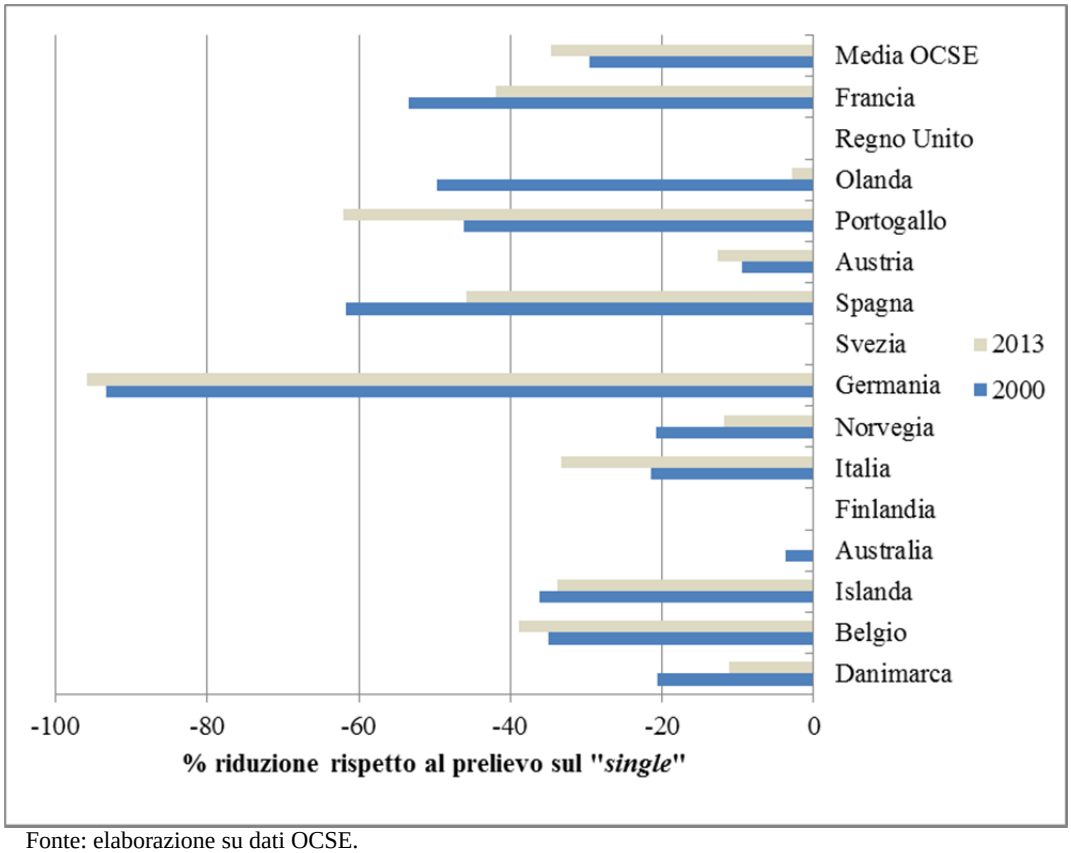
7. La ridotta tassazione dei redditi accordata al contribuente con familiari a carico esprime un'esigenza di "discriminazione qualitativa" pressoché generalizzata nei sistemi tributari internazionali. Verificare quanto essa sia significativa consente di esprimere un giudizio circa il livello di attenzione dei diversi paesi nei confronti della tassazione del reddito familiare.

Le stime Ocse risultano indicative anche su questo versante, pur nella consapevolezza della molteplicità delle variabili che possono influire sulla determinazione del livello di tassazione familiare (la composizione del nucleo; i sistemi di tassazione, basati sull'individuo o sulla famiglia; l'intreccio fra equità orizzontale ed equità verticale e la graduazione degli "aiuti" alla famiglia in misura inversamente proporzionale al crescere del reddito; l'affiancamento all'imposta personale sul reddito di forme di trasferimento monetario legate alla composizione e al reddito del nucleo familiare,…).

Tenendo presenti tali *caveat* è comunque possibile rilevare che, fra il 2000 e il 2013, nel nostro paese è aumentata l'attenzione del fisco nei confronti della famiglia monoreddito e con figli. In particolare, il confronto intertemporale e fra paesi evidenzia che (grafico 2):

GRAFICO 2

IMPOSTA SUI REDDITI E FAMIGLIA IN ALCUNI PAESI: 2000-2013
(RIDUZIONE DI PRELIEVO RISPETTO AL *SINGLE*)



Fonte: elaborazione su dati OCSE.

- nel 2013, a parità di reddito (uguale alla retribuzione media del lavoratore dipendente), lo "sconto" di cui ha beneficiato il lavoratore italiano con carichi familiari ha comportato la riduzione di un terzo dell'aliquota media gravante sul contribuente senza carichi. Rispetto al 2000 (quando la riduzione si commisurava ad un quinto), si tratta di una "discriminazione qualitativa" significativa che pone il nostro paese in sintonia con realtà (come la Francia, il Belgio e la Germania) che utilizzano specifici meccanismi agevolativi nella tassazione dei redditi familiari (*quotient familial* e *splitting*);
- il risultato italiano si è concretizzato soprattutto attraverso l'adeguamento delle detrazioni per figli a carico e risulterebbe di dimensioni pressoché doppie ove si tenesse conto anche degli effetti prodotti dall'assegno per il nucleo familiare. L'entità dello "sconto" fiscale (come pure dell'assegno per il nucleo familiare) è saldamente ancorata al livello del reddito del nucleo, la cui crescita ne riduce progressivamente la portata, fino a determinarne la scomparsa; ciò che confina lo "sconto" ai livelli di reddito medio-bassi, in un intreccio di discriminazione qualitativa e quantitativa.

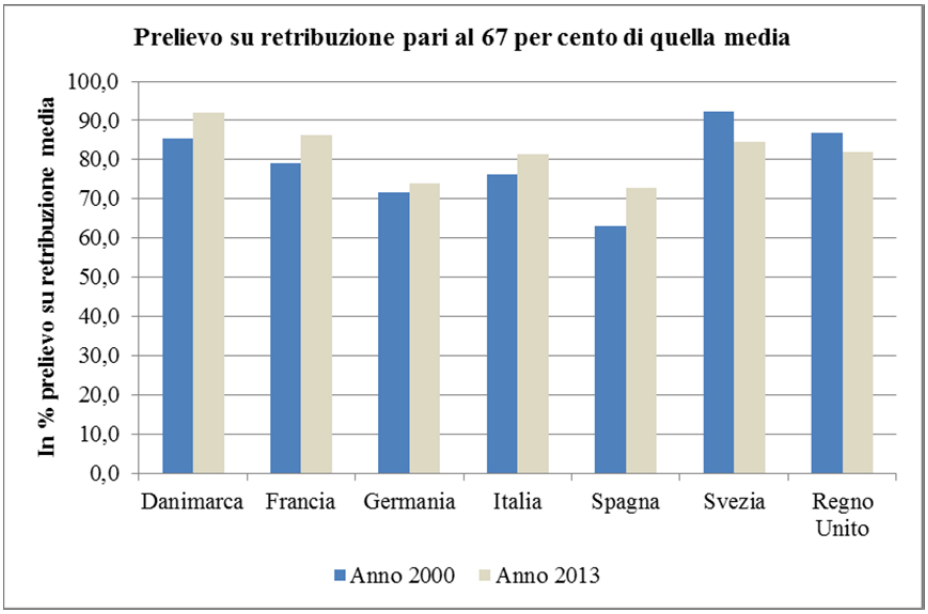
8. La terza indicazione che è possibile trarre dall'indagine periodica dell'Ocse riguarda il grado di progressività dell'imposizione personale sui redditi, quale emerge per i tre livelli retributivi assunti dall'organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico: quello pari alla retribuzione media da lavoro dipendente e quelli corrispondenti al 67 per cento e, rispettivamente, al 167 per cento di tale retribuzione.

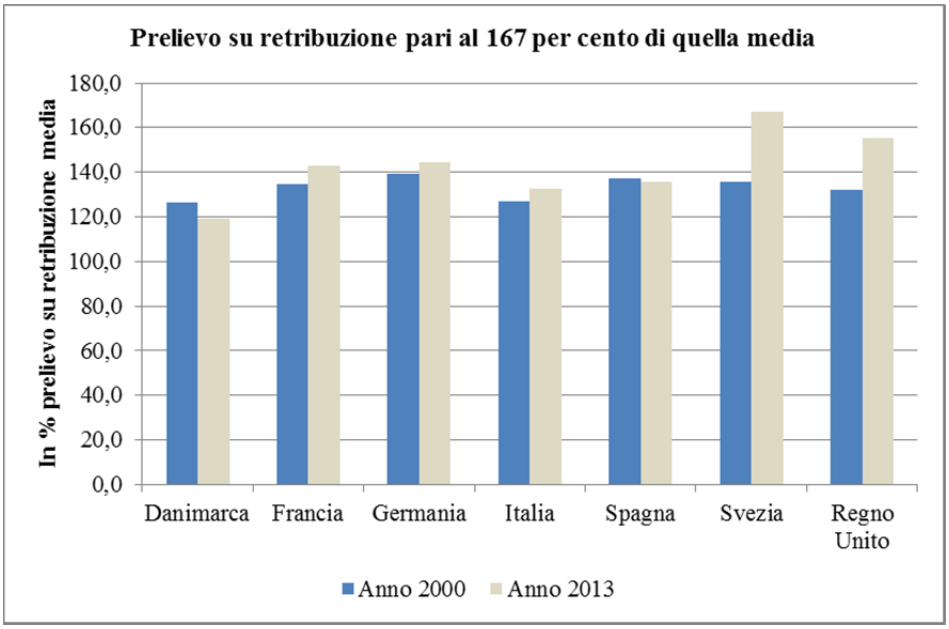
Il confronto (grafico 3) suggerisce che, rispetto al 2000, la nostra Irpef ha fatto registrare un lieve aumento del grado di progressività che, tuttavia, continua ad essere più contenuto rispetto a quello implicito nell'operare della *Income Tax* di altri paesi. In particolare, emergono le seguenti indicazioni:

- fatto uguale a 100 il prelievo sulla retribuzione media, quelli relativi agli altri due livelli reddituali sono compresi, 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 2013 (fino a circa 52 punti), a testimonianza di un assetto Irpef appena più progressivo rispetto a tredici 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 (l'indagine Ocse mostra che in corrispondenza di un livello di reddito pari al 67 per cento di quello medio il differenziale di prelievo si è ridotto di cinque 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 quasi 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 imposta sul reddito delle persone fisiche ha combinato, fra il 2000 e il 2013, un'accresciuta attenzione nei confronti dei livelli di reddito più bassi con un'accelerazione della progressività a carico dei redditi eccedenti quello medio.

GRAFICO 3

GRADO DI PROGRESSIVITÀ DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE IN ALCUNI PAESI: 2000 VS 2013





Fonte: elaborazioni su dati Ocse.

L'IRPEF E IL "*FISCAL DRAG*"

1. *Il drenaggio fiscale (o "fiscal drag") consiste nell'aumento di carico fiscale prodotto dalla combinazione fra progressività dell'imposta e inflazione. É quanto avviene, in particolare, nel caso dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef), allorquando, in presenza di parametri (scaglioni, detrazioni, deduzioni) definiti in termini nominali, un aumento monetario della base imponibile comporta, a parità di reddito reale, una crescita dell'aliquota media: sia perché parti di imponibile possono slittare verso aliquote superiori; sia perché detrazioni e deduzioni in cifra fissa finiscono per perdere di peso di fronte all'inflazione; sia, infine, perché in presenza di detrazioni decrescenti al crescere del reddito, un aumento monetario dell'imponibile determina un parallelo ridimensionamento dell'importo della detrazione.*
In passato, ed in contesti inflazionistici pronunciati, il nostro legislatore è intervenuto più volte sulla struttura dell'Irpef per tenere conto del fenomeno (l'ultimo intervento legislativo, esplicitamente finalizzato al recupero del "fiscal drag", si registrò con la legge finanziaria 2001).

2. *Indicazioni circa l'entità del fiscal drag nell'ultimo decennio e il ruolo "compensativo" svolto dalla politica tributaria possono trarsi dal prospetto che segue in cui sono quantificati gli effetti dei tre fattori (progressività, fiscal drag monetario e politica tributaria) che, fra il 2001 e il 2013, hanno concorso a definire il livello del prelievo Irpef a carico di un lavoratore dipendente con un reddito pari a quello medio di contabilità nazionale.*

FATTORI DI VARIAZIONE DELL'IRPEF SULLA RETRIBUZIONE MEDIA: 2001-2013
(in % del reddito imponibile di un dipendente con coniuge e due figli a carico)

Anno	Variazioni del prelievo dovute a:						
	Prelievo anno precedente (1)	*Fiscal drag* reale (2)	*Fiscal drag* monetario (3)	*Fiscal drag* totale (4)=(2)+(3)	Politica tributaria (5)	Totale (6)=(4)+(5)	Prelievo nell'anno (7)=(1)+(6)
2002	14,5	0,0	0,4	0,4	-2,1	-1,7	12,8
2003	12,8	0,1	0,7	0,9	-1,4	-0,5	12,3
2004	12,3	0,3	0,5	0,8	0,0	0,8	13,1
2005	13,1	0,4	0,4	0,8	-1,9	-1,1	12,0
2006	12,0	0,2	0,4	0,6	0,0	0,6	12,6
2007	12,6	0,0	0,4	0,3	-1,4	-1,1	11,6
2008	11,6	0,0	0,6	0,6	0,0	0,6	12,2
2009	12,2	0,2	0,2	0,4	0,0	0,4	12,6
2010	12,6	0,1	0,2	0,4	0,0	0,4	13,0
2011	13,0	-0,2	0,5	0,2	0,0	0,2	13,2
2012	13,2	-0,4	0,6	0,2	0,0	0,2	13,4
2013	13,4	-0,1	0,4	0,3	-0,9	-0,6	12,8

Fonte: CER-Ires, La dinamica salariale fra inflazione, federalismo e *fiscal drag*, 2013.

Le indicazioni che emergono possono essere riassunte nei termini seguenti:

- *per una metà degli anni considerati vi è una quota (seppure piccola) di crescita del prelievo dovuta ad un aumento del salario reale. Degli anni restanti, tre si caratterizzano per l'assenza di qualunque variazione imputabile alla progressività dell'imposta (a testimonianza dell'invarianza del salario lordo reale), mentre per altri tre (dal 2011 al 2013) il fenomeno assume un segno negativo (conseguenza di una riduzione del salario reale);*
- *in tutti gli anni opera il fiscal drag monetario, le cui dimensioni appaiono direttamente correlate ai livelli d'inflazione (tipiche le "punte" del 2003, 2008 e del biennio 2011-12), nonché al grado di elasticità dell'imposta (relativamente più elevato nel caso del contribuente "coniugato" che, usufruendo di maggiori detrazioni, è più esposto al fiscal drag);*
- *l'azione del legislatore solo in alcuni anni determina una variazione del peso dell'Irpef: sono gli anni delle riforme (2003, 2005 e 2007) e, limitatamente al contribuente "coniugato", anche il 2002 e il 2013 (a seguito dell'adeguamento delle detrazioni per familiari a carico). In queste occasioni, e soprattutto per il "coniugato", la riduzione di prelievo dovuta alla politica tributaria va oltre un'integrale compensazione del fiscal drag, provocando un aumento del salario reale netto maggiore di quello del salario reale lordo.*

EVASIONE ED EROSIONE: SPINE DEL SISTEMA, SPINE DELL'IRPEF

9. Per quanto significativo, il ruolo dell'Irpef fin qui emerso è parziale e limitato: livello del prelievo complessivo, incidenza dell'imposta sulle singole figure di contribuente, dimensioni della discriminazione verticale e orizzontale riflettono, tutti, l'immagine di un assetto solo formalmente in regola con i dettami normativi[10].

Ma la realtà è diversa nella misura in cui deve tenere conto di due variabili che influiscono pesantemente sul livello e sulla distribuzione del prelievo: l'evasione e l'erosione. Variabili che, unitamente ai parametri principali definiti dalle norme (scaglioni e aliquote), concorrono a definire la mappa "ufficiale" del sistema Irpef.

I tratti più salienti di tale mappa possono essere così sintetizzati (tavola 4):

TAVOLA 4

LA DISTRIBUZIONE DEI CONTRIBUENTI IRPEF (2011)

Tipologia di reddito prevalente[(1)]	Complesso contribuenti	Dipendenti	Pensionati	Imprenditori	Autonomi con partita IVA	Redditi da partecipazione
			distribuzione %			
Contribuenti (migliaia)	41.321	48,7	34,1	3,7	1,3	3,4
Reddito (milioni)	804.526	53,8	29,8	4,0	4,0	4,5
Imposta netta (milioni)	152.219	55,8	25,6	3,7	5,8	5,3
Primo 50% contribuenti			*in % totale*			
- quota reddito	18,8	22,6	25,0	14,4	16,8	14,5
- quota imposta	6,5	10,0	7,7	5,8	8,7	5,8
Ultimo 5% contribuenti						
- quota reddito	22,9	20,6	16,7	24,4	25,1	27,3
- quota imposta	38,5	35,2	30,2	41,5	33,3	46,1
Imposta netta media (migliaia)	4,82	5,14	3,75	5,37	17,89	7,56
Incapienti						
- numero	9.731	3.960	3.689	483	59	328
- in % totale tipologia	23,5	19,7	26,2	31,3	10,7	23,5
Contribuenti oltre 100 mila €						
- numero	428.032	170.265	19.965	19.517	59.814	32.515
- in % totale tipologia	1,04	0,85	0,14	1,27	10,78	2,33

Fonte: elaborazioni su dati Dipartimento Finanze - MEF.

(1) Nella tavola sono riportate le più rilevanti tipologie di reddito prevalente (classificazione dei contribuenti sulla base della tipologia di reddito più rilevante, fra quelli dichiarati). Fra quelle non comprese, che esprimono circa l'8% dei contribuenti, la più significativa riguarda il "proprietario di fabbricati".

[10] Le quantificazioni dell'Ocse richiamate nel precedente paragrafo si basano, infatti, sulla puntuale applicazione della normativa fiscale a determinati livelli di reddito.

- i contribuenti che dichiarano prevalentemente reddito da lavoro dipendente esprimono quasi il 54 per cento del reddito complessivo e pagano quasi il 56 per cento dell'intera Irpef. Nella stessa direzione (quota d'imposta superiore alla quota di reddito) vanno gli autonomi con partita Iva e i redditi da partecipazione. Opposta la direzione marcata dai pensionati e dagli imprenditori: redditi di livello più basso si traducono in una sottodimensionata partecipazione al complessivo gettito dell'imposta;
- la distribuzione del reddito e dell'imposta è molto articolata. La prima metà dei contribuenti (i primi 10 "ventili"[11], oltre 20,6 milioni con reddito più basso) dichiara il 18,8 per cento del reddito complessivo pagando appena il 6,5 per cento della relativa imposta. Il 5 per cento di quelli con il reddito più elevato (ultimo "ventile", poco più di 2 milioni) dichiara quasi il 23 per cento del reddito complessivo e paga oltre il 38 per cento dell'imposta;
- la distribuzione per tipologia di reddito prevalente segnala una distribuzione più uniforme per i dipendenti e i pensionati: la quota di reddito dichiarata dal primo 50 per cento della scala dei redditi si aggira intorno ad un quarto del totale, a fronte di risultati molto più modesti per le altre tipologie reddituali, indicativi di redditi medi significativamente più bassi (per imprenditori e redditi da partecipazione). Per contro, queste ultime tipologie vedono concentrata gran parte del reddito e dell'imposta nel 5 per cento dei contribuenti "più ricchi". Insomma, fra i redditi non soggetti a ritenuta alla fonte si manifesta una realtà fortemente differenziata: da un lato la gran massa dei contribuenti appiattita su livelli reddituali molto contenuti; dall'altra, una ridotta quota di contribuenti che esprime la gran parte del reddito e dell'imposta assolta dalla categoria;
- la conclusione che precede trova conferma nel numero degli "incapienti"[12]: in complesso sono circa 10 milioni, quasi un quarto dei dichiaranti. Ma fra le tipologie a più alta diffusione del fenomeno si segnalano (accanto ai pensionati, con un 26 per cento di soggetti incapienti) anche gli imprenditori con una quota (31,3 per cento) nettamente più elevata della media di sistema;
- una seconda conferma si ricava guardando ai contribuenti che dichiarano più di 100 mila euro. Nel complesso si tratta di 428 mila soggetti, ossia poco più dell'1 per cento dell'intera platea Irpef. Ma quote più alte si registrano proprio per quelle tipologie di reddito (redditi da impresa, redditi da partecipazione, redditi da lavoro autonomo) che si segnalano per la base reddituale (il primo 50 per cento dei contribuenti) relativamente più povera.

Le statistiche ufficiali, insomma, testimoniano la coesistenza di due facce dell'Irpef: da una parte, quella che racchiude la gran massa dei contribuenti soggetti a ritenute alla fonte; dall'altra, quella che riflette la realtà di redditi autocertificati.

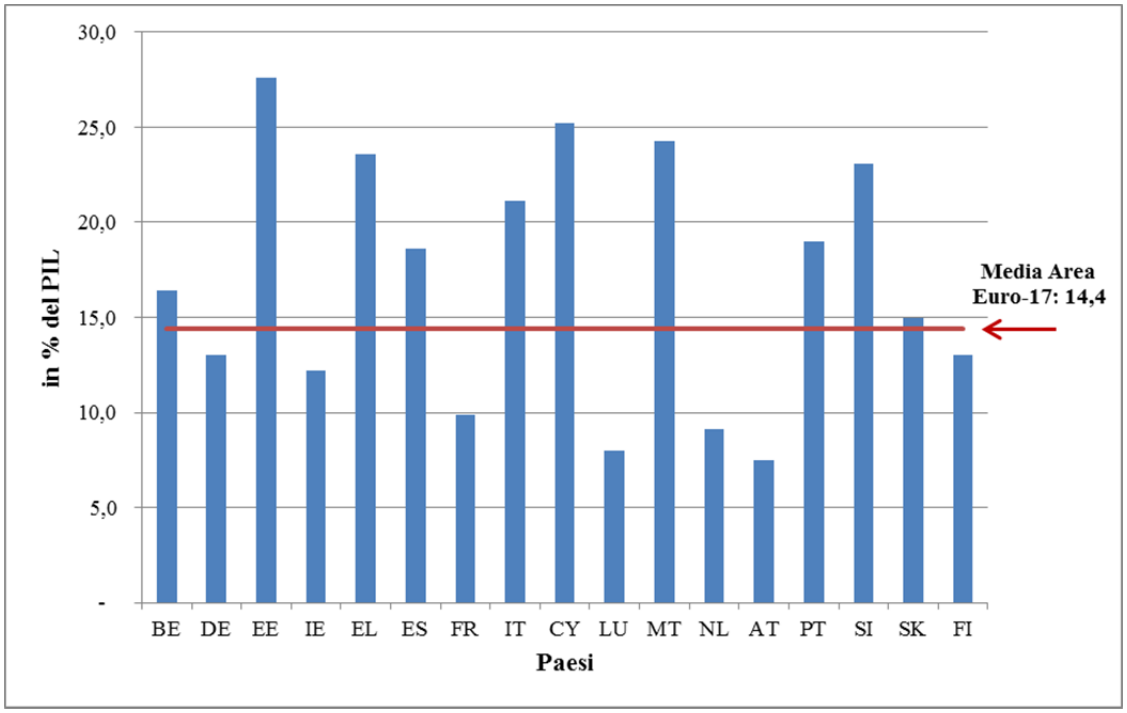
10. L'evasione fiscale continua ad essere per il nostro Paese un problema di straordinaria gravità, tra le prime cause, se non la principale, delle difficoltà del sistema produttivo, dell'elevato costo del lavoro, dello squilibrio dei conti pubblici, del malessere sociale esistente.

[11] Divisione della platea dei contribuenti in 20 parti uguali, ognuna pari al 5 per cento.
[12] Contribuenti che dichiarano un reddito talmente basso da risultare esentati dal pagamento dell'imposta.

Il confronto internazionale (grafico 4), riferito al più ampio fenomeno dell'economia sommersa, vede l'Italia ai vertici quanto a dimensioni del fenomeno: il 21,1 per cento del Pil nel 2013, nonostante la lieve flessione registrata nel corso degli anni più recenti; un livello che colloca il nostro paese ai vertici della graduatoria UE-17, in compagnia di Estonia, Grecia, Cipro, Malta e Slovenia.

GRAFICO 4

L'ECONOMIA SOMMERSA IN EUROPA (2013)



Fonte: European Commission, *Tax reforms in EU Member States 2013*, European Economy 5/2013.

Per quanto invece concerne la componente evasione fiscale, vanno innanzitutto richiamate le recenti stime effettuate dall'Agenzia delle Entrate, con specifico riferimento all'Iva e all'Irap.

Nel primo caso l'evasione, misurata attraverso la "propensione a non dichiarare" (come l'Agenzia rappresenta il fenomeno), pur mostrando un ridimensionamento nel corso dell'ultimo decennio, resta significativamente elevata. Nel 2011, la sottrazione di base imponibile, circa 250 miliardi in valore assoluto, si commisura al 27 per cento dell'imponibile potenziale, quattro punti in meno rispetto al 2000. Nello stesso anno, il gettito che è venuto a mancare alle casse dello Stato è risultato pari al 28 per cento del gettito potenziale (era il 32 per cento nel 2000), con una sottrazione d'imposta dell'ordine di 46 miliardi.

Nel caso dell'Irap, invece, la "propensione a non dichiarare" (stimata per le annualità 2007-2009 al 19,4 per cento), conferma che, anche se in diminuzione, l'evasione fiscale resta un fenomeno molto grave per il sistema tributario e per l'economia del nostro paese.

Per l'insieme dei due tributi, dunque, il vuoto di gettito creato dall'evasione sarebbe ammontato nel solo 2011 ad oltre 50 miliardi. Una cifra di tutto rispetto, anche se limitata ad un segmento del nostro sistema tributario: due sole imposte che, con meno di 150 miliardi, spiegano appena un quinto delle entrate tributarie complessive della pubblica amministrazione; restando invece escluse altre forme di prelievo ugualmente rilevanti e "a rischio", come l'Irpef.

Le implicazioni del fenomeno emergono nettamente quando si va a calcolare la pressione fiscale "effettiva", rapportando il carico impositivo solo al Pil "dichiarato" al fisco, con esclusione della ricchezza non dichiarata (ma ricompresa, per stima, nel Pil ufficiale). Un esercizio di questo tipo, condotto depurando il Pil dell'ammontare stimato dei redditi evasi, ha consentito sia di correggere verso l'alto il livello della pressione fiscale (quella "effettiva" si è impennata oltre il 50 per cento, più di dieci punti rispetto a quella "apparente"), sia di evidenziare un ampliamento della distanza dai *partners* europei (penalizzati da tassi di evasione più contenuti).

La variabile evasione, insomma, incide profondamente sul livello della pressione fiscale, ne falsa la corretta percezione, distorce la sua distribuzione e rende il confronto con l'Europa più penalizzante.

11. La gravità del fenomeno, d'altra parte, risulta accentuata dalla sua distribuzione (si veda il riquadro: "*La distribuzione dell'evasione*"), e dalle ulteriori distorsioni che ne derivano. E' evidente, in proposito, il ruolo giocato da una serie di variabili soggettive (la tipologia dei contribuenti) ed oggettive (l'area impositiva, la natura e le modalità di effettuazione delle transazioni).

Sotto tali profili, un'imposta come l'Irpef, è per sua natura particolarmente esposta all'evasione: sia per l'ampiezza della base imponibile a rischio, sia per la progressività che caratterizza le sue aliquote, sia, infine, per il legame che si viene ad instaurare fra evasione fiscale ed *evasione da spesa sociale*: l'evasore fiscale, infatti, riesce spesso a collocarsi in posizione reddituale utile per conseguire, in aggiunta ai frutti diretti dell'evasione, anche i benefici dello stato sociale.

Questa particolare esposizione all'evasione finisce per intaccare, fino a metterlo in discussione, il fondamentale ruolo che l'Irpef ha assunto sin dalla sua introduzione per l'attuazione dei principi dell'equità verticale ed orizzontale. Una conclusione, questa, che risulta ancora più rilevante ove si consideri che la nostra principale imposta rappresenta oggi, insieme agli assegni familiari, il principale strumento per attenuare il carico fiscale delle famiglie a basso reddito e con un numero elevato di componenti; sebbene non sia lo strumento di sostegno più adatto non essendo previsti meccanismi di sussidio o forme di "imposta negativa".

Le più recenti stime[13] sulle dimensioni dell'evasione Irpef sono riferite a un anno d'imposta lontano: il 2004, quando l'imposta riguardava poco più di 40 milioni di contribuenti (circa il 70 per cento della popolazione italiana), che avevano dichiarato redditi per 680 miliardi e pagato un'imposta per 124 miliardi (pari a un terzo delle entrate tributarie delle Amministrazioni pubbliche).

Ciononostante, dovrebbero riflettere tendenze tuttora in corso.

TAVOLA 5

L'EVASIONE IRPEF: DIFFERENZE PER GENERE, ETÀ, TERRITORIO E REDDITO (2004)

Caratteristiche	Tasso di evasione (%)
Genere	
Uomo	17,3
Donna	9,9
Classi di età	
età < = 44	19,9
44 < età < = 64	10,6
età > 64	2,7
Area geografica	
Nord	14,8
Centro	17,4
Sud	7,9
Tipologia contribuente	
Lavoratore dipendente	-1,6
Pensionato	-0,8
Lavoratore autonomo / imprenditore	56,3
Rentier	83,7
Pensionato e lavoro dipendente	-7,7
Lavoratore autonomo con lavoro dipendente o con pensione	44,6
Categoria residuale(1)	-47,5
Intera popolazione	**13,5**

Fonte: Marino M.R. - Zizza R., *L'evasione dell'Irpef: una stima per tipologia di contribuente*, Banca d'Italia-Siep, 2008.

(1) Che include, tra gli altri, i contribuenti con posizione lavorativa tripla.

I risultati ottenuti per l'intera platea dei soggetti Irpef indicano un tasso medio di evasione pari al 13,5 per cento dei redditi (tavola 5). Più in dettaglio, dall'analisi emerge una maggiore propensione a evadere per i contribuenti più giovani (19,9 per cento, contro 10,6 per coloro che si trovano nella classe intermedia e 2,7 per gli ultra sessantaquattrenni), per quelli che vivono nel Centro (17,4 per cento, contro 14,8 nel Nord e 7,9 nel Sud) e per gli uomini (17,3 per cento contro 9,9 delle donne). Ancora più significative sono le indicazioni che emergono distinguendo i contribuenti per tipologia

[13] Marino M.R. – Zizza R., *L'evasione dell'Irpef: una stima per tipologia di contribuente*, SIEP, 2008. Le stime, condotte nell'ambito dell'Ufficio studi Banca d'Italia, sono basate sul confronto fra i dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane del 2004 della Banca d'Italia e quelli delle dichiarazioni fiscali relative ai redditi dello stesso anno.

di redditi percepiti: particolarmente elevato risulta il tasso di evasione del lavoro autonomo e dei titolari di solo redditi da fabbricati, a fronte di un'evasione modesta o addirittura negativa dei titolari di reddito da lavoro dipendente o da pensione.

12. L'altra "spina" del sistema tributario, e in particolare dell'Irpef, è rappresentata dall'erosione fiscale, ossia dall'insieme di quei trattamenti tributari differenziati (deduzioni, detrazioni, esclusioni, esenzioni e aliquote ridotte) che, traducendosi in una riduzione di gettito, producono sul bilancio pubblico un effetto analogo ad un aumento di spesa (da cui il termine *tax expenditures*).

Il fenomeno, ovviamente, non è solo italiano. Come non appartiene solo al nostro Paese la consapevolezza degli ulteriori effetti (oltre quello di deprimere il gettito) generati dal fenomeno: i) l'aggiramento delle regole che presidiano il livello, l'evoluzione e la copertura della spesa pubblica; ii) il *vulnus* che si determina nella capacità di valutare in quale misura l'allocazione delle risorse pubbliche rifletta le priorità politiche; iii) il concreto rischio, infine, di generare effetti negativi dal punto di vista dell'equità (verticale ed orizzontale) del sistema tributario.

Molti paesi (diciotto solo nella UE-27) sono da tempo impegnati a monitorare il fenomeno in vista di una sua revisione. Fra essi l'Italia, che ha recuperato velocemente il suo ritardo.

Recentemente, nell'ambito della legge delega per la revisione del sistema fiscale (legge 11 marzo 2014, n. 23): i) si è introdotto l'obbligo per il Governo di redigere, con cadenza annuale, un rapporto sulle spese fiscali; ii) lo si è delegato ad introdurre disposizioni finalizzate alla riduzione, eliminazione o modifica delle spese fiscali che appaiono superate o ingiustificate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che costituiscono una duplicazione; iii) si è stabilito che le risorse derivanti dalla riduzione delle spese fiscali vadano a confluire, unitamente al recupero di evasione, in un "Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale".

Ma già da tempo si era posto mano al problema attraverso il censimento operato da un apposito Gruppo di lavoro istituito presso il MEF[14]. Da esso è emerso che le agevolazioni fiscali individuate (720, in tutto) si distribuiscono fra tutti i settori impositivi (tavola 6), anche se l'impatto sul gettito (quantificato in quasi 254 miliardi di euro) si concentra per il 65 per cento sulle prime dieci, coinvolgendo un elevato numero di beneficiari (fino ai 36,3 milioni della detrazione per i redditi da lavoro e pensione) e livelli medi di beneficio fortemente diversificati e talora molto rilevanti.

Stando a tale censimento il fenomeno dell'erosione fiscale presenterebbe, dunque, dimensioni superiori a quelle dell'evasione. E la quota che insiste sulla struttura dell'Irpef è molto significativa, sia nel numero delle agevolazioni (176, circa un quarto del totale), sia nelle ricadute sul gettito (ben 105 miliardi, ossia quasi il 40 per cento dei "costi" complessivi prodotti dal fenomeno).

Peraltro, una grossa fetta delle agevolazioni riguardanti l'Irpef 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 si tratta anche di altri redditi che nel corso degli anni sono stati esclusi da tassazione (prima casa) o sono stati assoggettati a

[14] http://www.mef.gov.it/ primo-piano/documenti/ 20111229/ Relazione_finale_del_gruppo_di_lavoro_ sullxerosionefiscale.pdf.

prelievo sostitutivo (remunerazioni della produttività, regime dei minimi e delle nuove iniziative produttive, cedolare secca sugli affitti, ecc…).

Un fenomeno di "fuga dall'Irpef" (e dalla sua progressività) che 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.

TAVOLA 6

AGEVOLAZIONI, ESENZIONI, REGIMI AGEVOLATI

Misure	Numero	Costi (milioni €)
A FAVORE DELLE PERSONE FISICHE	**176**	**104.864**
- per la casa	***21***	***9.489***
- per la famiglia	***27***	***21.056***
- per lavoro e pensioni	***61***	***58.095***
- erogazioni liberali e terzo settore	***19***	***135***
- altre	***48***	***16.089***
di cui: fiscalità finanziaria		*15.878*
A FAVORE DI ENTI NON COMMERCIALI	**47**	**392**
A FAVORE DELLE IMPRESE	**78**	**31.954**
- imposte dirette	**50**	**23.668**
- crediti d'imposta	**23**	**1.386**
- Irap	**5**	**6.900**
CHE LEGANO IMPONIBILE A RENDITA CATASTALE	*2*	*63.955*
IN MATERIA DI ACCISA	**61**	**2.372**
IN MATERIA DI IVA	**117**	**40.944**
di cui: Beni con aliquota al 10%		*25.562*
Beni con aliquota al 4%		*14.566*
IN MATERIA DI REGISTRO E IPOCATASTALI	**100**	**4.015**
IN MATERIA DI IMPOSTA SULLE ASSICURAZIONI	**5**	**1.230**
IN MATERIA DI TRIBUTI LOCALI	136	4028
TOTALE	**720**	**253.754**

Fonte: MEF, Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, novembre 2011 .

In ogni caso, un fenomeno che ha condotto alla proliferazione di regimi agevolativi (tavola 7) suscettibili di intaccare significativamente la base imponibile dell'imposta, con un effetto erosione che può essere stimato non inferiore a 110 miliardi, ossia circa il 14 per cento del reddito dichiarato ai fini Irpef, cui si aggiungono circa 10 miliardi di imponibile sottratto, *tout court*, a tassazione.

TAVOLA 7

LE PIÙ SIGNIFICATIVE "FUGHE" DALL'IRPEF

Descrizione	Contribuenti interessati (migliaia)	Natura della misura	Imponibile sottratto a progressività (milioni)	Imponibile sottratto a tassazione (milioni)
Tassazione redditi da attività finanziarie	25.000	Regime sostitutivo	49.700	
Redditi agrari e dominicali (tassazione su base catastale)	12.853		2.120	
Redditi da fabbricati (tassazione su base catastale)	20.997		35.000	
Nuove iniziative produttive	66.901	Regime sostitutivo	300	
Deduzione abitazione principale	24.200	Deduzione		8.510
Detassazione premi produttività	6.793	Regime sostitutivo	13.350	
Regime dei minimi	622	Regime sostitutivo	6.017	
Regime agevolato per associazioni sportive dilettantistiche, bande, cori	50	Regime speciale	100	
Cedolare secca	504	Regime sostitutivo	4.219	

Fonte: elaborazione e stime CER su dati Dipartimento Finanze-MEF e del Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale (Relazione finale novembre 2011).

D'altra parte, le tipologie di spese fiscali presenti nella struttura della nostra Irpef non sono diverse da quelle di altri paesi (tavola 8): quasi dappertutto, quelle più diffuse e rilevanti riguardano il trattamento dei redditi da lavoro e da pensione e quello della famiglia.

TAVOLA 8

PRINCIPALI SPESE FISCALI NEL SISTEMA DELL'IMPOSTA PERSONALE SUL REDDITO IN EUROPA

Country	Item	Cost (% GDP)
Belgium	Tax reduction for pensions	0,64
	Tax deduction sole own dwelling	0,29
	Tax reduction for energy savings	0,21
	Tax reduction housing saving	0,21
	Tax reduction for 3rd pillar pension savings	0,14
Germany	Exemption for labour income from shift work	0,08
	Tax subsidy for owner-occupied housing (incl. child bonus)*	0,05
	Tax reduction for private renovation	0,06
	Tax incentives for old age private pension	0,05
Spain	Work-related allowances	1,00
	Deductions for investments in housing	0,18
	Allowances related to joint taxation	0,17
	Allowances for social security contributions	0,11
	Exemptions from awards for lottery, bets, etc.	0,09
France	Tax deduction for household employees	0,18
	Tax relief on pensions	0,16
	Work credit	0,12
	Tax deduction for nursery services	0,09
	Tax deduction for savings payments	0,07
Italy	Tax credit for employment income, pensions and self-employent income	2,41
	Tax credit for dependent family members	0,67
Netherlands	Tax deduction for self-employed	0,31
	Tax exemptions for certain capital payments	0,15
	Tax deduction for debtless own dwelling	0,06
	Tax deduction for donations	0,06
	Tax deduction of schooling costs	0,04
Sweden	Relief on imputed rents on owner-occupied housing (single homes and apartments)	0,69
	Exemption of child benefits	0,43
	Relief on the return on pension savings	0,40
	Deferred tax on capital gains from housing (single homes and apartments)	0,25
	Reduced tax on realised capital gains from housing	0,25
United Kingdom	Relief for registered pension schemes	1,40
	Exemption of gains arising on disposal of only or main residence	0,61
	Persona tax credits	0,25
	Relief for individual savings accounts	0,10
	Relief for entrepreneurs' qualifyng business disposals	0,11

Source: Commission services based on national sources.

Note: * The tax expenditure has already been abolished.

Fonte: European Commission, *Tax reforms in EU Member States 2013*, in European Economy 5/2013.

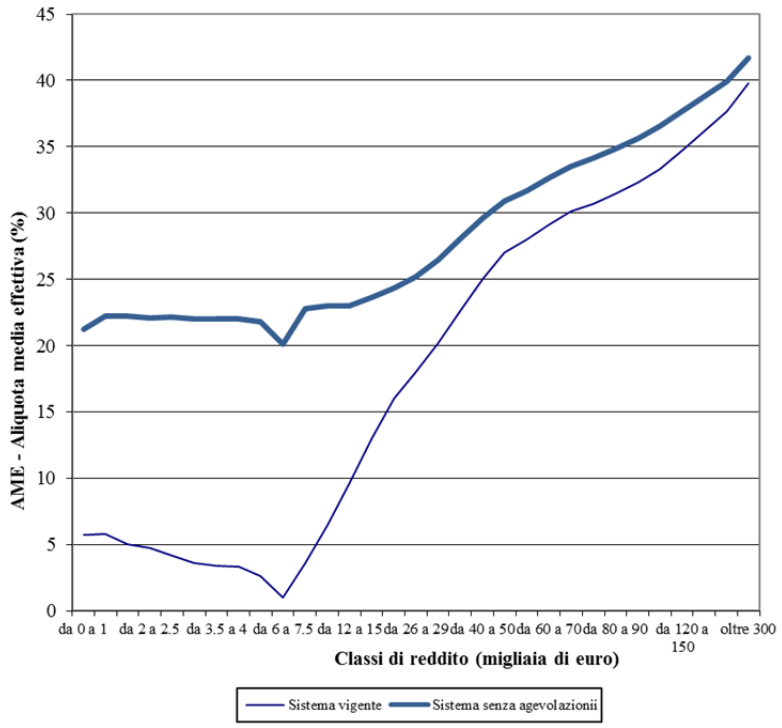
13. Ma come si distribuiscono le spese fiscali e quanto incidono nel delineare il profilo distributivo dell'Irpef?

La risposta che si trae sulla base dei redditi dichiarati al fisco permette di rilevare che (grafico 5):

- l'operare di tutte le agevolazioni in essere (che nelle statistiche sulle dichiarazioni dei redditi si identificano con le deduzioni e le detrazioni d'imposta) produce un forte ridimensionamento dell'aliquota media effettiva che, per l'insieme della platea dei contribuenti, passa dal 27,3 per cento (di un astratto sistema privo di deduzioni e detrazioni) al 19 per cento del sistema vigente (in cui il peso delle aliquote Irpef è "mitigato" da deduzioni e detrazioni);
- tale risultato è in larga parte riconducibile all'effetto delle detrazioni d'imposta che spiegano ben 7 degli 8,3 punti di riduzione del prelievo;
- i benefici si distribuiscono in maniera nettamente differenziata per classi di reddito: dai 18/14 punti di quelle iniziali (fino a circa 15 mila euro) che, non più coperte da una *no-tax area*, si troverebbero improvvisamente esposte al prelievo dell'aliquota iniziale Irpef (23 per cento); ai 7/5 punti di quelle intermedie (fra i 26 e i 50 mila euro), in cui alla più contenuta perdita derivante dalla scomparsa delle detrazioni si associa quella crescente prodotta dall'eliminazione degli oneri deducibili); ai 3/2 punti delle classi di reddito più alte (oltre i 70 mila euro), toccate soprattutto dalla scomparsa degli oneri deducibili.

GRAFICO 5

LA DISTRIBUZIONE DELLE AGEVOLAZIONI IRPEF PER LIVELLI DI REDDITO



Fonte: elaborazione Corte dei conti.

Se ne deduce che, nell'ipotesi più inverosimile di un azzeramento di tutti i regimi agevolativi esistenti, ad essere più colpite sarebbero proprio le classi di reddito più basse,

ossia quelle che risultano le naturali destinatarie degli "sconti" che nel sistema vigente concorrono a definire il profilo della progressività dell'imposizione.

In realtà, nell'immediato, le scelte di politica fiscale sembrano avere un obiettivo più limitato: quello, fissato dalla legge di stabilità 2014, di un taglio in grado di assicurare risorse in misura crescente, dai 3 miliardi del 2015 ai 10 del 2017.

Ciononostante, i precedenti in materia non consentono di sottovalutare l'entità dell'impegno richiesto al *policy maker*. Si consideri in proposito che un intervento di razionalizzazione dell'intera materia delle agevolazioni fiscali è stato previsto più volte negli ultimi tre anni, ma non ha mai trovato concreta attuazione. La previsione di tagli selettivi e quella di tagli lineari ha lasciato il campo all'attivazione di "clausole di salvaguardia" (l'aumento dell'IVA), risolvendosi la riduzione delle agevolazioni in micro interventi (come quello che, recentemente, ha abbassato il tetto di detraibilità delle spese per assicurazioni vita e infortuni). A fronte dei 20 miliardi di recupero di gettito allocati nel bilancio 2011, l'operazione di razionalizzazione ha, dunque, potuto sinora contare in "tagli" per poche decine di milioni di euro. E anche l'intervento meno impegnativo previsto dalla legge di stabilità 2014 (revisione degli oneri detraibili, per circa 500 milioni entro il mese di gennaio di quest'anno) è rimasto quasi subito inattuato, sostituito da risorse da trarre dalla *spending review* e rinviato all'attuazione della delega per la riforma tributaria.

LA DISTRIBUZIONE DELL'EVASIONE

L'evasione fiscale, oltre a incidere sul gettito, altera la distribuzione del prelievo sulla platea dei contribuenti, con pesanti ricadute sul reddito disponibile delle famiglie, e sulla concorrenza e competitività del sistema produttivo e, non da ultimo, sull'efficacia della politica economica. Secondo l'Agenzia delle Entrate, a livello territoriale, il Sud e le Isole si presentano come le realtà ove è più intensa la "propensione all'evasione" (oltre il 40 per cento l'Iva e oltre il 29 per cento l'Irap), a fronte di livelli pressoché dimezzati nel Nord del Paese. Le differenze si invertono se, invece, si guarda ai valori assoluti: la maggior parte dell'evasione si concentra nelle aree del Nord-Ovest e del Nord-Est, nelle quali si realizza la quota più rilevante del volume d'affari e del reddito.
La distribuzione per settori economici conferma, a sua volta, l'elevata propensione ad evadere in Agricoltura e nel Terziario privato, con un tasso compreso fra tre e cinque volte quello calcolato per l'Industria in senso stretto.

LA PROPENSIONE AD EVADERE L'IVA E L'IRAP – MEDIA 2007 – 2009

(importi in milioni di euro)

Imposte	Aree territoriali					Settori					
	Italia	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud Isole	Agricoltura	Industria SS	Costruzioni	Commercio, trasporti e comunicazioni	Credito,attività immobiliari mprenditoriali	Pubblica Amministrazione e altre attività di servizio
IVA											
gettito evaso	38.269	9.944	6.738	6.910	14.677						
propensione all'evasione	29,3	25,7	24,5	24,6	40,1						
IRAP											
gettito evaso	8.342	1.811	1.740	1.973	2.818	358	883	572	2820	2.867	841
propensione all'evasione	19,4	12,7	17,5	21,4	29,4	37,8	7,8	17,9	24,8	32,7	11,3

Fonte: elaborazione su dati Agenzia delle entrate.

AUTONOMIE IMPOSITIVE E VINCOLI REDISTRIBUTIVI

14. Fra i limiti sopravvenuti all'operatività dell'Irpef va annoverato l'intreccio crescente con le addizionali destinate al finanziamento di Comuni e Regioni.

Differenze di pressione fiscale a livello territoriale sono nella logica del federalismo fiscale. E fin dalla predisposizione della legge delega risultava chiaro che con il federalismo si sarebbe contribuito in misura diversa e si sarebbero avuti servizi diversi a seconda della residenza e del luogo di attività dei contribuenti nonché della capacità dei cittadini di scegliere governi locali in grado di evitare sprechi ed inefficienze ed ingiustificati aumenti di prelievo.

In tale contesto, le preoccupazioni per eventuali effetti distorsivi riflettevano essenzialmente il rischio che - nell'ambito del sistema di finanziamento degli enti decentrati - la mancanza di coordinamento fra la componente tributaria e quella dei trasferimenti perequativi potesse tradursi in rilevanti effetti redistributivi fra territori e fra tipologie di enti.

Minore attenzione, invece, era prestata al medesimo rischio per come era concretamente "avvertito" dagli amministrati: quello di significative differenze territoriali nel prelievo a carico di famiglie e di imprese, pur in presenza di un uguale imponibile e dell'assenza di apprezzabili divari nel livello delle prestazioni.

Stando ai risultati maturati sul versante delle addizionali regionale e comunale all'Irpef, la seconda tipologia di rischio si è rivelata concreta.

Una prima indicazione in tal senso si trae avendo riguardo alla struttura delle aliquote che testimoniano di un ricorso alla leva fiscale molto differenziato sul territorio (tavola 9).

Le aliquote dell'addizionale regionale all'Irpef, in particolare, sono mediamente più alte nel Mezzogiorno dove sono più diffuse le Regioni con disavanzi sanitari elevati, su cui incombono gli incrementi automatici di aliquota. A livello comunale, il confronto basato sugli enti capoluoghi di regione segnala, a sua volta, che le aliquote dell'addizionale risultano più elevate nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario (eccezion fatta per Firenze) rispetto a quelli delle Regioni a statuto speciale. Il divario massimo è pari a 0,9 punti, ossia quello che intercorre fra la più alta aliquota vigente (Comune di Roma) e l'assenza di prelievo (*aliquota zero)* nel comune di Trento.

Alle differenze di aliquote si aggiungono quelle, non meno rilevanti, che discendono dal modo in cui ogni governo decentrato ha utilizzato la facoltà di intervenire su altri elementi strutturali delle due addizionali: dalla progressività, alla determinazione della base imponibile, alle esenzioni.

TAVOLA 9

ALIQUOTE DELLE ADDIZIONALI IRPEF[1]

Regione	Addizionale regionale	Addizionale comunale[2]
Piemonte	1,69	0,8
Lombardia	1,38	0,8
Liguria	1,23	0,8
Veneto	1,23	0,8
Emilia Romagna	1,63	0,7
Toscana	1,42	0,2
Umbria	1,43	0,8
Marche	1,32	0,8
Lazio	1,73	0,9
Abruzzo	1,73	0,6
Molise	2,03	0,8
Campania	2,03	0,8
Puglia	1,36	0,8
Basilicata	1,23	0,8
Calabria	2,03	0,8
Valle d'Aosta	1,23	0,3
Trentino Alto Adige (Trento)	1,23	0,0
Trentino Alto Adige (Bolzano)	1,23	0,2
Friuli Venezia Giulia	1,23	0,8
Sicilia	1,73	0,8
Sardegna	1,23	0,7

(1) Per le Regioni e i Comuni che prevedono aliquote differenziate per classi o scaglioni di reddito, aliquota media relativa all'imponibile dichiarato.

(2) Aliquote per l'anno d'imposta 2013 relative ai capoluoghi di Regione.

Fonte: siti istituzionali delle Regioni e MEF - Dipartimento delle finanze, fiscalità locale.

La libertà di aliquota riconosciuta a ciascun ente ha condotto indifferentemente a scegliere fra: un'unica aliquota per tutti i livelli di reddito; più aliquote, improntate a progressività; sistema di progressività per classi o per scaglioni; scaglioni di reddito imponibile coincidenti con quelli Irpef ovvero fissati in totale autonomia; facoltà di introdurre forme di esenzione (Comuni); facoltà di accordare detrazioni aggiuntive per carichi di famiglia e a favore dei contribuenti "incapienti", nonché di disporre di detrazioni dall'addizionale dovuta, in luogo di sussidi, *voucher* e altre misure di sostegno sociale (Regioni).

Per quanto riguarda l'addizionale regionale all'Irpef, ad esempio, sono state 11 le Regioni (o Province autonome) che nel 2013 hanno adottato un'aliquota unica e delle restanti 10 che hanno optato per la progressività, 5 hanno scelto quella per "classi" (aliquota, crescente al crescere del reddito, applicata all'intero imponibile) e cinque quella per "scaglioni" (come per l'Irpef, aliquote differenziate per ciascuno degli scaglioni in cui si distribuisce l'imponibile). D'altra parte, la progressività per scaglioni è talora (Piemonte) solo apparente, in considerazione degli appena 4 centesimi di punto che differenziano l'aliquota del primo scaglione da quella del quinto.

15. Sono diverse, insomma, le variabili fiscali che concorrono a determinare il livello del prelievo sul territorio e l'onere sopportato dalle famiglie. Un prelievo che va sommarsi a quello dell'Irpef, determinando un significativo aumento dell'incidenza complessiva a carico dei contribuenti: circa due punti (dal 19,2 per cento al 21,1 per cento) in corrispondenza del reddito dichiarato dal contribuente medio italiano (tavola 10).

TAVOLA 10

REDDITO E INCIDENZA DEL PRELIEVO SUL TERRITORIO (2012)

Regione	Reddito medio (Italia = 100)	Aliquota media effettiva (%)			
		Irpef	Addizionale regionale	Addizionale comunale	Totale
Piemonte	106,6	19,4	1,5	0,5	21,4
Valle d'Aosta	107,7	19,5	1,1	0,1	20,7
Lombardia	118,5	21,0	1,3	0,4	22,7
Liguria	107,1	19,8	1,4	0,6	21,8
Trentino Alto Adige	107,0	19,5	1,0	0,0	20,5
Veneto	103,9	18,9	1,1	0,5	20,6
Friuli Venezia Giulia	104,2	19,0	1,1	0,4	20,4
Emilia Romagna	108,4	19,5	1,5	0,5	21,5
Toscana	102,2	19,2	1,2	0,5	20,8
Umbria	94,9	18,1	1,3	0,6	19,9
Marche	93,4	17,6	1,2	0,6	19,4
Lazio	110,7	21,4	1,6	0,7	23,7
Abruzzo	85,2	17,2	1,4	0,5	19,1
Molise	77,2	16,3	1,8	0,5	18,5
Campania	82,6	17,1	1,8	0,5	19,4
Puglia	78,0	16,3	1,4	0,5	18,2
Basilicata	76,4	15,7	1,1	0,5	17,3
Calabria	72,3	15,6	1,7	0,5	17,9
Sicilia	79,1	16,8	1,5	0,6	18,8
Sardegna	86,0	17,4	1,1	0,4	18,9
TOTALE	**100,0**	19,2	1,4	0,5	21,1
Nord-Ovest	113,9	20,4	1,4	0,5	22,3
Nord-Est	106,0	19,2	1,3	0,5	20,9
Centro	104,4	20,0	1,4	0,6	22,0
Sud e Isole	80,0	16,7	1,5	0,5	18,8

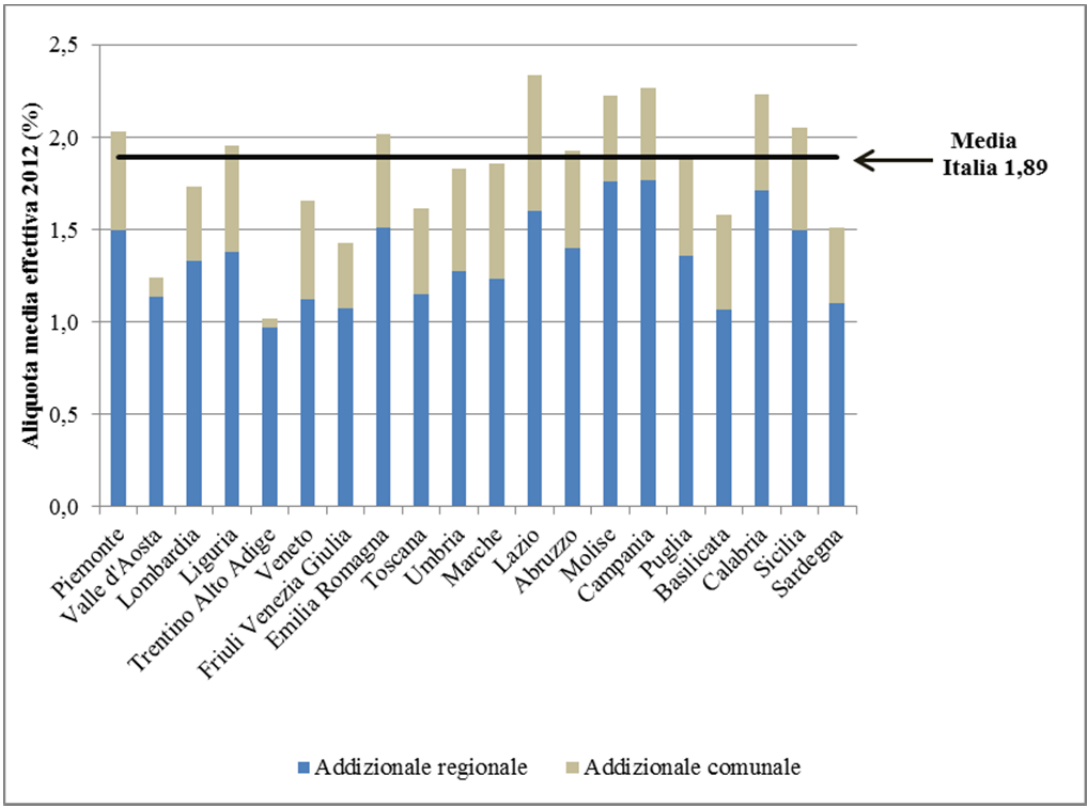
Fonte: elaborazioni su dati Dipartimento Finanze - MEF.

Un aumento che, d'altra parte, si distribuisce in misura molto diversa sul territorio: tanto che, se il differenziale di prelievo dovuto alla sola Irpef si fissa in 5,8 punti (fra il 15,6 per cento della Calabria e il 21,4 per cento del Lazio), quello riconducibile alla combinazione fra Irpef e addizionali si colloca a 6,4 punti (fra il 17,3 per cento della Basilicata e il 23,7 per cento del Lazio).

Le differenze delle due addizionali (grafico 6) sembrano dipendere dalla collocazione territoriale (nel Nord il prelievo è generalmente più basso rispetto al Centro-Sud); dalla forma dell'ordinamento regionale (in genere, si paga di più nelle Regioni a statuto ordinario che non in quelle a statuto speciale): dall'assoggettamento (o meno) a procedura di rientro per disavanzi sanitari eccessivi (che, da sola, spiega un'aliquota più elevata).

GRAFICO 6

IL PESO DELLE ADDIZIONALI REGIONALI E COMUNALI ALL'IRPEF



Fonte: elaborazioni su dati Dipartimento delle finanze - MEF.

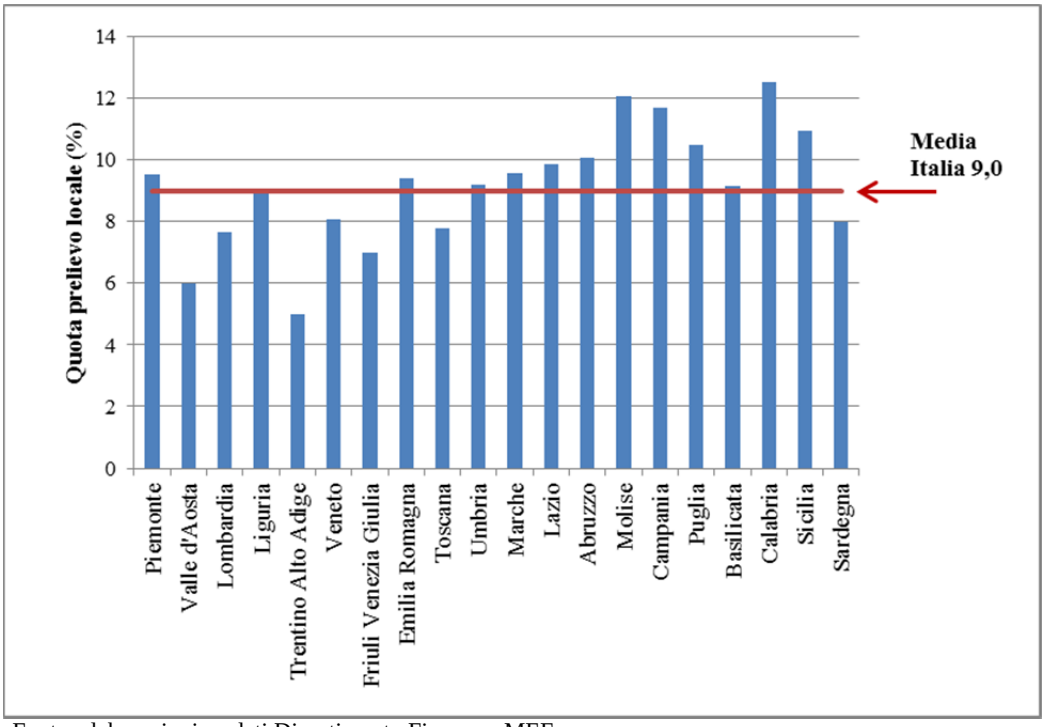
Sono, questi, fattori che registrano una convergenza particolare nelle realtà del Mezzogiorno, che arrivano a scontare un prelievo pari a più di due volte quello minimo che si registra in alcune Regioni del Nord: un rapporto destinato ad aumentare nel corso del biennio 2014-2015, allorché le Regioni potranno esercitare la facoltà di aumentare l'aliquota di complessivi 1,6 punti.

Viceversa, il divario di prelievo non riflette, diversamente dall'Irpef, le differenze reddituali che si registrano a livello regionale: differenze che, fatto uguale a 100 il livello medio nazionale, sono comprese fra il 72,3 della Calabria e il 118,5 della Lombardia. E' quanto emerge dal grafico 7 che consente di sottolineare il diverso contributo che danno le addizionali alla determinazione del prelievo complessivo (Irpef + addizionali) in ciascuna regione: un contributo che risulta più contenuto nelle regioni "più ricche" (Trentino, Valle d'Aosta, Lombardia,…) e che, invece, appare più pronunciato i quelle "più povere" (in genere situate nel Mezzogiorno). Le addizionali, dunque, finiscono per alterare il profilo distributivo impresso dall'imposta "madre", sottolineando l'assenza di coordinamento della politica fiscale fra centro e periferia del Paese.

Sembra emergere, insomma, una sorta di "regola distorsiva", in virtù della quale i territori con redditi medi più bassi, espressione di economie più in affanno, sono penalizzati da una pressione fiscale locale più elevata.

GRAFICO 7

LA TASSAZIONE DEL REDDITO A LIVELLO REGIONALE:
QUOTA DELLE ADDIZIONALI IRPEF SUL PRELIEVO COMPLESSIVO
A CARICO DEL REDDITO MEDIO



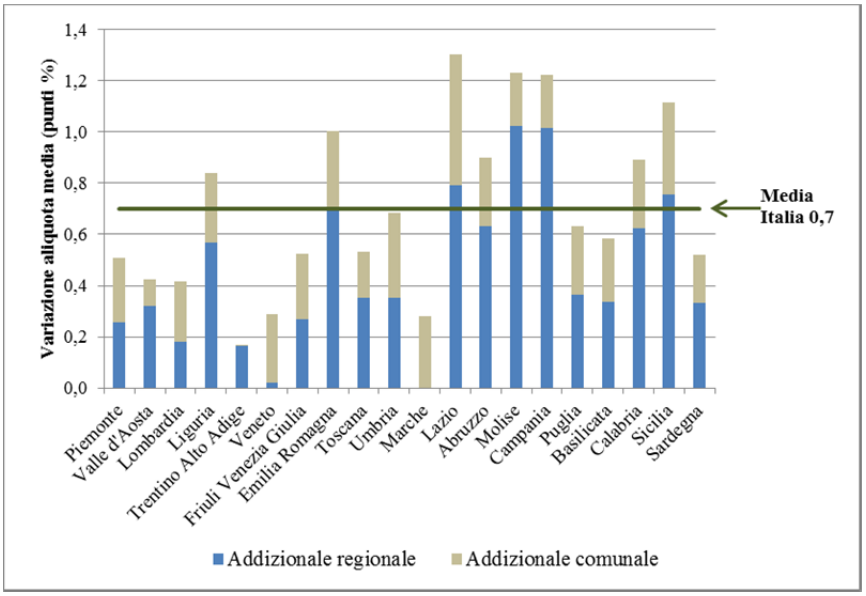
Fonte: elaborazioni su dati Dipartimento Finanze - MEF.

16. Queste conclusioni trovano conferma nell'andamento che il fenomeno ha registrato nell'ultimo decennio. Fra il 2003 e il 2013, le addizionali Irpef sono aumentate in misura significativa: sia quanto a gettito complessivo (quasi raddoppiato, da 7,7 a 15 miliardi), sia quanto ad incidenza sul reddito medio dichiarato (dall'1,4 per cento all'1,7 per cento). Ma tale andamento non risulta uniforme a livello territoriale: in alcune Regioni (Lazio, Campania, Molise, Sicilia, sottoposte a piano di rientro; ma anche Emilia) gli aumenti dell'aliquota media effettiva sfiorano il doppio della media nazionale; in altre (Trentino, Veneto, Marche, Val d'Aosta), invece, mostrano livelli più che dimezzati (grafico 8).

E questa diversa dinamica si traduce nel diverso contributo fornito dalle addizionali all'aumento della complessiva tassazione sul reddito delle famiglie (grafico 9): dal 70 per cento, quello più elevato, registratosi in Emilia Romagna, al 17 per cento, quello più basso, registratosi in Trentino.

GRAFICO 8

L'AUMENTO DELLE ADDIZIONALI IRPEF SUL TERRITORIO: 2003-2012



Fonte: elaborazioni su dati Dipartimento Finanze - MEF.

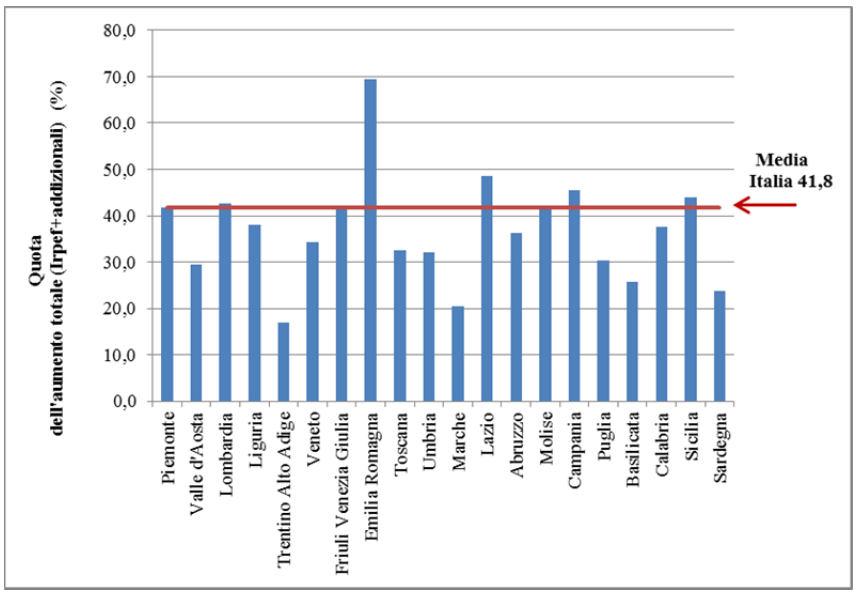
Insomma, l'esplosione del fenomeno, associata ad un'incontrollata diversificazione territoriale, ha finito per impattare sull'Irpef alterandone l'incidenza e gli equilibri distributivi.

Si tratta di differenze che - anche in associazione con altre variabili di natura non tributaria - possono provocare reazioni di comportamento da parte dei contribuenti.

Talora potrebbe trattarsi "solo" di una "delocalizzazione", nella misura in cui i contribuenti e le famiglie fossero indotte a spostare la propria residenza per garantirsi un più contenuto peso delle addizionali Irpef.

GRAFICO 9

L'AUMENTO DEL PRELIEVO SUL TERRITORIO: IL RUOLO DELLE ADDIZIONALI IRPEF (2003-2012)



Fonte: elaborazioni su dati Dipartimento Finanze – MEF.

Altre volte potrebbero aversi ricadute negative sotto il profilo della *tax compliance*.

E si tratta, in entrambi i casi, di reazioni che finiscono per colpire più pesantemente le realtà economiche più povere: quelle che, contando su una ridotta capacità fiscale del proprio territorio e costrette ad aumentare le aliquote per ripianare i deficit della sanità, finiscono per deprimere ulteriormente l'economia del territorio e la capacità di generare base imponibile. Un circolo vizioso, questo, che si concentra in misura particolare nel Mezzogiorno.

Ma a soffrire di un sistema fiscale fortemente differenziato sul territorio – meno per scelta e più per necessità ed inevitabilità - sono anche la gestione amministrativa del prelievo e il coordinamento della complessiva politica fiscale.

Regole tributarie territorialmente differenziate comportano, inevitabilmente, costi amministrativi più elevati.

La coesistenza di livelli di tassazione significativamente differenziati finisce, d'altra parte, per introdurre elementi di incertezza e di alterazione nel ruolo della politica fiscale nazionale che, da un lato, vede ristretta l'area entro cui esercitare i propri obiettivi redistributivi e di gettito e, dall'altro, deve confrontarsi con scelte non sempre in sintonia da parte degli enti territoriali.

LA MANOVRABILITÀ DELL'IRPEF E I CONDIZIONAMENTI DELLA POLITICA FISCALE

17. Evasione, erosione, "fughe" dalla progressività, sono all'origine di un sistematico svuotamento della base imponibile dell'Irpef, finendo per 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.

Alle responsabilità redistributive che il sistema fiscale affida all'Irpef, la nostra principale imposta è dunque in grado di fornire risposte limitate. Questa consapevolezza è all'origine dell'ideazione dell'ISEE – l'indicatore destinato a misurare la condizione economica delle famiglie italiane ai fini delle modalità di accesso alle prestazioni dello stato sociale (si veda il capitolo dedicato a "Le potenzialità del nuovo ISEE") – e dell'esigenza di supplire alle lacunose indicazioni sulla capacità contributiva provenienti dalle dichiarazioni dei redditi, integrandole con quelle relative al patrimonio mobiliare e immobiliare.

A questo primo limite, espressione della "patologia" dell'imposta, se ne aggiungono, tuttavia, degli altri, insiti nell'assetto e nel "fisiologico" operare dell'Irpef.

L'impalcatura dell'imposta è unica per tutti gli oltre 41 milioni di contribuenti: unica è la scala delle aliquote, unica è l'articolazione degli scaglioni di reddito; uguali per tutti sono i criteri che regolano la fruibilità di oneri deducibili e detraibili. Talché, gli obiettivi di discriminare fra diverse tipologie di contribuenti e di reddito sono affidati alle detrazioni d'imposta: quelle riconosciute ai redditi da lavoro dipendente e assimilati

(comprese le pensioni) e a una limitata casistica di "altri redditi"; quelle che competono a fronte di familiari a carico.

La leva dell'Irpef, insomma, non si presta a scelte di politica tributaria tarate su differenze di trattamento fra i contribuenti che non siano in linea con quanto l'unicità dell'imposta consente.

Tale consapevolezza, ad esempio, ha condotto in passato all'impiego dello strumento alternativo dell'assegno per il nucleo familiare, che ha come destinatari esclusivi i lavoratori dipendenti (e i pensionati da lavoro dipendente).

Talora può invece accadere che esigenze congiunturali e risorse finanziarie limitate suggeriscano temporanee "eccezioni" al funzionamento dell'Irpef. Nell'ultimo quindicennio questo è accaduto tre volte:

- nel 2000 (DL 268, conv. l. 354), quando si accordò a lavoratori dipendenti, a titolo d'acconto sugli sgravi futuri, la restituzione dell'imposta trattenuta, fino a un massimo di 350 mila lire, e si elargì ai pensionati al minimo un *bonus* di 200 mila lire;
- nel 2007 (DL 159, conv. l. 222), con il riconoscimento di una somma di 150 euro (aumentata dello stesso ammontare per ciascun familiare a carico) a tutti i soggetti Irpef con imposta netta 2006 pari a zero, "*quale rimborso forfetario di parte delle maggiori entrate tributarie affluite all'erario*";
- nel 2014 (DL 66), con cui si riconosce ai percettori di redditi da lavoro dipendente - con Irpef "lorda" di importo superiore a quello della detrazione da lavoro dipendente - un credito, rapportato al periodo di lavoro nel 2014. L'entità del *bonus*, fissata in 640 euro fino a 24 mila euro di reddito complessivo, è successivamente soggetta ad un rapido "*decalage*", azzerandosi al livello di 26 mila euro.

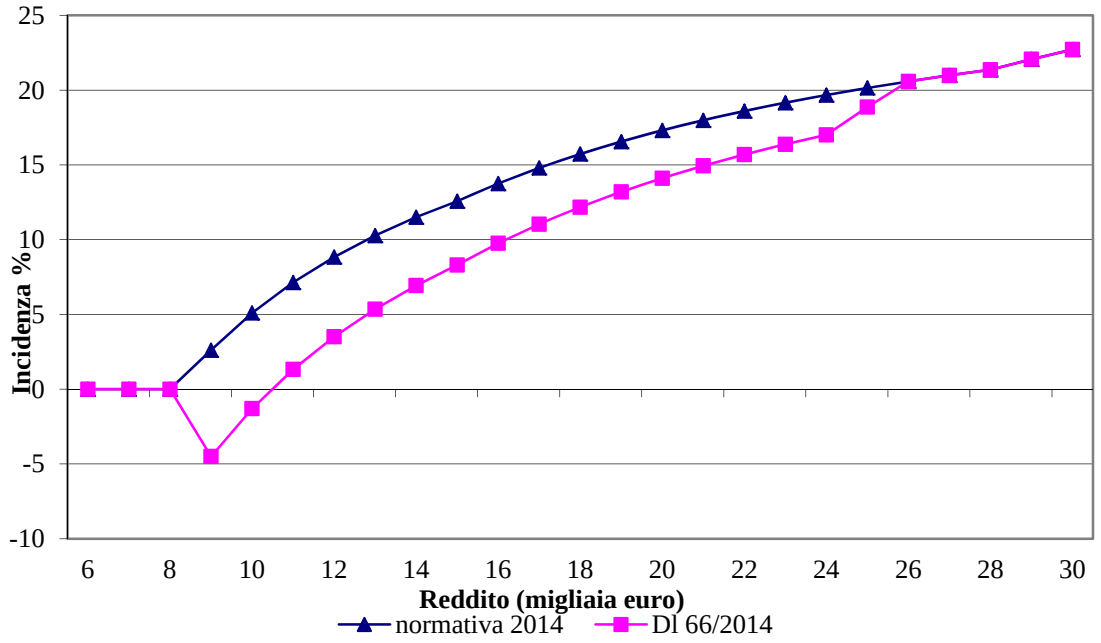
18. L'intervento più recente (DL 66/2014) rappresenta, senza dubbio, una misura rilevante: sia per gli obiettivi perseguiti (la riduzione del cuneo fiscale, innanzitutto); sia per l'impatto sui conti pubblici (la RT stima in 6,7 miliardi gli oneri in termini di indebitamento netto); sia per la sua estensione (che, sulla base delle evidenze dei redditi dichiarati per il 2012, coinvolge circa 11 milioni di contribuenti Irpef); sia, infine, per il beneficio arrecato a ciascuno dei soggetti interessati.

I suoi effetti, misurati in termini di riduzione del prelievo (come, sostanzialmente, si configura la misura), non registrano precedenti nei quaranta anni di storia dell'Irpef: rispetto all'assetto dell'imposta scaturito dalla legge di stabilità 2014, il beneficio prodotto dal DL 66 è massimo per i redditi più bassi (7 punti in corrispondenza di un reddito pari a 9 mila euro), ma si mantiene a livelli significativi (circa 3 punti) fino a 24 mila euro (grafico 10).

A tali risultati si accompagnano tuttavia alcuni limiti, espressione dei vincoli che pesano sulla manovrabilità dell'Irpef.

GRAFICO 10

L'INCIDENZA DELL'IRPEF 2014: EFFETTI DEL DL 66



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti.

Il primo è rappresentato proprio dalla platea dei soggetti interessati dalla misura. Se, come si è anticipato, il loro numero è elevato, restano comunque esclusi da ogni beneficio oltre 29 milioni di contribuenti (tavola 11), ivi compresi 4 milioni di dipendenti incapienti e tutti i 15 milioni di pensionati: soggetti che non rilevano nella logica, enunciata dal DL, di "riduzione del cuneo fiscale", ma che avrebbero un peso determinante nel conseguimento del parallelo obiettivo di rilancio dei consumi. Insomma, la selettività degli obiettivi perseguiti dal legislatore e i vincoli di risorse che hanno guidato la modulazione dell'intervento finiscono per impattare sulle regole distributive implicite nel funzionamento dell'Irpef. Ciò che offre il destro per richieste di estensione del perimetro dello sgravio.

TAVOLA 11

IL *BONUS* DEL DL 66/2014: CONTRIBUENTI INCLUSI, SEMI INCLUSI, ESCLUSI

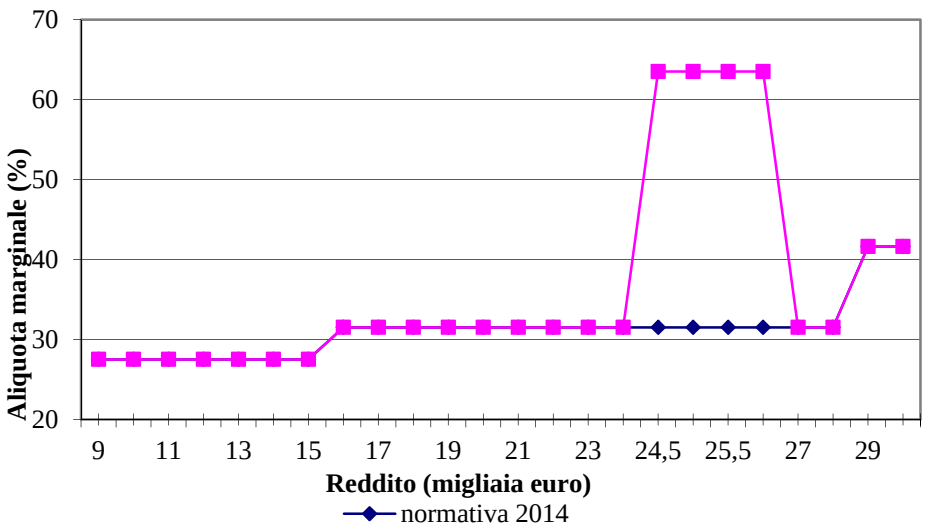
Tipologie di contribuenti	Numero (milioni)	In % platea contribuenti	Spettanza *bonus*
Lavoratori dipendenti con reddito (€):			
- fino a 8.147	4,2	10,5	esclusa
- fra 8.148 e 24.000	8,9	22,2	totale
- oltre 24.000 e fino a 26.000	2	5,0	parziale, decrescente
- oltre 26.000	5,5	13,7	esclusa
Totale	**20,6**	**51,4**	
Pensionati			
- tutti	**15,1**	**37,7**	esclusa
Altri contribuenti			
- tutti	**4,4**	**11,0**	esclusa
In complesso	**40,1**	**100,0**	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-Dipartimento Finanze.

Il secondo limite è costituito dai meccanismi che regolano la fruizione e la perdita del *bonus*. Da un lato, l'esclusione degli incapienti determina paradossali ricadute sotto il profilo distributivo: il soggetto con un reddito di 8.147 euro, essendo troppo "povero", non paga nulla di Irpef e, dunque, non ha diritto a vedersi riconosciuto il *bonus* 2014; il soggetto appena meno "povero" (reddito di 8.148 euro) paga 1 euro di Irpef e, solo per questo, ha diritto a percepire i 640 euro introdotti dal DL 66/2014. Dall'altro, la progressiva riduzione, fino al venir meno, del bonus determina vistosi salti del prelievo a carico dei contribuenti che si collocano fra i 24 e i 26 mila euro di imponibile (circa 2 milioni), colpiti da un prelievo marginale che arriva a superare il 60 per cento (grafico 11).

GRAFICO 11

IL PRELIEVO MARGINALE IRPEF: DL 66 VS NORMATIVA 2014



Fonte: elaborazioni Corte dei conti.

19. Proprio l'incapienza identifica uno dei principali limiti dell'Irpef: l'impossibilità di fruire, in tutto o in parte, dei benefici accordati dalla normativa fiscale (sotto forma di deduzioni e detrazioni) per chi ha un livello di reddito (e di imposta) già tanto basso da non lasciare spazio a "sconti".

Si tratta di un fenomeno molto ampio che nel 2012 coinvolge oltre 9 milioni di contribuenti e determina un mancato beneficio quantificabile in oltre 6 miliardi: la differenza fra gli "sconti" che il sistema Irpef riconosce ai contribuenti sotto forma di deduzioni (ad esempio per contributi obbligatori) e detrazioni (ad esempio per spese mediche) e quelli che i contribuenti possono concretamente utilizzare avendo un'imposta "lorda" da compensare.

Al di là delle sue dimensioni, il fenomeno ha rilevanti ricadute.

Intanto sul piano distributivo: l'incapienza si concentra, per definizione, sui più bassi livelli di reddito e sulle tipologie reddituali soggette a ritenute alla fonte (lavoro dipendente e pensioni) che, dunque, finiscono per risultare penalizzati relativamente ai contribuenti capienti per il solo fatto di non essere o essere meno bisognosi (tavola 12).

In secondo luogo, per ciò che concerne l'utilizzo dell'Irpef ai fini di una politica fiscale selettiva: un utilizzo che si rivela sempre più limitato, sia sotto il profilo dell'equità verticale che sotto quello dell'equità orizzontale. Nella popolazione degli esenti, infatti, non vi è differenziazione del trattamento fiscale in base al reddito: i molto poveri e i meno poveri sono trattati allo stesso modo. E le politiche di sostegno ai redditi bassi attuate per via fiscale, come ad esempio l'aumento delle detrazioni per carichi familiari, offrono in molti casi solo adeguamenti teorici, destinati in concreto a restare inapplicati proprio a causa dell'effetto incapienza.

TAVOLA 12

LA DISTRIBUZIONE DELL'INCAPIENZA
(IMPORTI IN MILIARDI)

	Contribuenti (milioni)	Reddito complessivo (al netto della cedolare secca)	Oneri deducibili		Imposta lorda	Detrazioni e oneri detraibili		Imposta netta
			Totale	di cui: incapienti		Totale	di cui: incapienti	
Classi di reddito complessivo								
fino a 15 mila €	18,8	138,8	4,9	0,4	29,7	27,9	6,5	8,3
da 15 a 29 mila €	14,5	305,6	6,5	0,0	72,1	25,0	0,2	47,3
oltre 29 mila €	7,0	352,3	12,2	0,0	106,4	9,8	0,0	96,7
Classi di reddito complessivo								
dipendente	20,8	457,0	5,0	0,0	123,9	34,4	2,5	92,0
pensione	15,1	279,9	4,1	0,0	71,8	23,9	3,1	50,9
altri	4,4	59,7	14,4	0,4	12,5	4,3	1,2	9,4
Totale	40,3	796,7	23,5	0,4	208,2	62,7	6,8	152,3

Fonte: elaborazioni su dati Dipartimento delle finanze-MEF - Dichiarazione redditi persone fisiche 2012.

20. Ma il più rilevante limite all'utilizzo dell'Irpef è esterno alla struttura stessa dell'Irpef ed è rappresentato dalla difficoltà della politica economica a intervenire in misura significativa sulla struttura dell'imposta.

Si tratta di un freno che ha delle spiegazioni nella composizione della platea dei contribuenti Irpef, contrassegnata da una sorta di "interclassismo fiscale".

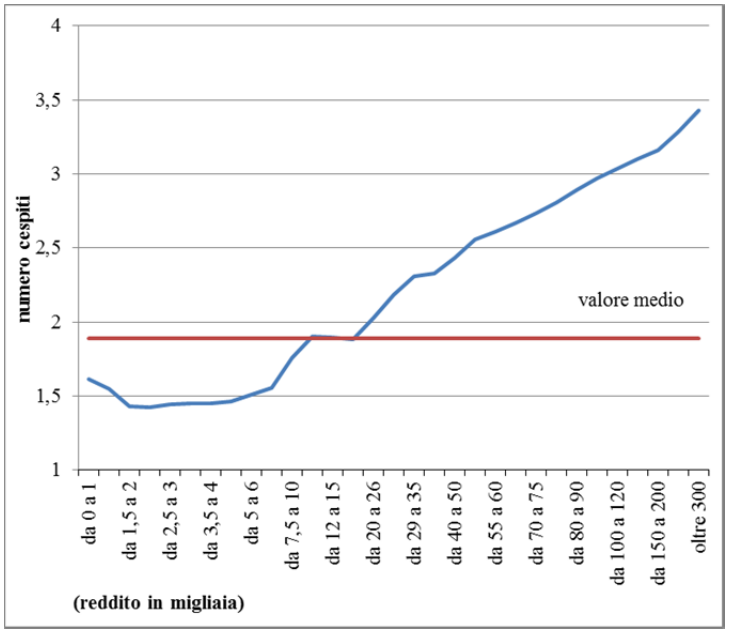
E in effetti, nella misura in cui la gestione della politica fiscale obblighi a fissare delle priorità e ad effettuare delle scelte, il compito del *policy maker* può risultare diversamente condizionato dalle caratteristiche della platea dei contribuenti: più nette sono le separazioni (e le contrapposizioni di interessi), maggiore sarà la praticabilità di politiche basate su una diversa distribuzione dell'onere del prelievo.

Per contro, la "saldatura" di interessi che si viene a creare fra diverse categorie di contribuenti (dipendenti, autonomi, *rentier*,…) allorquando al reddito di specie si affiancano altre fonti reddituali, rende più difficile il compito del *policy maker*, che si vede ristretti gli spazi su cui poter operare senza essere costretto a fare i conti con una forte opposizione.

Le evidenze dell'Irpef ci dicono che il livello di condizionamento della politica fiscale è aumentato nel tempo. E', questa, anche la conseguenza di un fenomeno: l'aumento della numerosità dei cespiti a disposizione di ogni contribuente. Rispetto al passato, in cui ogni contribuente era titolare del proprio reddito di specie e (mediamente) di una frazione marginale di altri redditi, il presente offre una realtà ben diversa. Nel 2012, in particolare, si registra una composizione variegata del reddito complessivo. Gli oltre 41 milioni di contribuenti hanno dichiarato di possedere quasi 78 milioni di cespiti di diverso tipo (lavoro dipendente, pensione, fabbricati, lavoro autonomo, impresa, ecc..), con una media individuale (quasi 1,9 tipi) che sottintende un aumento del numero di coloro che posseggono più di tre tipi di reddito e il continuo ridimensionamento del peso dei contribuenti possessori di reddito da unica fonte.

GRAFICO 12

IRPEF 2012: NUMERO DI CESPITI PER CLASSI DI REDDITO DICHIARATO



Fonte: elaborazioni Corte dei conti.

Il fenomeno, crescente al crescere del reddito (grafico 12), testimonia il superamento dell'identità "un contribuente, un reddito". Una trasformazione, questa, che non può non avere riflessi sul grado di manovrabilità della politica fiscale e, innanzitutto, dell'Irpef.

Quando lo stesso contribuente possiede redditi da fonti diverse, non soltanto ogni proposta di redistribuire il carico tributario tra i diversi tipi di reddito provoca conflitti interni a livello di singolo contribuente e rende difficile la formazione del consenso necessario, ma si accentua anche la competizione tra i possessori dei vari tipi di reddito per ottenere trattamenti preferenziali.

21. C'è, infine, una sorta di limite sociologico e di psicologia sociale a modificare la struttura dell'Irpef: la riluttanza del decisore politico ad assumere decisioni di natura tributaria in una prospettiva che non si configuri come uno sgravio generalizzato. Accade così che scelte selettive, rientranti nell'ambito proprio e naturale della funzione della nostra principale imposta, siano affidate a strumenti "surrogati" ed improvvisati: dai "prelievi di solidarietà" (per livello o per tipologia di reddito), ai "*bonus*", ai tagli retributivi *tout court*. Tutte scelte che allontanano e rendono più difficile l'attuazione di un disegno razionale, equo e strutturale di riduzione e di redistribuzione dell'onere tributario.

Per rendersene conto è sufficiente considerare gli effetti derivanti da alcune misure che incidono sul reddito disponibile, determinando – direttamente o indirettamente – una diversità di prelievo a seconda della tipologia del contribuente e del reddito.

Ci si riferisce a:

- 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[15] (L. 147/2013);
- il prelievo di solidarietà sulla quota di reddito complessivo Irpef eccedente i 300 mila euro (L. 147/2013);
- l'apposizione di un tetto di 240 mila euro alle retribuzioni pubbliche (DL 666/2014).

Tutte misure che, come il *bonus* accordato dal DL 66/2014, sono formalmente fuori dal perimetro dell'Irpef ma che, di fatto, operano come l'Irpef intrecciandosi con la stessa imposta.

Si considerino, in proposito, quattro tipologie di contribuenti interessate a diverso titolo e con diversa intensità dalle misure elencate: i lavoratori dipendenti privati, beneficiari (fino a 26 mila euro di reddito del *bonus* del DL 66/2014) e, per altro verso, colpiti (per la quota di reddito eccedente i 300 mila euro) dal contributo di solidarietà del 3 per cento; i dipendenti pubblici, anche essi fruitori del *bonus* ma colpiti dal tetto posto alle retribuzioni (oltre i 240 mila euro), oltrechè dal contributo di solidarietà previsto per i redditi complessivi eccedenti i 300 mila euro; i pensionati, colpiti da due prelievi di solidarietà, quello relativo al reddito di specie, operante poco sopra i 91 mila euro con aliquote crescenti e quello del 3 per cento sul reddito eccedente i 300 mila

[15] Precisamente, la trattenuta è pari al 6 per cento sulla quota di trattamento compreso fra 91.251,16 e 130.358,80 euro (da 14 a 20 volte il "minimo Inps"); al 12 per cento sulla quota di trattamento compreso fra 130.358,80 e 195.538,20 euro (da 20 a 30 volte il minimo); al 18 per cento sulla quota di trattamento eccedente i 195.538,20 euro (30 volte oltre il minimo).

euro; i lavoratori autonomi, infine, che sono interessati unicamente dal ricordato prelievo di solidarietà del 3 per cento.

E' possibile rilevare (tavola 13) che l'intreccio di *bonus*, tagli e tetti produce differenze di prelievo accentuate e divergenti rispetto a quello riconducibile all'operare della struttura "base" dell'Irpef (individuata come *benchmark*). E ciò si verifica per i livelli di reddito su cui operano le norme specificate: quelli bassi (fino a 26 mila euro) e quelli eccedenti poco più di 91 mila euro annui.

In particolare, si osserva che:

- quando opera l'Irpef "base", l'incidenza del prelievo sulla scala dei redditi considerati (24-350 mila euro) è compresa in un arco di poco più di 21 punti (fra il 19,7 per cento e il 41 per cento). Quando, invece, si considerano anche le altre misure che incidono sul reddito disponibile, il divario fra l'aliquota minima e quella massima di prelievo si amplia fino a toccare, nel caso dei dipendenti pubblici, i 42 punti (17 vs 59);
- nella graduatoria della tipologia di reddito più colpita, subito dopo i dipendenti pubblici (che subiscono pesantemente l'introduzione di un tetto retributivo) si collocano i pensionati che, per effetto del contributo di solidarietà loro imposto, vedono crescere di 15 punti l'incidenza del prelievo fra i 90 e i 350 mila euro, il triplo di quanto sarebbe avvenuto sulla base della sola Irpef;
- le tipologie reddituali che vedono meno stravolta l'incidenza del prelievo sono i dipendenti privati e i lavoratori autonomi, che pagano esclusivamente l'Irpef secondo le regole di inizio 2014, subendo un aggravio solo per i redditi elevati (oltre i 300 mila euro).

Al di là di tali specifiche evidenze, questi risultati consentono di sottolineare la componente di "illusione finanziaria" associata a forme di prelievo surrettizie e poco trasparenti rispetto all'impiego palese e responsabile di una leva fiscale come l'Irpef, naturalmente e istituzionalmente deputata a influire sulla distribuzione del carico fiscale.

TAVOLA 13

INCIDENZA DEL PRELIEVO PER LIVELLI E TIPOLOGIE DI REDDITO (%)

Reddito (migliaia)	Benchmark (1)	Dipendenti privati	Dipendenti pubblici	Pensionati	Lavoratori autonomi
24	19,7	17,0	17,0	20,4	21,7
26	20,6	20,6	20,6	21,2	22,2
90	35,4	35,4	35,4	35,4	35,4
100	36,2	36,2	36,2	36,5	36,2
130	37,7	37,7	37,7	38,8	37,7
140	38,1	38,1	38,1	39,5	38,1
190	39,4	39,4	39,4	42,3	39,4
200	39,6	39,6	39,6	42,7	39,6
220	39,9	39,9	39,9	43,7	39,9
240	40,2	40,2	40,2	44,5	40,2
250	40,3	40,3	42,5	44,8	40,3
300	40,7	40,7	52,1	46,2	40,7
350	41,0	45,3	59,0	50,1	45,3

(1) Incidenza del prelievo sul dipendente privato secondo la normativa base Irpef in vigore al 1^ gennaio 2014.

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

LE POTENZIALITÀ DEL NUOVO ISEE

1. L'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) è stato introdotto nel nostro ordinamento alla fine degli anni novanta (d.lgs. 109/1998 e dPCM 221/1999) allo scopo di individuare "*criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche*". Il suo ambito di applicazione, dunque, è estremamente ampio ed eterogeneo, riguardando l'erogazione di prestazioni per lo più di carattere sociale e assistenziale che possono essere anche rivolte all'intera popolazione e per le quali vige un principio di razionamento o di tariffazione differenziata sulla base delle condizioni economiche dei richiedenti.

La sua logica e l'impianto metodologico si richiamano all'idea che il tenore di vita o la capacità contributiva, utili a definire l'accesso o la compartecipazione alle prestazioni sociali agevolate, debbano essere misurati non solo in base al reddito, ma anche al patrimonio dell'intero nucleo familiare.

Da un lato, dunque, l'ISEE rappresenta la risposta alla crescente inidoneità dell'Irpef ad intercettare le effettive condizioni economiche dei cittadini, a causa dell'esclusione di significative fattispecie reddituali (per disposizioni di legge o per evasione o elusione fiscale) o della loro lacunosa misurazione.

Dall'altro, supera l'approccio su base individuale della stessa Irpef, per tenere conto del tenore di vita dell'insieme delle persone appartenenti al nucleo familiare, espressione sia della composizione e dei redditi dei suoi componenti, sia dalle economie di scala che derivano da una convivenza tra familiari ed affini. L'indicatore che discende dalla considerazione delle risultanze reddituali e patrimoniali della famiglia va dunque reso "equivalente", tenendo conto della numerosità e di talune caratteristiche individuali (ad esempio la disabilità) presenti in ciascun nucleo familiare.

Sulla base di questi elementi, l'ISEE fotografa la capacità contributiva dei membri di ciascuna famiglia per consentire poi agli enti erogatori di servizi agevolati di stabilire se e in base a quale compartecipazione finanziaria (o a ulteriori criteri selettivi) i cittadini possano accedere a tali servizi.

Con il passare degli anni, si è registrato il notevole "successo" dell'istituto: dell'intera popolazione italiana, poco meno di un terzo è in possesso di un ISEE in corso di validità e quasi il 40 per cento passa attraverso il sistema ISEE per l'accesso ad almeno una prestazione sociale.

Nel contempo, è risultato anche evidente che l'ISEE, ideato per superare i limiti dell'Irpef, ne andava cumulando altri non meno indesiderabili.

E così, a distanza di oltre un decennio dall'introduzione dell'istituto, la legge 214/2011, ne ha previsto la riforma, completatasi con l'emanazione di un regolamento attuativo (dPCM n. 159 del dicembre 2013).

Il "vecchio" e il "nuovo" ISEE hanno fondamenti comuni per quanto riguarda l'impianto metodologico ma la costruzione scaturita dalla riforma evidenzia significative novità metodologiche, applicative e procedurali. Nei prossimi paragrafi ci si soffermerà su di esse. Successivamente si valuteranno alcuni aspetti quantitativi relativi all'operare del vecchio ISEE. Infine, ricorrendo ad alcuni esercizi di simulazione, si confronteranno gli effetti del vecchio e del nuovo istituto.

I LIMITI DEL "VECCHIO" ISEE

2. I principali limiti dell'originario ISEE, che sono all'origine della sua riforma possono essere riassunti nei termini seguenti:

a) la ricostruzione del complesso dei redditi e delle componenti patrimoniali ha escluso – replicando i limiti dell'Irpef - alcune componenti, ed in particolare redditi già esenti dall'Irpef. La mancata considerazione di trasferimenti e redditi anche rilevanti per modeste condizioni economiche (da quelli esenti a essenziali trasferimenti sociali) costituisce una distorsione: il nucleo familiare percettore di un reddito, pur non ricompreso nell'Irpef, può avere un tenore di vita ben diverso da un nucleo con pari reddito complessivo Irpef, ma senza ulteriori fonti di entrata;
b) il campo di applicazione dell'ISEE è stato circoscritto per legge ad alcune fattispecie, escludendo voci del bilancio pubblico dalla valenza redistributiva rilevante (ad es. gli assegni familiari ed i trattamenti previdenziali e sanitari contenenti componenti assistenziali);
c) il calcolo dell'ISEE è risultato non del tutto coerente con l'obiettivo di costruire un misuratore di capacità contributiva. Ne sono espressione, la previsione di franchigie per patrimoni immobiliari e mobiliari molto elevate, tali da appiattire e rendere poco differenziati gli indicatori per redditi di ammontare limitato;
d) l'impianto dell'istituto si regge sull'autocertificazione degli interessati in ordine agli elementi alla base del calcolo dell'ISEE. I controlli previsti, d'altra parte, sono stati caratterizzati da vincoli normativi e da una distribuzione di competenze (principalmente tra Agenzia delle Entrate e INPS) che ne hanno fortemente ridotto l'operatività. La percezione di tali limiti da parte degli utenti ha ridotto ulteriormente l'attendibilità delle autocertificazioni prodotte;
e) la costruzione dell'indicatore era basata su una forte sottostima dei redditi immobiliari[1] e sulla sovrastima di quelli finanziari[2], con vantaggi e svantaggi distribuiti piuttosto casualmente e soprattutto non voluti dal decisore politico.

Come si vedrà, non tutti questi limiti sono stati rimossi con la riforma dell'istituto.

[1] I redditi immobiliari, che entravano spesso in Irpef con una quantificazione catastale che rappresenta un sottomultiplo del reddito di mercato, da utilizzare come *proxy* del valore d'uso di una componente importante del tenore di vita, contribuivano a loro volta a sottostimare fortemente anche l'indicatore reddituale dell'ISEE.

[2] I redditi finanziari, che per semplicità erano stimati come una percentuale fissa dello stock - pari al rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro - rappresentavano di fatto una netta **sovrastima** dei redditi maturati da segmenti di popolazione (quelli che tendono a usare l'ISEE) che spesso non traggono alcun reddito (o quasi) da quote significative di patrimonio mobiliare.

LE NOVITÀ DELL'ISEE 2014

3. Il nuovo ISEE è caratterizzato da numerose novità.

La prima consiste nella considerazione di tutte le tipologie di reddito e di patrimonio, superando le esclusioni del passato.

Una seconda novità sta nella ridefinizione della famiglia di riferimento e della relativa scala di equivalenza: da un lato individuando i requisiti del nucleo familiare "di fatto", dall'altro accordando più incisivi benefici alle famiglie con più di due figli e/o con componenti disabili.

Una terza modifica di rilievo è costituita dalla definizione differenziata di nucleo in base al tipo di prestazione agevolata richiesta: ne deriva che possono essere calcolati più ISEE per lo stesso richiedente, ma anche che si riduce la necessità che gli Enti erogatori delle diverse prestazioni procedano alla fissazione di specifici criteri selettivi.

Infine, va registrata la novità di una scala di equivalenza in cui trova maggior rilievo la presenza di figli: si conferma il peso per nuclei con figli minori; viene aumentata la già prevista maggiorazione per i figli minori di tre anni; si introduce una nuova maggiorazione del peso per le famiglie con almeno tre figli, senza specificare né la condizione di essere a carico, né l'età.

Fra le novità dell'istituto riformato non compare, invece, l'estensione dell'area di applicazione. Da questo punto di vista, dunque, il nuovo ISEE conferma i limiti del vecchio: l'istituto è applicabile alla generalità di servizi o di prestazioni economiche resi dall'operatore pubblico ma continuano a pesare le esclusioni di prestazioni assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario (per il quale non è prevista una generalizzata applicazione).

Nel prospetto che segue vengono riassunte le prestazioni associate all'ISEE, comprendendovi accanto a quelle oggetto di specifiche disposizioni legislative, anche quelle riconducibili all'iniziativa degli Enti erogatori.

L'ISEE E LE PRESTAZIONI A CUI SI APPLICA O PER CUI È ESCLUSO

Prestazioni nazionali erogate sulla base dell'ISEE	Carta Acquisti (Social Card) Assegno per nuclei familiari con almeno tre figli minori Fornitura gratuita o semigratuita dei libri di testo Erogazione borse di studio (ex legge n. 62/2000) Tariffa sociale per servizio distribuz e vendita dell'energia elettrica (bonus elettrico) Agevolazione per il canone telefonico Prestazioni del diritto allo studio universitario Assegno di maternità per le madri prive di altra garanzia assicurativa
Principali prestazioni locali che dovrebbero essere erogate sulla base dell'ISEE	Asili nido e altri servizi socio-educativi per l'infanzia · Mense scolastiche Altre prestazioni economiche assistenziali (ad es. reddito cittadinanza, minimo vitale) Servizi socio-sanitari diurni, residenziali, ecc. ·Servizi socio-sanitari domiciliari
Principali prestazioni che utilizzano discrezionalmente l'ISEE pur in assenza di un obbligo specifico	Esenzione ticket sanitari (ad es. Regione Sicilia) Agevolazioni per tributi locali (rifiuti solidi urbani) Agevolazione per trasporto locale Servizio di scuola-bus Agevolazioni per il canone di locazioni in edilizia residenziale pubblica Contributo per il pagamento dei canoni di locazione (ex legge 431/1998) Formulazione graduatorie per il pubblico impiego (ex art. 16 l. 56/87) Agevolazione per tasse universitarie
Prestazioni nazionali per cui l'uso dell'ISEE è escluso	Integrazione al minimo pensionistico Assegno e pensione sociale Maggiorazione sociale

dalla legge	Pensione di invalidità civile

Fonte: Ministero del lavoro, Rapporto ISEE, 2012.

L'ISEE riformato continuerà ad essere calcolato in due fasi distinte.

Innanzitutto si determina l'ISE (indicatore della situazione economica, che prescinde dalla dimensione e dalle caratteristiche personali della famiglia, come somma dell'indicatore della situazione reddituale (ISR) e del 20 per cento di quello della situazione patrimoniale (ISP).).

Successivamente, si rapporta l'ISE alla scala di equivalenza, determinata dai pesi e dai coefficienti dei componenti del nucleo e delle maggiorazioni spettanti a fronte di specifiche condizioni. Tale rapporto costituisce l'ISEE, l'indicatore della situazione economica equivalente, che ha appunto la natura di un indicatore pro capite corretto per le economie e diseconomie familiari.

Se questi sono le linee guida del calcolo, la loro concreta applicazione si articola in una complessa procedura (si veda il riquadro "*La quantificazione del reddito e del patrimonio*").

DICHIARAZIONI, AUTOCERTIFICAZIONI E CONTROLLI

4. Un'altra area dalla quale ci si aspettava una svolta era quella dei controlli sulla veridicità delle dichiarazioni (DSU) rese dai cittadini che richiedono il rilascio dell'ISEE per accedere ai benefici della spesa sociale. In questo caso, l'attesa non è andata delusa considerato che la riforma interviene sia nella fase immediatamente seguente la dichiarazione del richiedente l'ISEE, mediante controlli automatizzati e scambi telematici di informazioni, sia in quella dei successivi controlli sostanziali.

Certo, la DSU resta un'autocertificazione, come in passato. Essa va infatti sempre presentata a Caf, sportelli Inps, Comuni o Enti erogatori, tutti soggetti non in grado di verificare contestualmente la veridicità di quanto dichiarato; viene perciò prevista una rapida trasmissione telematica agli enti (INPS e Agenzia delle Entrate) in grado di validare i dati dichiarati.

Ed è qui che le novità diventano rilevanti, con il tentativo di sfruttare le recenti manovre di finanza pubblica che hanno allargato i poteri degli enti controllanti nonché le spese, i movimenti e gli stock finanziari soggetti a rilevazione con flusso telematico.

L'impianto che emerge (si veda il riquadro "*Il controllo delle dichiarazioni rese dagli utenti*") , sebbene da verificare, pare essere idoneo a portare rapidamente le dichiarazioni ISEE ad un livello di attendibilità più alto di quanto sia avvenuto finora. E', questa, una condizione necessaria affinché l'ISEE possa assolvere agli obiettivi di selettività cui ormai è improntato l'accesso di larga parte della spesa sociale nel nostro Paese. In tal senso, tale istituto finirebbe per svolgere un ruolo integrativo, quando non sostitutivo, rispetto ai compiti redistributivi affidati sul versante fiscale all'Irpef.

LE EVIDENZE QUANTITATIVE DELL'ISEE

5. La platea dei soggetti ISEE è rappresentata da tutti coloro che richiedono l'accesso a servizi agevolati: è, dunque, circoscritta alla parte di popolazione con un più basso tenore di vita.

Le caratteristiche della platea dei soggetti ISEE emergono dalle evidenze registrate nel 2011, prima cioè della recentissima riforma dell'istituto. E' così possibile sottolineare che[3] (tavola 1):

TAVOLA 1

PLATEA ISEE E POPOLAZIONE ITALIANA: ANALISI PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA[4]
Anno 2011

	Persone (migliaia)	Rip. % di colonna	Incidenza % su popolazione	Famiglie coinvolte (migliaia)	Numero medio componenti famiglie coinvolte
Nord Ovest	3'022	16.0%	18.7%	1'021	3.0
Nord Est	1'987	10.5%	17.1%	690	2.9
Centro	2'989	15.8%	25.0%	1'035	2.9
Sud e Isole	10'882	57.6%	52.0%	3'731	2.9
ITALIA	**18'880**	**100.0%**	**31.1%**	**6'477**	**2.9**

- i soggetti che appartengono a nuclei che presentano la DSU per conseguire il rilascio dell'ISEE sono poco più del 31 per cento dei quasi 60 milioni di italiani, a conferma del fatto che la richiesta di prestazioni sociali agevolate riguarda di fatto una parte minore della popolazione, collocata nei livelli più bassi di tenore di vita;
- la classificazione per area geografica rivela la forte istanza per un accesso agevolato alle prestazioni sociali da parte del mezzogiorno (il 52 per cento, ossia il doppio rispetto al centro e tre volte rispetto al nord). Si tratta di differenze che riflettono innanzitutto divari territoriali nel tenore di vita. Tuttavia, considerati i ricordati limiti del vecchio ISEE in ordine alle modalità di calcolo e alla carenza dei controlli, è possibile che un qualche ruolo possa averlo giocato anche una diversa propensione a dichiarare puntualmente redditi e patrimoni familiari.

Ulteriori indicazioni emergono a proposito dell'età dei componenti i nuclei familiari che hanno presentato la DSU. Le differenziazioni sono marcate e rivelano (tavola 2) che vi è una maggiore propensione delle classi più giovani (osservabile nell'ultima colonna); ciò che si spiega in larga parte con l'esclusione dall'ISEE dei trattamenti previdenziali/assistenziali, fruiti per lo più da anziani.

[3] I dati di seguito presentati, ove non esplicitamente indicato, sono tratti dal "Rapporto 2012 sull'ISEE" (Ministero del lavoro) ovvero sono il frutto di stime basate su un modello di microsimulazione a partire dall'indagine Istat SILC 2010 riportata al 2014.
[4] La platea ISEE è costituita dalla quota di popolazione residente in famiglie che hanno presentato la DSU.

TAVOLA 2

PLATEA ISEE E POPOLAZIONE ITALIANA:
ANALISI PER ETÀ DEI COMPONENTI DEI NUCLEI CHE HANNO PRESENTATO LA DSU[5]

	Migliaia individui	Quota %	Incidenza % su popolazione
Fino a 17 anni	4'852	25.7%	47.4%
18-39 anni	5'721	30.3%	34.4%
40-64 anni	5'815	30.8%	27.1%
65-74 anni	1'189	6.3%	19.4%
75 anni e oltre	1'303	6.9%	21.1%
ITALIA	**18'880**	**100.0%**	**31.1%**

Infine, la classificazione dei nuclei familiari per classi di valore ISEE (tavola 3) consente di sottolineare che le dichiarazioni rese ai fini del rilascio dell'ISEE si concentrano nei nuclei con un valore basso: oltre i tre quarti al di sotto di 15 mila euro, corrispondenti al 40 per cento delle famiglie italiane. Ma la DSU risulta presentata anche da nuclei con valori decisamente superiori: oltre l'8 per cento per un livello ISEE superiore a 30 mila euro, corrispondente al 28 per cento dell'insieme delle famiglie italiane.

TAVOLA 3

NUCLEI FAMILIARI PER CLASSI DI VALORE
Famiglie con DSU e Totale famiglie; valori %

CLASSI DI ISEE	Famiglie che hanno presentato DSU*	TOTALE FAMIGLIE**
Nullo	10.7%	2.9%
0-3.000 €	9.7%	4.6%
3.000-6.000 €	18.1%	5.9%
6.000-10.000 €	23.6%	11.7%
10.000-15.000 €	14.9%	14.8%
15.000-20.000 €	8.6%	12.7%
20.000-30.000 €	8.3%	18.9%
Oltre 30.000 €	8.1%	28.5%
TOTALE	100.0%	100.0%

* *Fonte: rapporto ISEE 2012*
** *Fonte: Elaborazioni di modello microsimulazione*

[5] La platea ISEE è costituita dalla quota di popolazione residente in famiglie che hanno presentato la DSU.

GLI EFFETTI DELLA RIFORMA DELL'ISEE

6. La rilevata tendenza a confermare, in sede di attuazione della riforma, i caposaldi del precedente impianto, si è tradotto in nuovi valori dell'ISEE non molto diversi da quello precedente.

Ciononostante, le novità apportate rendono plausibile attendersi effetti più marcati nelle seguenti direzioni :

a) un maggior rilievo, nella costruzione dell'indicatore, al patrimonio, rispetto al reddito;
b) maggiori vantaggi al lavoro dipendente;
c) più pronunciata attenzione a favore delle famiglie con tre o più figli;
d) maggiore valorizzazione per i nuclei con componenti disabili e non autosufficienti.

Le evidenze della tavola 4 confermano l'assunto iniziale: fra i vecchi e i nuovi valori delle soglie di decile ISEE le variazioni sono modeste; ciò che sembrerebbe dover portare alla conclusione che poco o nulla sia cambiato a seguito della riforma dell'istituto.

TAVOLA 4

DISTRIBUZIONE DECILICA DELL'ISEE ANTE E POST RIFORMA

DECIMI	soglia max ante riforma	soglia max post riforma
I	4'646	4'626
II	8'257	8'168
III	11'450	11'452
IV	14'679	14'723
V	18'348	18'622
VI	22'787	23'312
VII	28'117	29'237
VIII	36'066	37'991
IX	52'179	56'185
X	Classe aperta	

Fonte: elaborazione da modello di microsimulazione.

Un altro modo per intercettare gli effetti della riforma è osservare la distribuzione dell'ISEE nelle classi reddituali più basse, quelle interessate alla richiesta dei servizi agevolati. In proposito, la tavola 5 consente di verificare quale è la quota di popolazione che sta sotto una soglia bassa dell'indicatore, pari a 3.000 euro.

TAVOLA 5

CONFRONTO TRA INDICATORI ISEE

Quota di popolazione al di sotto delle soglie fissate	Quota di popolazione
Reddito disp equiv < 1/2 mediana	16,1%
ISR (equiv) ante riforma < 3.000	8,9%
ISEE ante riforma < 3.000	7,1%
ISR (equiv) post riforma < 3.000	9,4%
ISEE post riforma < 3.000	6,7%

Fonte: modello di microsimulazione

Nella tavola si riporta la quota di popolazione con reddito disponibile equivalente al di sotto della metà del valore mediano (16,1 per cento), un indicatore spesso usato per quantificare l'area di povertà relativa.

Successivamente sono quantificate le quote di popolazione (prima e dopo la riforma) che si collocano al di sotto di 3mila euro rispettivamente di ISEE e di ISR (il solo indicatore reddituale). Si osserva che con la riforma la quota di popolazione con ISEE sotto la soglia di 3mila euro scende (dal 7,1 per cento al 6,7 per cento) mentre sale quella riferita al solo indicatore reddituale. Se ne deduce che la *ratio* che ha guidato il riformatore è stata quella di sfavorire maggiormente i possessori di patrimonio.

Anche il calcolo delle medie e mediane (tavola 6) prima e dopo la riforma – riferito a ciascuno dei quattro indicatori (ISEE, ISE, ISR e ISP) – conferma tale conclusione.

TAVOLA 6

CONFRONTO TRA INDICATORI ANTE E POST RIFORMA

	Valori medi e mediani in migliaia	
	Ante riforma	Post Riforma
ISEE		
- *Media*	25.8	27.5
- *Mediana*	18.3	18.6
ISE		
- *Media*	52.9	55.9
- *Mediana*	37.3	37.9
ISR		
- *Media*	39.3	36.4
- *Mediana*	29.7	26.9
ISP		
- *Media*	68.2	97.8
- *Mediana*	21.7	38.9

Fonte: elaborazione da modello di microsimulazione.

Risulta infatti evidente come l'ISEE e l'ISE crescano poco con la riforma; ma questo fenomeno scaturisce dalla combinazione di due effetti contrapposti: una riduzione dell'indicatore reddituale (da 39.300 a 36.400 euro) ed un forte aumento di quello patrimoniale (da 68.200 a 97.800), di quasi il 50 per cento.

Anche i valori assoluti patrimoniali e delle sue componenti (tavola 7) confermano che con la riforma – e a parità di condizioni – crescono entrambe le componenti, ed in particolare quella immobiliare (interessata dal citato aumento del 60 per cento dei valori catastali).

TAVOLA 7

CONFRONTO TRA INDICATORI PATRIMONIALI ANTE E POST RIFORMA

	Somma (miliardi)	Media
ANTE RIFORMA		
Valore Immobiliare	3'214	54'112
Valore attività finanziarie	834	14'039
Totale patrimonio	4'048	68'151
Totale patrimonio ai fini Isee (20%)	810	13'630
POST RIFORMA		
Valore Immobiliare	4'835	81'408
Valore attività finanziarie	972	16'366
Totale patrimonio	5'807	97'774
Totale patrimonio ai fini Isee (20%)	1'161	19'555

Fonte: elaborazione da modello di microsimulazione.

Nell'ultima tavole (tavola 8) sono infine presentate le differenze fra i valori *ante* e *post* riforma dell'ISEE e di ciascuno dei suoi tre componenti.

TAVOLA 8

DIFFERENZE TRA INDICATORI POST E ANTE RIFORMA

Analisi per numero di componenti, area geografica, quinti di reddito equivalente e reddito prevalente in famiglia

	Diff. % ISEE		Diff. % ISE		Diff. % ISR		Diff. % ISP	
	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
Totale popolazione	**6.5**	**1.5**	**5.7**	**1.6**	**-7.4**	**-9.4**	**43.5**	**79.2**
NUMERO COMPONENTI FAMIGLIA								
1 componente	**14.5**	9.2	10.2	2.8	-7.5	-10.3	53.9	361.5
2 componenti	**9.5**	4.6	8.7	3.9	-7.1	-8.7	45.1	73.4
3 componenti	3.7	-0.8	4.0	0.0	-8.2	-9.2	41.9	70.4
4 componenti	3.5	-0.1	3.9	0.3	-7.6	-10.7	41.7	64.0
5 componenti	1.4	-1.7	6.7	2.7	-5.2	-8.8	41.3	74.8
6 o più componenti	-0.9	-4.9	5.0	4.8	-7.0	-0.1	38.9	220.8
AREA GEOGRAFICA								
Nord Ovest	6.0	0.3	5.2	0.7	-7.4	-9.3	40.5	71.0
Nord Est	5.2	-0.3	4.4	2.0	-7.8	-10.1	40.1	58.7
Centro	**7.3**	2.7	6.1	2.7	-7.8	-9.3	43.7	66.8
Sud e Isole	**7.6**	1.9	7.2	0.9	-6.7	-9.6	50.1	127.4
QUINTI DI REDDITO EQUIVALENTE								
I	6.4	-0.9	6.7	-0.2	-7.2	-8.4	44.9	0.0
II	**1.8**	-3.8	2.4	-3.4	-9.9	-11.7	48.8	199.4
III	**3.5**	-1.8	3.0	-0.4	-10.2	-11.8	47.1	88.6
IV	5.3	1.2	4.2	1.7	-8.9	-10.1	46.9	62.1
V	9.0	4.4	8.2	4.9	-4.8	-7.0	39.9	38.6
REDDITO PREVALENTE FAMIGLIA								
Lavoro dipendente	**-0.9**	-4.7	-0.2	-3.3	-9.8	-10.8	43.3	99.4
Pensioni, imponibili o esenti	**12.5**	10.2	9.9	8.4	-6.3	-8.3	43.7	70.6
Collaborazione coordinata	10.1	4.4	12.2	13.2	-1.9	-8.0	43.4	54.4
Lavoro autonomo	9.6	7.6	10.2	7.9	-1.2	-3.3	44.8	67.2
Capitale (imm+mob), senza altri redditi	**28.3**	16.4	27.2	27.3	-5.9	-7.9	43.1	49.1
Capitale (imm+mob), altri redditi presenti	10.2	4.4	10.4	9.3	-6.5	-8.2	42.0	59.8

E' possibile sottolineare che la riforma dell'istituto:

a) svantaggia i nuclei con un ridotto numero di componenti, a vantaggio di quelli numerosi. A parità di condizione reddituale e patrimoniale, i primi si vedono determinare un valore di ISEE più alto rispetto al passato, laddove i secondi (con valori ISEE inferiori) risultano agevolati nell'accesso alla spesa sociale ;
b) accresce leggermente il valore dell'ISEE nel centro e nel mezzogiorno, a testimonianza della "restrizione" che subirebbero i relativi nuclei interessati ad accedere alle prestazioni dello stato sociale;
c) avvantaggia il secondo e terzo quinto di reddito equivalente (l'indicatore tradizionalmente usato nelle analisi redistributive) più di quanto faccia con il primo, quello relativo ai più poveri;
d) avvantaggia nettamente il lavoro dipendente (ove prevalente in famiglia) svantaggiando i redditi da pensione (effetto atteso, posto che i pensionati posseggono quote più elevate di patrimonio).

LA QUANTIFICAZIONE DEL REDDITO E DEL PATRIMONIO

Il nuovo ISEE, analogamente al vecchio, viene calcolato come la somma di un indicatore della situazione reddituale ed il 20 per cento di un indicatore della situazione patrimoniale, rapportati alla "scala di equivalenza", cioè la somma dei pesi/coefficienti attribuiti, a seconda delle caratteristiche, agli individui appartenenti ad un nucleo familiare. In formula abbiamo:
ISEE = (ISR + 20% x ISP)/scalaeq
Dove ISR è l'indicatore della situazione reddituale, ISP quello della situazione patrimoniale e scalaeq la somma dei singoli pesi/coefficienti.
Più è alto il coefficiente attribuito ad un individuo, più si alza il denominatore di questo rapporto e si abbassa di conseguenza l'indicatore di capacità contributiva rappresentato dall'ISEE, attribuito indifferentemente a ciascun membro della famiglia (in ossequio all'ipotesi che le disponibilità familiari siano equamente indirizzate all'interno del nucleo).
L'art. 4 del dPCM di riforma stabilisce i criteri per la determinazione dell'indicatore della situazione reddituale (ISR): ai fini del calcolo dell'indicatore, si sommano i redditi dei singoli al netto dei relativi importi deducibili; da tale somma sono poi detratte le spese o le franchigie riferite al nucleo familiare.
I redditi considerati sono dunque, oltre al reddito complessivo Irpef, quelli soggetti a imposta sostitutiva o a ritenuta a titolo d'imposta, e ogni altra componente reddituale esente da imposta.
All'ammontare del reddito individuale devono essere sottratti fino a concorrenza l'importo degli assegni periodici effettivamente corrisposti al coniuge separato ed ai figli, le spese sanitarie per disabili fino ad un massimo di 5.000 euro, il 20 per cento dei redditi da lavoro dipendente fino ad un massimo di 3.000 euro, il 20 per cento dei redditi da pensione inclusi nel reddito complessivo Irpef fino ad un massimo di 1.000 euro.
Dalla somma dei redditi dei componenti il nucleo si sottraggono poi fino a concorrenza le seguenti spese o franchigie familiari:

a) il canone annuo previsto nel contratto di locazione fino ad un massimo di 7.000 euro più 500 euro per ogni figlio successivo al secondo;
b) la spesa sostenuta per collaboratori domestici e addetti all'assistenza personale di persone non autosufficienti o, in alternativa e in caso di ricovero presso strutture residenziali, l'ammontare della retta versata per l'ospitalità alberghiera;
c) una franchigia pari a 4.000 euro per ciascuna persona con disabilità media, incrementati a 5.500 se minorenne;

d) una franchigia pari a 5.500 euro per ciascuna persona con disabilità grave, incrementati a 7.500 se minorenne;
e) una franchigia pari a 7.000 euro per ciascuna persona non autosufficiente, incrementati a 9.500 se minorenne.

Insomma, l'indicatore reddituale è diminuito innanzitutto di alcune spese deducibili dei singoli e poi di quelle del nucleo familiare del dichiarante.
Il reddito complessivo Irpef porta con sé una forte sottostima del reddito scaturente dal possesso di immobili, a causa della combinazione di bassi valori catastali e bassa quota di redditività da riportare in Irpef (1 per cento).
Per contro, si determina una netta sovrastima dei redditi finanziari. Considerare infatti un reddito figurativo pari al tasso dei BTP decennali o, se minore, al tasso legale maggiorato di un punto, equivale a non considerare che il rendimento di significative quote mobiliari (in primis conti correnti e depositi di vario genere) è spesso nullo o molto più basso, anche a causa delle spese di commissione.
La determinazione dell'indicatore patrimoniale è, invece, la parte del nuovo ISEE che subisce meno modifiche sostanziali, riproducendo la logica del vecchio ISEE, anche se con un significativo incremento dei valori immobiliari nell'ordine del 60 per cento, a causa del suo aggancio all'imponibile IMU.
Il patrimonio immobiliare infatti è la somma dei valori individuali pari agli imponibili ai fini IMU, cioè ai valori catastali rivalutati dapprima del 5 per cento e poi di un ulteriore 60 per cento introdotto dalla disciplina IMU. Ciascun immobile entra nella sommatoria al netto del valore residuo del debito per mutuo residuo, analogamente alla precedente disciplina.
Per la casa di abitazione di proprietà, analogamente alla previgente franchigia ed in parallelo con l'abbattimento reddituale previsto per le famiglie in affitto, è prevista una franchigia di 52.500 euro, questa volta incrementata anche di 2500 euro per ciascun figlio successivo al secondo.
Il patrimonio mobiliare, a differenza della precedente formulazione, viene abbondantemente dettagliato nelle sue varie tipologie e modalità di calcolo, permanendo il valore di stock a fine anno, salvo il riferimento antielusivo alla consistenza media annua: depositi e conti correnti bancari e postali, titoli di Stato, obbligazioni, azioni, ecc..
Anche per il patrimonio mobiliare si riduce leggermente la precedente franchigia di circa 15.500 euro, essendo ora stabilita in maniera molto articolata: da 6.000 euro, accresciuta di 2.000 euro per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di 10.000 euro. La predetta soglia è incrementata di 1.000 euro per ogni figlio componente il nucleo familiare successivo al secondo. Tale franchigia non si applica ai fini della determinazione dell'indicatore della situazione reddituale.

IL CONTROLLO DELLE DICHIARAZIONI RESE DAGLI UTENTI

Il controllo di veridicità delle dichiarazioni (DSU) avviene in due fasi.
Dapprima l'Agenzia delle entrate verifica con procedure automatizzate per tutte le dichiarazioni il sottoinsieme di dati in possesso dell'anagrafe tributaria, comunicando le corrispondenze e le discrepanze all'INPS. Così sono tempestivamente controllate non solo tutte le informazioni di tipo dichiarativo, ma anche la corrispondenza dei conti finanziari.
Ricevuto il primo set di controlli automatizzati, e prendendo per buoni i rimanenti dati dichiarati, l'INPS sarà in grado di calcolare l'ISEE e comunicare agli interessati anche l'esistenza di discrepanze rilevate. Peraltro, in questa fase, si cerca di coniugare l'ampio potere di controlli con l'esigenza di limitare i rischi di contestazioni penali di massa, anche per piccoli errori od omissioni. E' infatti previsto che in relazione ai dati autocertificati dal dichiarante, l'Agenzia delle entrate, sulla base di appositi controlli automatici, individui l'esistenza di omissioni, ovvero difformità degli stessi rispetto agli elementi conoscitivi in possesso del Sistema informativo dell'anagrafe tributaria, inclusa

la presenza non dichiarata di rapporti finanziari. In presenza di omissioni o difformità, il soggetto richiedente la prestazione ha la possibilità di modificare la DSU evitando le contestazioni anche penali.
In un secondo stadio, dopo le eventuali correzioni apportate dal dichiarante all'originaria DSU, sono effettuati i controlli più complessi mediante la creazione di "liste selettive" che consentono di verificare l'attendibilità delle dichiarazioni rese da un campione di contribuenti.

LA SPESA STATALE NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

1. Nella prima parte, il Rapporto ha proposto una valutazione generale dell'andamento dei conti pubblici nel 2013 nel quadro dell'evoluzione macroeconomica, con la finalità principale di verificare l'efficacia degli strumenti di coordinamento impiegati negli anni della crisi economico-finanziaria e di trarne indicazioni sul profilo programmatico delineato nei documenti governativi.

Particolarmente significativa appare, da questo punto di vista, l'analisi intesa a misurare la distribuzione del peso del riaggiustamento tra le principali categorie e funzioni della spesa pubblica (e delle entrate) e tra livelli di governo, amministrazioni centrali ed enti territoriali.

In questo capitolo, in linea con lo schema generale, viene sottoposto a verifica il contributo al riequilibrio dei conti pubblici del 2013 dello Stato, con riguardo alle diverse componenti della spesa e con riferimento agli effetti generati dai principali provvedimenti di contenimento assunti nel periodo 2008-2013.

Come illustrato nelle precedenti edizioni del Rapporto, le analisi condotte si svolgono principalmente nel quadro delle definizioni e degli aggregati di finanza pubblica utilizzati nella contabilità nazionale, che costituisce lo schema di riferimento entro il quale si verificano gli obiettivi programmatici europei.

Come è noto, la Corte dei conti sottopone il bilancio dello Stato ad un esame molto approfondito che si conclude con la complessa procedura di parificazione del rendiconto generale. In proposito, deve essere sempre sottolineato come le risultanze del rendiconto, espresse nei termini della contabilità pubblica, possano discostarsi, anche significativamente, dai consuntivi di entrata e di spesa elaborati in contabilità nazionale.

Una difformità che assume particolare rilievo operativo, se si considera che gli obiettivi programmatici e i saldi, anche quando riferiti al comparto Stato, non possono che riferirsi agli aggregati di contabilità nazionale, mentre gli strumenti di intervento, nella loro articolazione normativa ed amministrativa, applicano necessariamente correzioni al bilancio finanziario dello Stato, muovendosi, dunque, nell'ambito dei momenti propri della contabilità pubblica (stanziamenti, impegni, pagamenti, ecc.).

Nei paragrafi seguenti, viene prima esaminato l'andamento segnato negli ultimi anni dalla spesa statale, nel quadro della più generale tendenza al contenimento della spesa pubblica.

Si effettua, poi, un confronto tra le previsioni per il 2013 relative al conto dello Stato (nella definizione della contabilità nazionale), predisposte in occasione del DEF di aprile 2013 e i risultati di consuntivo elaborati dall'Istat, allo scopo, soprattutto, di verificare il grado di efficacia degli interventi correttivi con impatto sul 2013.

Tale comparazione è condotta con riguardo alle principali categorie economiche della spesa statale oggetto delle misure di contenimento (o di accelerazione), ma con uno specifico approfondimento sulla dinamica degli investimenti e in generale della spesa in conto capitale.

IL BILANCIO DELLO STATO NEL QUADRO DEI CONTI PUBBLICI

2. I risultati del conto dello Stato per il 2013, nella definizione di contabilità nazionale, consentono di proporre un raffronto con gli andamenti più generali di finanza pubblica (ampiamente commentati nel capitolo primo) e di misurare quantità e qualità dello sforzo di aggiustamento realizzato nell'ultimo quadriennio. Un periodo che segna una netta inversione di tendenza rispetto all'intero arco degli anni 2000, durante il quale la spesa pubblica, ma soprattutto la spesa statale, avevano registrato una dinamica molto elevata in condizioni di netta decelerazione del Pil (tavola 1).

TAVOLA 1

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DELLO STATO. ANNI 2000-2013

Anni	Amministrazioni pubbliche		Stato		Amministrazioni pubbliche		Stato		Pil nominale
	Totale uscite	Totale uscite netto interessi	Totale uscite	Totale uscite netto interessi	Totale uscite	Totale uscite netto interessi	Totale uscite	Totale uscite netto interessi	
	Variazioni %				*Inc. % di Pil*				*Variazioni %*
1995	5,8	4,7	6,7	5,0	52,5	41,0	37,8	26,5	7,9
1996	5,8	5,9	-1,0	-4,1	52,4	40,9	35,2	24,0	6,0
1997	-0,1	4,3	-3,1	3,0	50,1	40,9	32,7	23,7	4,5
1998	1,3	4,2	-8,3	-7,6	48,7	40,9	28,8	21,0	4,1
1999	1,4	4,4	-0,5	4,1	47,9	41,3	27,7	21,2	3,3
2000	1,3	1,4	-1,8	-2,4	45,9	39,6	25,8	19,6	5,7
1995-2000	**2,6**	**4,1**	**-3,4**	**-0,3**					**5,2**
2001	9,2	9,9	12,4	15,3	47,8	41,6	27,7	21,6	4,8
2002	2,4	3,9	1,2	3,3	47,2	41,7	26,9	21,5	3,7
2003	5,5	6,9	1,9	4,0	48,4	43,2	26,6	21,7	3,1
2004	3,0	3,8	2,7	4,1	47,8	43,1	26,2	21,6	4,2
2005	3,8	4,2	4,3	5,1	48,3	43,7	26,6	22,1	2,8
2006	5,3	5,5	6,6	7,3	49,0	44,3	27,3	22,9	3,9
2007	2,4	1,4	3,2	1,9	48,2	43,2	27,1	22,4	4,1
2008	3,5	3,3	0,7	-0,1	49,2	44,0	26,9	22,0	1,3
2009	3,1	4,9	8,4	12,9	52,5	47,9	30,1	25,7	-3,5
2000-2009	**4,3**	**3,9**	**4,7**	**6,0**					**2,7**
2010	-0,7	-0,8	-1,9	-2,4	51,1	46,5	28,9	24,6	2,1
2011	0,4	-0,5	-1,2	-3,2	50,4	45,4	28,1	23,4	1,8
2012	0,7	-0,4	0,9	-1,2	51,2	45,6	28,5	23,3	-0,8
2013	-0,2	0,3	-0,3	0,9	51,2	46,0	28,6	23,6	-0,4
2010-2013	**0,0**	**-0,3**	**-0,6**	**-1,5**					**0,7**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat.

Solo nella seconda metà degli anni novanta il consistente dividendo dell'euro in termini di minore costo del debito pubblico e la contestuale crescita del prodotto nominale (più del 5 per cento medio annuo) avevano prodotto una flessione dell'incidenza della spesa pubblica sul Pil (da poco meno del 53 per cento nel 1995 a circa il 46 per cento nel 2000). Di rilievo era stato, in quell'arco temporale, il contributo

offerto dalla spesa dello Stato che segnava una riduzione di quasi il 3,5 per cento all'anno (-0,3 per cento per la spesa primaria) abbassando la propria incidenza sul Pil di ben 12 punti percentuali (7 punti per la primaria).

Negli anni duemila, invece, la spesa pubblica primaria dell'intera amministrazione pubblica è cresciuta ad un ritmo medio annuo di poco inferiore al 4 per cento, con la componente statale ancora più dinamica (circa il 6 per cento all'anno). Ciò è intervenuto, come già segnalato, in un periodo concluso con la prima recessione economica: tra il 2000 e il 2009 il Pil è aumentato meno del 3 per cento, in media annua, in termini nominali. A fine periodo, dunque, l'incidenza della spesa pubblica sul Pil ha superato nuovamente il 52 per cento.

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

Se si osservano i risultati del quadriennio 2010-2013, nei dati cumulati, le spese delle amministrazioni pubbliche al netto degli interessi diminuiscono dell'1,4 per cento; la spesa primaria dello Stato addirittura di quasi il 6 per cento.

Due puntualizzazioni: il 2013 segna una parziale interruzione del percorso di riduzione della spesa, con un rimbalzo che è più accentuato per lo Stato che per la spesa pubblica complessiva. In secondo, luogo, come si preciserà più avanti, il riequilibrio realizzato nel quadriennio è caratterizzato da un crescente sacrificio degli investimenti e delle spese in conto capitale. Una tendenza che accomuna amministrazione centrale ed amministrazioni territoriali.

La portata del contenimento della spesa statale viene colta con più efficacia se si evidenzia la sola spesa finale per prestazione diretta di servizi alla collettività e per la realizzazione di opere pubbliche. A tal fine, i consuntivi vanno considerati al netto dei trasferimenti correnti e in conto capitale destinati agli altri enti della pubblica amministrazione e, in particolare, alle amministrazioni regionali e locali (tavola 2).

Anche al netto di tali componenti, la spesa primaria dello Stato risulta diminuita, rispetto al 2010, di quasi il 6 per cento. Uno sforzo di contenimento di grande rilievo, ma del tutto sbilanciato nella sua composizione interna: ad una riduzione del 3,4 per cento delle spese correnti (al netto degli interessi e dei trasferimenti ad enti pubblici) fa, infatti, riscontro la caduta delle spese in conto capitale che ha raggiunto il 26 per cento. La divaricazione tra spese correnti e in conto capitale si amplia nel consuntivo del 2013, che registra il ritorno alla crescita delle prime (+2,0 per cento) e una pesante ulteriore decelerazione delle seconde (-27,3 per cento).

TAVOLA 2

LA SPESA PRIMARIA DELLO STATO AL NETTO DEI TRASFERIMENTI ALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE. ANNI 2010-2013

Spese	2010	2011 *	2012	2013	2011/10	2012/11	2013/12	var. base 2010	2010	2011	2012	2013
	milioni				*variazioni %*				*composizione % spesa primaria*			
Spese correnti (al netto interessi)	352.516	344.368	336.634	345.186	-2,3	-2,2	2,5	-2,0	92,5	93,3	92,3	93,9
Spese correnti (al netto interessi e trasferimenti enti pubblici)	148.697	146.296	140.738	143.560	-1,6	-3,8	2,0	-3,4	39,0	39,6	38,6	39,0
di cui: Redditi da lavoro dipendente	*92.445*	*90.935*	*90.003*	*90.161*	*-1,6*	*-1,0*	*0,2*	*-2,5*	*24,3*	*24,6*	*24,7*	*24,5*
Consumi intermedi	*20.697*	*21.097*	*17.565*	*17.468*	*1,9*	*-16,7*	*-0,6*	*-15,4*	*5,4*	*5,7*	*4,8*	*4,7*
Contributi alla produzione	*5.735*	*5.226*	*4.940*	*5.331*	*-8,9*	*-5,5*	*7,9*	*-6,4*	*1,5*	*1,4*	*1,4*	*1,4*
Altre spese correnti	*20.803*	*20.692*	*19.931*	*22.216*	*-0,5*	*-3,7*	*11,5*	*7,3*	*5,5*	*5,6*	*5,5*	*6,0*
Altro	*9.017*	*8.346*	*8.299*	*8.384*	*-7,4*	*-0,6*	*1,0*	*-7,0*	*2,4*	*2,3*	*2,3*	*2,3*
Spesa in conto capitale (al netto di trasferimenti enti pubblici)	16.023	16.784	16.207	11.788	4,7	-3,4	-27,3	-26,0	4,2	4,5	4,4	3,2
di cui: Investimenti fissi lordi	*5.125*	*5.085*	*4.869*	*3.890*	*-0,8*	*-4,2*	*-20,1*	*-25,1*	*1,3*	*1,4*	*1,3*	*1,1*
Contributi in conto capitale alle imprese	*9.428*	*9.934*	*9.540*	*7.313*	*5,4*	*-4,0*	*-23,3*	*-21,9*	*2,5*	*2,7*	*2,6*	*2,0*
Altre spese in conto capitale	*1.470*	*1.765*	*1.798*	*585*	*20,1*	*1,9*	*-67,5*	*-45,5*	*0,4*	*0,5*	*0,5*	*0,2*
Spesa totale primaria	381.130	368.987	364.585	367.765	-3,2	-1,2	0,9	-3,5	100,0	100,0	100,0	100,0
Spesa totale al netto di interessi e trasferimenti a enti pubblici	**164.720**	**163.080**	**156.945**	**155.348**	**-1,0**	**-3,8**	**-1,0**	**-5,8**	**43,2**	**44,2**	**43,0**	**42,2**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat.

* La spesa in conto capitale del 2011 è calcolata, per motivi di comparabilità dei risultati, al lordo delle assegnazioni dei diritti d'uso delle frequenze.

UN CONFRONTO TRA PREVISIONI E CONSUNTIVO: IL CONTO DELLO STATO

3. L'interruzione, intervenuta nel 2013, nel percorso di contenimento della spesa statale e, soprattutto, la asimmetria che va accentuandosi tra spesa corrente ed investimenti pubblici suggerisce di procedere ad un confronto tra le proiezioni predisposte in occasione del DEF dell'aprile 2013 e il consuntivo Istat. E ciò per tentare una verifica della rispondenza degli andamenti della spesa statale, nel 2013, agli indirizzi programmatici e dell'efficacia degli strumenti allo scopo impiegati.

Si tratta di confronti che possono essere condotti solo entro gli schemi definitori della contabilità nazionale (utilizzando, quindi, il Conto dello Stato elaborato secondo le regole del SEC). Ma, in ogni caso, nell'illustrazione che segue si è scelto di mantenere un riferimento costante anche al rendiconto finanziario dello Stato che, pur essendo poco significativo come indicatore delle tendenze dei saldi di finanza pubblica, resta la base di riscontro più adatta per misurare l'efficacia degli strumenti utilizzati per il controllo dei flussi di spesa.

TAVOLA 3

CONTO DELLO STATO 2011-2013: CONFRONTO TRA PREVISIONI E CONSUNTIVO

SPESE	DEF			ISTAT			DIFFERENZE					
	aprile 2013			marzo 2013			Istat/Def		DEF		Istat	
	(milioni)						(milioni)	(%)	(milioni)	%	(milioni)	%
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2013		2013/2012			
Redditi da lavoro dipendente	91.520	89.566	88.237	90.935	90.003	90.161	1.924	2,2	-1.329	-1,5	158	0,2
Consumi intermedi	21.647	18.757	17.053	21.097	17.565	17.468	415	2,4	-1.704	-9,1	-97	-0,6
Prestazioni sociali	3.682	3.600	3.730	3.682	3.653	3.835	105	2,8	130	3,6	182	5,0
Trasferimenti ad enti pubblici	*197.571*	*194.601*	*189.549*	*198.072*	*195.896*	*201.626*	*12.077*	*6,4*	*-5.052*	*-2,6*	*5.730*	*2,9*
Altre spese correnti (netto interessi)	29.932	28.416	31.708	30.582	29.517	32.096	388	1,2	3.292	11,6	2.579	8,7
SPESE CORRENTI (netto interessi)	**344.352**	**334.940**	**330.277**	**344.368**	**336.634**	**345.186**	**14.909**	**4,5**	**-4.663**	**-1,4**	**8.552**	**2,5**
Interessi passivi	74.519	82.836	80.570	74.498	82.723	78.312	-2.258	-2,8	-2.266	-2,7	-4.411	-5,3
TOTALE SPESE CORRENTI	**418.871**	**417.776**	**410.847**	**418.866**	**419.357**	**423.498**	**12.651**	**3,1**	**-6.929**	**-1,7**	**4.141**	**1,0**
TOTALE SPESE IN C/CAPITALE	**25.012**	**28.953**	**28.794**	**24.619**	**27.951**	**22.579**	**-6.215**	**-21,6**	**-159**	**-0,5**	**-5.372**	**-19,2**
Investimenti fissi lordi	5.101	5.170	6.359	5.085	4.869	3.890	-2.469	-38,8	1.189	23,0	-979	-20,1
Contributi agli investimenti esterni	11.103	10.481	11.350	11.699	11.338	7.898	-3.452	-30,4	869	8,3	-3.440	-30,3
Contributi agli investimenti ad enti pubblici	*11.775*	*13.070*	*10.551*	*11.662*	*11.744*	*10.791*	*240*	*2,3*	*-2.519*	*-19,3*	*-953*	*-8,1*
Altri trasferimenti in c/capitale	-2.967	232	534	-3.827	0	0	-534	-100,0	302	130,2	0	
TOTALE SPESE FINALI (netto interessi)	**369.364**	**363.893**	**359.071**	**368.987**	**364.585**	**367.765**	**8.694**	**2,4**	**-4.822**	**-1,3**	**3.180**	**0,9**
TOTALE SPESE FINALI	**443.883**	**446.729**	**439.641**	**443.485**	**447.308**	**446.077**	**6.436**	**1,5**	**-7.088**	**-1,6**	**-1.231**	**-0,3**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2013 e consuntivo Istat.

Nel Conto dello Stato, il confronto tra il consuntivo e le proiezioni predisposte in occasione del DEF 2013 evidenzia un'inversione di segno nell'andamento delle spese correnti al netto degli interessi: si prevedeva una flessione dell'1,4 per cento, mentre il risultato indica per il 2013 un aumento del 2,5 per cento. Si tratta di circa 15 miliardi in più di spesa corrente primaria, solo in parte compensata da una minore spesa per interessi che, sempre rispetto alle proiezioni dell'aprile 2013, ha superato i due miliardi (tavola 3).

Si può rilevare come l'intero contributo in termini di contenimento delle spese sia da imputare al crollo della spesa in conto capitale, che evidenzia una marcata deviazione dal profilo indicato nel DEF 2013, che rifletteva una stima degli effetti di sostegno assegnati ai più recenti provvedimenti. Così, a fronte di un incremento degli investimenti fissi lordi previsti superiore al 23 per cento si verifica, a consuntivo, una flessione del 20 per cento; mentre ancora maggiore (30 per cento) è la caduta dei Contributi agli investimenti esterni, per i quali si era previsto, invece, un aumento dell'8 per cento. Tra i fattori alla base dell'andamento sfavorevole, rispetto alle previsioni, della spesa in conto capitale dello Stato nel 2013 vanno segnalate, in particolare, con riguardo agli investimenti fissi lordi le minori erogazioni di somme connesse alla ricostruzione dei territori colpiti dal terremoto in Abruzzo e in Emilia e con riferimento ai contributi agli investimenti la mancata sottoscrizione dei contratti di programma con Anas e Ferrovie dello Stato.

La rilevante portata della flessione di investimenti e spese in conto capitale ha indotto a verificare le cause principali del rallentamento attraverso un esame dei principali capitoli di spesa del bilancio dello Stato, i cui risultati sono illustrati, in modo sintetico, nei paragrafi seguenti.

Per quanto riguarda la spesa corrente primaria, nel capitolo "Una politica per il pubblico impiego" il Rapporto analizza, sia pure con riferimento all'intero comparto delle amministrazioni pubbliche, le tendenze registrate nel 2013 e i fattori principali alla base degli andamenti osservati.

Di seguito, invece, vengono fornite sintetiche informazioni sulla dinamica dei consumi intermedi dello Stato, una voce di spesa di particolare interesse essendo stata, in questi anni, la principale categoria oggetto dei tagli lineari a più riprese applicati al bilancio dello Stato; mentre seguita a costituire un riferimento "privilegiato" anche nel profilo programmatico dei risparmi affidati alla *spending review*.

I CONSUMI INTERMEDI

4. Nel 2013, i consumi intermedi dello Stato, secondo la definizione della contabilità nazionale, segnano ancora una riduzione (-0,6 per cento) rispetto al 2012; un risultato molto distante sia da quello conseguito lo scorso anno (-16,7 per cento) sia dalla previsione che era stata avanzata al momento del DEF di aprile 2013 (-9 per cento).

Il dato di consuntivo conferma, con chiara evidenza, quanto già anticipato nel primo capitolo del rapporto: l'anno passato ha visto interrompersi la tendenza verso un deciso contenimento della spesa pubblica corrente al netto degli interessi; e i consumi intermedi, cioè gli acquisti di beni e servizi, non si sottraggono a tale valutazione.

Ma l'analisi dei fattori che hanno determinato questo minor rigore nel controllo della spesa richiede qualche puntualizzazione, poiché – come si è più volte illustrato nei precedenti Rapporti – la voce "Consumi intermedi dello Stato" è costruita, nella contabilità nazionale, secondo regole che possono indurre a valutazioni imprecise sulle ragioni alla base dell'andamento annuale. Basti, in proposito, ricordare che la relativamente modesta dimensione di tale categoria di spesa (meno di 20 miliardi) è, a sua volta, composta solo per poco più della metà dalle risultanze del bilancio dello Stato e, per il resto, da "correzioni di contabilità nazionale", che nella sostanza possono anche ribaltare gli andamenti osservati in sede di rendiconto finanziario.

L'osservazione non è priva di rilievo, se si tiene conto del fatto che una delle finalità principali del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica è di tentare di misurare il grado di efficacia degli strumenti di intervento con impatto sul 2013, i quali, nella loro attuazione amministrativa, non possono che applicarsi al bilancio finanziario dello Stato.

Anche con riguardo al 2013, infatti, hanno operato provvedimenti che, attraverso tagli lineari ed accantonamenti, avrebbero dovuto produrre un'importante ulteriore flessione della spesa finale.

E', pertanto, opportuno analizzare i risultati del rendiconto dello Stato in termini finanziari e di integrare solo successivamente le indicazioni che provengono dal raccordo con la contabilità nazionale, nel quale pesano notevolmente voci di spesa non classificate nel bilancio dello stato tra i consumi intermedi (come le attrezzature militari, i servizi di intermediazione finanziaria ecc.).

Consumi intermedi	milioni di euro				variazioni %			composizione %			
	2010	2011	2012	2013	2011/10	2012/11	2013/12	2010	2011	2012	2013
rendiconto dello Stato	9.800	10.969	10.527	12.183	11,9	-4,0	15,7	47,3	52,0	59,9	69,7
correzioni di contabilità nazionale	10.897	10.128	7.038	5.285	-7,1	-30,5	-24,9	52,7	48,0	40,1	30,3
conto economico dello Stato	20.697	21.097	17.565	17.468	1,9	-16,7	-0,6	100,0	100,0	100,0	100,0

Nel prospetto sono poste a confronto le risultanze del rendiconto dello Stato, come parificato dalla Corte dei conti, e il conto dello Stato, come elaborato dall'Istat. La registrazione per competenza economica dei consumi intermedi (secondo il SEC'95) è approssimata al meglio dagli impegni di bilancio, che identificano il momento del perfezionamento di un contratto di fornitura dei beni e servizi, con il conseguente obbligo di pagamento da parte dell'amministrazione (non necessariamente regolato nello stesso esercizio finanziario). Le due componenti mostrano anche nel 2013 andamenti divergenti. Mentre, infatti, gli impegni di spesa per consumi intermedi – come rappresentati nel rendiconto dello Stato – segnano un aumento di quasi il 16 per cento, che fa seguito a un andamento oscillante del biennio precedente, l'insieme delle voci che integrano le correzioni di contabilità nazionale concorrono, con una flessione di circa il 25 per cento rispetto al 2012, a bilanciare l'andamento complessivo della spesa che, come già ricordato, indica un risultato in lieve riduzione (-0,6 per cento) rispetto all'anno precedente.

Ma, proprio con riguardo al 2013, anche la consueta analisi separata dei risultati di bilancio e di quelli delle poste correttive di contabilità nazionale non è sufficiente a chiarire quale sia stato, nella sostanza, l'esito dei provvedimenti intesi a ridurre ancora i livelli della spesa per acquisti di beni e servizi delle amministrazioni statali.

Si è, infatti, verificata nel 2013 una modifica negli assetti istituzionali che comporta rilevanti effetti sui livelli di spesa imputabili al bilancio, ma alterando il confronto con gli anni precedenti se non si procede a rendere omogenee le serie storiche.

Si tratta, in particolare, degli effetti dell'accorpamento dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, come previsto dall'articolo 23*quater* del decreto-legge n. 95 del 2012, che ha comportato l'inclusione nel bilancio dello Stato, sia in uscita che in entrata, delle poste relative giochi, scommesse e lotterie, fino al 2012 gestite nel bilancio dei Monopoli, ente non compreso nella lista delle pubbliche amministrazioni.

TAVOLA 4

I CONSUMI INTERMEDI NEL BILANCIO DELLO STATO: IMPEGNI DI SPESA PER TIPOLOGIA

TIPOLOGIE	2010	2011	2012	2013	2011/10	2012/11	2013/12	2010	2011	2012	2013	*di cui: debiti pregressi*		
	milioni				*variazioni %*			*composizione %*				*2011*	*2012*	*2013*
Beni di consumo	1.332	957	1.982	1.052	-28,2	107,2	-46,9	13,6	8,7	18,8	8,6	*130*	*878*	*20*
Pubblicazioni periodiche	19	20	18	15	9,3	-12,8	-13,5	0,2	0,2	0,2	0,1	-	-	*0*
Armi e materiale bellico per usi militari	448	214	224	192	-52,2	4,9	-14,3	4,6	2,0	2,1	1,6	-	-	-
Noleggi, locazioni e leasing operativo	1.045	781	944	799	-25,2	20,9	-15,4	10,7	7,1	9,0	6,6	*7*	*120*	*7*
Manutenzione ordinaria e riparazioni	1.421	1.294	1.296	1.209	-9,0	0,2	-6,8	14,5	11,8	12,3	9,9	*57*	-	*27*
Utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia	551	580	888	905	5,2	53,2	1,9	5,6	5,3	8,4	7,4	*36*	-	*124*
Spese postali e valori bollati	32	34	43	74	4,6	25,8	73,7	0,3	0,3	0,4	0,6	-	-	*30*
Corsi di formazione	223	176	155	161	-21,4	-11,6	3,7	2,3	1,6	1,5	1,3	*0*	-	*0*
Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	69	197	94	57	187,5	-52,4	-38,7	0,7	1,8	0,9	0,5	*103*	-	*0*
Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre, pubblicità	91	53	48	40	-41,6	-8,9	-17,2	0,9	0,5	0,5	0,3	-	-	*0*
Commissioni, comitati, consigli	329	271	311	140	-17,7	14,6	-54,8	3,4	2,5	3,0	1,2	-	-	*0*
Compensi per incarichi continuativi	172	167	154	160	-2,9	-8,0	4,3	1,8	1,5	1,5	1,3	*0*	-	*0*
Studi, consulenze, indagini	118	105	79	76	-10,7	-24,7	-4,0	1,2	1,0	0,8	0,6	-	-	*0*
Aggi di riscossione	504	558	518	3.079	10,6	-7,1	494,3	5,1	5,1	4,9	25,3	-	-	-
Commissioni su titoli	759	641	674	766	-15,6	5,2	13,6	7,7	5,8	6,4	6,3	-	-	-
Indennità di missione e rimborsi spese viaggi	387	349	320	287	-9,7	-8,3	-10,6	3,9	3,2	3,0	2,4	-	-	-
Altri servizi	2.176	4.451	2.657	2.997	104,5	-40,3	12,8	22,2	40,6	25,2	24,6	*1.215*	-	*133*
Canoni FIP	123	121	121	172	-1,5	0,2	41,9	1,3	1,1	1,2	1,4	-	-	-
Fitti figurativi	0	0	0	0	0,1	-100,0		0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-
Totale consumi intermedi	**9.800**	**10.969**	**10.527**	**12.183**	**11,9**	**-4,0**	**15,7**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	***1.548***	***997***	***342***
Aggi di riscossione				2.566				5,1	5,1	4,9	25,3			
Totale consumi intermedi al netto degli aggi di riscossione	**9.800**	**10.969**	**10.527**	**9.617**	**11,9**	**-4,0**	**-8,6**	**94,9**	**94,9**	**95,1**	**74,7**			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati estratti dal SIRGS-CDC. Dati di preconsuntivo per l'esercizio 2013.

La conseguenza di tale modifica di contabilizzazione è quantitativamente rilevante: risultano, infatti, nel rendiconto 2013, quasi 2,7 miliardi di euro di somme da corrispondere ai concessionari delle lotterie a titolo di aggio e da versare all'entrata per gli aggi ed i compensi trattenuti dai concessionari e dai rivenditori dei giochi (capitoli 3565, 3924 e 3926, registrati nella tabella di spesa del Ministero dell'economia e delle finanze). Si tratta di somme che, in precedenza, non transitavano sul bilancio dello Stato.

Come si può osservare dalla tavola, se si normalizza la serie storica dei risultati di bilancio escludendo dal 2013 gli aggi di riscossione, la spesa per consumi intermedi risulterebbe segnare una riduzione di poco meno del 9 per cento. Un andamento che indicherebbe come, anche nell'anno passato, le misure di controllo degli acquisti abbiano fornito esiti positivi.

Se si guarda, infine, agli andamenti per le diverse tipologie di beni e servizi, si può osservare come gli impegni segnino una generale flessione, nonostante l'integrazione degli stanziamenti destinati a debiti pregressi in applicazione del DL 35 del 2013, art. 5 (circa 342 milioni). Si osserva la continuità dell'andamento discendente

delle spese per pubblicazioni periodiche, per gli accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa, per le spese di rappresentanza, le relazioni pubbliche, i convegni e le mostre, la pubblicità, commissioni comitati e consigli, studi, consulenze e indagini.

In particolare, alla forte riduzione degli acquisti di beni di consumo hanno contribuito minori spese di acquisto di beni impegnate dal Ministero dell'interno e della difesa, con riferimento specifico, tra l'altro, alla manutenzione, acquisto e conservazione di mezzi, e al Ministero dell'economia e delle finanze. Si rilevano, infatti, minori somme destinate al rimborso all'Istituto poligrafico e zecca dello Stato Spa per la produzione e spedizione delle carte valori in formato elettronico e altre forniture, e tra quelle da destinare alle spese di organizzazione e funzionamento. Al contrario il Ministero dell'università e della ricerca scientifica registra un aumento delle spese per il funzionamento delle istituzioni scolastiche.

La rilevata flessione di quasi il 55 per cento delle spese per commissioni, comitati e consigli è sostanzialmente riconducibile allo spostamento dai consumi intermedi alla categoria economica relativa ai trasferimenti correnti alle imprese, per migliore allocazione della spesa, dell'assegnazione di somme (circa 195 milioni) al Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori da parte dal Ministero delle infrastrutture.

Un apprezzabile contributo alla riduzione delle indennità di missione e rimborsi delle spese di viaggio risulta dai dati relativi ai Ministeri dell'interno e della difesa (quasi 36 milioni), non compensato dall'aumento riscontrato sui capitoli del Ministero degli esteri (che, con quasi 15 milioni, praticamente raddoppiano le spese sostenute nel 2012).

Di rilievo, infine, l'incremento riscontrato nelle spese comprese tra gli "altri servizi", tra le quali rilevano quelle imputate al Ministero dell'interno per esigenze connesse ai servizi elettorali e le spese di giustizia e per intercettazione di conversazioni e comunicazioni.

LA SPESA IN CONTO CAPITALE E IL BILANCIO DELLO STATO

5. Come è già stato ricordato, il consuntivo di finanza pubblica reso noto dall'Istat nel marzo scorso conferma un andamento assolutamente critico degli investimenti pubblici e della spesa in conto capitale[1] che, nel complesso, segna una flessione del 12,9 per cento rispetto al 2012, in netto contrasto con le previsioni che, invece, prefiguravano una ripresa di questa categoria di spesa così rilevante per le prospettive della crescita economica.

[1] Il valore della spesa per investimenti risente in maniera significativa dei principi dettati dal Sistema Europeo dei conti (SEC'95) in relazione agli aggregati riferiti agli investimenti da considerare all'interno dei conti di contabilità nazionale. Va infatti tenuto conto che una significativa parte della spesa, che in termini finanziari è in conto capitale, non è considerata come investimento in beni durevoli, bensì inclusa nei costi per beni e servizi dell'esercizio nel quale il bene entra nella disponibilità dell'amministrazione. Si tratta della spesa per ricerca e sviluppo e della spesa per armamenti che, in termini di stanziamenti definitivi, nel bilancio dello Stato 2013 hanno rappresentato complessivamente poco più del 6 per cento del totale della spesa in conto capitale, ma, rispettivamente, più del 12 per cento della categoria Contributi agli investimenti delle AAPP (Cap. 7236 Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca) e più del 48 per cento della categoria Investimenti fissi lordi (Cap. 7120 Spese per costruzione e acquisizione impianti e sistemi per la difesa nazionale). Va, altresì , rilevato che con l'adozione del regolamento 549/2013 relativo al Sistema Europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione europea (SEC2010), a decorrere dal 2014, entrambe le suddette tipologie di spesa saranno classificate come spese di investimento.

Più precisamente, il quadro programmatico presentato nel DEF 2013 prospettava, nel Conto delle Amministrazioni pubbliche, un aumento della spesa in conto capitale complessiva da 47,8 a 55,3 miliardi, grazie all'incremento dei contributi in conto capitale, pur in presenza di una riduzione degli investimenti fissi lordi del 3,3 per cento. Il dato di consuntivo Istat da un lato rettifica in miglioramento il livello della spesa per il 2012, portandola a 48,7 miliardi, e dall'altro quantifica la spesa 2013 in 42,5 miliardi, in diminuzione per più di 6 miliardi, a causa, soprattutto, di una caduta netta dei contributi agli investimenti, ma anche di un decremento molto più significativo degli investimenti fissi lordi (-9,2 per cento) rispetto a quanto previsto nel DEF, confermando un percorso di impoverimento patrimoniale costante per le amministrazioni pubbliche.

Gli investimenti fissi lordi si fermano nel 2013 a poco più di 27 miliardi, mentre, solo due anni prima, sfioravano i 32 miliardi. Le Amministrazioni locali, che all'interno delle pubbliche amministrazioni costituiscono il perimetro ove operano i più stringenti vincoli di finanza pubblica, riducono gli investimenti fissi lordi (-5,6 per cento) in misura relativamente minore rispetto alle Amministrazioni centrali (-20 per cento), ma accentuano in maniera molto significativa il loro *trend* che nel 2012 era solo leggermente discendente (-1,5 per cento). A ciò non è estranea la parziale inefficacia delle misure contenute nel DL 35/2013 di sblocco dei pagamenti della PA, cui la Nota di aggiornamento al DEF connetteva un aumento di spesa di oltre 4 miliardi rispetto al 2012.

TAVOLA 5

INVESTIMENTI FISSI LORDI PER SOTTOSETTORI

	importi in milioni di euro				in % del Pil			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Amministrazioni centrali	8.581	9.223	7.803	6.210	0,55	0,58	0,50	0,40
Amministrazioni Locali	24.561	22.481	22.150	20.912	1,58	1,42	1,41	1,34
Enti di previdenza	282	281	-21	44	0,02	0,02	0,00	0,00
Totale PA	33.424	31.985	29.932	27.166	2,15	2,02	1,91	1,74

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat.

6. All'andamento così fortemente discendente degli investimenti fissi delle Amministrazioni centrali ha contribuito largamente il bilancio dello Stato.

Il conto economico dello Stato predisposto in occasione del DEF 2013 (tavola 3) prevedeva una spesa in conto capitale di 28,8 miliardi, in leggero decremento complessivo rispetto al 2012 (0,5 per cento), risultante dalla forte riduzione dei contributi ad investimenti di enti pubblici (19,2 per cento), in parte compensata dall'incremento degli investimenti fissi lordi (23 per cento) e dei contributi agli investimenti esterni (8,2 per cento).

Il consuntivo presenta un quadro diverso e decisamente peggiore: in valore assoluto, la spesa in conto capitale 2013 supera di poco i 22,5 miliardi e presenta un decremento del 19,2 per cento rispetto al valore 2012, rideterminato da Istat in 27,9 miliardi. Gli investimenti fissi lordi, invece dell'incremento previsto, mostrano una riduzione di 980 milioni: rispetto alla previsione DEF, la riduzione è di circa 2,5

miliardi, pari al 38,8 per cento[2]. I contributi agli investimenti diminuiscono anch'essi in misura molto elevata: del 30,7 i contributi agli investimenti esterni e del 9,4 per cento quelli ad enti pubblici. Si tratta di esiti connessi, in particolare, ai minori esborsi alle società Ferrovie dello Stato e Anas, a causa della mancata sottoscrizione dei relativi contratti di programma, ed alle minori risorse destinate alle Regioni e Province autonome, alle quali non sono stati erogati 1,4 miliardi di euro per pagamento debiti arretrati e che hanno utilizzato solo in minima parte le assegnazioni per la realizzazione di interventi ricompresi nelle intese istituzionali di programma.

Va osservato, in via generale, che gli investimenti fissi lordi costituiscono la misura dell'investimento pubblico rilevata nella quantificazione del Pil, e rappresentano una grandezza aggregata, all'interno della quale non viene isolato il valore né del deprezzamento né dell'obsolescenza dello *stock* del capitale esistente. La quantificazione del reale apporto dei beni incrementali alla crescita economica di lungo periodo (cioè del Pil potenziale) dovrebbe poter misurare la variazione degli investimenti netti, depurando i valori lordi dal deprezzamento.

Nel Conto economico delle risorse e degli impieghi degli anni 2008-2012 esposto dall'Istat nell'Annuario statistico del dicembre 2013, è rilevata una riduzione degli investimenti fissi netti da 76 a 3,8 miliardi, con un crollo, nel solo 2012, dell'86,8 per cento rispetto al 2011, mentre gli ammortamenti, che rappresentano il consumo di capitale fisso per usura fisica ed obsolescenza, nel 2012 aumentano dell'1,6 per cento passando da 276,7 a 281,1 miliardi. Fondamentale è la considerazione delle ricadute sul sistema economico e produttivo che tali variazioni possono comportare nel lungo periodo, considerato che gli ammortamenti, a parità di condizioni, segnalano la perdita di capacità produttiva del sistema Paese mentre gli investimenti fissi netti, cioè i nuovi investimenti, consentono di mantenere invariato lo *stock* di capitale fisso.

La rilevante portata della flessione di investimenti e spese in conto capitale ha indotto a verificare le cause del rallentamento anche attraverso un esame dei principali capitoli del bilancio dello Stato (si veda il Riquadro "*Spesa in conto capitale dello Stato e flessibilità di bilancio*").

SPESA IN CONTO CAPITALE DELLO STATO E FLESSIBILITÀ DI BILANCIO

La spesa in conto capitale iscritta nel bilancio dello Stato costituisce una percentuale non particolarmente elevata della complessiva spesa finale. Nel 2013 gli stanziamenti definitivi in c/capitale (circa 71 miliardi) sfiorano il 12 per cento dei 600 miliardi di spesa finale, peraltro in forza di un significativo incremento rispetto al 2012 (la cui percentuale non raggiungeva il 9 per cento) dovuto allo stanziamento di più di 16 miliardi, avvenuto in corso d'esercizio, per fare fronte al pagamento dei debiti della PA, ex DL 35/2013. In disparte ogni considerazione circa il forte sbilanciamento della spesa finale sulla spesa corrente, quella in conto capitale rappresenta comunque il perimetro concreto ed essenziale di risorse pubbliche su cui costruire politiche economiche finalizzate allo sviluppo. Si tratta di risorse destinate ad investimenti diretti ed a trasferimenti alle

[2] In linea con la forte riduzione degli investimenti fissi riscontrata nel consolidato nazionale è la situazione dei pagamenti nel bilancio dello Stato riferiti alla categoria economica XXI "Investimenti fissi lordi" nel bilancio dello Stato. A fronte di 11,18 miliardi di disponibilità che avrebbe potuto essere spesa (6,12 miliardi di impegni di competenza più 5,06 miliardi di residui iniziali) i pagamenti totali hanno ammontato a soli 5,77 miliardi (3,18 miliardi di pagamenti di competenza e 2,58 miliardi di pagamenti in conto residui). Va, in più, nuovamente ricordato che, nella riclassificazione delle spese in conto capitale fatta in sede di contabilità nazionale, le spese per armamenti militari, che presentano una buona capacità di pagamento, non sono rilevati, come nel bilancio dello Stato, nella categoria economica XXI bensì nella categoria relativa alla spesa per consumi intermedi.

Pubbliche Amministrazioni e imprese, e rappresentano la congiunzione ineludibile tra programmi credibili e crescita effettiva: diventa, quindi, particolarmente importante che esse possano riscontrarsi in stanziamenti concreti, certi e tracciabili.

Un quadro di risorse stabili ed effettive va collocato all'interno di una programmazione razionale, che risulti da una rigorosa attività di valutazione del fabbisogno infrastrutturale, dalla definizione di una scala di priorità degli investimenti da realizzare e di pianificazione di azioni rapide da intraprendere. Va, al riguardo, dato atto degli importanti sviluppi normativi originati dalla legge di riforma della contabilità pubblica del 2009, dai decreti legislativi n. 228 e n. 229 del 2011[3] , dal Codice degli Appalti e dalla normativa sulla trasparenza (d.lgs. 33/2013), che hanno affrontato proprio l'aspetto della programmazione, valutazione, rappresentazione contabile, semplificazione, accelerazione, trasparenza e tracciabilità della spesa per investimenti. Ma va anche osservato che tali innovazioni producono effetti con grande difficoltà. Ad esempio, il dPCM 3 agosto 2012 in materia di linee guida per la valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche e di pianificazione degli investimenti in opere pubbliche non ha trovato ancora concreta applicazione da parte delle amministrazioni pubbliche; i termini previsti dal d.m. 26 febbraio 2013 del Ministero dell'economia e delle finanze in materia di informatizzazione dei dati anagrafici, finanziari, fisici e procedurali relativi alle opere pubbliche dei Ministeri e di monitoraggio dello stato di attuazione delle stesse, sono stati tutti rinviati dal 2013 al 2014 e 2015 (d.m. 10 agosto 2013)[4] ; l'obbligo di utilizzo della banca dati AVCPass per la verifica telematica dei requisiti di partecipazione alle gare di appalto è stato rinviato da gennaio 2013 a luglio 2014 (art. 9 del DL 150/2013).

In tale contesto, si è inteso verificare se, nel corso della gestione 2013 del bilancio dello Stato, gli stanziamenti di spesa in conto capitale siano stati sostanzialmente conservati, in modo da consentire la realizzazione dei programmi, ovvero siano stati indirizzati a fronteggiare sopravvenute esigenze di flessibilità o crisi di liquidità.

A quest'ultimo proposito va, peraltro, evidenziato che i vincoli alla flessibilità della spesa in conto capitale previsti dalla legge di contabilità pubblica, in forza dei quali è precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti (artt. 23, comma 3, e 33, comma 4 legge 196/2009), possono essere derogati ai sensi dell'art. 6, comma 14, del DL 95/2012 che consente variazioni compensative di cassa tra "tutti" i capitoli, ove questo si riveli necessario al fine di predisporre i pagamenti previsti nel piano finanziario pluriennale dirigenziale: è stata, dunque, prevista la possibilità (seppure entro il limite del triennio 2012-2014) che, attraverso un semplice decreto del ministro competente, stanziamenti di conto capitale, oltre che essere utilizzati per diversa spesa di investimento, siano destinati a finanziare anche spesa corrente.

Sono stati presi in esame gli aggregati di risorse (capitoli di spesa) più significativi sia per entità di stanziamento iniziale che per tipologia di spesa finanziata, e con riguardo a questi, sono state evidenziate le principali variazioni all'interno della spesa in conto capitale e tra spesa in conto capitale e spesa corrente, la sopravvenienza e quantificazione di tagli o di incrementi di risorse, la dinamica dei più significativi capitoli-fondo.

La spesa in conto capitale analizzata è riferibile alle categorie economiche 21 "Investimenti fissi lordi", 22 "Contributi agli investimenti alle AP", 23 "Contributi agli investimenti alle imprese", 26 "Altri trasferimenti in conto capitale", all'interno delle quali sono stati selezionati diciotto capitoli (di cui cinque capitoli-fondo[5]). L'analisi non considera le allocazioni all'interno delle categorie 24 "Contributi agli investimenti alle istituzioni private sociali" e 25 "Contributi agli investimenti verso l'estero" perché di entità non significativa. Inoltre, esclusa dall'analisi perché non direttamente finalizzata all'incremento del capitale fisso è la spesa riferibile alla categoria 31 relativa all'acquisizione di attività finanziarie. Va però osservato che in corso di gestione, la spesa allocata nella categoria 31 è stata oggetto di interventi finanziari particolarmente

[3] Del contenuto dei due decreti legislativi si è dato ampiamente conto nel Cap. 7 del Rapporto 2013 sul coordinamento di finanza pubblica – Maggio 2013 – Corte dei conti.

[4] Con Circolare RGS 8 aprile 2014, n. 14 sono state date indicazioni per il monitoraggio delle opere pubbliche, ai sensi del d.lgs. 229/2011

[5] I capitoli-fondo vengono previsti solo in termini di stanziamento iniziale in quanto sono destinati, nel corso della gestione, ad essere riversati interamente su capitoli operativi.

importanti, pur se in gran parte straordinari, che hanno comportato un incremento, in termini di stanziamento definitivo, di 24 miliardi.

Si tratta di risorse per la partecipazione a banche, fondi, e organismi internazionali (capitolo 7175) e di risorse previste dal DL 35/2013, per assicurare agli enti territoriali la liquidità necessaria per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili (capitolo 7398). Il capitolo 7398 è stato istituito nel corso del 2013 ed è stato interessato da diversi provvedimenti amministrativi di variazione, il più importante dei quali a seguito della modifica al dl 35/2013 apportata dal DL 102/2013, che ha complessivamente rideterminato la dotazione finale per l'anno 2013 in oltre 16,7 miliardi, integralmente impegnati e pagati per 14,4 miliardi. Le tre Sezioni costituenti il fondo corrispondono a tre diversi piani gestionali sui quali è transitata la spesa destinata al pagamento dei debiti degli enti locali, delle Regioni e degli enti del SSN. Gli enti locali hanno avuto uno stanziamento definitivo di 3,6 miliardi, integralmente impegnato e pagato; le Regioni hanno avuto uno stanziamento definitivo di 5,6 miliardi, integralmente impegnato e pagato per 4,1 miliardi; gli enti del SSN hanno avuto uno stanziamento definitivo di 7,5 miliardi, integralmente impegnato e pagato per 6,7 miliardi.

Classificata nell'ambito di questa categoria economica è anche la spesa destinata alla contribuzione per la sottoscrizione al capitale del Meccanismo Europeo di Stabilità (capitolo 7605), per un importo di 5,7 miliardi disposto con il relativo provvedimento di variazione nel corso del 2013.

Da quanto sopra emerge che le categorie considerate costituiscono il 93,6 per cento degli stanziamenti iniziali della spesa in c/capitale, ma il 61 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza, mentre i diciotto capitoli ne rappresentano circa il 70 per cento.

Al netto della spesa imputabile alle categorie economiche escluse, la spesa qui considerata rappresenta circa il 75 per cento della spesa in conto capitale, in termini di stanziamenti iniziali. La percentuale scende al 70 per cento, se si considerano le previsioni di cassa. Una delle ragioni del disallineamento con le disponibilità di cassa, risiede nel fatto che, in presenza di risorse che finanziano attività che (non del tutto fisiologicamente) si realizzano in ritardo o in tempi molto lunghi (es. per contratti di programma), l'amministrazione non sempre provvede a dotare gli stanziamenti di competenza delle corrispondenti disponibilità di cassa, utilizzando queste ultime per altre finalità. La percentuale dei pagamenti di competenza è pari al 57,9 per cento dell'impegno, sempre con riferimento alla spesa qui considerata ed esclusi i cinque capitoli fondo, non interessati dalla fase dell'impegno e del pagamento. Se, invece, l'incidenza si misura sul totale della spesa in conto capitale, la percentuale dei pagamenti di competenza riferiti ai capitoli considerati rappresenta il 26,6 per cento.

La scomposizione della spesa in conto capitale 2013 per categorie economiche, distinguendo quelle qui analizzate dal totale, risulta dal seguente prospetto:

(importi in milioni)

Categoria di spesa	previsioni iniziali competenza	stanziamenti definitivi competenza	autorizzazioni iniziali di cassa	autorizzazioni definitive di cassa	impegni lordi	pagato su competenza	pagato su residui	pagato totale
Investimenti fissi lordi	5.266,57	6.551,42	6.131,42	7.246,45	6.541,03	3.180,46	2.582,17	5.762,63
Contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche	10.830,99	13.872,52	11.438,90	15.898,79	13.861,63	11.396,95	2.991,15	14.388,10
Contributi agli investimenti alle imprese	10.573,52	11.216,79	11.659,69	12.119,20	11.147,55	6.983,23	2.767,44	9.750,67
Contributi agli investimenti a famiglie i istituzioni sociali private	53,50	53,84	56,65	151,23	53,74	45,49	53,95	99,44
Contributi agli investimenti a estero	395,56	770,45	404,96	779,39	769,10	757,00	6,38	763,38
Altri trasferimenti in c/capitale	14.267,22	11.850,89	14.747,12	11.403,73	11.838,18	3.602,47	1.397,09	4.999,56
Acquisizioni di attività finanziarie	2.338,74	26.964,05	2.493,74	27.347,05	26.963,60	24.597,71	451,08	25.048,79
Spese in c/capitale	***43.726,10***	***71.279,96***	***46.932,48***	***74.945,84***	***71.174,83***	***50.563,31***	***10.249,27***	***60.812,58***
Tot. categorie considerate (cat. XXI;XXII;XXIII;XXVI)	**40.938,30**	**43.491,62**	**43.977,13**	**46.668,17**	**43.388,38**	**25.163,10**	**9.737,86**	**34.900,97**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Dall'analisi fatta derivano le seguenti considerazioni:
- i capitoli costituiti da risorse destinate ad investimenti in ambito prevalentemente militare sono quelli che più degli altri mantengono integro lo stanziamento iniziale di competenza anche in termini definitivi, implementano in corso di gestione quello di cassa e presentano un'elevata capacità di pagamento, anche in termini di competenza: può, quindi, sostenersi che la spesa per investimenti in ambito militare è quella con caratteristiche di maggiore certezza.
- le realizzazioni più basse si riscontrano nelle grandi opere. Simbolico è il capitolo che finanzia le grandi infrastrutture (7060) che presenta pagamenti sulla competenza inferiori al 40 per cento degli impegni ed una complessiva capacità di pagamento del 33 per cento rispetto alle disponibilità di spesa. La categoria economica di riferimento (26 "Altri trasferimenti in conto capitale") presenta la capacità di pagamento più bassa e la maggiore reiscrizione in bilancio di somme andate in perenzione (1,41 miliardi).
- il settore operativo (escludendo, quindi, i fondi) che ha ricevuto la dotazione iniziale minore è il trasporto rapido di massa e le infrastrutture portuali, mentre, in termini di stanziamenti definitivi, è quello che sostiene l'autotrasporto. Al contrario, il settore destinatario delle risorse più ingenti è quello militare, seguito da quello relativo al finanziamento della rete ferroviaria infrastrutturale. Le ingenti risorse destinate al Gruppo ferrovie dello Stato e, nelle specifico a RFI spa (Rete ferroviaria Italiana), possono porre un problema di controllo della destinazione effettiva delle risorse e di necessità di separazione contabile, non solo con finalità di trasparenza ma anche per escludere il sostegno a settori che operano in regime di concorrenza (ad esempio, l'Alta Velocità) che profilerebbe un illegittimo aiuto di Stato.
- nel corso della gestione, stanziamenti iniziali per circa un miliardo sono stati trasferiti da capitoli di conto capitale prevalentemente del Ministero Infrastrutture e trasporti, a capitoli di parte corrente. Posta la legittimità dell'operazione, e riconosciuta la necessità che impegni di spesa volti a far fronte al pagamento di debiti commerciali non risultino sprovvisti della relativa cassa, si richiama qui quanto al riguardo già osservato dalla Corte dei conti[6] , circa gli effetti di sostanziale indebolimento sia dei principi di non dequalificazione della spesa in conto capitale, che della controllabilità dei circuiti che la spesa segue in forza di semplici atti interni alle singole amministrazioni, con implicazioni importanti anche in termini di certezza ed effettività delle coperture. Inoltre, con specifico riguardo alle modalità di copertura degli oneri di spesa previsti dal d.l. 102/2013, la Corte ha ulteriormente rimarcato[7] l'improprietà dell'utilizzo di riduzioni di spesa in conto capitale per finanziare spesa corrente, disattendendo vincoli specifici operanti sui bilanci pubblici.
- il capitolo che ha subito i maggiori trasferimenti verso spesa corrente, in termini relativi (più del 95 per cento dello stanziamento iniziale), è quello destinato al sostegno dell'autotrasporto.
- i capitoli relativi a contributi in conto impianti sono quelli che subiscono, in valore assoluto, le decurtazioni maggiori. Gli sfasamenti temporali nella sottoscrizione dei Contratti di programma, parte investimenti, e le lungaggini procedurali determinano un'eccessiva permanenza in bilancio di stanziamenti di risorse che soltanto in minima parte vengono utilizzate in conto competenza, determinando irrigidimento di risorse e incremento continuo ed abnorme della massa dei residui., Sono situazioni di questo tipo che verosimilmente hanno determinato la scelta normativa di consentire lo spostamento dei correlati stanziamenti di cassa, seppure in via derogatoria, destinandoli ad altre finalità, anche di parte corrente in funzione del rispetto del cronoprogramma dei pagamenti.

[6] Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2012. Delibera 1/2013 del 23 marzo 2013 - Sezioni Riunite della Corte dei conti.
[7] Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2013. Delibera 1/2014 del 18 febbraio 2014 - Sezioni Riunite della Corte dei conti.

IL SOSTEGNO DEGLI INVESTIMENTI E LA RIPROGRAMMAZIONE DEL COFINANZIAMENTO NAZIONALE

7. La scarsità di risorse disponibili e l'urgenza di sostenere efficacemente settori in crisi, con misure di impatto più immediato su sviluppo e crescita, hanno determinato effetti rilevanti sulla politica degli investimenti adottata nel 2013, maggiormente ispirata a criteri di rapido avvio, di elevata capacità di assorbimento di spesa, di bassa intermediazione burocratica. La spesa non appare più privilegiare genericamente grandi opere e infrastrutture, ma la continuità dei cantieri e il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio dei lavori di opere specifiche e prioritarie: il mancato rispetto delle finalità previste entro un termine, prestabilito e relativamente breve, è sanzionato con la revoca delle risorse. In parallelo, si favoriscono programmi mirati a sostenere le economie locali e interventi in settori di maggiore impatto sociale (urbanistica, strade, scuole), ove possibile privilegiando procedure più rapide e snelle. Ed anche i contratti di partenariato pubblico-privato sempre più prediligono opere di importo unitario non elevato.

Nel 2013 è stato istituito un Fondo di 2.069 milioni di euro (per il quadriennio 2013-2017) per consentire la continuità dei cantieri in corso o per l'avvio di nuovi lavori, c.d. sblocca cantieri, finalizzato a finanziare interventi di varia natura e opere specifiche (art. 18, comma 1, del DL 69/2013). Con Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 17 luglio 2013, pubblicato sulla GU 14 febbraio 2014, sono stati individuati i criteri di riparto delle risorse allocate sul Fondo per la continuità dei cantieri e gli interventi specifici finanziabili, anche nell'ambito dei programma di interventi di RFI e ANAS (finanziamento di un programma degli interventi di manutenzione straordinaria di ponti, viadotti e gallerie per cui è stata stanziata e impegnata la somma di 13 milioni, e finanziamento della gestione delle tratte autostradali A24A25 "Strada dei Parchi" per cui è stata stanziata la somma di 82,2 milioni) Nel medesimo decreto è indicata la cadenza temporale da rispettare, onde evitare la revoca dei finanziamenti stessi.

A valere sullo stesso Fondo, un importo di 100 milioni di euro è destinato al Programma "6.000 campanili" per interventi nei comuni sotto i 5.000 abitanti coinvolgendo il tessuto delle piccole e medie imprese. Con decreto del MIT del 30 agosto 2013 è stata approvata la Convenzione tra Ministero e Anci con la quale sono stati disciplinati i criteri per l'accesso e l'utilizzo delle risorse. Un primo elenco di 115 progetti risultati ammissibili al finanziamento è stato approvato con d.m. 470 del 27 dicembre 2013 i cui disciplinari sono in corso di approvazione. Con la legge di stabilità 2014, sono stati assegnati ulteriori 50 milioni al Programma, in forza dei quali è stato predisposto un secondo elenco di 59 interventi. Inoltre, il Programma è anche destinatario di risorse derivanti dalla riprogrammazione del cofinanziamento nazionale dei progetti finanziati con i Fondi FESR, come specificato più avanti.

Sempre nel 2013 è stato previsto un investimento straordinario di edilizia scolastica, finanziato dall'INAIL fino a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014-2016, nell'ambito degli investimenti immobiliari previsti dal piano di impiego di propri fondi (art. 18, comma 8 e ss. del DL 69/2013). Il recente DL 66/2014 ha inoltre previsto l'esclusione dai limiti previsti dal Patto di stabilità interno della spesa, entro il limite di 122 milioni per ciascuno degli anni 2014 e 2015, che i Comuni destinano ad

interventi di edilizia scolastica. Il medesimo articolo ha previsto anche un ulteriore finanziamento di 300 milioni degli interventi in materia di edilizia scolastica, a valere sulle assegnazioni relative al periodo di programmazione 2014-2020 del Fondo di sviluppo e coesione, previa verifica dell'utilizzo delle risorse a tal fine assegnate relativamente al periodo 2007-2013 e di quelle destinate dal Ministero delle infrastrutture e trasporti ai programmi stralcio per la messa in sicurezza degli edifici scolastici.

Tra le diverse misure adottate nel 2013 a sostegno degli investimenti va rilevata (art. 19 DL 69/2013) la riduzione a 200 milioni del valore delle nuove opere infrastrutturali di rilevanza strategica da realizzarsi con contratti di partenariato pubblico-privato (la cui progettazione definitiva sia approvata entro il 31 dicembre 2016, per i quali non sono previsti contributi pubblici a fondo perduto ed è accertata la non sostenibilità del piano economico-finanziario), quale requisito per il riconoscimento da parte del titolare del contratto di un credito di imposta a valere sull'IRES e sull'IRAP generate in relazione alla costruzione e gestione dell'opera. Si tratta di una delle misure pensate per attrarre capitali privati nella realizzazione delle infrastrutture pubbliche, incentivando tale forma di finanziamento.

L'esigenza di fare fronte alla scarsità di risorse pubbliche attraverso incentivi a favore degli investimenti privati è sottolineata in tutti gli ultimi provvedimenti di programmazione economica. Il recente Programma nazionale di riforme (PNR) 2014 suggerisce di aumentare il valore dei singoli bandi di gara, incentrandoli su pacchetti di progetti e non su singole opere, di accentrare le gare, di creare uno standard unificato per i bandi, le procedure e i contratti. Al fine di garantire il *closing* finanziario, prospetta l'idea di costituire un fondo *equity* (fondo nazionale di risorse destinate alla progettazione di opere in PPP) e di "rafforzare una qualificata e flessibile struttura centrale di selezione delle opere idonee all'attrazione di capitali privati e di supporto alle stazioni appaltanti".

Si tratta di invertire la tendenza sempre più evidente di uno scarsissimo *appeal* del PPP nei confronti dell'investitore privato. Se nel 2011 l'ammontare finanziario relativo ai bandi gara per opere pubbliche che prevedevano il PPP era pari a circa 13.101 milioni di euro, nel 2013 è stato pari a 5.154 (7.784 nel 2012) a fronte di un numero stabile di bandi emessi (nel 2011 per un totale di 2.813, nel 2012 pari a 3.051, nel 2013 2.901). A dimostrare il crollo della domanda di opere di importo unitario elevato, basta il dato degli importi delle aggiudicazioni delle gare, a fronte di un numero delle gare aggiudicate che rimane quasi stabile: rispetto agli 8.431 milioni di euro del 2011 relativo ad aggiudicazioni di gare per operazioni di PPP il crollo graduale nel 2012 (6.312 milioni) anticipa quello più rilevante del 2013 (pari a 3.197 milioni di euro).

8. La necessità di evitare dispersione di risorse e di assicurare tempestività agli interventi a sostegno della crescita, ha portato anche ad elevare ad ordinario il reperimento di risorse tramite la revoca di precedenti destinazioni improduttive e attraverso la riprogrammazione dei programmi finalizzata alla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei programmi finanziati con i Fondi strutturali 2007-2013. Lo strumento delle revoche (ulteriormente ampliato con la legge di stabilità 2014 che, per l'individuazione delle risorse da revocare, prevede anche l'intervento diretto del CIPE) può, però, doversi misurare con tempi e procedure, oltre che con regole

contabili[8], i cui effetti possono ridimensionare significativamente le attese di nuovi fondi derivanti dalle risorse revocate. Esso può, peraltro, funzionare soltanto se sostenuto da un efficiente controllo delle procedure e monitoraggio fisico delle singole opere ancora non concretamente avviato (v. paragrafo seguente), pur esistendo diversi sistemi di monitoraggio non operanti in maniera integrata né piena, con presumibili ricadute negative in termini di duplicazione di costi e di funzioni[9].

9. La riprogrammazione dell'impegno finanziario dello Stato sui programmi comunitari può generare disponibilità finanziarie anche importanti.

Nel 2013 la riprogrammazione delle risorse ha superato i sette miliardi ed è stata articolata in due fasi. La prima è stata effettuata a giugno 2013, a valle del DL 28 giugno 2013, n. 76, e si è basata sulla riduzione del cofinanziamento nazionale di programmi nazionali, le cui risorse liberate sono state destinate prioritariamente a finanziare l'insieme degli strumenti previsti dal citato DL 76 finalizzati a promuovere l'occupazione giovanile e a contrastare la povertà. Le risorse individuate sono state di circa un miliardo, tratte dalla riduzione del cofinanziamento del Programma Operativo Nazionale (PON) dell'obiettivo "Convergenza" e dalla riprogrammazione delle risorse del Piano azione coesione[10], secondo quanto previsto dagli artt. 1 e 3 del DL 76/2013[11].

La seconda riprogrammazione, più consistente, è stata effettuata a dicembre 2013 ed ha riguardato la somma di 6,2 miliardi, così articolati: 2,2 miliardi da

[8] Ad esempio, in materia di infrastrutturazione portuale, nella disponibilità delle Autorità portuali beneficiarie non è immediatamente entrata la complessiva somma di 111 milioni di euro revocata ai sensi dell'art. 15 del DL 83/2012, essendo in parte afferente a contratti di mutuo *medio tempore* risolti per sopravvenuta decorrenza del periodo di utilizzo. E' stato necessario, pertanto, modificare l'originaria disposizione, contenuta nel decreto 43/2012, con la previsione di assegnare direttamente all'Autorità portuale beneficiaria la quota-parte delle risorse finanziarie ancora disponibili iscritte nel bilancio dello Stato, relative ai contratti di mutuo risolti; il relativo provvedimento risulta di recente sottoscritto dai Ministri competenti. Ed anche la somma di 34 milioni revocata dalla disponibilità del Piano nazionale di sicurezza stradale (art. 20, comma 1, DL 69/2013) è in gran parte (16,5 milioni) non più utilizzabile perché afferente a somme perente, entrate nelle economie di ciascuna annualità del limite di impegno quindicennale.

[9] I sistemi di monitoraggio degli investimenti pubblici più importanti sono costituiti: dal Monitoraggio Opere Pubbliche (MIP) istituito presso il CIPE, dal monitoraggio sulle opere facenti parte del Programma infrastrutture strategiche (PIS) effettuato dalla struttura tecnica all'uopo prevista dall'art.163, comma 3 del Codice degli appalti, dal monitoraggio sulle opere pubbliche di legge obiettivo, effettuato dalla Camera dei deputati in collaborazione con l'AVCP. Nel DEF 2014 – Programma Nazionale di Riforma, parte II – si dà atto anche di un ulteriore progetto di Monitoraggio finanziario delle Grandi Opere Pubbliche (MGO) elaborato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

[10] Com'è noto, il 15 novembre del 2011 d'intesa con la Commissione Europea è stato approvato il Piano azione coesione, con il quale è stata definita un'azione strategica di rilancio del Mezzogiorno. Tale azione è finalizzata alla concentrazione degli investimenti in quattro ambiti prioritari di interesse strategico nazionale (Istruzione, Agenda digitale, Occupazione e Infrastrutture ferroviarie), attingendo ai fondi resi disponibili, attraverso una riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale, nell'ambito dei programmi operativi delle Regioni Convergenza e, in parte, dei programmi delle altre Regioni del Mezzogiorno (Sardegna, Molise e Abruzzo) a rischio disimpegno. Il Piano è attuato attraverso la rimodulazione strategica delle risorse dei singoli programmi operativi, con la riprogrammazione di alcuni programmi regionali maggiormente in ritardo, con spostamento di risorse dei fondi strutturali verso quelli maggiormente performanti, e la riduzione della quota di cofinanziamento nazionale, che viene trasferita al di fuori dei programmi operativi stessi, a favore degli interventi considerati prioritari dal Piano di azione coesione. In accordo con la Commissione , la riprogrammazione delle risorse dei fondi strutturali avviene attraverso una diversa percentuale della quota di cofinanziamento comunitario elevata dall'originario 50 al 75 per cento (limite massimo di partecipazione), con corrispondente riduzione della quota di cofinanziamento nazionale.

[11] Gli artt. 1 e 3 del DL 76, pongono a carico del Fondo di rotazione la parziale copertura delle misure ivi previste, mediante rimodulazione delle risorse del medesimo Fondo già destinate agli interventi del Piano di azione coesione. Con d.m. 48/2013 il finanziamento del Piano di azione coesione da parte del Fondo di rotazione di cui alla legge 183/1987 è stato riprogrammato prevedendo la ripianificazione di 5,58 miliardi, destinati agli interventi e linee di intervento del Piano azione e coesione, secondo il prospetto allegato al d.m., e 322 milioni a favore delle misure previste dagli artt. 1 e 3 del DL 76/2013.

riprogrammazione del Fondo Sviluppo e Coesione; 1,8 miliardi da riprogrammazione del Piano azione coesione; 2,2 miliardi da riprogrammazione dei programmi dei Fondi strutturali 2007-2013.

Tali risorse sono state finalizzate ancora a rinforzare il sostegno dell'occupazione[12] ed il contrasto della povertà[13], ed in più sono state destinate a rafforzare il finanziamento delle misure per lo sviluppo delle economie locali previste dal DL 69/2013. Si tratta: del c.d. "Piano Città", programma gestito dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti avviato nel 2012 (art. 12 del DL 83/2012) avente ad oggetto interventi di riqualificazione urbana da concludersi entro dicembre 2015; del sopra citato programma "6000 campanili" previsto dall'art. 18 del DL 69/2013, per interventi attuabili da Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti entro il 2014; di interventi volti alla valorizzazione della dotazione di beni storici, culturali e ambientali, anche in vista di Expo 2015, attraverso progetti presentati da Comuni tra 5000 e 150.000 abitanti da realizzarsi in un periodo massimo di 15 mesi; degli interventi di riqualificazione, messa in sicurezza ed efficientamento energetico degli edifici scolastici, sempre ai sensi dell'art. 18 del DL 69/2013. A tali interventi sono destinabili fino a 3 miliardi a valere sulle risorse del Piano azione coesione e sulla riprogrammazione dei POR Regioni Campania, Calabria e Sicilia.

La disciplina di bilancio europea e il basso livello di domanda interna non consentono politiche espansive sostenute da ulteriore ricorso al debito o da nuovo inasprimento fiscale, e quindi, la scelta di ridurre il cofinanziamento nazionale di programmi comunitari in ritardo di attuazione, ove è maggiore il rischio di disimpegno automatico delle risorse, per indirizzare le risorse su obiettivi aventi un più alto grado di priorità, può considerarsi una strada obbligata. Peraltro, essa cambia la percentuale di finanziamento a carico dei Fondi strutturali sui programmi prescelti ma non modifica il livello complessivo dei Fondi impiegati. Inoltre, consente di realizzare il duplice obiettivo di elevare le *performance* della spesa nazionale certificata dalle istituzioni comunitarie misurata su un numero di programmi inferiore, e di sottrarre le risorse liberate alla scadenza prevista dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 per l'utilizzo delle risorse, che, secondo la regola al momento vigente "n+2", è il 2015.

Con riguardo al periodo 2014-2020, in applicazione della nuova disciplina prevista dal recente Regolamento UE 1303/2013[14], ad aprile 2014 il CIPE ha approvato

[12] Rifinanziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese per 1,2 miliardi (art. 1, comma 53 legge stabilità 2014); interventi per sostenere nuova imprenditorialità per un miliardo (art. 2, comma 1, del DL 145/2013 c.d. Destinazione Italia); rafforzamento della decontribuzione per l'occupazione giovanile per 500 milioni da riduzione del cofinanziamento di PON (DL 76/2013) cui si aggiungono 150 milioni da Piano azione coesione; rafforzamento degli interventi per l'occupazione giovanile e per i lavoratori anziani per 200 milioni (art. 4 legge 99/2013); ricollocazione lavoratori disoccupati per 350 milioni (legge stabilità 2014).

[13] Rafforzamento della sperimentazione dello Strumento per l'Inclusione Sociale (SIA) pari a 300 milioni su Piano azione e coesione (legge 99/2013).

[14] Il ricorso agli accordi di partenariato si colloca nell'ambito di una profonda revisione del metodo e delle regole di programmazione applicabili al periodo 2014-2020 rispetto a quelle relative al periodo precedente 2007-2013. I nuovi aspetti caratterizzanti sono: a) l'istituzione di un Quadro Strategico Comune per tutti i fondi SIE; b) la concentrazione dell'intervento dei fondi SIE su un ristretto numero di obiettivi tematici comuni, connessi gli obiettivi della strategia Europa 2020; c) lo stretto collegamento della programmazione nazionale con i programmi nazionali di riforma e i programmi nazionali di stabilità e convergenza elaborati dagli Stati membri, e con le raccomandazioni specifiche per ciascun paese adottate dal Consiglio sulla base dei medesimi programmi; d) la ridefinizione delle regole di condizionalità per l'erogazione dei fondi (articolate in tre tipologie: *ex ante*, definite nelle norme specifiche di ciascun Fondo e riportate nell'accordo di partenariato; rispetto dei parametri macroeconomici e di finanza pubblica previsti nell'ambito della *governance* economica; *ex post* (da completare entro il 31 dicembre 2023), vincolate al raggiungimento di obiettivi predeterminati); e) il 6 per cento degli stanziamenti complessivi per i fondi strutturali è

l'Accordo di partenariato che stabilisce per l'Italia il quadro strategico della programmazione nazionale relativa al periodo 2014-2020 dei fondi strutturali e di investimento europei (denominati fondi SIE), vale a dire i fondi della politica di coesione (Fondo europeo di sviluppo regionale, FESR; Fondo sociale europeo, FSE; e Fondo di coesione, di cui l'Italia non beneficia) nonché il Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Del totale dei Fondi SIE pari a 325 miliardi complessivi, stabilito in coerenza con il Quadro Finanziario pluriennale 2014-2020, all'Italia sono assegnati 32,255 miliardi di euro a prezzi correnti (con un incremento in valori nominali rispetto ai 29,4 miliardi stanziati per 2007-2013), così ripartiti: regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) 22,324 miliardi; regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna) 1,102 miliardi; regioni più sviluppate (restanti regioni del centro-nord) 7,692 miliardi; cooperazione territoriale: 1,136 miliardi. Ai fini della politica di coesione per il periodo di programmazione 2014-2020, alle risorse suindicate dei fondi strutturali devono aggiungersi le ulteriori assegnazioni del Fondo europeo per l'aiuto agli indigenti, nell'importo di 670,6 milioni di euro, e dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (YEI), pari a 567,5 milioni di euro. Nel complesso, dunque, per la politica di coesione l'Italia beneficia di circa 33,5 miliardi di euro di risorse comunitarie. Inoltre, nell'impostazione strategica dell'Accordo di partenariato devono essere considerate le risorse a titolo di Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che risultano assegnate all'Italia nell'importo di 10.430 milioni di euro, cui si aggiungeranno le risorse del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP) la cui quantificazione sarà definita con il relativo regolamento comunitario.

Oltre alle risorse comunitarie, alla politica di coesione sono destinate anche le risorse provenienti dal cofinanziamento nazionale, dai fondi regionali e dal Fondo sviluppo e coesione. Nel complesso, il volume di risorse per la coesione territoriale nel ciclo di programmazione 2014-2020, raggiunge i 130 miliardi di euro, di cui 43,8 miliardi di risorse comunitarie, 42,4 miliardi di cofinanziamento (di cui 32,2 miliardi di cofinanziamento nazionale, ex legge di stabilità 2014, e 10,2 miliardi di cofinanziamento regionale), cui si sommano i 43,8 miliardi delle risorse stanziate in bilancio del Fondo di sviluppo e coesione ai sensi della legge di stabilità 2014.

L'Accordo, sottoposto alla Commissione per l'approvazione, privilegia l'utilizzo delle risorse nazionali del Fondo sviluppo e coesione (FSC) per i fabbisogni che implicano un impegno finanziario su grandi infrastrutture complesse e interventi ambientali di larga portata il cui percorso temporale può anche superare il ciclo di programmazione, concentrando invece i Fondi strutturali (che incorporano regole volte ad accelerarne l'utilizzo) sul rafforzamento e sviluppo del sistema delle imprese, e sull'attenzione alle persone: lavoro, capitale umano e inclusione sociale. Infatti, l'impostazione strategica definita per i Fondi strutturali e del FEASR, è articolata sui seguenti 11 obiettivi tematici: 1) Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 2) Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; 3) Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP); 4) Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; 5) Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; 6) Tutelare l'ambiente

riservato ai programmi che hanno raggiunto gli obiettivi concordati nell'ambito della Strategia Europa 2020 (riserva di efficacia).

e promuovere l'uso efficiente delle risorse; 7) Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; 8) Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori; 9) Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà; 10) Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente; 11) Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

Alla competitività delle PMI è destinata la quota più elevata dei fondi comunitari (più di 9 miliardi), cui segue il sostegno all'occupazione (4,3 miliardi), all'istruzione (4,1 miliardi), all'inclusione sociale (3,8 miliardi)[15].

La gestione del nuovo ciclo di fondi strutturali e della parte residua del precedente avverrà in un quadro istituzionale nuovo, caratterizzato dalla soppressione di un ministro dedicato e dal ritorno a funzioni esercitate da un Sottosegretario su delega del Presidente del Consiglio, oltre che dall'istituzione (art. 10 del DL 101/2013) di un nuovo organo, l'Agenzia per la Coesione territoriale, che, rafforzando la capacità di governo nazionale, dovrebbe poter essere in grado di potenziare il coordinamento e il controllo sull'uso dei fondi, non solo tramite monitoraggio e assistenza tecnica, ma soprattutto attraverso lo svolgimento di attività dirette di autorità di gestione, sia in caso di progetti sperimentali, che in presenza di ritardi e gravi inadempienze.

[15]Schede di lettura della Camera dell'Atto del Governo n. 86, presentato ai sensi dell'art. 1, comma 246, della legge 147/2013 (legge di stabilità 2014).

AMMINISTRAZIONI CENTRALI, ENTI STRUMENTALI E SOCIETÀ

1. A partire dal 2001, a seguito di modifiche istituzionali in senso federalista, competenze e spesa pubblica avrebbero dovuto orientarsi, in misura crescente, verso le amministrazioni territoriali, mentre una tendenza di segno opposto avrebbe dovuto segnare l'amministrazione centrale, non più (o in misura minore) chiamata ad assolvere ad alcune funzioni e alla prestazione di servizi alla collettività, ormai di competenza regionale e locale. Ciò riguarda, in modo particolare, alcuni settori di attività, come l'agricoltura, il sostegno delle imprese, l'ambiente e la cultura (per non dire della sanità).

Con specifica attenzione a tali settori, nella seconda parte di questo capitolo, si è ritenuto utile verificare, nei dati storici, in quale misura l'andamento effettivo della spesa pubblica si sia conformato al percorso virtuale.

Il sovraccarico di funzioni (e la conseguente lievitazione delle risorse pubbliche impegnate), eventualmente rilevabile in capo alle amministrazioni centrali, può essere valutato, con maggiore ponderazione, proprio se rapportato alle attese derivanti dall'attuazione del federalismo, che avrebbe dovuto comportare il trasferimento di intere funzioni (o di parti di esse) alla competenza delle amministrazioni territoriali.

Ma la finalità principale della verifica avviata (l'analisi si propone come un punto di partenza di una linea di indagine da approfondire) è quella di disporre di elementi di informazione che consentano valutazioni sulla razionalità e sul costo di una organizzazione amministrativa che, certamente, vede ancora ampiamente presente in diversi settori di intervento l'amministrazione dello Stato centrale.

Gli obiettivi di razionalizzazione degli enti pubblici statali e di riduzione dei loro costi di funzionamento sono *targets* ormai ricorrenti da quasi un quindicennio, anche se assumono un rilievo più pronunciato in una fase nella quale il riequilibrio strutturale dei conti pubblici affida un ruolo decisivo all'operazione di *spending review*.

A partire dal 2001, le leggi finanziarie annuali hanno sistematicamente introdotto disposizioni per il riordino degli enti pubblici e per il conseguimento di risparmi di spesa. Più di recente, il DL n. 112/2008 ha integrato la disciplina con il meccanismo "*taglia enti*", mentre con il DL n. 95/2012 è stata attribuita al Commissario straordinario per la *spending review* il potere di proporre regolamenti per il riordino degli enti pubblici.

Tuttavia, come è stato osservato, tutti gli interventi che si sono susseguiti hanno affrontato il tema degli enti pubblici prevalentemente con un approccio emergenziale di tipo quantitativo, privilegiando la prospettiva di una rapida resa in termini di tagli. E' mancata, in altri termini, una riflessione ponderata sulle linee strategiche del riordino degli enti, sostenuta da una approfondita ricognizione per settori di intervento, per categorie di soggetti, per profili organizzativi e contabili e, pertanto, in grado di avanzare ponderatamente proposte di razionalizzazione e di assicurare, in modo mirato e non lineare, risparmi effettivi e permanenti di spesa.

Allo scopo di effettuare un riesame critico degli strumenti di coordinamento, la ricognizione avviata dalla Corte – e della quale si riportano qui i primi risultati - intende ricostruire il quadro della distribuzione di competenze e dei corrispondenti costi per l'erario che, nei diversi settori di intervento, vede la compresenza delle strutture ministeriali e di numerosi enti strumentali e società partecipate. Una compresenza che, quando non sia finalizzata a fornire, con una chiara distinzione di ruoli, ben identificati

servizi alla collettività, può determinare sovrapposizioni di compiti, talvolta duplicando funzioni e costi. Una duplicazione che può riguardare anche la distribuzione di funzioni tra enti e società.

Il criterio generale di riferimento è stato quello di "censire" gli enti, gli organismi e le società sottoposte alla vigilanza di uno o più Ministeri o della Presidenza del Consiglio, allargando opportunamente il perimetro osservato all'elenco ISTAT relativo alle amministrazioni centrali, poco meno della metà delle quali risulta soggetta alla vigilanza.

In coerenza con tale scelta estensiva, ai flussi di spesa per settori di attività direttamente riferibili al bilancio dello Stato sono state affiancate informazioni sulle erogazioni a qualsiasi titolo destinate agli enti e alle società vigilate, sulla base di una complessa estrazione di dati contabili per ciascuno dei soggetti istituzionali censiti.

La ricostruzione dovrebbe agevolare analisi e valutazioni finalizzate alla razionalizzazione della spesa e degli apparati statali. Infatti, diviene ad esempio possibile stimare, nell'ambito dei trasferimenti verso enti esterni all'amministrazione centrale, quali degli stessi siano destinati effettivamente al "mercato" (incentivi e sussidi ad imprese produttive, contratti e convenzioni con soggetti privati ecc.) e quali, invece, mascherino, nella sostanza, oneri aggiuntivi indiretti di amministrazione per lo Stato, in una misura che potrebbe correggere anche significativamente le valutazioni sull'impianto funzionale centro/periferia e con modalità che più si prestano a configurare fenomeni elusivi di vincoli e di controllo.

Considerazioni più operative, che affrontano i quesiti più critici in tema di mantenimento, soppressione o, comunque, revisione organizzativa e della spesa, sono qui avanzate nell'ambito di due specifici approfondimenti settoriali, relativi all'agricoltura e alla cultura.

La ricognizione delle società partecipate e vigilate dalle amministrazioni dello Stato ha costituito, infine, l'occasione per comporre un quadro di informazioni contabili e organizzative utili per trarre indicazioni di prospettiva in termini di revisione o razionalizzazione degli assetti esistenti.

L'analisi dei parametri più rilevanti – che ha posto in luce scelte organizzative e gestionali talvolta peculiari – assume a riferimento l'ultimo bilancio approvato. Ciò, peraltro, esclude le sole due società di nuova costituzione (Unirelab e Invimit).

LA SPESA PER SETTORI DI INTERVENTO E PER LIVELLO DI GOVERNO NELL'ULTIMO DECENNIO

2. Un primo passaggio seguito nella ricostruzione qui proposta muove da un confronto intertemporale della distribuzione della spesa pubblica in Italia, per categorie funzionali e per livelli di governo.

Lo scopo del confronto è quello di verificare se, nel periodo considerato, si siano realizzati, nei diversi settori di attività, spostamenti significativi di competenze e di risorse pubbliche o se, invece, in contrasto con il percorso tracciato nel disegno federalista, le variazioni risultino limitate, se non nulle.

I dati sembrano confermare questo secondo scenario, che, tra il 2000 e il 2012, mostra un quadro di livelli di spesa (ma anche di funzioni e competenze) sostanzialmente immodificato nella ripartizione tra amministrazione centrale e amministrazioni territoriali.

Assume, dunque, ancora maggior forza l'esigenza di esprimere, in primo luogo, qualche valutazione sulla razionalità della permanenza, in capo all'amministrazione centrale, di strutture, competenze e risorse finanziarie per lo svolgimento di funzioni di gestione (e non di mero coordinamento), soprattutto in materie delegate alle amministrazioni territoriali. Ma, in secondo luogo, appare utile concentrare l'attenzione sull'assetto attuale di una Amministrazione centrale che, quand'anche non sia ravvisabile una proliferazione di enti strumentali e di società, presenta, in alcuni settori, una struttura organizzativa complessa e, forse, ipertrofica.

3. Il confronto europeo ed intertemporale sulle tendenze della spesa pubblica per livelli di governo e per categorie funzionali (o settori di attività), pur significativo, non costituisce, tuttavia, un quadro informativo adeguato per lo scopo che ha guidato l'analisi ricognitiva condotta dalla Corte.

Va, infatti, osservato che la spesa pubblica, come definita nella contabilità nazionale, si riferisce ad un ben delimitato elenco di unità istituzionali; un elenco composto sulla base di criteri di inclusione sostanzialmente fondati sul grado di dipendenza economico-finanziaria del singolo soggetto dal sostegno delle finanze pubbliche.

Tale precisazione è fondamentale nello sviluppo dell'ipotesi di lavoro qui perseguita. Infatti, una lettura meccanica ed esclusiva delle serie storiche della spesa pubblica potrebbe condurre a conclusioni affrettate e imprecise.

Anche a fronte di livelli (o quote) di spesa delle amministrazioni centrali e di un elenco ISTAT sostanzialmente immutato nel tempo, può realizzarsi un processo di "esternalizzazione" di competenze e di risorse pubbliche, con la creazione o con il potenziamento di enti e società, solo formalmente esterne al settore delle amministrazioni pubbliche, ma di fatto soggetti funzionalmente e strumentalmente al servizio delle amministrazioni statali, dalle quali peraltro si discosterebbero per essere al riparo dai più rigidi vincoli di bilancio imposti ai fini del rispetto degli obiettivi generali di finanza pubblica.

Vi è chiara evidenza come tale tendenza sia, da tempo, in atto. Ma ciò che manca è la disponibilità di informazioni sulle dimensioni del fenomeno, con particolare attenzione alla misura delle risorse statali impegnate per trasferire mezzi finanziari a questi soggetti "satelliti".

Il lavoro qui illustrato intende colmare, almeno in parte, questa lacuna di conoscenze, in tal modo offrendo un quadro più veritiero del costo per la collettività dell'impianto organizzativo dell'amministrazione centrale nei diversi settori di attività e, soprattutto, della reale distribuzione di competenze e di risorse.

Si è, dunque, proceduto ad effettuare una ricognizione del complesso di soggetti istituzionali che operano nell'ambito delle Amministrazioni centrali, riclassificati per settore di intervento (tipo COFOG), e per tipologia (amministrazioni pubbliche, enti strumentali, società ecc.).

L'indagine ha, necessariamente, dovuto assumere a riferimento una "istantanea" della costellazione di unità rapportabili all'amministrazione centrale. Una rilevazione, in altri termini, che ha più la natura di un "censimento" che non di uno studio della dinamica del fenomeno delle "esternalizzazioni". Allo stato attuale, l'insufficienza delle informazioni impone, quindi, di rinunciare a procedere in questa direzione, che pure sarebbe fondamentale per una compiuta disamina del fenomeno.

IL "CENSIMENTO" DI MINISTERI, ENTI E SOCIETÀ DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE

4. Il punto di avvio del censimento è costituito dalle rilevazioni sugli enti vigilati disposte, per tutte le amministrazioni pubbliche, dal d.lgs. n. 33/2013 in materia di trasparenza.

L'elaborazione della Corte dei conti sui dati raccolti per effetto di tale normativa permette di fornire un primo quadro d'assieme, nel quale 286 soggetti istituzionali sono riclassificati con riferimento al Ministero vigilante (compresa la Presidenza del Consiglio) e attribuiti ai diversi livelli di governo (amministrazione centrale, amministrazioni locali ed enti di previdenza) e, per la componente residuale, distinti tra società ed altri organismi.

Ma, in ogni caso, gli adempimenti ex d.lgs 33 non offrono un grado di copertura in linea con l'obiettivo assegnato alla ricognizione programmata. La ragione principale consiste nella rappresentazione parziale che la "trasparenza" offre con riguardo alla definizione di Amministrazione centrale, che discende dall'applicazione delle regole standardizzate che presiedono alla costruzione dei quadri di finanza pubblica, secondo il sistema di contabilità nazionale.

Come è noto, a tal fine e ai sensi della legge 196/09, l'Istat è tenuto a rendere noto ogni anno l'elenco delle unità istituzionali che compongono il settore Amministrazioni pubbliche (noto come settore S13) che nel 2013 indica oltre 10 mila unità, 126 delle quali definiscono il perimetro del sottosettore Amministrazione centrale (S1311). Di queste ultime solo 69 unità sono presenti anche nella rilevazione di cui al d.lgs. n.33.

E' necessario, pertanto, completare il quadro ricognitivo integrando nella lista le 57 unità che non sono identificate attraverso gli adempimenti sulla trasparenza.

TAVOLA 1

AMMINISTRAZIONI CENTRALI: ENTI E SOCIETÀ VIGILATE

Amministrazioni vigilanti	Amministrazioni pubbliche S13				Esterni alla PA			Totale
	totale	Amministrazioni centrali	Amministrazioni locali	Enti di Previdenza	totale	di cui società	di cui altri	
AFFARI ESTERI	**1**	1			**0**			1
AMBIENTE	**25**	1	24		**1**	1		26
DIFESA	**0**				**25**	1	24	25
GIUSTIZIA	**0**				**22**		22	22
INTERNO	**1**	1			**8**		8	9
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	**24**	2		22	**11**		11	35
ECONOMIA E FINANZE	**3**	3			**21**	21		24
BENI CULTURALI	**22**	8	14		**15**	3	12	37
POLITICHE AGRICOLE	**4**	4			**7**	4	3	11
SVILUPPO ECONOMICO	**5**	5			**13**	5	8	18
INFRASTRUTTURE	**4**	3	1		**8**	6	2	12
UNIVERSITA' E RICERCA	**14**	14			**0**			14
PCM	**11**	11			**4**		4	15
SALUTE	**32**	16	16		**5**		5	37
Totale	**146**	69	55	22	**140**	41	99	**286**

Fonte: elaborazione su dati Istat e rilevazioni ex art. 22 d.lgs. n. 33 del 2013 alla data del 30 aprile 2014.

Con riferimento al solo comparto delle Amministrazioni centrali, il "censimento" qui proposto può, dunque, essere rappresentato come nel prospetto seguente, nel quale ministeri, enti e società sono classificati per settori di intervento (COFOG), sulla base di attribuzioni effettuate dalla Corte in relazione al settore prevalente di attività.

La scelta di osservare l'organizzazione dell'amministrazione centrale non dal solo punto di vista del Ministero vigilante, ma per settori di attività, offre un'informazione più adatta al fine di esprimere valutazioni sull'efficienza, sulla razionalità e sui costi dell'articolazione amministrativa attualmente operante per la prestazione di servizi in ciascun comparto.

È opportuno precisare che per alcune tipologie di enti la ricognizione proposta contabilizza esclusivamente il soggetto "capofila", al quale fa riferimento una rete territoriale di enti, talvolta numericamente rilevante (ad esempio UnionCamere, A.C.I. e Autorità portuali).

TAVOLA 2

IL PERIMETRO DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE: MINISTERI, ENTI E SOCIETÀ

(consistenza numerica per settori)

Settori di intervento	amministrazioni centrali (S1311)*							enti e società vigilate extra PA				Totale	composizione %		
	Stato	enti economici	*di cui: società*	enti di assistenza	*di cui: società*	enti di ricerca	**Totale**	enti	società	*di cui cedute*	**Totale**		amministrazioni centrali	extra PA	totale
Servizi generali delle PA	12	14				13	**39**	1	7		**8**	**47**	*31,0*	*5,5*	*17,3*
Giustizia difesa e ordine pubblico	7						**7**	3	1		**4**	**11**	*5,6*	*2,7*	*4,0*
Affari economici commerciali e del lavoro	6	7	*1*				**13**	28	15	*4*	**43**	**56**	*10,3*	*29,5*	*20,6*
Agricoltura	1	2				14	**17**	4	4		**8**	**25**	*13,5*	*5,5*	*9,2*
Trasporti	1	4	*1*				**5**	1	7		**8**	**13**	*4,0*	*5,5*	*4,8*
Combustibili ed energia	1	2				1	**4**		4		**4**	**8**	*3,2*	*2,7*	*2,9*
Ambiente e territorio	1	1				2	**4**	1	1		**2**	**6**	*3,2*	*1,4*	*2,2*
Sanità	1	2		4		1	**8**	6			**6**	**14**	*6,3*	*4,1*	*5,1*
Attività ricreative				6	*1*		**6**	25	1		**26**	**32**	*4,8*	*17,8*	*11,8*
Attività culturali	1			9	*1*	3	**13**	11	3		**14**	**27**	*10,3*	*9,6*	*9,9*
Istruzione	2	3		1		1	**7**	1			**1**	**8**	*5,6*	*0,7*	*2,9*
Protezione sociale	1	1		1			**3**	20	2		**22**	**25**	*2,4*	*15,1*	*9,2*
Totale complessivo	**34**	**36**	***2***	**21**	***2***	**35**	**126**	**101**	**45**	***4***	**146**	**272**	***100,00***	***100,00***	***100,00***

Fonte: elaborazione su dati Istat e rilevazioni ex art. 22 d.lgs. n. 33 del 2013.

*Sulla base del SEC'95, il sistema europeo dei conti, l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni pubbliche è predisposto dall'Istat. Il codice di settore generale è S 13, mentre al sottosettore delle amministrazioni centrali è assegnato il codice identificativo S 1311.

Escludendo, pertanto, i soggetti vigilati dai Ministeri, ma che operano nei sottosettori delle amministrazioni locali o degli enti di previdenza, il quadro organizzativo riferibile all'amministrazione centrale si compone di 272 unità, 126 delle quali classificate da ISTAT come sottosettore "Amministrazione centrale" e, come tali, produttrici di spesa pubblica ed entrate pubbliche "in senso tecnico", vale a dire intese come aggregati rilevanti per la costruzione dei quadri di finanza della contabilità nazionale, a loro volta utilizzati per le verifiche sul rispetto dei parametri europei. Le altre 146 unità censite (101 enti pubblici e 45 società) sono escluse dalla definizione Istat di amministrazioni centrali.

I criteri per l'inclusione di unità istituzionali nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale prescindono, come è noto, dalla natura giuridica del soggetto (tanto che nelle 126 unità sono comprese anche quattro società per azioni), essendo invece prevalente una verifica del grado di autosufficienza del soggetto in

termini di rapporto tra risorse proprie e costi di produzione (c.d. criterio "*market/non market*").

L'esempio di società di dimensioni rilevanti come l'Anas e le FF.SS è utile a comprendere il criterio: l'Anas è infatti unità ricompresa nelle amministrazioni pubbliche poiché, a differenza delle Ferrovie, non copre con proventi propri almeno il 51 per cento dei costi e, dunque, va considerata convenzionalmente componente del settore pubblico e non del "mercato".

Nella tavola 2, l'insieme delle unità che definiscono le Amministrazioni centrali è, a sua volta, disaggregato in modo da distinguere, da un lato, il comparto Stato (che in CN comprende, sostanzialmente, i Ministeri, la PCM, gli organi costituzionali e le *Authorities*) e gli Altri enti delle amministrazioni centrali (comparto nel quale l'Anas è, di gran lunga, il soggetto istituzionale di maggior peso).

UNA MISURA DEL COSTO DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE

5. Definito in tal modo il quadro di riferimento generale per soggetti istituzionali identificati e riclassificati per settore di intervento, si è poi proceduto alla più complessa operazione di misurazione della spesa che il bilancio dello Stato mobilita per il funzionamento dell'intera costellazione riferibile, secondo le stime della Corte, all'amministrazione centrale.

A tal fine, con l'utilizzo dei codici fiscali di tutte le unità istituzionali censite è stata effettuata la rilevazione dei pagamenti erogati, a qualunque titolo, dal bilancio statale in direzione di tutti i soggetti censiti. La rilevazione è stata effettuata con riferimento alle categorie economiche della spesa nelle quali sono contabilizzati i pagamenti che, a diverso titolo, sono destinati ai soggetti esterni allo Stato: si tratta, principalmente, dei consumi intermedi, degli investimenti fissi lordi, dei trasferimenti correnti e in conto capitale ad imprese e istituzioni sociali e delle acquisizioni di attività finanziarie, voce nella quale sono contabilizzate erogazioni per aumenti di capitale sociale e sottoscrizione di azioni di società.

Con tale delimitazione, la spesa statale considerata è al netto di categorie importanti come le spese per interessi, i redditi da lavoro dipendente e i trasferimenti agli altri enti compresi nelle Amministrazioni pubbliche, nelle quali non transitano (se non per importi irrilevanti) risorse destinate ai soggetti del censimento proposto dalla Corte.

Al fine di limitare il rischio di alterare la stima della spesa per effetto di andamenti non lineari dei pagamenti, si è scelto di presentare dati che rappresentano la media dei pagamenti del triennio 2010-2012.

Secondo i dati esposti nei prospetti seguenti, l'ammontare delle risorse "pagate" annualmente dallo Stato agli enti e alle società del "censimento" risulterebbe dell'ordine di 25 miliardi: un importo che rappresenta un terzo della spesa erogata dallo Stato per il complesso delle categorie economiche prima indicate. Poco meno di 17 miliardi di tali pagamenti sono destinati ad unità istituzionali ricomprese nel perimetro Istat (S 1311), mentre ad enti e società esterne sono diretti circa 8,5 miliardi, quasi per intero assegnati alle società.

La maggior parte delle erogazioni si collocano, naturalmente, nelle categorie dei trasferimenti e dei contributi, sia correnti che in conto capitale; ma è interessante evidenziare che una frazione non trascurabile (circa il 13 per cento) transita attraverso la

categoria dei "consumi intermedi", che registra convenzioni e contratti di servizio con enti strumentali e società e, in misura minore (circa il 6 per cento), attraverso la categoria degli investimenti fissi lordi.

Va osservato che la distribuzione per settori delle risorse oggetto di rilevazione è molto differenziata. All'interno del perimetro Istat, il bilancio dello Stato indirizza la quota largamente prevalente di pagamenti al funzionamento della Presidenza del Consiglio, degli organi costituzionali, delle agenzie fiscali e delle Autorità (circa 11 miliardi, nel complesso); mentre, se si guarda ai settori di intervento principali, l'incidenza maggiore delle risorse trasferite riguarda i Trasporti, che assorbono poco meno di 7 miliardi (1,8 nell'area Istat, essenzialmente per il finanziamento dell'Anas, e più di 5 miliardi a società esterne, soprattutto per pagamenti alle Ferrovie dello Stato.

Con riguardo alle società, si deve sottolineare che l'onere a carico del bilancio dello Stato qui rilevato rappresenta il finanziamento dell'attività svolta in ragione di contratti di programma o di atti convenzionali, ovvero l'apporto al capitale sociale in caso di costituzione di nuove società (nel triennio 2011-13 sono state costituite Difesa Servizi, Unirelab e Invimit). In termini generali, non può ritenersi che questo esaurisca il peso sulla finanza statale riconducibile alle società vigilate, la cui attività conosce anche canali diversi di sostegno. Ad esempio, come rilevato nell'Appendice dedicata a "Le società strumentali delle amministrazioni centrali", le società che operano nel settore energetico trovano copertura dei costi sostenuti per l'espletamento della loro attività in componenti tariffarie costituenti "oneri generali di sistema", corrisposte dagli utenti finali come voce di costo delle bollette energetiche. O ancora, con riguardo a società che operano nel settore delle opere pubbliche, lo Stato assume talvolta a proprio carico oneri derivanti dall'ammortamento di rate di mutui stipulati con Cassa Depositi e Prestiti o con altre banche (es. BEI).

TAVOLA 3

LA SPESA STATALE NEL PERIMETRO DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE: PAGAMENTI PER SETTORI DI ATTIVITÀ (MEDIA TRIENNALE 2011-2013)

(milioni di euro)

Settori di intervento	Amministrazioni centrali (S1311)						Enti e società vigilate extra Pa			Totale (a+b)	Totale spesa***
	Stato		enti e società								
	Totale ministeri*	*altro***	*enti economici*	*enti di assistenza*	*enti di ricerca*	Totale al netto ministeri (a)	*enti*	*società*	Totale (b)		
Servizi generali delle PA	**11.790**	*10.364*	*53*	*0*	*2.396*	12.813	*0*	*524*	524	**13.336**	**25.126**
Giustizia difesa e ordine pubblico	**10.116**	*571*	-	-		571	*0*	*0*	0	**571**	**10.687**
Affari economici commerciali e del lavoro	**15.640**	*32*	*82*	-		114	*127*	*2.603*	2.731	**2.844**	**18.484**
Agricoltura	**459**		*140*	-	*210*	350	*33*	*9*	42	**393**	**851**
Trasporti	**920**		*1.845*	-		1.845	*38*	*5.042*	5.080	**6.925**	**7.844**
Combustibili ed energia	**192**	*4*	*6*	-	*154*	163		*62*	62	**226**	**417**
Ambiente e territorio	**4.601**		-	-	*92*	92	*0*	*25*	25	**117**	**4.718**
Sanità	**886**		*36*	*52*	*142*	230	*58*	*0*	58	**288**	**1.174**
Attività ricreative	**1.661**		-	*437*		437	*13*	*12*	25	**462**	**2.123**
Attività culturali	**591**		-	*47*	*15*	61	*8*	*22*	30	**92**	**683**
Istruzione	**1.329**	*5*	*3*	*11*	*33*	52	*0*	*0*	0	**52**	**1.381**
Protezione sociale	**2.946**	-	*1*	*1*		3	*6*	*12*	18	**21**	**2.967**
Totale	**51.130**	*10.975*	*2.167*	*548*	*3.041*	16.731	*283*	*8.312*	8.595	**25.326**	**76.456**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rendiconto generale dello Stato - esercizi finanziari 2011-2013

*al netto dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche, dei redditi da lavoro dipendente e Irap, degli interessi e del rimborso sul debito pubblico e delle poste correttive e compensative. I dati relativi ai Ministeri sono, inoltre, al netto dei pagamenti erogati ad enti e società (evidenziati, separatamente, nelle successive colonne della tavola).

**Presidenza del Consiglio dei ministeri, organi costituzionali, agenzie fiscali e Autorità.

***al netto dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche, dei redditi da lavoro dipendente e Irap, degli interessi e del rimborso sul debito pubblico e delle poste correttive e compensative.

6. Sulla base della descritta ricognizione di carattere generale, per rispondere non superficialmente ai quesiti che hanno originato l'indagine – centrati sulla verifica di razionalità degli assetti organizzativi esistenti – si è, infine, proceduto ad effettuare un approfondimento limitato a due settori di intervento (o categorie funzionali): la cultura e l'agricoltura. Una scelta che è stata guidata dalla preferenza per settori di attività che, almeno in via di principio, avrebbero dovuto segnare una ridotta presenza delle amministrazioni centrali, in relazione al previsto trasferimento di funzioni alle amministrazioni territoriali.

Gli approfondimenti di settore di seguito illustrati assumono il carattere di un *focus* esemplificativo e sperimentale di indagine, che potrà dar luogo a sviluppi ed estensioni, nel quadro di una linea di lavoro che la Corte intende proseguire nel proprio programma di attività.

Del resto, approfondire la questione critica della eventuale sovrapposizione di funzioni e costi anche in un solo settore richiede, necessariamente, di raccogliere e di elaborare una notevole quantità di indicatori ed impone cautela nel trarre conclusioni o proposte in tema di razionalizzazione, riorganizzazione, accorpamenti, internalizzazione, soppressione di enti e società.

Si tratta, infatti, di dare risposta a quesiti impegnativi, come:

- se siano chiare le motivazioni iniziali alla base dell'esternalizzazione di quella determinata attività;
- se permangano nel Ministero di riferimento una o più direzioni generali incaricate di svolgere funzioni analoghe a quelle assegnate all'ente;
- se, al contrario, risultino sovrapposizioni di funzioni con lo stesso Ministero o con altro ente;
- se emergano condizioni di inefficienza (costi e output) nella resa del servizio da parte dell'ente.

IL SETTORE DELLA CULTURA: PRIME RIFLESSIONI SU ORGANIZZAZIONE E COSTI

7. Il tema relativo alle competenze in materia di beni culturali e ai suoi riflessi sull'organizzazione del settore può declinarsi sia in termini intersoggettivi - in relazione, in particolare, al riparto di competenze tra Stato e Regioni – sia in termini interorganici, facendo cioè riferimento al fenomeno della proliferazione degli enti strumentali e delle società partecipate dai Ministeri.

Sotto il primo profilo, gli attori delle politiche culturali sono lo Stato e le Regioni, che agiscono nel quadro di competenze delineato dal nuovo articolo 117 della Costituzione. In particolare, la tutela dei beni culturali è affidata alla competenza esclusiva dello Stato, mentre la valorizzazione dei beni culturali e la promozione e organizzazione di attività culturali – che comprendono lo spettacolo e le attività cinematografiche – è attribuita alla legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.).

La Corte ha, peraltro, evidenziato, già prima della XVI legislatura (sent. nn. 478/2002 e 307/2004), che lo sviluppo della cultura corrisponde a finalità di interesse generale "il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.), anche al di là del riparto di competenze fra Stato e Regioni".

L'assetto disegnato dal legislatore, rinunciando ad una chiara distinzione tra tutela intesa in senso stretto riservata allo Stato e tutto il resto trasferito al livello regionale e locale, prevede pertanto una competenza esclusiva per le sole funzioni e compiti di tutela dei beni culturali (in una accezione più vasta comprensiva anche dell'attività di restauro), mentre le funzioni di promozione, valorizzazione e conservazione risultano accomunate tra loro dovendo il loro esercizio essere svolto nella leale collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali.

Un maggior spazio di reale coinvolgimento delle regioni nell'attività di gestione e valorizzazione sarebbe peraltro consentito dalle attuali competenze legislative regionali sulla valorizzazione dei beni culturali attraverso le quali troverebbe forma il compito di promozione di cui all'art. 9 della Costituzione. In tale direzione, infatti, il patrimonio culturale potrebbe essere più efficacemente gestito a livello locale anche alla luce delle competenze legislative in materie affini (ricerca scientifica, formazione professionale, turismo e industria alberghiera) rappresentando un reale strumento di sviluppo complessivo del territorio e della sua collettività.

Alla luce dell'attuale riparto di competenze ampio resta dunque l'ambito di operatività del Ministero e delle sue strutture periferiche la cui attività, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, spazia in tutti i settori di attività concernente la tutela, la conservazione, la gestione e la valorizzazione del patrimonio culturale comprensive anche dello spettacolo e le attività cinematografiche.

La riconduzione nell'alveo della competenza statale anche dell'attività di gestione offre giustificazione, oltre che alla capillare articolazione del ministero, anche alla tendenza ad avvalersi di una pluralità di organismi di diversa configurazione ed autonomia sottoposti alla propria vigilanza che operano nell'ambito della cura del patrimonio culturale italiano (Società, Fondazioni, Enti e Istituti), in una logica di progressiva riduzione del ruolo dello Stato nelle politiche di settore a favore di strumenti di gestione maggiormente flessibili e capaci di mobilitare risorse private.

Tale possibilità, già prevista dalla legge istitutiva del ministero, trova conferma anche nel Codice dei beni culturali e del paesaggio che consente forme di gestione indiretta della attività di valorizzazione e conservazione.

Il panorama delle società, enti e fondazioni facenti capo al Ministero è quindi molto vasto, ma nell'ottica delle analisi sperimentali avviate, l'analisi si è concentrata prendendo in considerazione gli organismi censiti dall'Istat nel settore delle amministrazioni centrali (S 1311) appartenenti, in relazione alla composizione della spesa, alla categoria funzionale COFOG "Attività culturali"; tale ricognizione è stata successivamente integrata attraverso quanto rilevato al 30 aprile 2014 in relazione alla ricognizione effettuata e resa pubblica dall'Amministrazione nella parte del sito istituzionale dedicato alla "trasparenza".

Si tratta di 26 soggetti esterni al Ministero dei beni e le attività culturali e del turismo, di cui 12 appartenenti al perimetro Istat (11 enti e 1 società) e 14 esterni alla PA (11 enti e 3 società), come rappresentati nella Tavola che segue.

Il numero di enti e società che l'Amministrazione ha invece fornito nell'ambito delle istruttorie finalizzate alla relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2013 e condotte anche attraverso questionari specifici, mostra che la platea degli enti, facenti capo al Ministero, risulterebbe nettamente superiore (circa 60 organismi tra enti pubblici, enti privati, fondazioni e società vigilati dal Ministero). Va osservato, tuttavia, che quest'ultima ricognizione – oggetto, tuttora, di confronto e verifica con

l'amministrazione - comprende, certamente, soggetti istituzionali da collocare tra le amministrazioni territoriali e che, pertanto, non rilevano ai fini della presente indagine.

TAVOLA 4

LA "CULTURA" NELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE: LA LISTA DI ENTI E SOCIETÀ

Denominazione	Amministrazione centrale			Enti e Società vigilate extra PA		Totale complessivo
	Stato	Enti	Società	Enti	Società	
Ministero per i beni e le attivita culturali	1					1
Accademia della crusca		1				1
Accademia nazionale dei lincei				1		1
Ales spa arte lavoro e servizi S.p.A					1	1
Arcus spa - società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo S.p.A.			1			1
Cinecittà luce (sostituita con Istituto Luce-Cinecittà S.r.l.)					1	1
Domus mazziniana				1		1
Fondazione biblioteca europea di informazione e cultura - BEIC		1				1
Fondazione festival dei due mondi di Spoleto		1				1
Fondazione Guglielmo Marconi				1		1
Fondazione istituto nazionale dramma antico - inda				1		1
Fondazione la biennale di Venezia		1				1
Fondazione la quadriennale d arte di Roma		1				1
Fondazione MAXXI				1		1
Fondazione ordine mauriziano				1		1
Giunta centrale per gli studi storici				1		1
Istituto italiano di studi germanici		1				1
Istituto luce-Cinecittà srl					1	1
Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione - invalsi		1				1
Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa - indire		1				1
Istituto per la storia del risorgimento italiano				1		1
Istituto storico italiano per il medio evo				1		1
La triennale di Milano				1		1
Museo storico della liberazione		1				1
Scuola archeologica italiana di Atene		1				1
Segretariato europeo per le pubblicazioni scientifiche - SEPS		1				1
Unione accademica nazionale				1		1
Totale complessivo	1	11	1	11	3	27

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

L'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione – INVALSI, l'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa – INDIRE e

l'Istituto italiano di studi germanici che, pur classificati nella COFOG settore cultura, sono in realtà enti di ricerca vigilati dal MIUR e finanziati con una quota del FOE (Fondo per il funzionamento degli enti di ricerca). Altresì, il Segretariato europeo per le pubblicazioni scientifiche – SEPS è un'Organizzazione Non Governativa con status consultivo presso il Consiglio d'Europa. Questi tre organismi, pertanto, non rientrando tra le competenze del ministero, sono stati esclusi dall'analisi.

Al netto, quindi, di tali enti rilevante appare comunque la quota di risorse "trasferite" dallo Stato, che supera in media nel triennio 2011-2013 i 58,5 milioni pari al 3,2 per cento dei pagamenti medi nel triennio effettuati dal MIBACT. La Tavola che segue – che per le ragioni esposte perviene ad una stima dei pagamenti che non coincide esattamente con il valore riportato nella tavola 3 - indica in dettaglio quanto trasferito ai singoli enti e società.

TAVOLA 5

LA "CULTURA" NELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE: UNA STIMA DEL COSTO DEGLI ORGANISMI STRUMENTALI

(in migliaia)

Denominazione Ente/Società	Media del triennio
Ministero per i beni e le attività culturali	1.554
Accademia della crusca	883
Accademia nazionale dei lincei	2.531
Ales SPA Arte Lavoro e Servizi S.p.A	10.010
Arcus SPA - Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo S.p.a.	7.743
Cinecittà Luce (sostituita con Istituto luce-cinecittà srl)	7.400
Fondazione festival dei due mondi di Spoleto	2.552
Fondazione Guglielmo Marconi	49
Fondazione Istituto Nazionale Dramma Antico - INDA	1.211
Fondazione la biennale di Venezia	14.154
Fondazione la quadriennale d arte di Roma	380
Fondazione MAXXI	2.775
Istituto Luce-Cinecitta' SRL	5.025
Istituto per la storia del risorgimento italiano	106
Istituto storico italiano per il medio evo	449
La Triennale di Milano	835
Museo storico della liberazione	17
Scuola archeologica italiana di Atene	552
Totale	58.227

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Di tali enti e società, oltre ad aver esposto i "trasferimenti" da parte dello Stato, si esamina la *mission* istituzionale, l'organo che svolge attività di vigilanza, la coerenza della *mission* con gli obiettivi del ministero e le possibili sovrapposizioni con l'attività svolta dalle strutture ministeriali,.

Il nucleo più consistente si articola in enti pubblici vigilati e fondazioni private che gestiscono un proprio patrimonio ed operanti nel settore della valorizzazione dei beni culturali, soprattutto nel campo delle attività di ricerca, studio ed altre attività conoscitive aventi ad oggetto il patrimonio culturale, nel campo delle attività dirette a

diffondere la conoscenza del patrimonio culturale e favorirne la fruizione e in ultimo nel campo della elaborazione e attuazione di progetti formativi e di aggiornamento nonché nell'organizzazione di mostre, eventi ed itinerari culturali.

Si tratta, peraltro, di antiche e consolidate istituzioni culturali pubbliche e private operanti nel settore, tra cui si segnalano, in particolare, i seguenti enti pubblici vigilati dalla Direzione Generale per le biblioteche, gli istituti culturali e il diritto d'autore: l'Accademia della Crusca (che esercita funzioni di promozione e studio scientifico della lingua italiana in Italia e all'estero attraverso l'istituzione di corsi, convegni e seminari), l'Accademia dei lincei (con funzioni di promozione, coordinamento e diffusione delle conoscenze scientifiche), l'Istituto per la storia del Risorgimento italiano (con funzioni di promozione degli studi sulla storia d'Italia dal periodo preparatorio dell'Unità e dell'Indipendenza sino al termine della prima guerra mondiale, raccogliendo documenti, pubblicazioni e cimeli, curando edizioni di fonti e di memorie, organizzando congressi scientifici), l'Istituto storico per il medioevo (il cui compito consiste nel dare unità e sistema di pubblicazione alle fonti di storia nazionale e promuoverne lavori preparatori), il Museo storico della liberazione (volto ad assicurare al patrimonio storico nazionale la più completa ed ordinata documentazione degli eventi storici relativi alla lotta per la liberazione di Roma), Domus Mazziniana (cin compiti di ricerca e studio sulla vita, il pensiero e l'opera di Giuseppe Mazzini). Tra gli enti pubblici rientra anche la Scuola archeologica di Atene, vigilata dalla DG per le Antichità, che si occupa di ricerche e scavi archeologici in Grecia e nelle aree di civiltà ellenica e formazione di studiosi tramite la scuola di specializzazione e di perfezionamento).

Nell'ambito delle fondazioni vigilate dalla Direzione Generale Paesaggio, Belle arti, Architettura e Arte Contemporanee e diretta ad attività di ricerca, di documentazione, catalogazione, di pubblicazione editoriale nonché all' organizzazione di esposizioni d'arte o in altri settori (come il design, l'artigianato, la moda), si rilevano: la Biennale di Venezia, la Quadriennale d'arte di Roma e la Triennale di Milano mentre, nel settore teatrale si segnala la Fondazione istituto nazionale del dramma antico – Inda con compiti di coordinamento a livello nazionale dell'attività teatrale presso i teatri greco-romani e produzione e promozione del teatro classico greco e latino, la fondazione Guglielmo Marconi.

La Fondazione MAXXI – Museo nazionale delle arti del XXI secolo - istituita nel 2009 in attuazione della legge n. 69 del 2009, si occupa invece della gestione, della conservazione e della conduzione del proprio patrimonio di arte e architetture contemporanee e fruisce di consistenti apporti a carico del Ministero che interviene con l'erogazione di contributi, con interventi in materia di personale e con il conferimento in uso di beni culturali e beni immobili.

Pur nella sostanziale diversità di struttura e finalità, si tratta, in ogni caso, di enti pubblici trasformati nel tempo in enti di diritto privato con il fine di eliminare le rigidità organizzative connesse alla natura pubblica e rendere possibile l'acquisizione di risorse private in aggiunta a quelle statali. L'analisi dei bilanci ha tuttavia evidenziato nel complesso una ancora insufficiente quota di risorse proprie in un'ottica di autonomia ed indipendenza delle fondazioni che, pertanto, continuano a dipendere in gran parte delle contribuzioni pubbliche; risorse che per la fase recessiva che sta attraversando l'Italia, tendono a diminuire costantemente.

Quanto infine al ricorso alla struttura societaria, l'attività del Ministero si concentra: nelle attività di promozione del cinema italiano attraverso la Società Cinecittà Luce S.p.A., confluita nella neo istituita Istituto Luce Cinecittà S.r.l.; nelle

attività di promozione e sostegno finanziario di progetti e iniziative di investimento concernenti il restauro e il recupero di beni culturali affidate alla Società Arcus S.p.A. e nel miglioramento delle condizioni di fruibilità del patrimonio archeologico, artistico, architettonico, paesaggistico e archivistico affidato alla Società Ales S.p.A.

In relazione alle Società di promozione del settore cinematografico, la Società Cinecittà luce S.p.A. è stata posta in liquidazione in attuazione del decreto-legge n. 98 del 2011 (convertito dalla legge n. 111 del 2011), che ha previsto la costituzione di una nuova Società a responsabilità limitata – l'Istituto Luce – Cinecittà S.r.l. – alla quale trasferire funzioni, attività e quindi risorse umane, strumentali e patrimoniali della preesistente Società, da individuare con decreto del MIBACT.

La società è stata costituita nel novembre 2011 (con capitale sottoscritto e interamente versato dal MEF) mentre il citato decreto è stato pubblicato nell'agosto 2013. Tale ritardo ha comportato, nel 2012, una duplicazione di oneri conseguente alla contemporanea gestione delle due società.

L'Istituto Luce Cinecittà S.r.l. (*ex* Cinecittà Luce S.p.A.) nasce come, società che distribuisce film, opere prime e seconde e cortometraggi sostenute dal Ministero, fa produzione documentaristica basata sul patrimonio filmico dell'Istituto Luce - la più grande raccolta di documenti audiovisivi della storia d'Italia - e svolge attività di conservazione e restauro di detto patrimonio filmico, fa infine promozione del cinema non solo nel Paese, ma anche all'estero.

Possibili duplicazioni con le attività svolte dalle competenti Direzioni generali possono rinvenirsi nelle attività di supporto e complementari ai compiti espletati nel settore cinematografico dalla strutture ministeriali, che possono ricomprendersi nell'atto di indirizzo del Ministro contenente gli obiettivi strategici della società. In particolare, il riferimento è alla promozione del cinema italiano all'estero, alla gestione dei diritti filmici a qualunque titolo detenuti dallo Stato, nonché all'eventuale gestione, per conto del MIBACT, del Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche, e dell'annessa contabilità speciale.

Di rilevo appaiono, infatti, in tale ambito le attività previste per il 2012 che, accanto alle azioni di promozione, prevedono una ampia serie di attività che vanno dalla gestione dei diritti di utilizzazione e sfruttamento delle opere cinematografiche sostenute dallo Stato (legge 9 marzo 2006 n.80) alla prestazione, a titolo oneroso, di servizi e competenze professionali nel settore cinematografico in favore di enti pubblici e privati; dal supporto agli operatori italiani ed europei per fornire una visione più chiara del settore e del consumo e per la ricerca di coproduttori esteri al fine della definizione dei piani finanziari di produzione alla organizzazione di incontri professionali ed attività di comunicazione sulle principali novità sul cinema e sull'audiovisivo, legate allo sviluppo industriale ed alle possibilità di crescita per imprese ed operatori[1].

Quanto alla Società Arcus S.p.A. - costituita nel 2004 in attuazione della legge n. 291 del 2003, partecipata interamente dal MEF e vigilata dal MIBACT – si tratta di una società nata con lo scopo di promuovere e sostenere, sotto il profilo finanziario, tecnico-

[1] Ulteriori attività riguardano: lo sviluppo di una funzione di coordinamento delle "Filmcommission" e delle altre forme di intervento determinate dagli enti locali, con l'obiettivo di razionalizzare e potenziare sul territorio l'offerta di servizi per il cinema e l'audiovisivo; la costituzione di una funzione di aggregazione di produttori indipendenti, al fine di assicurare l'offerta e la diffusione commerciale di film sulle nuove piattaforme internet e telefoniche; nuovo e maggiore impulso, con altri operatori nazionali ed europei del settore cinematografico e audiovisivo, all'utilizzo e allo sviluppo delle nuove tecnologie digitali ed all'applicazione di programmi di sostegno e di formazione professionale anche tramite accordi diretti con operatori italiani ed esteri, con le Regioni ed altri enti locali pubblici e privati.

economico e organizzativo, progetti ed altre iniziative finalizzate alla realizzazione di interventi di restauro e recupero dei beni culturali ed altre azioni a favore delle attività culturali e dello spettacolo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e degli enti locali, alla luce del Titolo V della Costituzione.

La Società, della quale era stata prevista la liquidazione in attuazione dell' art. 12, comma 24, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, è stata nuovamente ricostituita con recente art. 39, comma 1-*ter*, del DL 69/2013 ed è oggi retta da un Amministratore unico, nella persona del Presidente della Società.

Per il perseguimento delle funzioni istituzionali la Società, fino al 2010 gestiva e reperiva i mezzi finanziari attraverso la contrazione di mutui nell'ambito delle risorse individuate ai sensi dell'art. 60, comma 4 della legge n. 289 del 2002, pari al 3 per cento degli stanziamenti iscritti nell'apposito capitolo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti[2].

L'attività concretamente posta in essere non era tuttavia quella di fungere da soggetto esecutore, ma da organismo chiamato a svolgere compiti di promozione e di sostegno di progetti ed iniziative di investimento, sia per il restauro ed il recupero dei beni culturali, sia per altri interventi a favore delle attività culturali e nel settore dello spettacolo.

Più in particolare i compiti della società attengono alla selezione dei progetti degli interventi da ammettere a finanziamento al fine di definire il programma delle opere da approvare con decreto ministeriale. Possono, inoltre, essere affidati alla società, per conseguire obiettivi di maggiore economicità, efficienza ed efficacia del processo realizzativo degli interventi inclusi nel programma annuale, compiti e attività di sostegno, promozione, assistenza tecnica e finanziaria relativi alle diverse proposte ed iniziative ammesse al finanziamento, ferme restando le competenze delle Amministrazioni pubbliche in materia di progettazione ed esecuzione di opere, lavori pubblici, tutela, manutenzione e restauro di beni culturali.

Appare pertanto palese la scelta di affidare ad una società esterna compiti di valutazione tecnica e di ripartizione di finanziamenti non dissimili da quelli di competenza della Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale; organo dotato di autonomia scientifica e personale idoneo, allo svolgimento dei compiti di assistenza tecnica e finanziaria. D'altra parte la decisione di porre in liquidazione la società si fondava proprio sulla incapacità di reperire ulteriori risorse sul mercato e sulla natura sostanzialmente pubblica dei nuovi organismi cui affidare compiti già propri della struttura ministeriale, con l'effetto di duplicare gli apparati amministrativi.

In una logica di *spending review* resta pertanto un obiettivo essenziale quello di rendere effettivo un compiuto sistema di indicatori e di informative che dimostri il valore aggiunto creato dall'azione della Società e ne giustifichi la sua persistente validità.

Il ricorso a società *in house* è infine limitato alla sola Società "Arte Lavoro e Servizi - Ales S.p.A." della quale il MiBACT è titolare dell'intero azionariato.

---

[2] Risorse queste non disponibili per l'esercizio 2011, ai sensi dell'art. 32, comma 16 del decreto-legge n. 98 del 2011, e sostituite dal 2012 con una quota parte (fino al 3 per cento), delle risorse del Fondo infrastrutture ferroviarie stradali, assegnata dal CIPE compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica.
Alla luce delle citate disposizioni, la Società Arcus S.p.A. ha gestito nel 2012 soltanto le risorse relative alle programmazioni già approvate.

La società è stata costituita, ai sensi della legge 196/1997 e del d.lgs. n. 468/1998, il 17.12.1998, con partecipazione azionaria del 30 per cento dal MIBACT e del 70 per cento da "Italia Lavoro S.p.A.", con la missione di stabilizzare una parte degli addetti a lavori socialmente utili (LSU, oltre 400 unità) provenienti da alcune Società dismesse che avevano operato nel settore dei beni culturali nelle Regioni Lazio e Campania.

Nel giugno del 2009 la legge n. 69 del 2009 (art. 26) ha attribuito l'intero pacchetto azionario di Ales S.p.A. al Ministero che, per il tramite della Direzione Generale per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale, esercita i diritti dell'Azionista Unico nel confronti della Società in sede di assemblea e, in primo luogo, per l'approvazione del bilancio e di tutti gli atti di particolare rilevanza.

Presso la Direzione Generale è stato, inoltre, istituito un "Comitato di controllo analogo", che verifica preliminarmente gli atti di gestione di Ales S.p.A., rendendo la società, di conseguenza, dipendente sotto il profilo organizzativo rispetto all'Amministrazione controllante e vincolata nell'attività di gestione ordinaria e straordinaria alle prescrizioni del Ministero.

Dalla sua istituzione Ales svolge servizi strumentali in favore del Ministero, assicurando, in primo luogo, la manutenzione ad alcuni monumenti e musei e aree archeologiche della Campania e del Lazio e un supporto significativo ai servizi di vigilanza presenti negli stessi spazi espositivi.

Sempre per l'espletamento di servizi strumentali in favore del Ministero, Ales opera, con personale ex LSU, anche in Abruzzo, Calabria, Puglia, Basilicata, Molise, Umbria, Sardegna, Toscana, Lombardia.

Nell'esercizio 2012 la società ha portato a termine la fase di integrazione di ulteriori servizi precedentemente affidati dal MIBACT a società esterne per un totale di circa 300 risorse umane aggiuntive su tutto il territorio nazionale, nonché allo sviluppo di nuovi progetti, previsti nel piano industriale, tesi a generare ricavi per l'azienda dal mercato privatistico per i quali si è registrata nel 2012 una sostanziale stasi delle iniziative. Nella stessa direzione la società ha comunque incrementato il numero di contratti e convenzioni relativi a nuovi servizi con alcuni degli istituti del MIBACT dotati di autonomia amministrativa in due specifiche aree di interesse: le attività di supporto tecnico-amministrativo e le attività tecnico-specialistiche per biblioteche e archivi.

Ulteriori ricavi provengono nel 2012 da un contratto concernente attività necessarie alla redazione di un progetto esecutivo propedeutico all'affidamento della licenza d'uso del marchio MBACT per attività di *merchandising* museale, nonché da un progetto formativo dedicato agli addetti di sorveglianza della Provincia di Roma.

L'oggetto sociale, limitato al momento della costituzione a servizi nel settore dei beni culturali prioritariamente diretti ad attività di manutenzione e pulizia, è stato pertanto integrato ed ampliato notevolmente, in linea con le modifiche statutarie del 22 gennaio 2010, estendendosi alla ricerca di sponsor, ad attività di supporto alle funzioni del Ministero, a nuovi segmenti di mercato (gestione del marchio e diritti di immagine, pubblicità e promozione di eventi culturali, editoria, riproduzione e commercializzazione di prodotti editoriali propri, supporto all'URP e all'utenza interna del MIBACT).

Uno specifico ricorso all'Ales S.p.A. si rinviene anche nel decreto-legge n. 34 del 2011 che prevede, nell'ambito del programma straordinario ed urgente di interventi da realizzarsi nell'area archeologica di Pompei, la possibilità di avvalersi della società per l'espletamento diretto di servizi tecnici.

Tale evoluzione rispecchia la gestione economica della Società nel cui ambito cresce il valore della produzione riferito a ricavi per prestazioni di servizi fornite al Ministero che supera nel 2012 i 23,2 milioni (14 milioni nel 2011) cui corrisponde un aumento anche dei costi della produzione direttamente correlata all'integrazione dei nuovi servizi e, in gran parte ascrivibile alle spese per il personale.

Anche in tal caso in un'ottica di *spending review*, l'ampio spettro delle attività affidate alla Società, va valutato, da un lato, alla luce delle specifiche competenze in servizio presso il ministero per le attività di supporto tecnico-amministrativo e, dall'altro, in relazione alla possibile sovrapposizione con le competenze affidate agli organi ministeriali [3] e soprattutto alle regioni e agli enti locali in materia di promozione e servizi al pubblico.

IL SETTORE DELL'AGRICOLTURA: PRIME RIFLESSIONI SU ORGANIZZAZIONE E COSTI

8. L'analisi, analogamente al settore della cultura, si è concentrata prendendo in considerazione gli organismi censiti dall'Istat nel settore delle amministrazioni centrali (S 1311) appartenenti, in relazione alla composizione della spesa, alla categoria funzionale COFOG "Agricoltura"; tale ricognizione è stata successivamente integrata attraverso quanto rilevato al 30 aprile 2014 in relazione alla ricognizione effettuata e resa pubblica dall'Amministrazione nella parte del sito istituzionale dedicato alla "trasparenza".

Si tratta del Ministero delle politiche agricole e forestali e di 17 unità ricadenti nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche centrali, mentre le rimanenti 8 si collocano all'esterno della pubblica amministrazione. Fra le unità esterne, si riscontrano 3 società per azioni, 1 società a responsabilità limitata, 1 consorzio obbligatorio, 1 ente pubblico economico (ISMEA), 1 ente pubblico non economico (EIPLI) ed 1 Istituto zootecnico.

L'INRAN compare tra gli enti esterni alla PA in quanto non presente nell'ultima lista S13 pubblicata in GU dall'Istat, riferita all'anno 2013, perché confluito nel Consiglio per la Ricerca e la Sperimentazione In Agricoltura (C.R.A.), ma risulta ancora presente nella lista degli enti vigilati dal ministeri come risulta nella ricognizione effettuata ai sensi dell'art. 22 del DL 33 del 2013.

Un quadro sinottico dei 25 enti e della loro collocazione viene fornito nella tavola seguente.

[3] Con riferimento agli organi ministeriali si fa riferimento alla Direzione generale per la valorizzazione del Patrimonio Culturale (istituita proprio con lo scopo di dare maggiore incisività nella promozione e nello sviluppo di questo settore al fine di garantire una maggiore conoscibilità e fruibilità dei beni culturali), che tuttavia svolge essenzialmente attività di coordinamento, e alle le Direzioni regionali alcune delle quali finiscono per svolgere attività sostanzialmente nel settore della tutela.

TAVOLA 6

L'"AGRICOLTURA" NELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE: LA LISTA DI ENTI E SOCIETÀ

Denominazione	Amministrazione centrale		Enti e Società vigilate extra PA		Totale complessivo
	Stato	Enti	Enti	Società	
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	1				1
Agenzia di Pollenzo S.p.a.				1	1
Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA		1			1
Buonitalia S.p.a. (in liquidazione)				1	1
C.R.A. Consiglio per la Ricerca e la Sperimentazione in Agricoltura		1			1
Consorzio Infomercati			1		1
EIPLI - Ente per lo Sviluppo dell'Irrigazione e la Trasformazione Fondiaria in Puglia, Lucania ed Irpinia			1		1
Ente nazionale risi		1			1
INRAN, Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione			1		1
ISA S.p.a.- Istituto per lo sviluppo agroalimentare spa				1	1
ISMEA - Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare			1		1
Istituto Agronomico per l'oltremare		1			1
Istituto nazionale di economia agraria - INEA		1			1
Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia			1		1
Istituto zooprofilattico sperimentale del Lazio e della Toscana		1			1
Istituto zooprofilattico sperimentale del mezzogiorno		1			1
Istituto zooprofilattico sperimentale del piemonte liguria e valle d'aosta		1			1
Istituto zooprofilattico sperimentale della lombardia e dell' emilia romagna		1			1
Istituto zooprofilattico sperimentale della puglia e della basilicata		1			1
Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna "G.Pegreffi"		1			1
Istituto zooprofilattico sperimentale della sicilia"Adelmo Mirri"		1			1
Istituto zooprofilattico sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G.Caporale"		1			1
Istituto zooprofilattico sperimentale delle Venezie		1			1
istituto zooprofilattico sperimentale dell'Umbria e delle Marche		1			1
UNIRELAB S.r.l. - Servizi di diagnostica di laboratori per l'industria ippica				1	1
Totale	1	16	4	4	25

Si considerano qui i soli organismi riferibili alla sfera di competenza del Ministero delle politiche agricole dei quali si dà una descrizione sintetica delle attività e delle funzioni svolte, nei suoi riflessi con le competenze assegnate alla struttura

ministeriale[4]. Tali enti sono comunque rilevanti ai fini delle valutazioni di carattere organizzativo finalizzate ad evidenziare eventuali elementi di sovrapposizione funzionale.

Un ruolo di particolare rilievo viene svolto dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), sia per le competenze derivanti dalla normativa comunitaria che per quelle di origine più strettamente nazionale. Esso è infatti il principale ente responsabile per l'attuazione degli indirizzi della Politica agricola comune (PAC), nonché il soggetto cui è delegato il coordinamento, il controllo ed il pagamento dei finanziamenti europei erogati tramite il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) ed il Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR). Più limitate appaiono le attività disciplinate da leggi nazionali o da specifiche convenzioni internazionali, riguardanti - rispettivamente - il sostegno contingente a particolari mercati dei prodotti agricoli ed agroalimentari e la gestione degli aiuti alimentari ai paesi in via di sviluppo dovuti alla Convenzione di Londra[5].

Limitatamente al settore risicolo, l'Ente nazionale risi (ENR) svolge - in parte - funzioni analoghe a quelle attribuite ad AGEA per gli altri settori della produzione agricola. Infatti, esso è organismo di intervento della Commissione europea per l'attuazione della PAC, nonché organismo pagatore degli aiuti comunitari FEAGA. Accanto a queste funzioni, l'ente affianca importanti attività di sostegno economico e produttivo della produzione risicola derivanti dalla normativa nazionale. In particolare, il proprio Centro di ricerca e sperimentazione svolge un rilevante ruolo per il miglioramento delle varietà e dotazioni sementiere, messe poi a disposizione delle aziende della filiera. Considerata l'importanza della produzione risicola per l'agricoltura italiana (pari al 50 per cento della produzione europea) e viste le competenze tecniche dell'ente ed il suo grado di autonomia finanziaria, appare coerente l'esistenza di un ente separato, sia dall'AGEA che dagli altri centri di ricerca.

Gli enti con funzioni di ricerca e sperimentazione facenti capo al Ministero delle politiche agricole hanno subìto, in anni recenti, un parziale processo di razionalizzazione. Nel 2010, l'Ente nazionale sementi elette (ENSE) è stato soppresso, le relative competenze e risorse sono state assorbite dall'Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione (INRAN). Nel 2012 l'INRAN è stato a sua volta soppresso e, nel 2013, esso è stato incorporato nel Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (C.R.A.). Attualmente, questo ente raggruppa dunque tutte le principali, attività di ricerca scientifica e sperimentazione operanti negli ambiti disciplinari

[4] Non risultano vigilati dal ministero delle politiche agricole i seguenti organismi:
L'Istituto agronomico per l'oltremare è un organismo tecnico-scientifico che principalmente elabora e cura l'attuazione di progetti di cooperazione internazionale per lo sviluppo dell'agricoltura nei paesi arretrati; esso è vigilato dal Ministero degli affari esteri.
La rete degli Istituti zooprofilattici sperimentali è costituita da 10 sedi centrali (elencate sopra) e da un complesso di 90 sezioni diagnostiche periferiche ad essi afferenti. Agli istituti sono attribuite funzioni di sorveglianza della salute pubblica veterinaria ed anche della salubrità degli alimenti, svolgendo attività di sorveglianza epidemiologica, ricerca sperimentale, servizi di diagnostica di laboratorio, produzione di diagnostici e vaccini. Il Ministero della salute vigila sulle loro attività, rappresentando la principale fonte di finanziamento degli istituti, che possono contare anche sulle risorse aggiuntive eventualmente fornite dalle Regioni rientranti nel proprio ambito di competenza territoriale. La rete degli istituti occupa circa 2.500 dipendenti.
Il Consorzio Infomercati è stato istituito dalla legge 421 del 1996, con il compito di realizzare un sistema di collegamento informatico e telematico dei mercati all'ingrosso di prodotti agro-alimentari presenti sul territorio nazionale, al fine di garantire la raccolta delle informazioni e la trasparenza nei processi di formazione dei prezzi. La legge istitutiva attribuisce al Consorzio anche il compito di assicurare il collegamento con gli organismi comunitari ed extra-comunitari per la raccolta di informazioni sugli andamenti degli analoghi mercati internazionali. Il Consorzio opera sotto la vigilanza del Ministero dello sviluppo economico.
[5] In quest'ultima attività collabora con il Ministero degli affari esteri.

collegati all'agricoltura, silvicoltura e pesca, fruendo della considerevole rete di laboratori ereditata con gli accorpamenti degli enti soppressi, suscettibile di una possibile razionalizzazione. Il numero complessivo dei dipendenti del C.R.A. è attualmente stimabile nell'ordine di grandezza delle 1.500 unità (vedasi più avanti, tavola 3).

L'Istituto nazionale di economia agraria (INEA) è sostanzialmente un ente di ricerca economica finalizzata all'elaborazione delle linee di politica agricola e forestale nazionale, e al supporto delle pubbliche amministrazioni nell'attuazione delle politiche agricole comunitarie. All'istituto è affidata anche la gestione della Rete di Informazione Contabile Agricola (RICA), un progetto comunitario di rilevazione dati concernente i bilanci e le produzioni di un campione di aziende agricole.

L'Istituto di servizi per il mercato agricolo ed alimentare (ISMEA) è un organismo assai composito, che unisce attività di analisi economico-finanziaria e produzione dati con funzioni specifiche di intermediazione finanziaria ed assicurativa, nonché di riordino fondiario e sviluppo dell'impresa agricola (tra cui la gestione degli incentivi del d.lgs. 185 del 2000 nel settore agricolo, affidati per i rimanenti settori ad Invitalia). I servizi informativi e di analisi dell'istituto presentano sia possibili margini di sovrapposizione sia possibili sviluppi di sinergie rispetto alle analoghe attività svolte dal Consorzio Infomercati e dall'INEA. D'altro canto, le funzioni di intermediazione finanziaria, ed in particolare le attività di prestazione di garanzie creditizie e quelle del "Fondo di investimento nel capitale di rischio", si sovrappongono con le attività di ISA S.p.A., ovvero potrebbero essere svolte più economicamente in combinazione con queste.

L'Istituto di sviluppo agroalimentare (ISA) è una società per azioni costituita nel 2005, il cui socio unico è il Ministero delle politiche agricole. Essa svolge funzioni di intermediazione finanziaria, essendo regolarmente iscritta all'elenco generale e speciale degli intermediari finanziari *ex* d.lgs. 85/1993. La ragione sociale dell'istituto viene individuata, dall'art. 10-*ter* della legge 80 del 2005, nella delega - da parte del Ministero controllante - delle funzioni di valutazione, ammissione e gestione dei contratti di filiera del settore agro-alimentare. Oltre ai contratti di filiera, la società può provvedere ad operazioni di finanziamento - in regime di aiuto ovvero a condizioni di mercato - delle imprese operanti nel settore agricolo.

Buonitalia è una società per azioni costituita nel 2003, e partecipata al 70 per cento dal Ministero delle politiche agricole, avente la finalità di promuovere il *Made in Italy* agroalimentare sui mercati esteri. Il DL 95/2012 ha soppresso la società, peraltro già in liquidazione, trasferendone le funzioni all'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane (*ex* ICE). La procedura di liquidazione è ancora in corso.

Agenzia di Pollenzo è una società per azioni che annovera tra i propri soci il Ministero delle politiche agricole. Scopo della società è il restauro, la conservazione e la valorizzazione del complesso architettonico Carlo Albertino di Pollenzo, sede dell'Università degli studi di Scienze enogastronomiche.

Unirelab è una società a responsabilità limitata di cui è socio unico il Ministero delle politiche agricole. Essa è stata costituita nel 2003 ed offre servizi di diagnostica di laboratorio per l'industria ippica. Lo statuto sociale concede alla società di svolgere ulteriori attività, diverse dalla mera diagnostica tossicologica, quali: gestione di aste di cavalli, centri ippici e sportivi, corsi di formazione, esecuzione di studi e ricerche sul cavallo, pubblicazioni, ecc. Si osservi, inoltre, che i controlli diagnostici effettuati dalla

società in esame potrebbero rientrare in linea di massima anche nelle competenze degli Istituti zoo profilattici sperimentali. L'Ente per lo Sviluppo dell'Irrigazione e la Trasformazione Fondiaria in Puglia, Lucania ed Irpinia (EIPLI), la cui competenza si riferisce alla realizzazione e gestione di opere per il miglioramento dell'approvvigionamento idrico in Puglia, Basilicata e Molise, è - allo stato attuale della normativa - in gestione commissariale non prorogabile oltre il 30 Settembre 2014. La procedura di liquidazione è iniziata nel 1979 e non è ancora terminata.

9. Le considerazioni avviate nel precedente paragrafo, a proposito del disegno organizzativo degli enti funzionalmente collegati al Ministero delle politiche agricole, devono essere integrate dall'esame dell'organizzazione del ministero in questione. Essa si articola in tre dipartimenti: Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale (DIPEISR), Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca (DIQPAI), Dipartimento dell'Ispettorato Centrale della tutela della qualità e della Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF). Tali dipartimenti sono organizzati in 7 direzioni generali e una rete territoriale degli uffici periferici e dei laboratori dell'ICQRF, per un complessivo di 59 uffici dirigenziali non generali, di cui 16 appartenenti alla rete ICQRF. Nel 2012, la dotazione organica del personale non dirigenziale consisteva di 721 unità. Va inoltre segnalato che, nel 2013 il ministero ha assorbito le risorse umane, strumentali e finanziarie della disciolta Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - Assi (*ex* UNIRE), il cui personale non dirigenziale è stimabile nell'ordine delle 170 unità.

In via generale, dall'esame delle relative declaratorie si può rilevare che l'articolazione delle competenze delle varie direzioni ministeriali ricalca fedelmente il quadro delle funzioni ed attività attribuite al sistema degli enti strumentali. Sotto questo punto di vista, è da notare che a fronte di un organico complessivo ministeriale consistente di circa 950 unità, il sistema dei principali enti strumentali[6] del Ministero delle politiche agricole totalizza un numero di dipendenti pari a circa 2.350 unità. Anche volendo escludere - in virtù della sua specifica natura - la funzione di ricerca e sperimentazione scientifica, si rimane in presenza di un apparato organizzativo esterno avente circa 820 dipendenti.

Una valutazione specifica delle possibili sovrapposizioni tra ministero ed enti richiede sia la disponibilità di informazioni di dettaglio sulla ripartizione del personale fra gli uffici ministeriali, sia un attenta selezione, accorpamento e *matching*, delle competenze di tali uffici con quelli dei corrispondenti enti strumentali.

Possono in questa sede effettuarsi solo prime valutazioni di carattere generale.

In primo luogo, si può osservare che due delle direzioni generali più grandi del ministero, la Direzione per le politiche internazionali e l'Unione europea e la Direzione per lo sviluppo rurale - aventi una struttura organizzativa pari a 15 uffici dirigenziali non generali, vedono assegnate attività in parte analogamente svolte da AGEA ed ENR, due tra i maggiori enti strumentali del ministero, ed in parte anche attività di supporto svolte in materia da INEA ed ISMEA.

Per quanto riguarda l'analisi della qualità degli alimenti, si riscontra l'esistenza - oltre che dei laboratori diagnostici della rete ministeriale ICQR - anche dei laboratori

[6] Stima riguardante AGEA al netto delle società controllate, ENR, CRA, INEA, ISMEA - incluse le due società strumentali controllate - ed ISA. Circa le fonti dei dati, si veda il paragrafo 3.

dell'ex INRAN, e di analoghe attività di diagnostica svolte anche dagli Istituti zoo profilattici, circostanza che suggerisce l'evidente esistenza di margini di razionalizzazione.

10. I rilievi di natura organizzativa, sin qui avanzati, possono trovare ulteriori elementi di approfondimento e valutazione mediante l'esposizione di alcuni dati economico-finanziari relativi agli enti strumentali vigilati dal Ministero delle politiche agricole. Tutti i dati sono stati tratti dalle ultime relazioni disponibili della Corte dei conti, ovvero dagli ultimi bilanci disponibili delle società interessate.

Il prospetto seguente riporta i saldi finanziari (entrate meno uscite) per gli enti in contabilità finanziaria e il risultato economico (valore della produzione meno costo della produzione) per gli enti in contabilità economico-patrimoniale:

GLI ENTI NELL' "AGRICOLTURA": SALDO FINANZIARIO E RISULTATO ECONOMICO

(in milioni)

	Ente ed anno	Avanzo\Disavanzo finanziario	Avanzo\Disavanzo finanziario medio[7]	Risultato economico
PA	AGEA (2011)	-41,90	-44,83	20,30
	CRA (2011)	-1,74	12,93	1,70
	INEA (2011)	6,43	0,95	-1,78
	ENSE (2009)	-0,34	0,23	-0,43
	ENR (2012)	n.d.	n.d.	-1,53
	INRAN (2009)	-3,50	1,05	-4,80
Non-PA	ISA (2012)	n.d.	n.d.	3,04
	ISMEA (2012)	n.d.	n.d.	-23,38
	Unirelab (2012)	n.d.	n.d.	-0,93

L'anno si riferisce all'esercizio di bilancio considerato, mentre la media del saldo finanziario è relativa agli ultimi tre esercizi, ovvero agli ultimi due.

Ad eccezione di AGEA, gli enti strumentali appartenenti alla PA sono caratterizzati da un saldo finanziario medio positivo. Nel caso di AGEA, l'ingente disavanzo finanziario di competenza è compensato da un risultato economico positivo, conseguenza di favorevoli operazioni di riaccertamento sia di residui passivi che attivi.[8]

Per quanto riguarda le società esterne alle pubbliche amministrazioni, valutiamo il risultato economico di ISA S.p.A. è valutato al netto del contributo che il Ministero delle politiche agricole eroga per la copertura della rata del mutuo contratto da RIBS con l'istituto San Paolo IMI - trasferito ad ISA al momento della sua costituzione. Si noti infatti che tale contributo al netto degli interessi viene registrato come ricavo nel conto economico, con un effetto positivo sul margine netto per un importo pari a 19,5

[7] Laddove l'anno si riferisce all'esercizio di bilancio considerato, mentre la media del saldo finanziario è relativa agli ultimi tre esercizi, ovvero ultimi due[7], a partire da quello considerato; le caselle vuote indicano la non disponibilità del dato.

[8] Determinazione della Sezione Enti della Corte dei conti n. 32 del 2013.

milioni[9]. Per quanto riguarda l'ISMEA[10], il cospicuo sbilancio economico è in buona misura, per poco meno di 20 milioni, dovuto al *deficit* della gestione dei servizi istituzionali connessi alla compravendita di terreni per la funzione di riordino fondiario. Per la restante parte esso è dovuto al complesso delle gestioni finanziarie ed assicurative.

I dati relativi alle 'spese della produzione' e al personale degli enti vigilati dal Ministero delle politiche agricole sono riassunti nel prospetto seguente, laddove come 'spese della produzione' sono state considerate, per gli enti pubblici non economici della PA, le uscite totali da contabilità finanziaria al netto delle partite di giro, per gli altri enti (ENR, ISA, ISMEA, Unirelab), il costo della produzione; le stime del personale sono generalmente relative al personale in servizio, sia a tempo indeterminato che determinato.

		(in milioni)	*(unità)*
	Ente ed anno di rilevazione	Spese della produzione	Personale
PA	AGEA (2011)	192,56	280
	CRA (2011)	135,84	1.279
	INEA (2011)	32,40	233
	ENSE (2009)	10,52	115
	ENR (2012)	8,84	84
	INRAN (2009)	29,39	135
Non-PA	ISA (2012)	8,46	38
	ISMEA (2012)	146,54	142
	Unirelab (2012)	4,65	43

Circa la consistenza del personale, dalla tavola si evince chiaramente la preponderanza degli enti di ricerca e sperimentazione riuniti nell'attuale conformazione del CRA (CRA, ENSE, INRAN).

Alcune note conclusive sulle funzioni di intermediazione finanziaria e assicurativa svolte da ISA, ISMEA e dalle società da quest'ultima controllate: Società gestione fondi per l'agroalimentare (SGFA S.r.l.) e Investimenti per lo sviluppo (ISI S.r.l.). Per quanto riguarda ISA, la redditività al netto del contributo ministeriale era negativa nel 2010, ed è divenuta positiva nell'esercizio 2011 e 2012. Per quanto positiva, la redditività di questo intermediario finanziario è comunque trascurabile, essendo pari nel 2012 all'1 per cento del capitale investito. D'altro canto, può essere interessante procedere ad una valutazione complessiva dei costi della produzione delle varie attività di intermediazione bancaria ed assicurativa. Considerando ISA, SGFA, ISI e la gestione separata ISMEA del Fondo di riassicurazione, si ottiene un totale di costi di produzione pari ad oltre 41 milioni, la cui ripartizione è illustrata nel prospetto.

[9] La relazione al bilancio, p. 43, esprime preoccupazione per il venir meno nel 2013 del rilevante impatto positivo sul conto economico.

[10] Nel caso di ISMEA, il risultato economico tiene conto dei proventi netti derivanti dalle attività di intermediazione finanziaria ed assicurativa.

(in milioni)

Società	Costi
Fondo di riassicurazione	15,097
SGFA	17,143
ISI	0,901
ISA	8,46
Totale	41,601

I costi complessivi, sostenuti per lo svolgimento di funzioni non necessariamente tipiche per l'operatore pubblico, sono dunque piuttosto elevati e con una redditività netta complessiva (gestione ISA più gestioni ISMEA) pressoché nulla.

LE SOCIETÀ STRUMENTALI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Oggetto e ragioni dell'analisi

11. L'economia italiana è caratterizzata da un numero molto significativo di società partecipate da enti pubblici[11], con una presenza pubblica nell'economia decisamente rilevante.

Il modello di riferimento è eterogeneo. Talvolta, si tratta di soggetti aventi forma e sostanza privatistica, che producono beni e servizi operanti in regime di mercato, anche di valore strategico. In altri casi, pur mantenendo veste formalmente privatistica, rappresentano modelli organizzativi di funzioni pubbliche, svolgono compiti e attività nel prevalente interesse del socio pubblico e sono assoggettate, secondo il paradigma comunitario, a particolari e penetranti regole di gestione e controllo.

Il settore è interessato da una congerie di disposizioni speciali, che si intrecciano con la disciplina codicistica, e che sono volte, in linea di massima, alla razionalizzazione, all'efficientamento e alla riduzione dei costi (prevedendo vincoli più stringenti per le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione). Al di là degli aspetti di stretta codificazione, può dirsi in atto un'opera di sostanziale equiparazione delle società controllate dalle pubbliche amministrazioni che ha determinato gli interventi normativi più recenti relativi all'estensione anche alle società partecipate delle procedure di mobilità del personale, degli obblighi in materia di trasparenza, dei tetti alle retribuzioni, dei tetti di spesa in materia di costi operativi. Il legislatore più recente appare orientato anche ad interventi di contenimento della spesa mirati a specifiche società[12].

In un'ottica di revisione generale degli assetti operanti all'interno della cornice pubblica, finalizzata soprattutto alla razionalizzazione delle strutture ed al contenimento dei costi, non può non tenersi conto del vasto settore delle società partecipate dallo Stato, anche al fine di considerarne l'eventuale sovrapponibilità o duplicazione di

[11] Diverse migliaia, se si considerano anche le società partecipate da Regioni, Province e Comuni.
[12] Ad esempio, si vedano gli artt.16, comma 8 e 21 del DL 66/2014.

funzioni esercitate rispetto a quelle tipiche dell'Amministrazione di riferimento, di altre società o di enti pubblici.

Le privatizzazioni degli anni novanta, infatti, non hanno impedito il successivo processo di estensione del settore pubblico nell'economia, anche attraverso il ripetuto ricorso alla "societarizzazione" di funzioni amministrative, realizzata tramite la dilatazione del modello c.d. *in house*.

Tali società potrebbero essere interessate da processi di razionalizzazione delle strutture. Si tratta, infatti, di funzioni tipiche delle Amministrazioni di controllo o vigilanti esercitate dalla società, nei confronti delle quali può effettivamente porsi un problema di duplicazione quando all'interno dell'Amministrazione permangano e continuino ad operare strutture al medesimo fine. La problematica risulta ancora più articolata in considerazione del fatto che la società, incrementando i costi, fa talvolta grande ricorso a collaborazioni esterne e incarichi di consulenza, non essendo assoggettata a limiti quantitativi, oppure si avvale di risorse umane minime, con un costo inferiore a quello della *governance*, o, al contrario, presenta un costo del personale che assorbe quasi per intero il costo della produzione. Un'esigenza di razionalizzazione può porsi anche con riguardo alle società che operano tutte nel medesimo settore, come avviene, ad esempio, nella valorizzazione e dismissione immobiliare, nel sostegno finanziario all'agricoltura o alle cooperative sociali.

L'interdipendenza funzionale con il Ministero di riferimento è sempre molto marcata, e, talvolta, si è estrinsecata anche attraverso la comunanza della *governance* tra società ed ente di riferimento, rendendo di fatto nulla qualsiasi ipotetica separazione tra indirizzo e gestione.

Indicati i principali valori economici dell'intero perimetro delle società statali, in questo capitolo ci si sofferma sulle caratteristiche delle sole società strumentali.

LE SOCIETÀ PARTECIPATE DALLO STATO: RICOGNIZIONE E VALORI ECONOMICI COMPLESSIVI

Le società partecipate dallo Stato considerate nella presente ricognizione sono quelle iscritte, come posta patrimoniale, nel Conto del Patrimonio. L'esercizio di riferimento è il 2012, l'ultimo del quale sono al momento disponibili bilanci societari approvati.
Al 31 dicembre 2012 le società iscritte nel Conto del Patrimonio sono 46[13].
Di queste, quattro sono inserite nel Conto consolidato delle Pubbliche amministrazioni (Arte Cultura Spettacolo Arcus S.p.A, Anas S.p.A, Coni servizi S.p.A. e Italia Lavoro S.p.A.), ricorrendo le caratteristiche richieste a tal fine dal SEC95, e quattro sono quotate nei mercati regolamentati (Ente nazionale idrocarburi Eni S.p.A., Finmeccanica S.p.A., STMicroelectronics S.p.A. e Enel S.p.A.).
La ricognizione comprende anche quattro società cedute alla fine dell'esercizio 2012 (SACE S.p.A., SIMEST S.p.A. e Fintecna S.p.A. a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., Ferrovie della Calabria S.r.l. alla Regione Calabria), per cui il bilancio 2012 è ancora riconducibile al socio pubblico, e quattro società in liquidazione (Isveimer, Lamfor, Cinecittà Luce e Buonitalia[14]*).*
La situazione appare modificata nel 2013 anche per l'istituzione di due nuove società (Unirelab – ex Unire- e Inv.im.it. S.g.r.).
L'impegno pubblico complessivo verso le suddette società, in termini di pagamento a

[13] L'analisi non comprende Alitalia S.p.A. in amministrazione straordinaria ed il Centro Tipologico Nazionale, Società consortile non iscritta nel Conto del Patrimonio, di cui l'art.7 del DL 95/2012 ha disposto la messa in liquidazione.
[14] Di Buonitalia spa, in liquidazione dal 2011, il d.m. 28 febbraio 2013 ha disposto il trasferimento di funzioni e risorse all'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane (ICE).

qualsiasi titolo erogato dai Ministeri, ammonta negli anni 2011-2012-2013, rispettivamente, a 30,55 miliardi, 26,11 miliardi e 25,93 miliardi. Al netto dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche, dei redditi da lavoro dipendente e Irap, degli interessi e del rimborso sul debito pubblico e delle poste correttive e compensative, la spesa finale media del triennio è di 8,31 miliardi.

Al netto delle società quotate, il patrimonio netto complessivo è di 72 miliardi, il valore della produzione è di 43 miliardi; il costo della produzione è di 40 miliardi.

Sempre al netto delle quotate, le società hanno realizzato un utile di 4,3 miliardi ed una perdita complessiva di 302 milioni.

Hanno un costo di personale di 8,2 miliardi, un'incidenza complessiva sul costo della produzione del 20,51 per cento ed un numero di addetti di 178.902 unità. Il costo complessivo dell'organo di amministrazione delle società ammonta a 21,6 milioni, di cui 3,5 attribuibili alla parte variabile riconosciuta al management.

Le società partecipate dallo Stato, a loro volta, partecipano ad altre 526 società di secondo livello, con diverse quote di partecipazione: di queste, 60 sono partecipate al 100 per cento mentre per 425 la partecipazione è inferiore al 50 per cento.

L'elenco di cui all'Allegato 2 fornisce il quadro di tutte le società iscritte nel Conto del Patrimonio 2012, evidenziando il Ministero socio, la quota di partecipazione, il Ministero vigilante, la norma istitutiva e, in sintesi, l'oggetto sociale, che è stato classificato per settore di intervento[15].

Il peso finanziario e la dimensione economica del "mondo delle strumentali"

12. Il perimetro maggiormente sensibile a processi di razionalizzazione delle strutture è senz'altro quello relativo all'attività societaria svolta in posizione di strumentalità rispetto al Ministero di riferimento, che si manifesta quando alla società sono affidate funzioni istituzionali, espressione della missione tipica dell'amministrazione.

All'interno della cornice societaria pubblica, come sopra descritta, le seguenti società possono, in termini generali, ritenersi strumentali: Invitalia , Consap, Coni Servizi, Consip, E.U.R. S.p.A., G.S.E., I.P.Z.S., Italia lavoro, Sicot, Sogei, Sogin, Arcus, Mefop, R.A.M., Sogesid, So.Se, Istituto luce-Cinecittà srl, Studiare sviluppo, C.F.I., So.Fi.Coop., I.S.A., Ales, Difesa Servizi. In Allegato 3 sono riportate le principali informazioni contabili per singola società.

Le suddette società strumentali, a loro volta partecipano ad altre 286 società di secondo livello: di queste, 39 sono totalmente partecipate, 69 hanno una partecipazione superiore al 50 per cento e 178 hanno una partecipazione inferiore al 50 per cento.

---

[15] Il settore di intervento è stato individuato in coerenza con la classificazione COFOG:
1Servizi generali delle PA: sei società partecipate dal MEF (Consip, I.P.Z.S., SICOT, SOGEI, SO.SE., Studiare Sviluppo).
[2] Giustizia difesa e ordine pubblico: Difesa Servizi, partecipata dal Ministero della Difesa.
[3] Affari economici commerciali e del lavoro: tredici società partecipate dal MEF (Invitalia, Cassa Depositi e Prestiti, Eur, Expo 2015, Fintecna, Italia Lavoro, Poste Italiane, Sace, STM, Finmeccanica, Fondo Italiano Investimento S.g.r., Isveimer, Lamfor) e tre partecipate dal Mise (So.fi. Coop, Simest, CFI).
4 Agricoltura: tre società partecipate dal MIPAFF (ISA, Agenzia di Pollenzo, Buonitalia).
5 Trasporti: quattro società partecipate dal MEF (ANAS, Ferrovie dello Stato, RAM e ENAV) e tre dal Ministero Infrastrutture e trasporti (Ferrovie della Calabria, Ferrovie sud-est, Ferrovie Appulo-Lucane).
6 Combustibile ed energia: quattro società partecipate dal MEF (Enel, ENI; GSE, Sogin).
7 Ambiente e territorio: una società partecipata dal MEF (Sogesid).
9 Attività ricreativa: due società partecipate dal MEF (Coni Servizi e RAI).
10 Attività culturali: tre società partecipate dal MEF (Istituto Luce-Cinecittà Srl, Arcus, Cinecittà Luce) e una dal MIBACT (ALES).
12 Protezione sociale: due società partecipate dal MEF (Consap, Mefop).

Pur in presenza di eccezioni, il carattere saliente della strumentalità/funzionalità è rappresentato dalla dipendenza societaria dalla finanza pubblica. Le società strumentali, come sopra individuate, negli anni 2011, 2012 e 2013, hanno "pesato" sul bilancio dei Ministeri, in termini di pagamenti a qualsiasi titolo erogati, rispettivamente per 785,9 milioni, 844,61 milioni e 574,91 milioni (tavola 7).

Si tratta di finanziamento dell'attività svolta in ragione di atti contrattuali o convenzionali, ovvero di apporto di capitale sociale, in caso di costituzione di nuove società (nel triennio di riferimento sono state costituite Difesa Servizi, Unirelab e Invimit s.g.r.). In termini generali, questo non esaurisce il peso finanziario riconducibile alle società strumentali, la cui attività conosce anche canali diversi di sostegno. Come evidenziato nel successivo paragrafo, le società che operano nel settore energetico, ad esempio, gravano su "oneri generali di sistema", cioè su una quota delle bollette energetiche posta a carico della collettività.

In ragione della loro strumentalità ad ampio spettro, Invitalia S.p.A., Consip S.p.A. e I.P.Z.S. S.p.A. ricevono pagamenti da diversi Ministeri, le altre ricevono pagamenti, in via di massima, soltanto dal Ministero vigilante.

TAVOLA 7

LE SOCIETÀ STRUMENTALI: PAGAMENTI DAL BILANCIO DELLO STATO

(in migliaia)

Settore di intervento	Numero società	2011	2012	2013
Servizi generali delle PA	6	477.820	626.715	460.470
Attività culturali	3	9.138	39.151	20.046
Protezione sociale	1	15.000	10.000	11.941
Giustizia difesa e ordine pubblico	1	1.000	30	95
Affari economici commerciali e del lavoro	4	159.295	80.827	66.592
Agricolutura	1	8.080	9.404	3.223
Trasporti	1	2.402	1.668	820
Combustibile ed energia	1	60.556	66.068	-
Ambiente e territorio	1	52.605	10.749	11.724
Attività ricreativa	1	5	-	-
Totale complessivo	***20***	***785.900***	***844.613***	***574.911***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

Come risulta dalla tavola 8, le società strumentali valgono in termini di patrimonio netto 2,56 miliardi, con un valore della produzione di 16,4 ed un costo della produzione di 16,2 miliardi.

Il dato complessivo è particolarmente inciso dal valore e dai costi della produzione di GSE, ampiamente superiori al miliardo.

L'utile complessivo ammonta a 160,38 milioni che, rispetto al 2011, cresce del 2,2 per cento, mentre le perdite ammontano a 1,1 milioni, interamente attribuibili alla perdita di So.Fi.Coop.

Il decremento nel settore Attività culturali e Combustibile ed energia è attribuibile rispettivamente al minore utile di Arcus e Sogin.

TAVOLA 8

LE SOCIETÀ STRUMENTALI: INDICATORI DI BILANCIO

(in migliaia)

Settore di intervento	Numero società	Patrimonio netto	Valore produzione	Costo produzione	Utile	Utile 2011	Perdita	Perdita 2011
Servizi generali delle PA	6	843.781	985.891	868.099	105.584	99.918		
Attività culturali	3	18.226	35.246	33.401	1.626	2.030		1
Protezione sociale	2	133.241	26.147	28.106	3.123	2.592		
Giustizia difesa e ordine pubblico	1	1.334	5.120	4.669	303	30		
Affari economici commerciali e del lavoro	5	938.178	153.697	139.983	7.270	9.554	1.101	4.184
Agricoltura	1	336.464	32.059	8.428	15.243	15.024		
Trasporti	1	2.334	1.921	1.749	105	49		
Combustibile ed energia	2	185.382	15.005.978	14.997.253	23.429	24.666		
Ambiente e territorio	1	57.313	23.183	23.175	610	181		
Attività ricreativa	1	46.046	135.533	141.307	3.092	2.813		
Totale complessivo	***23***	***2.562.298***	***16.404.776***	***16.246.171***	***160.386***	***156.856***	***1.101***	***4.185***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

Il costo del personale ammonta a 513,97 milioni con un complessivo numero di addetti di 9.606 unità, di cui 335 dirigenti. La spesa per retribuzione annua, calcolata come salario al netto degli oneri contributivi, ammonta a 421,56 milioni.

Dalla seguente classificazione, che evidenzia la ripartizione degli addetti per settore di intervento, emerge l'elevato numero di addetti di GSE (579) e SOGIN (824), rilevati nel settore combustibile ed energia, di Coni Servizi (677) nel settore attività ricreativa, di IPZS (1786) e di SOGEI (1784) rilevati nel settore servizi generali.

TAVOLA 9

LE SOCIETÀ STRUMENTALI: CONSISTENZA E COSTO DEL PERSONALE

(in migliaia)

Settore di intervento	Numero società	Totale Addetti medi	Totale personale al 31 dicembre	*di cui Dirigente*	Retribuzione annua	Costo del personale
Servizi generali delle PA	6	4.070	4.318	*139*	207.465	285.753
Attività culturali	3	553	581	*5*	13.123	18.574
Protezione sociale	2	184	226	*9*	10.686	14.934
Giustizia difesa e ordine pubblico	1	17	17	-	135	159
Affari economici commerciali e del lavoro	5	1.419	2.199	*100*	75.785	39.716
Agricoltura	1	40	39	*5*	3.208	5.569
Trasporti	1	16	16	*1*	554	366
Combustibile ed energia	2	1.314	1.403	*30*	72.972	94.828
Ambiente e territorio	1	125	130	*13*	5.274	8.720
Attività ricreativa	1	814	677	*33*	32.367	45.356
Totale complessivo	***23***	***8.551***	***9.606***	***335***	***421.569***	***513.976***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

L'incidenza complessiva del costo del personale sul costo della produzione è del 3,16 per cento, ma il dato è particolarmente influenzato dal basso valore riscontrabile in GSE, che ha un costo della produzione molto elevato (14,8 miliardi a fronte di 34,3 milioni di costo del personale e 579 unità), e in Difesa Servizi, che al contrario, con un organico di sole due unità a tempo determinato, ha un costo del personale irrisorio rispetto al costo della produzione (159.000 euro a fronte di un costo della produzione di 4,7 milioni). Negli altri settori, infatti, l'incidenza supera mediamente il 30 per cento.

Il rapporto superiore al 65 per cento si riscontra nel settore dell'agricoltura, con ISA che presenta un valore del 66 per cento per 39 addetti. Anche il settore delle attività culturali e della protezione sociale presenta un rapporto elevato, per l'elevato valore riscontrabile in Ales (81,6 per cento con 574 unità), in Consap (53,24 per cento per 211 unità) e in Mefop (51,80 per cento per 15 unità). Nel settore dei servizi generali, Sicot presenta un rapporto dell'81,6 per cento con un numero di addetti di 15 unità e So.Se ha un'incidenza del 58,70 per cento con 178 unità.

I compensi dell'organo di amministrazione attengono a componenti fisse (previste all'atto della nomina o dall'assemblea per i componenti del consiglio d'amministrazione, ex comma 1 dell'art. 2389 c.c.) ed a componenti variabili (previste per gli amministratori investiti di particolari cariche, ex comma 3 dell'art. 2389 c.c.) correlate al raggiungimento di obiettivi annuali e/o di lungo periodo (*long term incentive*). Ove sussista un rapporto di dipendenza, la remunerazione assume carattere retributivo e si compone, sempre, di una parte fissa e una variabile, correlata alla performance.

Il costo dell'organo di amministrazione delle società partecipate da amministrazioni pubbliche è uno degli elementi che la legge assoggetta ad obbligo di trasparenza, tramite pubblicazione sul sito e aggiornamento annuale (art. 22 del d.lgs. 33/2013). Poiché soltanto il sito del MEF dà conto del compenso dell'organo di amministrazione distinto per le singole voci che lo compongono (specificazione non espressamente richiesta dalla norma), nei confronti delle società partecipate dal MEF è stato possibile rilevare che la componente variabile (indicata entro un *range* min/max), ove prevista per l'Amministratore delegato e per il Presidente, è stata corrisposta nel 2012 sempre integralmente. Appare necessario, al riguardo, che la parte variabile dei compensi erogati al *management* sia correlata al raggiungimento di specifici risultati, certi e misurabili in quanto la *performance* realizzata (ove condizioni l'erogazione di remunerazione variabile) può non essere un elemento esaustivo. Infatti, ad esempio, una società in perdita può essere costretta da vincoli economici di servizio, così come una società in utile può vivere in regime di monopolio o essere fortemente sussidiata.

Il costo complessivo dell'organo di amministrazione delle società strumentali ammonta a 9,22 milioni (di cui 1,56 milioni attribuibili a parte variabile delle società detenute dal MEF). L'incidenza sul costo della produzione complessivamente è poco significativa, ma rilevante in alcuni specifici casi. Le seguenti società si collocano in un *range* che va dal 4 al 18 per cento: Invitalia, Mefop, Ram, So.Fi.Coop., Isa, Difesa servizi.

TAVOLA 10

LE SOCIETÀ STRUMENTALI: LA GOVERNANCE

(in migliaia)

Settore di intervento	Numero società	Costo del personale	Costo della Governance	di cui parte variabile	Costo del personale/Costo della produzione	Costo della governance/Costo della produzione
Servizi generali delle PA	6	285.753	2.652	642	32,92	0,31
Attività culturali	3	18.574	474		55,61	1,42
Protezione sociale	2	14.934	818	110	53,13	2,91
Giustizia difesa e ordine pubblico	1	159	260		3,41	5,57
Affari economici commerciali e del lavoro	5	39.716	2.245	404	28,37	1,60
Agricoltura	1	5.569	339		66,08	4,02
Trasporti	1	366	319	60	20,95	18,22
Combustibile ed energia	2	94.828	1.119	191	0,63	0,01
Ambiente e territorio	1	8.720	412	69	37,63	1,78
Attività ricreativa	1	45.356	583	120	32,10	0,41
Totale complessivo	***23***	***513.976***	***9.220***	***1.596***	***3,16***	***0,06***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

Il totale dei crediti delle società strumentali ammonta a 5,38 milioni a fronte di debiti di 5,87 milioni.

Il dato complessivo è fortemente inciso dai valori di GSE, che ha crediti superiori a 3,4 miliardi e debiti di poco inferiori. La voce dei crediti più significativa è verso clienti per componente A3 (1,09 miliardi) e per Cassa conguaglio settore elettrico (1,58 miliardi). La componente dei debiti più significativa è verso fornitori (2,95 miliardi), attribuibile principalmente ad erogazione contributi su impianti fotovoltaici.

Le seguenti società presentano una massa di crediti maggiore di quella dei debiti: Consip, GSE, Sose, Istituto Luce-Cinecittà, CFI, SO.FI.Coop., ISA. Delle altre società, i cui debiti superano i crediti, quella che ha il divario più grande è Studiare Sviluppo, con 51 milioni di debito e 1,5 milioni di credito. In altri casi il valore dei debiti arriva a triplicare quello dei crediti, come in Invitalia, Coni Servizi, EUR S.p.A., Sogin, RAM.

Come dalla tavola seguente, ai debiti qui rilevati, è stato possibile rapportare la quota di debito verso fornitori, pari a 3,38 miliardi, con un'incidenza complessiva del 57,7 per cento sul totale dei debiti.

TAVOLA 11

LE SOCIETÀ STRUMENTALI: DEBITI E CREDITI

(in migliaia)

Settore di intervento	Numero società	Debiti	*di cui verso fornitori*	Crediti
Servizi generali delle PA	6	1.127.079	248.012	988.275
Attività culturali	3	227.971	4.285	12.528
Protezione sociale	2	20.812	1.400	9.135
Giustizia difesa e ordine pubblico	1	6.022		3.169
Affari economici commerciali e del lavoro	5	552.526	80.910	373.617
Agricoltura	1	-		373.202
Trasporti	1	1.903	75	580
Combustibile ed energia	2	3.687.610	3.009.628	3.542.291
Ambiente e territorio	1	71.940	6.483	27.929
Attività ricreativa	1	174.394	36.995	57.881
Totale complessivo	***23***	***5.870.257***	***3.387.788***	***5.388.608***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

Alcune osservazioni sul ruolo e caratteristiche delle società strumentali

13. Nell'area dei servizi di interesse generale, le società operano in molteplici ambiti: assicurativo, militare, culturale, energetico, tecnologico, finanziario, sviluppo territoriale, postale, infrastrutturale, trasportistico, previdenziale, ecc..

Alcune società operano nei settori riconducibili ad attività connotate dai caratteri del servizio pubblico (poste, telecomunicazioni, trasporti, energia). Le società oggetto della presente analisi svolgono le proprie funzioni in posizione strumentale rispetto all'amministrazione azionista o vigilante e la conformazione che assume prevalentemente l'attività è quella di commessa di consulenza nei settori di riferimento, pur se svolta in contesti differenti e con caratteristiche peculiari. La nota comune è quella di operare, normalmente, in forza di affidamenti diretti (tramite convenzioni, concessioni, contratti, ecc.) da parte dell'azionista o di differenti pubbliche amministrazioni.

Alcune società, infatti, ricevono commesse tramite affidamenti diretti, anche da parte di amministrazioni diverse dall'azionista e dal Ministero vigilante o da quello che esercita l'indirizzo e coordinamento, e ciò in ragione della strumentalità nei confronti di più amministrazioni dell'attività svolta. Si verifica questo nel campo, ad esempio, della promozione dello sviluppo (Invitalia S.p.A.) e nel settore dell'acquisto di beni e servizi (Consip S.p.A.)[16].

Altre società operano, invece, senza un atto di conferimento di natura contrattuale, bensì in ragione di una previsione normativa attributiva di specifici compiti e finalità. Ai sensi di quanto previsto dalla legge 49/1985, nell'ambito del sostegno alle cooperative di produzione e lavoro e alle cooperative sociali, infatti, sono state costituite le società CFI, soc. cooperativa, e la So.Fi.Coop, cooperativa, società controllate dal MISE, assoggettate al sistema contabile delle banche e degli enti finanziari previsto dal d.lgs. 87/1992. Si tratta di società che svolgono attività tra loro similari che potrebbero essere oggetto di analisi, in un'ottica di razionalizzazione, anche considerando che i complessivi interventi di finanziamento operati da CFI sono stati tre nel 2010, tredici nel 2011 e sei nei primi mesi del 2012, mentre quelli di So.Fi.Coop. sono stati nove da gennaio 2011 ad aprile 2012[17].

In alcuni casi, il rapporto strumentale si realizza nei confronti di un soggetto non solo diverso dal socio ma anche estraneo all'area Ministeri, come avviene con riguardo alla Coni Servizi S.p.A., che esercita attività di gestione dell'ente Coni, in conformità con le deliberazioni e gli indirizzi dello stesso. La coincidenza dei titolari delle cariche di presidente e segretario generale dell'ente CONI, rispettivamente, con quelle di presidente e amministratore delegato della società, invero protratta dal 2002 fino ad epoca recentissima (2013), ha da sempre evidenziato una stretta interdipendenza dell'attività tra la società e l'ente CONI, che ha negato di fatto qualsiasi separazione di compiti tra i due soggetti[18] (la distinzione tra indirizzo esercitato dall'ente CONI e

[16]Si tratta di un modello organizzativo consolidato nel tempo, che pure potrebbe essere messo in discussione alla luce di recenti pronunce sfavorevoli all'affidamento diretto in casi che potrebbero apparire simili. Infatti, con la sentenza 8 maggio 2014 C-15/13 la Corte di Giustizia ha ritenuto che non possa ammettersi affidamento diretto di servizio tra un'amministrazione aggiudicatrice e società aggiudicataria *in house* di un'altra amministrazione aggiudicatrice, quando non ci sia alcuna relazione di controllo tra le due, cioè quando l'amministrazione aggiudicatrice non detiene quote del capitale sociale né ha propri rappresentanti all'interno degli organi direttivi societari.

[17] Relazione 2011 al Ministero della società

[18] Determinazione 113 /2013 della Corte dei conti – Sezione controllo enti.

gestione esercitata dalla società ha costituito la ragione della creazione della società stessa), facendo dubitare della reale necessità dello scorporo societario dall'ente.

All'interdipendenza funzionale si affianca la derivazione finanziaria della società rispetto all'ente, attestata anche dall'inserimento di CONI Servizi nel Conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Tale profilo è condiviso con Arcus S.p.A. e Italia lavoro S.p.A. (oltre che con Anas S.p.A.[19]), tutte società per cui ricorrono le caratteristiche richieste dal SEC'95 per la configurazione di unità istituzionali e che trovano nella finanza pubblica la principale, se non unica, fonte di sostegno.

Non sempre le società svolgono l'attività per cui sono state costituite utilizzando risorse umane interne. Ad esempio, la R.A.M. S.p.A., società detenuta dal MEF ma *in house* del MIT, costituita per la promozione e il sostegno all'attuazione del sistema integrato di servizi di trasporto denominato "Programma Autostrade del Mare" previsto nel Piano generale trasporti, ha un organico di quattro dipendenti, composto da un dipendente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e tre a tempo determinato, cui però si aggiungono 12 collaboratori esterni con contratto di lavoro a progetto. Nel 2012 il costo delle collaborazioni esterne, comprensivo degli oneri sociali, è stato di 369.256 euro, mentre quello per retribuzione del personale, sempre comprensivo degli oneri sociali, è stato di 347.558 euro[20]. La Società si avvale delle professionalità richieste, di volta in volta, dalle specifiche esigenze funzionali e dagli obiettivi dettati dalle direttive ministeriali, senza assumere costi fissi. Va, peraltro, rilevato che i pagamenti ricevuti, oltre che a titolo di contributi alla società, attengono prevalentemente alla gestione operativa degli incentivi per la formazione professionale nel settore dell'autotrasporto ed all'espletamento dell'attività di istruttoria per la gestione operativa dell'incentivo "Ferrobonus", destinato alle imprese utenti di servizi di trasporto ferroviario che abbiano commissionato servizi di trasporto combinato e/o trasbordato con treni completi sul territorio nazionale. Per lo svolgimento di tale attività opera anche una specifica Direzione generale presso il Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici del MIT. La coesistenza delle due strutture potrebbe, quindi, essere riconsiderata, in un'ottica di razionalizzazione.

La scelta operativa di avvalersi in misura relativamente importante di risorse esterne è stata adottata anche da Difesa Servizi S.p.A., società detenuta e *in house* del Ministero della Difesa, strumentale al Ministero stesso, che ha per oggetto la gestione economica di beni e servizi derivanti dalle attività istituzionali del Dicastero, che non siano direttamente correlate con le attività operative delle Forze armate[21]. La società opera con un organico composto da due dipendenti a tempo determinato e da personale distaccato dalle Forze Armate, con un costo complessivo per salari e stipendi nel 2012 di circa 135.000 euro ed un costo per prestazioni professionali di 105.000 euro. Al riguardo, andrebbe forse riconsiderata la necessarietà di una struttura societaria che svolge un'attività cui sono dedicate risorse umane in misura minima, il cui costo complessivo è inferiore al costo della *governance* (260.000 euro).

---

[19] In forza di quanto previsto dall'art. 25 del DL 69/2013, nella riorganizzazione dell'Anas spa, avvenuta in forza dell'art. 36 del DL 98/2011, è stata esclusa la sua qualificazione di organismo *in house* del MEF e del MIT, come originariamente disposto. Se questo prelude ad una apertura della società al mercato (Determinazione 21/2014 Sez. controllo enti), è verosimile che il suo inserimento all'interno del Conto consolidato delle PPAA sia in futuro da riconsiderare.

[20] Nota integrativa al bilancio 2012.

[21] Come risulta dalla Nota integrativa al bilancio 2012, pag.13, nel 2012 l'attività ha riguardato lo sviluppo del servizio di meteorologia, promozione dei marchi, installazione pannelli fotovoltaici su caserme e terreni, pubblicistica, servizio di tesoreria delle strutture sanitarie Celio e IML.

Un'altra società che, per lo svolgimento dell'oggetto sociale, utilizza in misura significativa personale a tempo determinato e incarichi di prestazione professionale è la Società per la gestione impianti idrici- Sogesid S.p.A., società detenuta dal MEF e *in house* del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. La società svolge attività tecnico-strumentali alle esigenze, finalità e competenze del Ministero stesso, con uno spettro di azione che abbraccia le principali missioni istituzionali di esso. In mancanza di un ruolo tecnico interno al Ministero, una rilevante quota di personale, sia dipendente sia con contratto a termine della società Sogesid, svolge funzioni di diretto supporto tecnico all'attività del Ministero dell'ambiente, in base ad apposite convenzioni, e presta di fatto la sua opera presso gli uffici del Ministero stesso, con costi formalmente sostenuti dalla società ma addebitati ad esso[22]. La società, inoltre, fa ampio ricorso ad incarichi di prestazione professionale. In un'ottica di razionalizzazione delle strutture, opportuna sarebbe una considerazione attenta delle attività e delle risorse umane rispettivamente utilizzate dalla società e dal Ministero, anche tenuto conto che la società sopporta un costo per prestazioni professionali di 11,2 milioni, che si aggiunge al costo del personale di 8,7 milioni[23.] E ciò, come rilevato già dalla Corte[24], anche per evitare che l'attuazione delle convenzioni tra la società e il Ministero dell'ambiente possa costituire il mezzo per eludere i vincoli all'assunzione di personale e costituisca l'occasione per procedere al conferimento di incarichi per prestazioni di servizi.

In altre società, all'opposto, la dotazione di risorse umane proprie assume un rilievo decisamente significativo, anche avuto riguardo al totale dei costi della produzione. Questo è tipico nel settore dei trasporti ferroviari, mentre, al contrario, non è ovvio che si riscontri, ad esempio, nel settore della gestione e valorizzazione dei beni culturali, dove Ales S.p.A., società detenuta e *in house* del MIBACT, presenta un rapporto tra costo del personale e totale dei costi dell'82 per cento. Il motivo, invero, sembrerebbe da ricercarsi nella ragione che ha determinato la costituzione della Società nel 2008, cioè la scelta di dare occupazione a lavoratori socialmente utili di alcune società dismesse partecipate nelle Regioni Lazio e Campania. L'oggetto sociale, infatti, era inizialmente limitato a servizi nel settore dei beni culturali prioritariamente diretti alla manutenzione e pulizia, e poi è stato integrato con l'attività di supporto alle funzioni del Ministero.

La logica assistenzialistica è stata la ragione della costituzione anche di altre società derivanti da imprese private in difficoltà. Italia Lavoro S.p.A. è stata istituita nel 1997 come scorporo di compiti in materia di politiche attive del lavoro già svolti dalla GEPI S.p.A., poi Itainvest S.p.A., confluita in Sviluppo Italia, ora Invitalia. Pur essendo società che hanno attivato processi di ristrutturazione (Agenzia nazionale per

[22] Nota integrativa al bilancio 2012 pag.67.
[23] Nota integrativa al bilancio 2012 pag. 66.
[24] Determinazione 11/2013 del 26 febbraio 2013 della Corte dei conti - Sezione del controllo sugli enti - sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della SOGESID S.p.A. per l'esercizio 2011: "*…occorre evitare che le convenzioni di cui trattasi finiscano per costituire, in proiezione futura, un anomalo fattore di aggravamento dei costi del personale della Sogesid dovuto ad attuali carenze di risorse umane del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Mare e del Territorio. Tale rischio può assumere concretezza e attualità qualora venga confermata la giurisprudenza del Giudice del lavoro che recentemente, nell'ambito di vertenze instaurate da persone assunte dalla SOGESID S.p.a. con contratto a tempo determinato, ha affermato l'illegittimità delle clausole di apposizione del termine che facevano riferimento alla durata della convenzione con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Sotto altro profilo occorre, altresì , evitare che l'attuazione di simili convenzioni tra il Ministero della tutela del territorio e del mare finisca per costituire il mezzo per eludere i vincoli all'assunzione di personale e le limitazioni e le condizioni per il conferimento di incarichi per prestazioni di servizi…*"

l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. - Invitalia) e razionalizzazione, anche attraverso dismissioni societarie (Italia Lavoro S.p.A.), è comunque necessario escludere che sia l'originaria logica assistenzialistica a condizionarne lo sviluppo e a rimanere la ragione societaria prevalente.

La remunerazione dell'attività svolta dalle società è prevalentemente prevista negli atti esecutivi degli atti convenzionali, e posta carico delle Amministrazioni affidanti.

Talvolta, però, il corrispettivo non costituisce onere delle amministrazioni, bensì grava sulla collettività per importi anche decisamente ingenti. Le società che operano, infatti, nel settore energetico trovano copertura dei costi sostenuti per l'espletamento della loro attività in componenti tariffarie che rappresentano "oneri generali di sistema", che di fatto si risolvono in un prelievo fiscale generalizzato, commisurato anche ai costi ed alla spesa sostenuta dalla società che, quindi, trova sempre copertura.

E' quanto avviene per la G.S.E. S.p.A., società di proprietà del MEF e vigilata dal MISE, che esercita parte delle proprie attività in forza di affidamenti diretti da pubbliche amministrazioni nel campo della consulenza, ricerca e assistenza tecnica nel settore dell'efficienza energetica. Alla società, costituita per l'esercizio delle funzioni di natura pubblicistica del settore elettrico e, in particolare, delle attività di carattere regolamentare, di verifica e certificazione relativa al settore dell'energia elettrica, nonché di quelle in materia di incentivazione della produzione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, è riconosciuta una peculiare modalità di remunerazione del servizio reso, in quanto i costi maturati per effetto della politica di erogazione di incentivi sono coperti attraverso il gettito derivante dalla componente tariffaria A3, applicata a tutti i clienti finali. La misura della componente A3 viene stabilita trimestralmente dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas (AEEG) con propria delibera, sulla base delle proiezioni economico finanziarie del GSE ed ha l'obiettivo di garantire la sostenibilità degli incentivi, assicurando un equilibrio economico finanziario per il GSE, e la copertura dei costi di funzionamento sopportati dal Gestore. Per l'esercizio 2010 l'ammontare è stato di 4,24 miliardi e nel 2011 di 7,4 miliardi[25].

Il medesimo sistema è adottato per la copertura dei costi sostenuti da SO.G.I.N. per le attività della commessa nucleare (realizzazione e gestione del Parco Tecnologico e del Deposito Nazionale dei rifiuti radioattivi)[26], derivanti da una parte della tariffa elettrica, la componente A2, riclassificata nel bilancio SO.G.I.N. come "acconti nucleari"[27]. La componente A2 viene aggiornata ogni tre mesi dall'AEEG, insieme alle altre componenti tariffarie a copertura di oneri generali del sistema elettrico. Quale corrispettivo per le attività svolte da SO.G.I.N. nel 2011, sono stati riconosciuti alla Società acconti nucleari per 232,45 milioni[28]. La componente tariffaria remunera

[25] Determinazione 44/2013 della Corte dei conti – Sezione controllo enti.

[26] A seguito del referendum del 12-13 giugno 2011, SO.G.I.N. ha perduto le competenze relative alla realizzazione di impianti nucleari, ma ha mantenuto quelle di smantellamento degli impianti nucleari esistenti e la realizzazione del Parco Tecnologico-Deposito Nazionale

[27] L'art. 24, comma 5, del DL 1/2012 prevede espressamente che le disponibilità correlate a detta componente tariffaria sono impiegate per il finanziamento della realizzazione e gestione del Parco Tecnologico comprendente il Deposito Nazionale e le strutture tecnologiche di supporto, limitatamente alle attività funzionali allo smantellamento delle centrali elettronucleari e degli impianti nucleari dismessi, alla chiusura del ciclo del combustibile nucleare ed alle attività connesse e conseguenti, mentre per le altre attività sono impiegate a titolo di acconto e recuperate attraverso le entrate derivanti dal corrispettivo per l'utilizzo delle strutture del Parco Tecnologico e del Deposito Nazionale, secondo modalità stabilite dal Ministro dello sviluppo economico, su proposta dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, a riduzione della tariffa elettrica a carico degli utenti.

[28] Determinazione 21/2013 della Corte dei conti – Sezione controllo enti.

un'attività specifica della società e, a titolo di acconto, le attività correlate: risulta esclusa l'attività svolta in forza di accordi con Stati esteri che per SO.G.I.N. è stata fonte di ulteriori introiti[29].

Spesso le società, in parallelo allo svolgimento delle funzioni *core*, si occupano di gestione, valorizzazione, dismissione di patrimonio immobiliare (come, ad esempio, Difesa Servizi S.p.A.) che, in alcuni casi, assume carattere rilevante, anche sotto il profilo delle dimensioni (come nel caso di Consap S.p.A.[30]). Peraltro, la società E.u.r. S.p.A. ha quale specifico oggetto sociale proprio la gestione, valorizzazione e alienazione di beni immobili, che si realizza all'interno di una significativa situazione debitoria che ha comportato interventi normativi importanti[31]. Un'opera di razionalizzazione dovrebbe tenere conto, tra l'altro, del fatto che a marzo 2013 è stata costituita dal MEF la società "Investimenti Immobiliari Italiani Società di gestione del risparmio" (INVIMIT S.g.r.) con il triplice mandato di valorizzare il patrimonio immobiliare pubblico, realizzare investimenti diretti e indiretti ad ampliare le economie di scala, curare l'eventuale cessione di beni tenendo conto delle condizioni di mercato[32.]

Diversi interventi normativi hanno recentemente, a vario titolo, riservato attenzione al perimetro delle società strumentali direttamente partecipate dallo Stato.

Con riguardo, ad esempio, alla società Sicot S.r.l., che esercita attività di consulenza e monitoraggio dell'andamento gestionale delle società partecipate dal MEF e fornisce assistenza nelle fasi dei processi di privatizzazione e dismissione di quote del patrimonio dello Stato. Tenuto conto dell'esistenza di un'autonoma Direzione Generale nell'ambito del Dipartimento del Tesoro che cura, tra gli altri, i medesimi ambiti oggetto dell'attività della società, è stato auspicato che la stessa sviluppasse ed apportasse contributi conoscitivi autonomi tali da giustificarne l'esistenza[33] anche considerando gli alti costi operativi che vedono un rapporto tra costo del personale e costo della produzione dell'82 per cento. In assenza di ciò, è intervenuto il legislatore (art.1, comma 330 della legge 147/2013) che ha previsto nel 2014 la fusione per incorporazione di Sicot S.r.l. in Consip S.p.A..

La società ISA S.p.A, iscritta all'elenco generale e all'elenco speciale degli intermediari finanziari, di cui al d.lgs. n. 385/ 1993 (testo unico bancario), è quasi totalmente partecipata dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF) con l'obiettivo di promuovere e sostenere progetti di sviluppo agricolo, al cui fine può erogare finanziamenti, gestire misure agevolative, emettere strumenti finanziari e obbligazioni convertibili. In un'opera di razionalizzazione del sistema dei servizi creditizi e finanziari a sostegno delle imprese agricole e agroalimentari e di riordino delle società detenute dal MIPAAF, che ha già visto la messa in liquidazione di Buonitalia S.p.A., le funzioni e le risorse di ISA dovrebbero confluire presso ISMEA,

[29] In forza dell'Accordo stipulato con la Russia per lo smantellamento dei sommergibili nucleari ex lege 160/2005, la SOGIN ha ricevuto dal MISE 126 milioni nel biennio 2011-2012.
[30] Determinazione 35/2014 della Corte dei conti – Sezione controllo enti
[31] L'art.1, comma 332 della legge di stabilità 2014 ha dato la possibilità ad EUR S.p.A. di accedere ad anticipazione di liquidità per 100 milioni di cui al Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, previsto dal DL 35/2013, previa presentazione di un piano di pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili
[32] La società è operativa da ottobre 2012, con un capitalo sociale di 8 milioni. La sua attività è organizzata su due canali operativi. Uno attraverso la costituzione di fondi comuni di investimento immobiliare cui trasferire immobili di proprietà dello Stato e diritti reali (c.d. fondo diretto) e immobili di proprietà del Ministero della Difesa da valorizzare (c.d. fondo della difesa). Dall'altra, attraverso la raccolta di fondi immobiliari costituiti da enti pubblici, società partecipate e privati interessati a partecipare alla riqualificazione del patrimonio pubblico.
[33] Determinazione 51/2013 della Corte dei conti - Sezione controllo enti.

con conseguente messa in liquidazione della società[34]. Per il momento, il legislatore è intervenuto sulla società solo finanziariamente, prevedendo[35] significativi ritorni finanziari al socio MIPAFF, in forma di distribuzione di riserve: 47,2 milioni nel 2012, 25,4 milioni nel 2013, 28,8 nel 2014, 7,8 nel 2015.

Nel settore della cultura, con specifico riferimento ad ARCUS S.p.A., un recente intervento normativo (art. 39 del DL 69/2013), nell'abrogare la precedente norma liquidatoria, ne ha, di fatto, previsto un rilancio, disponendo una nuova procedura di approvazione dell'atto di indirizzo annuale dell'attività della società, il cui schema dovrà essere trasmesso al Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici e alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari.

[34] Disegno di legge collegato alla legge di stabilità 2014 in materia di interventi di razionalizzazione e di riordino di enti in materia di agricoltura.
[35] Art.16, comma 8 del DL 66/2014.

Appendici

Appendice 1: L'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo

Le società partecipate dallo Stato producono servizi di interesse generale[36] e sono prevalentemente partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF)[37], che esercita i diritti dell'azionista, ovvero tutti i poteri riservati all'Assemblea ordinaria e straordinaria, ai sensi dell'art. 2363 e ss. c.c.: approva il bilancio; nomina e revoca gli amministratori; nomina i sindaci e il presidente del collegio sindacale e, quando previsto, il soggetto al quale è demandato il controllo contabile; determina il compenso degli amministratori e dei sindaci, se non è stabilito dallo statuto; delibera sulla responsabilità degli amministratori e dei sindaci; delibera sugli altri oggetti attribuiti dalla legge alla competenza dell'assemblea, nonché sulle autorizzazioni eventualmente richieste dallo statuto per il compimento di atti degli amministratori, ferma in ogni caso la responsabilità di questi per gli atti compiuti; approva l'eventuale regolamento dei lavori assembleari.

Il principio di autonomia gestionale delle società dello Stato subisce ulteriori limitazioni quando si è in presenza di società cd. *in house*, ossia società che, secondo la giurisprudenza comunitaria e nazionale[38]: a) sono interamente (o prevalentemente) partecipate da uno o più soci pubblici[39]; b) svolgono la loro attività prevalente a favore del socio proprietario, c) sono oggetto, da parte di esso, del c.d. controllo analogo, ossia del controllo che l'Amministrazione proprietaria esercita normalmente sui propri uffici.

Il carattere di "relazione interna" e, quindi, di stretta interdipendenza tra società e socio se, da un lato, consente che la modalità di affidamento del servizio non sia la gara ma si possa procedere con affidamento diretto, dall'altro obbliga la società a rimanere fuori dal mercato costringendola ad operare prevalentemente con l'Amministrazione proprietaria, in modo da non lucrare del vantaggio competitivo che può derivare dallo speciale rapporto che lega la società al socio.

Le società partecipate dal MEF che, secondo quanto espresso o desumibile dallo Statuto, rispondono al modello tipico di *in house* sono le seguenti: Soluzioni per il sistema economico S.p.A. (SOSE), Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A. (Consap), Consip S.p.A., Sistemi di Consulenza per il Tesoro (Sicot), Società generale di informatica S.p.A. (Sogei), Studiare sviluppo s.r.l., Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato[40] (IPZS). In generale, ed in linea con la normativa e giurisprudenza sul tema, il MEF esercita il c.d. "controllo analogo" nei confronti delle stesse, attraverso l'esercizio di poteri direttivi e di controllo direttamente incidenti sulle modalità attuative dell'oggetto sociale e in relazione alle specifiche attività per le quali la società *in house* è strumentale. Le attività da svolgere in favore del MEF sono affidate alla società mediante la stipula di apposite convenzioni, da parte dei Dipartimenti deputati all'esercizio del controllo analogo. Altre società sono partecipate interamente ed *in house* di amministrazioni diverse dal MEF (Arte, lavoro e servizi –Ales- S.p.A., Difesa Servizi S.p.A.).

Sia la materia dell'affidamento diretto a società *in house* che il sistema di acquisizione diretta di beni e servizi strumentali sono stati assoggettati a specifiche limitazioni, finalizzate all'apertura al mercato, decorrenti dal 1° gennaio 2014, destinati ad avere effetti importanti sulla gestione delle società[41].

---

[36] I servizi di interesse generale (SIG), così come quelli di interesse economico (SIEG) sono previsti dal TFUE che però non ne definisce il concetto. Nella sua disciplina di qualità, la Commissione spiega che i SIEG sono attività economiche i cui risultati contribuiscono all'interesse pubblico generale che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento statale (o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di qualità, sicurezza, accessibilità economica, parità di trattamento o accesso universale). Al fornitore incombe un obbligo di servizio pubblico (OSP) sulla base di un incarico e di un criterio di interesse generale che assicura che il servizio sia fornito a condizioni che gli consentano di assolvere i propri compiti. Il concetto può essere applicato a diverse situazioni e condizioni, che variano secondo gli Stati membri, e il diritto dell'UE non crea alcun obbligo di designare formalmente un compito o un servizio di interesse economico generale, ma ne rimette la decisione agli Stati membri.

[37] A decorrere dalla legge finanziaria 2008, in caso di costituzione di società che producono servizi di interesse generale e di assunzione di partecipazioni in tali società, le relative partecipazioni sono attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze, che esercita i diritti dell'azionista di concerto con i Ministeri competenti per materia (art. 3, comma 27-bis, legge 244/2007).

[38] Prima, fra tutte, la nota sentenza della Corte di Giustizia "Teckal" del 18 novembre 1999 n. C/107/98.

[39] Sul punto della partecipazione plurima e del controllo congiunto la Corte di Giustizia ha tracciato le linee definitorie con la sentenza C-324-07 del 2008 nella vicenda Coditel Brabant SA.

[40] Lo Statuto di IPZS non fornisce elementi per qualificare il rapporto con il MEF come *in house*. Al riguardo, la Corte dei conti – Sezione controllo enti - ha più volte rilevato la necessità di una modifica statutaria in tal senso, che giustifichi le forme di affidamento diretto e l'esonero dalle procedure di evidenza pubblica della Società.

[41] Si tratta dell'art. 4, commi 7 e 8 del DL 95/2012 che prevedono, rispettivamente, che, salvo eccezioni, a decorrere dal 1° gennaio 2014 le pubbliche amministrazioni, le stazioni appaltanti, gli enti aggiudicatori e i soggetti

Va, inoltre, tenuto presente che il modello relazionale di società *in house* delineato dal diritto comunitario, che vede il controllo analogo esercitato dal socio o dai soci detentori, non si attaglia perfettamente a tutte le società partecipate dal MEF. Infatti, tra le società interamente partecipate MEF ci sono società qualificate come *in house* di altre Amministrazioni (Istituto Luce-Cinecittà s.r.l. del Mibact, Rete Autostrade Mediterranee –RAM- S.p.A. del MIT e Sogesid del Ministero dell'Ambiente,) per le quali opera una separazione tra il possesso della partecipazione del socio azionista (MEF), e il potere di indirizzo e vigilanza (che non equivale al controllo analogo[42]), esercitato dal Ministero competente per materia.

Anche a prescindere dalla qualificazione "*in house*", alcune società detenute dal MEF sono, comunque, vigilate da altri ministeri o enti pubblici: Arcus S.p.A. (Ministero dei beni e attività culturali e turismo- MIBACT), Coni Servizi S.p.A.(CONI), GSE S.p.A. (Mistero sviluppo economico-MISE), Invitalia S.p.A. (MISE), Italia Lavoro S.p.A. (Ministero Lavoro). In verità, l'attività di vigilanza è esercitata dal Ministero settorialmente competente a diversi livelli ed assume diverse qualificazioni negli Statuti societari, integrandosi spesso con i poteri di indirizzo e coordinamento e con l'attività concertata tra diverse Amministrazioni[43].

aggiudicatori di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nel rispetto dell'articolo 2, comma 1 del citato decreto acquisiscono sul mercato i beni e servizi strumentali alla propria attività mediante le procedure concorrenziali previste dal citato decreto legislativo, e che, sempre a decorrere dal 1° gennaio 2014, l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione *in house*. Sono fatti salvi gli affidamenti in essere fino alla scadenza naturale e comunque fino al 31 dicembre 2014.

[42]Per verificare se il controllo che l'Amministrazione proprietaria esercita sulla società si configuri come analogo a quello esercitato su una propria struttura è necessario "tener conto di tutte le disposizioni normative e delle circostanze pertinenti. Da questo esame deve risultare che la società aggiudicataria è soggetta a un controllo che consente all'amministrazione aggiudicatrice di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti di detta società" (Sentenza SEA Corte di Giustizia 10 settembre 2009) Deve trattarsi di controllo effettivo, strutturale e funzionale esercitato anche attraverso propri rappresentanti all'interno degli organi societari.

[43] Ad esempio, il MIBACT esercita su Arcus i diritti dell'azionista ed i poteri di indirizzo di concerto con il MIT; su GSE i diritti dell'azionista sono esercitati d'intesa tra il MEF e il MISE, che esercita attività di vigilanza e di indirizzo, definendo gli indirizzi strategici e operativi del Gestore, il quale esercita la propria attività anche secondo le disposizioni dell'Autorità per l'energia elettrica e gas; su Invitalia il Mise esercita attività di vigilanza e poteri di indirizzo definendo gli obiettivi della società; su CFI e Soficoop il Mise esercita un tipo di vigilanza lasciando ampi margini di autonomia alle società.

Appendice 2: **Elenco delle società con evidenza del Ministero socio, della quota di partecipazione, del Ministero vigilante, della norma istitutiva e dell'oggetto sociale.**

Società	Quota	Norme/Provvedimenti istitutivi	Ministero vigilante	Oggetto sociale	Settori di intervento
Ministero dell'Economia e delle finanze					
Alitalia in a.s.	91,33	Costituita tra l'I.R.I. e la British European Airways Corporation, in esecuzione della convenzione firmata l'8 giugno 1946 tra il Ministro per l'Aeronautica del Governo italiano e l'ente di gestione dei servizi aerei britannici.		Con D.P.C.M. del 29 agosto 2008, la società Alitalia Linee aeree italiane S.p.A. è stata ammessa alla procedura di amministrazione straordinaria, ai sensi del DL 347/2003, convertito nella L. 39/2004, modificato e integrato dal D.L. 134/2008, convertito nella L.166/2008	5. Trasporti
CINECITTA' LUCE S.p.A. (disposta la liquidazione)	100	L.202/93 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 aprile 1993, n. 118	Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo	Promozione del cinema italiano	10. Attività culturali
Arte, cultura e spettacolo S.p.A. (ARCUS)	100	Legge 16/10/2003 n. 291	Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo	Promozione e sostegno progetti culturali	10. Attività culturali
Ministero dell'Economia e delle finanze					
Azienda nazionale autonoma delle strade S.p.A.(ANAS)	100	Art. 7, l. 178 del 2002 ha previsto la trasformazione in spa. La convenzione della concessione è del 18 dicembre 2002	Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti	Gestione e manutenzione della rete stradale e autostradale nazionale e vigilanza dell'esecuzione dei lavori di costruzione degli interventi affidati in concessione a terzi e controllare la gestione delle autostrade il cui esercizio sia stato affidato in concessione.	5. Trasporti
Soluzioni per il sistema economico S.p.A. (SOSE)	88,8	Atto costitutivo il 15 settembre 1999, ai sensi dell'art.10, comma 12 L.8 maggio 1998 tra l'ex Ministero delle Finanze e la Banca d'Italia	Ministero dell'Economia e delle finanze	Elaborazione in concessione degli studi di settore, nonché ogni altra attività di studio e ricerca in materia tributaria; predisposizione delle metodologie e la elaborazione dei dati per la definizione dei fabbisogni e dei costi standard delle funzioni e dei servizi resi, nei settori diversi dalla sanità, dalle regioni e dagli enti locali	1. Servizi generali delle P.A.
CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	80,1	D.L. 30/09/2003 n.269	Ministero dell'Economia e delle finanze	Concessione di finanziamenti, destinati a operazioni di interesse pubblico "promosse" da Stato, regioni, enti locali, enti pubblici e organismi di diritto pubblico, operazioni effettuate a favore delle PMI per finalità di sostegno dell'economia.	3. Affari economici commerciali e del lavoro
Comitato Olimpico Nazionale Italiano S.p.A. (CONI SERVIZI)	100	art. 8, c. 1 Legge 08/08/2002 n. 178 Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 8 luglio 2002, n. 138		Prestazioni e servizi strumentali al perseguimento dei compiti istituzionali del CONI, in base a contratto di servizio.	9. Attività ricreativa
Concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.A.(CONSAP)	100	Atto di scissione INA stipulato il 24.9.1993	Ministero dell'Economia e delle finanze	Esercizio in regime di concessione di esercizi assicurativi pubblici. La Società ha altresì per oggetto le attività affidatele da amministrazioni dello Stato ai sensi dell'art. 19, comma 5, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102.	12. Protezione sociale

Concessionaria Servizi Informativi Pubblici S.p.A.(CONSIP)	100	Decreto Ministro del tesoro,bilancio e programmazione economica 22/12/1997	Ministero dell'Economia e delle finanze	Attività di consulenza, assistenza e supporto in favore delle Pubbliche Amministrazioni, nel settore della compravendita di beni, dell'acquisizione di servizi, anche ai fini della scelta del contraente; l'esercizio di attività informatiche e delle attività ad esse strumentali, in favore delle Amministrazioni dello Stato	1. Servizi generali delle P.A.
Ente Nazionale per l'Assistenza al Volo S.p.A. (ENAV)	100	L.665/1996	Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti	Esercizio dei servizi di assistenza al volo, dei sistemi e delle attività di sviluppo, produzione, erogazione, vendita ed esportazione dei servizi della navigazione aerea in Italia e all'estero.	5. Trasporti
Ente nazionale idrocarburi S.p.A. (ENI)	4,34	L. 359/1992 Conversione con modificazione, del D.L. 333/1992		Ricerca, produzione e commercializzazione di petrolio e gas naturale	6. Combustibile ed energia
STMicroelectronics Holding N.V.	50	Data di costituzione 1987		Attività in settori ad alta tecnologia	3. Affari economici commerciali e del lavoro
FINMECCANICA S.p.A.	30,2	costituita dall'IRI il 18/3/1948		Attività in settori ad alta tecnologia	3. Affari economici commerciali e del lavoro
Ente Nazionale per l'energia Elettrica S.p.A.(ENEL)	31,24	L. 1643/62 (trasf. SpA DL 333/92)		produzione e distribuzione energia elettrica	6. Combustibile ed energia
Esposizione universale di Roma S.p.A.(EUR)	90	D. Lgs. n. 304/99		Gestione e valorizzazione immobiliare	3. Affari economici commerciali e del lavoro
EXPO 2015 S.p.A.	40	Atto notarile il 1 dicembre 2008, in seguito all'attuazione del DPCM 22 ottobre 2008		Realizzazione, organizzazione, gestione dell'evento "Expo Milano 2015"	3. Affari economici commerciali e del lavoro
FERROVIE DELLO STATO S.p.A.	100	Atto costitutivo 15.12.2000/Delib. Ass. 13.7.2001	Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti	Realizzazione e gestione di reti di infrastruttura nonché svolgimento dell'attività di trasporto, principalmente attraverso società controllate	5. Trasporti
Gestore servizi energetici S.p.A (GSE)	100	Art. 3 Dlgs. 79/1999; Art.1 del D.P.C.M. 11 maggio 2004	Ministero dello Sviluppo economico	Funzioni di natura pubblicistica del settore elettrico e in particolare svolgimento delle attività di verifica e certificazione relativa al settore dell'energia elettrica, di cui art.3, commi 12 e 13 e dell'art.11, comma 3 del Dlgs. 79/1999,di mercato interno dell'energia, di garanzia della fornitura di energia.	6. Combustibile ed energia
Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (INVITALIA).	100	D.lgs.9 gennaio 1999 n.1, come modificato dall'art.1 comma 459 e 464 L.296/2006	Ministero dello Sviluppo economico	Accrescere la competitività del Paese, in particolare del Mezzogiorno, e sostenere i settori strategici per lo sviluppo.	3. Affari economici commerciali e del lavoro

Ministero dell'Economia e delle finanze					
Istituto poligrafico zecca dello Stato S.p.A. (IPZS)	100	L.559/1966; Dlgs. 116/1999; Del.CIPE n.59/2002	Ministero dell'Economia e delle finanze	Produzione e fornitura di carta, carta filigranata, carte valori, carte rappresentative di certificazioni di identità, ricettari, bollini farmaceutici, documenti elettronici, materiale elettorale, conio delle monete, fabbricazione di timbri e marchi per enti pubblici e privati.	1. Servizi generali delle P.A.
ISTITUTO LUCE-CINECITTA' S.r.L.	100	Art.14, comma 6 del DL 98/2011	Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo	Promozione del cinema italiano	10. Attività culturali
ITALIA LAVORO S.p.A.	100	Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 maggio 1997; Decreto Interministeriale Lavoro - Tesoro 21 maggio 1998; Decreto Legislativo 9 gennaio 1999, n. 1	Ministero del Lavoro e delle politiche sociali	Politiche del lavoro	3. Affari economici commerciali e del lavoro
POSTE ITALIANE S.p.A.	100	Del. CIPE n.244/1997 adottata ai sensi dell'art.18 D.L.333/1992 convertito in L. 359/1992, del D.L. 487/1993 convertito in L. 71/1994-L'Ente Poste iatliane è stato trasformato in società per azioni con effetto dalla data della prima assemblea della società che si è svolta il 28 febbraio 1998.		Servizi di posta e banco posta;servizi di pacchi, corriere espresso e in generale servizi di logistica; servizi di riscossione e pagamento, di raccolta del risparmio postale tra il pubblico in nome e per conto Cassa depositi e prestiti.	3. Affari economici commerciali e del lavoro
Rete autostrade mediterranee S.p.A. (RAM)	100	Art. 28, comma 1-ter, della legge 31/ 2008	Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti	Promozione ed attuazione del Programma nazionale "Autostrade del Mare"	5. Trasporti
Sistemi di consulenza per il Tesoro S.r.L. (SICOT)	100	Art. 63, comma 6, della legge n. 388/2000	Ministero dell'Economia e delle finanze	Attività di consulenza per la gestione delle partecipazioni azionarie detenute dalla Pubblica Amministrazione e per l'attuazione dei processi di privatizzazione relativi a tali partecipazioni, di attività di monitoraggio dell'andamento dei mercati finanziari e borsistici, italiani ed esteri	1. Servizi generali delle P.A.
Società Generale d'Informatica S.p.A. (SOGEI)	100	Atto di costituzione 28/05/1976	Ministero dell'Economia e delle finanze	La prestazione di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze ed alle agenzie fiscali	1. Servizi generali delle P.A.
Società per la gestione degli impianti idrici S.p.A. (SOGESID)	100	D.lgs. 3 aprile 1993 n.96 art.10	Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare	Attivita' strumentali alle esigenze, finalita', competenze ed alle attribuzioni istituzionali del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	7. Ambiente e territorio
Società gestione impianti nucleari S.p.A.(SOGIN)	100	Art.13, comma 2 lett e) del D.lgs. 16 marzo 1999 n.79	Ministero dello Sviluppo economico	Attività relative allo smaltimento delle centrali elettronucleari dismesse, allo smantellamento degli impianti di produzione del combustibile nucleare e degli impianti di ricerca del ciclo del combustibile nucleare, attività relative alla chiusura del ciclo del combustibile e delle attività connesse e conseguenti.	6. Combustibile ed energia

STUDIARE SVILUPPO S.r.L.	100	Atto costitutivo 2003	Ministero dell'Economia e delle finanze	Attività di assistenza alle Amministrazioni centrali dello Stato	1. Servizi generali delle P.A.
FONDO ITALIANO INVESTIMENTO SGR S.p.A.	12,5	Legge 23-12-2009 n. 191 art. 2		Gestione collettiva del risparmio	3. Affari economici commerciali e del lavoro
Istituto per lo Sviluppo Economico dell'Italia Meridionale S.p.A. (ISVEIMER) in liquidazione dal 1996	33,18	R.D.L. 883 del 30 giugno 1938		Raccolta di risparmio e l'esercizio del credito a medio e lungo termine.Nei limiti della normativa vigente, può espletare tutte le operazioni ed i servizi bancari e finanziari consentiti, nonché ogni altra operazione strumentale, connessa o comunque funzionale al conseguimento dello scopo sociale.	3. Affari economici commerciali e del lavoro
Radiotelevisione italiana S.p.A. (RAI)	99,5	R.D. 1067/1923		Servizio pubblico generale radiotelevisivo ai sensi degli articoli 2, comma1, lettera H), 17 e 20 della L.112/2004 e successive modificazioni	9. Attività ricreativa
Ministero dell'Economia e delle finanze					
Sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione S.p.A. (MEFOP)	53,26	Atto di costituzione 8 marzo 1999		Attività di formazione, studio, assistenza e promozione, in materie attinenti alla previdenza complementare di cui al d.lgs. 21 aprile 1993 n.124 e successive modificazioni ed a settori affini, incluse le altre forme di previdenza	12. Protezione sociale
LAMFOR S.r.L.in liquidazione	100	Atto di costituzione 17 ottobre 1975		Realizzazione in proprio o per conto terzi di iniziative di forestazione anche a scopi produttivi con particolare riguardo ai territori delle Regioni Lazio, Abruzzo, Molise, Marche, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria e Sicilia, anche attraverso l'acquisione, in proprietà o in fitto di terreni da rimboschire o di boschi già esistenti.	3. Affari economici commerciali e del lavoro
FINTECNA S.p.A. (ceduta nel 2012 a Cassa DD PP)	100	Atto di costituzione 07/09/1990		Assunzione, gestione e dismissione di partecipazioni in società o Enti in genere, ivi compresi quelli in stato di liquidazione, operanti in Italia ed all'Estero nei settori industriale, immobiliare e dei servizi. L'acquisto e l'alienazione di beni immobili di qualunque genere o destinazione, lo svolgimento di operazioni e negozi giuridici di qualunque natura riguardanti gli stessi.	3. Affari economici commerciali e del lavoro
Sevizi assicurativi del Commercio Estero S.p.A. (SACE) (ceduta nel 2012 a Cassa DD PP)	100	D.L.269/2003 convertito dalla L.326/2003(derivante dalla trasformazione in S.p.A. dell'ente pubblico economico Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero)		L'assicurazione e la garanzia dei rischi di carattere politico, catastrofico, economico, commerciale e di cambio ai quali sono esposti, direttamente o indirettamente, gli operatori nazionali e le società a questi collegate o da questi controllate, anche estere, nella loro attività con l'estero e di internazionalizzazione dell'economia italiana. Acquisire partecipazioni in società italiane ed estere direttamente strumentali all'esercizio dell'attività assicurativa o per consentire un più efficace recupero degli indennizzi erogati, concordando con la società italiana per le imprese all'estero (Simest s.p.a.) l'esercizio coordinato di tale attività.	3. Affari economici commerciali e del lavoro

Ministero dello Sviluppo economico					
Cooperazione finanza impresa Soc.coop.per Azioni (CFI)	98,41	Art. 17 legge 27 febbraio 1985, n. 49, come modificato dall'art. 12 della legge 5 marzo 2001, n. 57 D.M.4 aprile 2001	Ministero dello Sviluppo economico	Promuovere e favorire la costituzione e lo sviluppo ed il consolidamento delle imprese costituite nella forma di società cooperativa, ivi compresa quella di piccola società cooperativa e di cooperativa sociale, di produzione e lavoro e di altri enti cooperativi.	3. Affari economici commerciali e del lavoro
Società finanza cooperazione Soc.coop.(So.Fi.Coop.)	99,58	Art. 17 legge 27 febbraio 1985, n. 49, come modificato dall'art. 12 della legge 5 marzo 2001, n. 57 D.M.4 aprile 2001	Ministero dello Sviluppo economico	Promuove e favorisce la costituzione e lo sviluppo ed il consolidamento delle imprese costituite nella forma di società cooperativa, ivi comprese quelle con un numero di soci inferiore a nove, con particolare riferimento a quelle di produzione e lavoro ed alle cooperative sociali.	3. Affari economici commerciali e del lavoro
Società italiana per le imprese all'estero S.p.A. (SIMEST) (ceduta nel 2012 a Cassa DDPP)	76	Legge 24 aprile 1990, n. 100		Partecipazione ad imprese e società all'estero promosse o partecipate da imprese italiane, ovvero da imprese aventi stabili organizzazioni in uno Stato dell'Unione Europea, controllate da imprese italiane, nonché la promozione ed il sostegno finanziario, tecnico-economico ed organizzativo di specifiche iniziative di investimento e/o di collaborazione commerciale ed industriale all'estero da parte di imprese italiane, con preferenza per quelle di piccole e medie dimensioni anche in forma cooperativa, comprese quelle commerciali, artigiane e turistiche.	3. Affari economici commerciali e del lavoro
Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali					
Agenzia di Pollenzo S.p.A.	3,9	Atto di costituzione 27/07/1998		Acquisto, vendita e la permuta di terreni, di fabbricati civili, industriali ed agricoli, di aree urbane a scopo di edificazione e di diritti immobiliari in genere; acquisizione di parte del compendio immobiliare dell'ex tenuta reale di Pollenzo ivi realizzando la sua ristrutturazione finalizzata sia all'insediamento di attività alberghiere ed enogastronomiche, sia all'attivazione di un'istituzione culturale ed alta vocazione didattico-educativa	4. Agricoltura
Buonitalia S.p.A. in liquidazione (disposta la soppressione dall'art. 18-bis D.L. 95/2012)	70	Funzioni attribuite con D.lgs.99/2004 art.17; risorse attribuite con D.L.35/2005 art.10		Strumento operativo del Mipaaf per l'attuazione delle politiche promozionali di competenza nazionale, ha per oggetto la promozione e la valorizzazione dei prodotti agricoli e alimentari italiani	4. Agricoltura
Istituto sviluppo agroalimentare S.p.A. (ISA)	100	Art.10-ter D.L. 14/03/2005 n. 35 convertito con L. 80/2005 "Disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale" con cui si disciplinano le attività e il funzionamento di ISA		Assumere partecipazioni in società che operino nel settore agricolo, agro-industriale e agro-alimentare anche quotate nei mercati regolamentati;erogare finanziamenti alle partecipate;effettuare, per conto proprio o di terzi, ricerche, studi, indagini di mercato e ogni altra operazione conoscitiva relativa al settore agroalimentare;gestire, per conto del MIPAAF, misure agevolative e interventi di ogni natura relativi al settore agroalimentare.	4. Agricoltura

Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo					
Arte Lavoro e Servizi S.p.A. (ALES)	100	Art. 1, commi 1 lett. a) 2 e 3 del D.Lg.vo 1 dicembre 1997, n. 468 e dell'art. 20, commi 3 e 4, della L. 24 giugno 1997, n. 196.	Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo	Attività volte alla gestione e valorizzazione dei beni culturali in ambito nazionale e internazionale;la gestione di musei, aree archeologiche e monumentali, biblioteche, archivi; servizi di manutenzione edifici, manutenzione e riparazioni impianti; servizi di censimento e servizi di supporto all'organizzazione delle attività di formazione del personale interno al Ministero per i beni e le attività culturali.	10. Attività culturali
Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti					
Ferrovie del sud est e servizi automobilistici S.r.l.	100	Atto di costituzione 6/4/2000		L'esercizio dei servizi di trasporto di persone e/o di cose con qualsiasi modalità ed in particolare, a mezzo ferrovie, autolinee, tranvie,funivie ed altri veicoli.	5. Trasporti
Ferrovie appulo-lucane S.r.l.	100	Atto di costituzione 11/04/2000		L'esercizio dei servizi di trasporto di persone e/o di cose con qualsiasi modalita' ed, in particolare, a mezzo ferrovie, autolinee, tranvie, funivie ed altri veicoli.	5. Trasporti
Ferrovie della Calabria S.r.l. ceduta alla Regione Calabria nel 2012	100	Atto di costituzione 10/04/2000		L'esercizio dei servizi di trasporto di persone e/o di cose con qualsiasi modalita' ed, in particolare, a mezzo ferrovie, autolinee, tranvie, funivie ed altri veicoli.	5. Trasporti
Ministero della Difesa					
Difesa Servizi S.p.A.	100	Legge 23 dicembre 2009, n. 191	Ministero della Difesa	Gestione economica, in qualità di concessionario o mandatario, di beni, anche immateriali, e servizi derivanti dalle attività istituzionali del Dicastero che non siano direttamente correlate alle attività operative delle Forze armate.	2. Giustizia Difesa e ordine pubblico

Appendice 3 - Informazioni contabili delle società strumentali

(migliaia)

SOCIETA'	Patrimonio netto	Utile	Utile 2011	Perdita	Perdita 2011	Valore produzione	Costo produzione	Costo del personale	Costo del personale/Costo della produzione	Personale al 31 dicembre 2012	Costo della Governance	Costo della governance/Costo della produzione	Debiti	*di cui verso fornitori*	Crediti
Ales	6.208,17	462,50	98,55			23.313,47	21.948,68	17.914,34	81,62	574	124,00	0,56	6.764,51	*1.423,72*	6.045,41
Arcus(inserita nel conto consolidato P.A.)	11.771,05	930,73	1.931,32			1.746,48	1.597,68	659,74	41,29	7	24,30	1,52	216.932,92	*30,56*	157,35
CFI cooperazione finanza imprese(Bilancio redatto secondo i principi indicati nel D.lgs 87/1992, per enti finanziari)	98.607,68	27,71	47,02			6.527,08	6.499,37	920,74	14,17	14	256,16	3,94	291,08	*109,05*	65.873,70
Coni servizi(inserita conto consolidato P.A.)	46.045,79	3.091,57	2.812,89			135.532,88	141.306,58	45.356,07	32,10	677	582,80	0,41	174.394,22	*36.994,61*	57.881,38
Consap	130.020,96	2.833,77	2.434,51			23.715,58	26.045,45	13.866,59	53,24	211	723,00	2,78	20.236,49	*1.327,32*	8.707,67
Consip	27.775,18	2.314,77	890,83			202.532,22	197.532,94	43.074,53	21,81	586	732,50	0,37	117.554,86	*73.166,43*	142.594,99
Difesa Servizi S.p.A.(Bilancio abbreviato)	1.333,54	303,27	30,27			5.119,97	4.669,11	159,08	3,41	17	260,00	5,57	6.021,93		3.169,10
Eur S.p.A.	714.255,31	6.700,35	9.429,79			57.685,96	45.630,67	9.130,29	20,01	126	437,91	0,96	262.430,05	*52.452,30*	81.686,72
GSE	141.453,50	19.229,61	18.960,41			14.784.989,14	14.779.640,57	34.298,58	0,23	579	356,88	0,00	3.444.582,63	*2.956.020,47*	3.462.830,33
Invitalia	10.353,09	384,64			3.617,34	24.430,81	21.562,73	5.681,18	26,35	817	1.173,51	5,44	63.993,61	*14.832,02*	19.585,63
IPZS	654.212,62	73.498,93	72.370,37			376.915,05	304.608,97	102.781,45	33,74	1.786	814,00	0,27	746.329,44	*59.243,31*	632.319,30
ISA spa(Bilancio redatto secondo i principi contabili internazionali) D.Lgs 38/2005 c'è MARGINE DI INTERMEDIAZIONE	336.463,50	15.243,43	15.023,92			32.059,46	8.427,75	5.569,00	66,08	39	339,11	4,02	-		373.202,12
Istituto luce-Cinecittà srl	247,04	232,83			0,79	10.186,37	9.854,94	-	-	-	326,00	3,31	4.273,51	*2.831,14*	6.324,82
Italia lavoro(inserita conto consolidato P.A.)	85.810,63	157,09	76,93			64.238,93	64.375,31	23.549,57	36,58	1.238	295,00	0,46	225.627,41	*13.430,12*	182.750,78
Mefop	3.220,30	289,33	157,47			2.431,29	2.060,94	1.067,59	51,80	15	94,75	4,60	575,92	*72,20*	427,72
RAM	2.334,20	105,28	49,36			1.920,63	1.748,51	366,32	20,95	16	318,50	18,22	1.903,27	*74,92*	580,07
Sicot(Bilancio abbreviato)	3.528,02	241,70	124,88			2.031,95	1.731,88	1.413,91	81,64	15	70,00	4,04	376,81	*43,72*	689,96
So.Fi.Coop.(Bilancio redatto secondo i principi indicati nel D.lgs 87/1992, per enti finanziari Non c'è costo e valore produzione)	29.150,96			1.100,68	567,03	814,47	1.915,15	433,86	22,65	4	81,92	4,28	183,48	*86,08*	23.720,58
Sogei	152.840,08	29.291,71	26.461,61			376.050,18	337.021,83	128.569,64	38,15	1.784	509,00	0,15	205.124,91	*110.773,65*	201.648,10
Sogesid	57.312,90	609,98	180,63			23.183,35	23.174,81	8.720,47	37,63	130	411,72	1,78	71.939,73	*6.482,73*	27.928,71
Sogin	43.928,18	4.199,77	5.705,16			220.988,63	217.612,89	60.529,13	27,82	824	762,00	0,35	243.027,41	*53.607,91*	79.460,98
Sose spa	4.588,47	231,17	60,65			16.104,08	15.212,94	8.930,55	58,70	138	211,83	1,39	5.883,52	*1.487,15*	9.503,27
Studiare sviluppo	837,00	6,17	9,21			12.257,85	11.990,92	983,28	8,20	9	314,77	2,63	51.809,25	*3.298,17*	1.518,96
Totale complessivo	**2.562.298,15**	**160.386,31**	**156.855,76**	**1.100,68**	**4.185,16**	**16.404.775,81**	**16.246.170,61**	**513.975,90**	**3,16**	**9.606**	**9.219,66**	**0,06**	**5.870.256,95**	***3.387.787,56***	**5.388.607,63**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilanci delle società - anno 2012

UNA POLITICA PER IL PUBBLICO IMPIEGO

ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE NEL SETTORE PUBBLICO E DELLA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

1. Il consuntivo relativo all'esercizio 2013, recentemente diffuso dall'Istat, conferma il *trend* in diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente che, nel 2013, si attesta su un valore di circa 164 miliardi con una diminuzione cumulata di 4,6 punti percentuali nell'ultimo triennio pari a quasi 8 miliardi in valori assoluti.

Le previsioni di medio lungo periodo mettono in luce la tendenziale stabilità dell'aggregato, ritornato sotto controllo a partire dalle misure contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008.

In particolare hanno prodotto risultati in termini finanziari di gran lunga superiori alle stesse previsioni[1] gli interventi avviati a partire dal decreto-legge n. 78 del 2010 con il quale è stato disposto il blocco della dinamica retributiva compresi i trattamenti accessori, per un periodo iniziale di un triennio, successivamente prorogato, e sono stati inaspriti i vincoli al tasso di ricambio del personale.

Nella Relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico la Corte sottolineava come, per quanto attiene al pubblico impiego, in termini di impatto finanziario e di numerosità degli addetti, l'Italia evidenziava valori sostanzialmente in linea con quelli rilevati negli altri paesi dell'Unione europea con alcuni rapporti particolarmente virtuosi, quali quello tra la spesa di personale ed il prodotto interno lordo, previsto al di sotto del 10 per cento nell'esercizio 2016.

I dati contenuti nel conto annuale predisposto ai sensi dell'articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 2001 dalla Ragioneria generale dello Stato, aggiornati al 31 dicembre 2012, confermano l'andamento sopradescritto.

L'occupazione nel settore pubblico (circa 3.240.000 addetti al termine del 2012) mostra una diminuzione di circa l'1,4 per cento rispetto all'esercizio precedente. Nel periodo 2007-2012 il calo complessivo è stato di quasi 6 punti percentuali[2].

Una prima stima relativa all'andamento dell'occupazione nel 2013 effettuata attraverso l'esame dei cedolini di stipendio emessi dal Ministero dell'economia e del monitoraggio di un campione rappresentativo di amministrazioni non statali, conferma il *trend* sia pure con una diminuzione minore a quella registrata nel 2012 (0,4 per cento diversamente distribuito tra i comparti e le specifiche categorie di personale).

La riduzione dei dipendenti è destinata ad assumere carattere strutturale, relativamente alle amministrazioni statali, per effetto dei robusti tagli alle dotazioni organiche di diritto.

I reiterati interventi in materia (per alcune amministrazioni ben 4), avviati a partire dal decreto-legge n. 112 del 2008, hanno comportato una riduzione di circa il 35 per cento delle posizioni del personale non dirigente, del 36 per cento degli uffici dirigenziali di prima fascia e del 45 per cento di quelli di seconda.

---

[1] Con riferimento al 2012 l'ISTAT evidenzia una diminuzione della spesa per redditi pari a 1,9 punti percentuali, 3 volte superiore alle previsioni contenute nel documento di economia e finanza di aprile 2011 che ipotizzava un calo dello 0,6 per cento.

[2] Al netto dei nuovi enti censiti dal conto annuale nel periodo di riferimento.

In esito all'applicazione delle disposizioni contenute, da ultimo, nel decreto-legge n. 95 del 2012, in numerose realtà l'organico di diritto è venuto a coincidere con il personale in servizio, rendendo definitivo, nel medio lungo periodo, il dimensionamento delle risorse umane al servizio delle amministrazioni in modo tale da evitare effetti espansivi connessi con la cessazione del regime vincolistico delle nuove assunzioni[3].

2. Il quadro previsionale a legislazione vigente, contenuto nel Documento di economia e finanza per il 2014, tiene conto delle disposizioni contenute nella legge di stabilità per il 2014 già oggetto di commento da parte della Corte nell'ambito dell'audizione sul relativo disegno di legge.

Si tratta, in primo luogo, della proroga di un anno, cioè fino a tutto il 2014, delle misure recate dal decreto-legge n.78 del 2010, in parte disposta dalla stessa legge di stabilità (articolo 1 commi 452 e seguenti) in parte contenuta in un coevo regolamento governativo emanato ai sensi di quanto previsto del decreto-legge n. 98 del 2011.

In aggiunta a quanto sopra viene prevista la cristallizzazione della indennità di vacanza contrattuale al valore in godimento al termine del 2013 (con eventuale corresponsione di una nuova indennità solo relativamente al triennio 2018-2020).

I vincoli al *turnover* di personale ed i limiti alle facoltà assunzionali vengono estesi e riparametrati fino al 2018, ben oltre, quindi, la già intervenuta proroga dell'originario periodo di vigenza disposta con un regolamento governativo emesso in attuazione dell'articolo 16, comma 1, del decreto-legge 98 del 2011. Solo a partire da tale esercizio sarà, dunque, possibile per le amministrazioni interessate assumere dipendenti in misura pari (in termini di spesa complessiva da sostenere) al valore economico delle cessazioni intervenute nel precedente anno.

In coerenza con il quadro normativo le previsioni tendenziali a legislazione vigente del DEF 2014 stimano per l'anno in corso, ancora interessato dall'applicazione di tutte le citate misure di contenimento, una ulteriore riduzione della spesa per redditi dello 0,7 per cento.

Il *trend* viene stimato stabile nel successivo biennio in quanto gli ipotizzati fattori di crescita, derivanti dalla possibilità di una ripresa delle progressioni di carriera e dal ripristino di alcuni automatismi stipendiali, dovrebbero essere ampiamente compensati dal perdurare, sia pur con percentuali progressivamente inferiori, dei vincoli assunzionali.

La previsione per il 2015, inoltre, non considera più la corresponsione della indennità di vacanza contrattuale cristallizzata, come detto, ai valori in godimento al 2013.

Una lieve ripresa (+0,3 per cento) è prevista solo a partire dal 2018 in relazione al ripristino di un fisiologico *turnover* ed alla previsione della corresponsione della indennità di vacanza per il nuovo triennio di contrattazione.

Il quadro a politiche invariate tiene conto degli effetti derivanti dal riavvio della contrattazione collettiva per il triennio 2015 -2017 e per quello successivo.

La stima effettuata dal Governo basata sulla media (depurata dai picchi) degli incrementi retributivi rilevati negli ultimi anni interessati dal rinnovo dei contratti, ipotizza a regime per il triennio 2015-2017 una maggior spesa rispetto al tendenziale di

[3] La revisione degli organici ha determinato circa 7.400 eccedenze di personale destinate ad essere riassorbite con le modalità previste dall'articolo 2 del citato decreto-legge n. 95 del 2012.

6,5 miliardi (con incrementi, ulteriori rispetto alle previsioni a legislazione vigente, pari all'1,2, all'1,4 ed all'1,5 per cento per i tre esercizi.).

CRITICITÀ E DEBOLEZZE NELL'ASSETTO ORDINAMENTALE E RETRIBUTIVO DEI DIPENDENTI PUBBLICI

3. Come più volte osservato dalla Corte l'andamento della spesa per redditi descritto nel precedente paragrafo è il risultato di misure severe ed eccezionali, necessariamente temporanee, e almeno per quanto attiene al blocco della complessiva dinamica retributiva, non aventi carattere strutturale.

L'approccio in termini esclusivamente finanziari alla materia del pubblico impiego ha riportato, dunque, sotto controllo una voce di spesa che rappresenta il 10 per cento del prodotto interno lordo e circa un quarto della spesa corrente al netto degli interessi delle pubbliche amministrazioni, ma non ha risolto, ed anzi ha acuito, le criticità e le debolezze di sistema che, se non tempestivamente corrette, rischiano di generare un progressivo depauperamento del capitale umano al servizio delle pubbliche amministrazioni.

In relazione ai vincoli assunzionali ed al prolungamento dell'età lavorativa preoccupa il progressivo aumento dell'età media dei dipendenti pubblici.

Secondo una recente indagine dell'OCSE con riferimento alle amministrazioni centrali la percentuale di dipendenti con età superiore a 50 anni risulta per l'Italia pari al circa il 50 per cento, a fronte di valori decisamente inferiori nella maggior parte dei paesi industrializzati, che evidenziano in numerosi casi valori prossimi al 30 per cento.

Un raffronto effettuato tra l'Italia, la Francia ed il Regno Unito, riferito al totale dei dipendenti pubblici, evidenzia come in Francia il 6 per cento degli occupati abbia meno di 25 anni ed il 22 per cento si collochi nella fascia tra i 25 ed i 34; percentuali analoghe si riscontrano per il Regno Unito (pari rispettivamente al 5 per cento ed al 20). Per l'Italia la prima percentuale risulta irrisoria mentre i lavoratori pubblici al di sotto dei 35 anni sono appena il 10 per cento del totale[4].

Eventuali interventi volti a favorire il tasso di ricambio del personale pubblico attraverso la possibilità di pensionamenti anticipati ovvero la abolizione del prolungamento facoltativo del servizio, vanno valutati tenendo conto del progressivo consolidamento del sistema pensionistico contributivo che assicura un adeguato tasso di sostituzione del reddito solo in presenza di una elevata anzianità contributiva ed anagrafica.

Va inoltre considerato l'effetto negativo connesso con le difficoltà di sostituire personale avente professionalità specifiche consolidate, attraverso il concreto esercizio delle funzioni.

4. Il protratto blocco della contrattazione collettiva nazionale ha impedito l'avvio del percorso verso una riforma strutturale dell'assetto retributivo dei pubblici dipendenti

[4] Il dato appare ancor più preoccupante se si escludono dal calcolo gli appartenenti al comparto sicurezza-difesa il cui reclutamento avviene prevalentemente tra soggetti molto giovani (attraverso la cosiddetta ferma volontaria prolungata) e che nel tempo ha avuto deroghe ai vincoli assunzionali previsti per la generalità delle altre amministrazioni.

prefigurato dal d.lgs. n. 150 del 2009, intervento che postula, nel vigente sistema di riparto delle fonti, la ripresa del confronto con le organizzazioni sindacali.

Sotto il profilo dell'assetto retributivo la privatizzazione del pubblico impiego e la contrattazione collettiva non sono stati in grado, neppure nei periodi caratterizzati da una sostenuta dinamica delle retribuzioni, di assicurare l'auspicato riequilibrio tra le competenze fisse e i trattamenti accessori realmente finalizzati ad incentivare la produttività delle amministrazioni ed il merito dei dipendenti.

Al di là di reiterate e mai concretamente perseguite affermazioni di principio contenute in atti normativi, dichiarazioni di indirizzo ed intese sottoscritte in epoche diverse tra il Governo e le organizzazioni sindacali rappresentative[5], la leva salariale non ha mai rappresentato un effettivo strumento per favorire l'innovazione nella pubblica amministrazione.

Le politiche di personale attivate a partire dalla seconda privatizzazione del pubblico impiego (cioè dai contratti collettivi per il quadriennio normativo 1998-2001) non sono mai state concretamente inserite in un più ampio contesto di revisione degli assetti organizzativi e delle procedure e finalizzate al recupero di efficienza dell'attività amministrativa.

Un'analisi effettuata dall'ARAN relativamente ad alcuni comparti di contrattazione (personale amministrativo delle università e dipendenti non dirigenti del comparto Regioni ed autonomie locali) relativamente al decennio 2000-2009 (che coincide con il pieno esplicarsi delle regole di crescita salariale previste all'interno della cosiddetta seconda privatizzazione del pubblico impiego), evidenzia come i sostenuti incrementi retributivi registrati nel periodo siano stati solo in minima parte influenzati dall'incremento delle voci stipendiali legate alla verifica dei risultati conseguiti.

Per il personale del Comparto Regioni ed autonomie locali, fatto 100 il valore delle retribuzioni nel 2000, al termine del periodo di riferimento il nuovo indice delle

[5] Merita di essere sottolineato il "Memorandum di intesa sul lavoro pubblico e la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" sottoscritto il 18 gennaio 2007 tra il Governo e le organizzazioni sindacali dei dipendenti pubblici che avrebbe dovuto rappresentare il quadro di riferimento per la contrattazione collettiva relativa al biennio economico 2006-2007 all'interno del quale la contrattazione nazionale ed integrativa venivano viste quali strumenti per contribuire alla definizione di una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche. La realizzazione del menzionato obiettivo appare in sintesi incentrato su diverse linee d'intervento: la gestione delle pubbliche amministrazioni come "aziende di servizi", talché questi debbono essere misurati in qualità e quantità con criteri oggettivi; la valorizzazione della dirigenza nei processi di innovazione; la diretta rispondenza della contrattazione collettiva nazionale e integrativa alla modernizzazione delle "aziende pubbliche", con l'uso flessibile delle risorse umane; la valorizzazione delle professionalità degli operatori; la distribuzione del salario di produttività sulla base di parametri oggettivi; il ricorso alle esternalizzazioni solo per le attività non specificatamente riconducibili alle missioni istituzionali.
Significativa, in particolare, è l'indicazione per cui la misurazione della quantità e qualità dei servizi deve diventare, da una parte, "la base dell'intero impianto di riorganizzazione della Pubblica amministrazione" e, per altro verso, il metodo con cui "valutare il conseguimento degli obiettivi delle azioni amministrative, fissati in termini sia di realizzazioni, sia di effetti sul benessere dei cittadini."
Nella Relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico la Corte manifestava un giudizio sostanzialmente deludente sui risultati della predetta tornata contrattuale in quanto gli accordi sottoscritti mostravano un'attenzione decisamente modesta alle questioni della produttività del lavoro nel settore pubblico in quanto le risorse disponibili risultavano impiegate pressoché totalmente per elevare i trattamenti fissi e continuativi. Nei contratti collettivi esaminati dalla Corte mancavano vincolanti e reali impegni per l'introduzione di strumenti e tecniche di valutazione delle prestazioni individuali e della produttività del lavoro. Le stesse risorse presenti nei fondi unici di amministrazione venivano poi destinate quasi per intero dagli stessi contratti nazionali a finanziare passaggi di livello economico o all'attribuzione di posizioni organizzative di elevata professionalità, spesso da concordare nel numero e nella distribuzione con le organizzazioni sindacali, attraverso un procedimento che parte dalle disponibilità economiche e non dalle esigenze organizzative di ciascun ente. Aumentava in tal modo – osservava la Corte – la rigidità dei fondi unici, con una riduzione dell'ammontare delle risorse necessarie a supportare una politica del personale coerente con i principi posti negli accordi di gennaio 2007.

retribuzioni (144,2) è ascrivibile per 28 punti al contributo dato dagli incrementi delle componenti stipendiali o assimilate, per 9 dalle progressioni economiche attribuite ai dipendenti e per 7 dai trattamenti accessori genericamente considerati. All'interno di questi ultimi, modesto si è rilevato il contributo dell'incremento delle componenti retributive finalizzate al miglioramento della produttività (appena 2 punti su 44).

Per il personale amministrativo delle Università il contributo delle predette componenti alla complessiva dinamica retributiva è risultato, nel decennio considerato, seppur di poco, addirittura di segno negativo.

In altri termini, pur in un periodo di sostenuta crescita delle retribuzioni, il valore delle risorse utilizzabili per incrementare la parte premiale è rimasto più o meno simile a quello di dieci anni prima.

La tavola 1 evidenzia nei principali comparti di contrattazione relativi al personale non avente qualifica dirigenziale, il rapporto esistente al termine del 2012 tra le componenti fisse della retribuzione e le voci cosiddette accessorie e, all'interno di queste, il dato relativo al peso di istituti qualificati dagli stessi enti che inviano le informazioni alla Ragioneria generale dello Stato come connessi al recupero di produttività e al maggiore impegno dei dipendenti[6].

TAVOLA 1

I COMPENSI DI PRODUTTIVITÀ ALL'INTERNO DELLA RETRIBUZIONE(1) COMPLESSIVA(2)

Comparto	Voci stipendiali	Voci accessorie	Di cui produttività	Totale	Acces-sorio su totale	Produtti-vità su totale accessorio
Ministeri	22.397	5.956	1.288	28.352	21%	22%
Agenzie fiscali	23.531	11.626	3.689	35.156	33%	32%
Presidenza del Consiglio dei ministri	28.146	22.094	3.459	50.239	44%	16%
Enti pubblici non economici	24.895	11.655	3.384	36.550	32%	29%
Scuola - Docenti(3)	27.182	3.944	-	31.118	13%	0%
Scuola - Personale ATA	19.573	2.743	-	22.316	12%	0%
Servizio sanitario nazionale	25.428	4.898	1.650	30.326	16%	34%
Regioni e autonomie locali	23.242	5.054	1.116	28.295	18%	22%
Enti di ricerca	25.428	9.616	190	35.044	27%	2%
Università	23.012	3.966	487	26.977	15%	12%
MEDIA	**24.660**	**4.852**	**1.507**	**29.511**	**16%**	**31%**

Fonte: elaborazione su dati RGS-IGOP.

(1) Esclusi arretrati, trattamento accessorio all'estero e indennità De Maria.
Per la Presidenza del Consiglio dei ministri, escluso straordinario per il personale militare.

(2) Personale non dirigente a tempo indeterminato. Sono esclusi i professionisti degli enti pubblici non economici, i ricercatori e tecnologi del comparto ricerca, le elevate professionalità del comparto università.

(3) Esclusi i docenti di religione.

[6] Allo stato degli atti mancano, peraltro, le informazioni necessarie a valutare se effettivamente le scarse risorse utilizzate a tal fine siano state erogate a fronte di un adeguato sistema di valutazione. Non sempre, inoltre, risulta univoca la distinzione tra produttività individuale e collettiva.

Si tratta di percentuali che oscillano tra il 2 ed il 30 per cento, aventi comunque un valore in termini assoluti pari a poco più di qualche migliaia di euro lordi per ogni addetto.

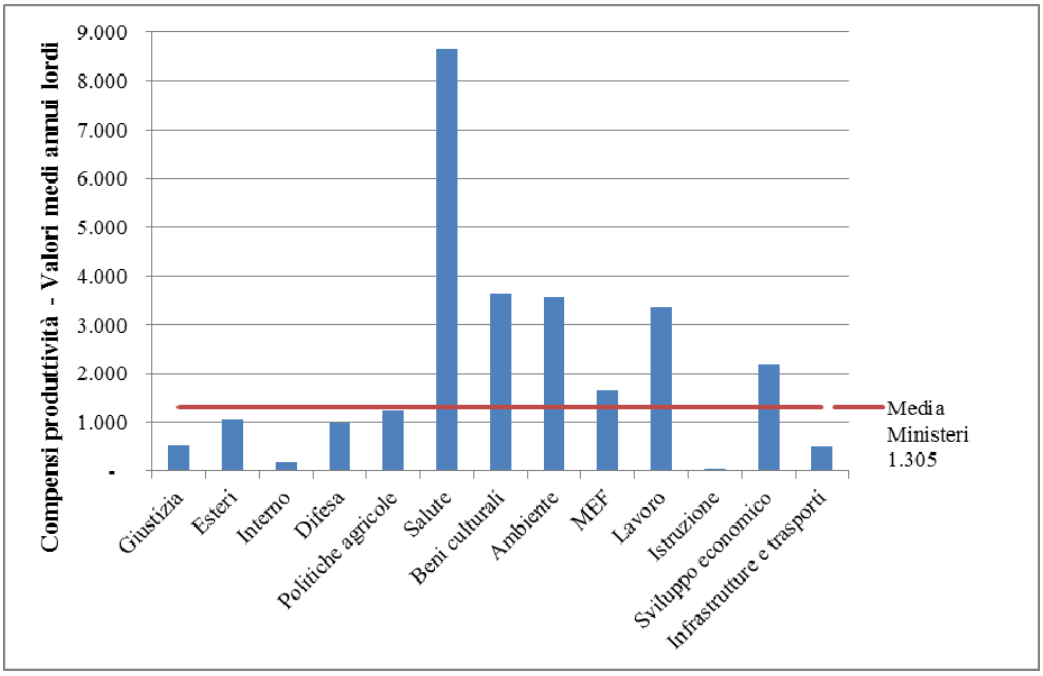
Con riferimento al Comparto ministeri il grafico 1 dà atto del valore nei singoli enti dell'unico istituto che realmente può dirsi finalizzato ad incentivare il merito individuale dei dipendenti (il cosiddetto premio di produttività).

L'importo in valori casi risulta mediamente inferiore a 1.000 euro lordi annui (circa il 4 per cento della retribuzione complessiva).

Siamo dunque ben lontani dalla attuazione della norma di principio contenuta nell'articolo 40, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 150 del 2009, che affidava alle successive tornate negoziali l'ambizioso obiettivo di destinare alla retribuzione di produttività "una quota prevalente del trattamento accessorio comunque denominato".

GRAFICO 1

COMPENSI DI PRODUTTIVITÀ EROGATI NEL 2012 AL PERSONALE NON DIRIGENTE DEI MINISTERI



Permangono, del resto, per tali finalità modesti spazi di manovra. La categoria trattamenti accessori raggruppa, infatti, una serie di voci retributive difficilmente comprimibili quali le indennità di amministrazione o di ente, le indennità di rischio, disagio, turnazione, lo straordinario, l'indennità di vacanza contrattuale, i compensi legati alla titolarità di posizioni organizzative di elevata responsabilità.

5. Un ulteriore fattore di criticità è rappresentato dall'esistenza di differenze retributive tra i vari comparti (e spesso, anche all'interno di questi ultimi, tra i diversi

enti) a parità di mansioni svolte, fenomeno che la privatizzazione del pubblico impiego avrebbe dovuto superare e che, viceversa, risulta accentuato.

Hanno contribuito a tale andamento la sostanziale conferma, ad opera della contrattazione collettiva, del complesso e stratificato sistema di norme speciali che attribuiscono benefici a specifiche categorie di personale e la progressiva creazione di assetti ordinamentali diversi attraverso la costituzione di un numero variabile di aree di inquadramento e all'interno di queste di posizioni economiche differenziate.

Sotto il primo profilo, un tentativo di censimento delle numerose leggi speciali vigenti era stato, invero, effettuato dall'articolo 67 del decreto-legge n. 112 del 2008, limitatamente, peraltro, al personale dipendente dai Ministeri e dai principali enti di previdenza.

La Corte ha più volte sottolineato la tendenza ad un addensamento del personale nei livelli economici più alti di ciascuna area, in esito a progressioni economiche cosiddette orizzontali effettuate senza adeguati criteri di selettività, in un contesto in cui è progressivamente divenuta opaca fino a scomparire la differenza tra tale forma di incremento retributivo e l'attribuzione di emolumenti legati esclusivamente alla anzianità di servizio.

La norma prevedeva la sospensione per il 2009 dell'efficacia di tutte le norme che disponevano compensi ed incentivi al personale, quantificando la riduzione di spesa in 476 milioni.

Nel successivo esercizio 2010 era prevista una riassegnazione pari all'80 per cento del gettito delle misure sospese, condizionato ad un effettivo utilizzo delle stesse secondo criteri di selettività e premialità. Tale ultima previsione non risulta peraltro verificabile nella sua attuazione in un contesto che consente l'utilizzo indifferenziato delle risorse presenti nei fondi unici di amministrazione attraverso cui viene finanziata la contrattazione di secondo livello.

UN'AGENDA PER IL RIAVVIO DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

6. E' alla luce delle criticità evidenziate nel precedente paragrafo che vanno affrontate le problematiche relative al necessario riavvio della contrattazione collettiva nazionale.

L'obiettivo da perseguire è quello di evitare effetti di rimbalzo connessi con l'inusitata durata del blocco dei contratti, come già avvenuto in contesti simili a quello attuale.

Si tratta di garantire una fisiologica dinamica incrementale delle componenti retributive fisse compatibile con gli andamenti della finanza pubblica e con le esigenze di contenimento della spesa all'interno di una coerente programmazione finanziaria e al contempo delineare i presupposti per il finanziamento di un effettivo meccanismo premiale.

Al riguardo più volte la Corte ha sottolineato gli aspetti positivi dell'accordo sulla dinamica retributiva nel pubblico impiego sottoscritto nel mese di maggio del 2009 sinora, peraltro, mai sperimentato.

Al fine di superare le criticità del previgente accordo sulla dinamica dei redditi di luglio 1993 (pensato per il settore privato e successivamente esteso anche ai pubblici dipendenti), il nuovo accordo-quadro prevede la crescita delle componenti stipendiali della retribuzione, secondo un parametro prefissato da correlare alle stime

sull'andamento dell'inflazione nel periodo di riferimento effettuate da un organismo indipendente, sulla base della applicazione dell'indice IPCA depurato del prezzo dei prodotti energetici importati.

La previsione di una unilaterale corresponsione di incrementi retributivi calcolati sulla base delle disponibilità stanziate nella legge di stabilità per il primo anno di vigenza dei contratti dovrebbe evitare il ripetersi del fenomeno dei ritardi nella sottoscrizione degli accordi (ritardo che talora per le aree dirigenziali ha superato i 4 anni)[7].

7. Il riavvio della contrattazione postula peraltro una revisione nell'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego e una necessaria manutenzione del quadro normativo sotto il profilo della necessaria ridefinizione dei comparti di contrattazione e delle competenze dei comitati di settore.

Si tratta di un processo che presuppone una rideterminazione della rappresentatività sindacale, da correlare alle nuove aree di contrattazione e, per quanto attiene alla parte pubblica, un necessario raccordo con l'assetto ordinamentale, peraltro in corso di revisione, del federalismo fiscale ed amministrativo.

Il nodo da sciogliere, non risolto dalla concreta prassi applicativa della privatizzazione, consiste nell'assicurare margini di flessibilità nella gestione del personale agli enti non statali, in un contesto che garantisca un effettivo presidio al rispetto di vincoli complessivi alla crescita della spesa per redditi da lavoro dipendente.

All'interno di tale processo va affrontata la problematica relativa al dimensionamento delle prerogative sindacali, da correlare al minor fabbisogno di attività derivante alla concentrazione dei tavoli di negoziazione e, in ogni caso, subordinata all'adozione di criteri di reale trasparenza nell'attività di reclutamento e partecipazione degli iscritti e di verificabili modalità di rendicontazione delle spese sostenute[8].

Il punto cardine del nuovo assetto retributivo dovrebbe essere per i dipendenti inquadrati nelle qualifiche non dirigenziali la creazione di un effettivo sistema incentivante e premiale con una entità di risorse adeguata, correlata a parametri macroeconomici (quali l'andamento del Pil), da distribuire tra le varie amministrazioni secondo criteri che privilegino i risultati ottenuti nella *spending review*.

Va rivisto il meccanismo di dimensionamento e di utilizzo delle risorse da utilizzare nella contrattazione integrativa.

Con riferimento ai comparti non statali le ultime relazioni della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico hanno evidenziato a livello globale la mancata

[7] Come più volte sottolineato dalla Corte, il ritardo nella sottoscrizione dei contratti collettivi è stato alla base delle criticità di funzionamento dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi basato su un meccanismo di anticipazione degli incrementi da parametrare al tasso di inflazione programmata e di recupero nella successiva tornata dell'eventuale differenziale con l'andamento, accertato a consuntivo, dell'inflazione reale. La contrattazione sino al biennio 2008-2009 si è conclusa, di regola, con il riconoscimento di incrementi superiori al tasso di inflazione reale e concentrati pressoché esclusivamente sulle componenti fisse della retribuzione.

[8] Secondo i dati contenuti nell'apposita relazione predisposta dal Dipartimento della funzione pubblica il costo delle prerogative sindacali nel 2012, in termini di corresponsione della retribuzione ai beneficiari di permessi e aspettative a fronte della sospensione della prestazione lavorativa, ammonta a circa 110 milioni di euro che corrispondono alla mancata prestazione lavorativa di un dipendente pubblico ogni 750. Una riduzione dell'entità delle prerogative di entità pari al 15 per cento in termini di monte ore a disposizione risulta già di recente disposta dalla legge e dai conseguenti decreti attuativi: tale riduzione non ha riguardato i comparti Regioni-autonomie locali e quello del Servizio sanitario nazionale essendo la competenza in materia riservata ad interventi normativi regionali.

effettuazione delle riduzioni delle risorse per la contrattazione integrativa previste dal decreto-legge n. 78 del 2010 e in numerosi casi una crescita ingiustificata delle disponibilità per percentuali superiori al 40 per cento della popolazione analizzata.

Gli esiti delle verifiche effettuate dall'apposito nucleo alle dipendenze del Dipartimento della funzione pubblica e della Ragioneria generale dello Stato hanno messo in luce protratte irregolarità nel dimensionamento e nella gestione dei fondi, utilizzati per corrispondere agli interessati indennità e compensi non sempre in linea con le norme di fonte legislativa o le previsioni contenute nei contratti collettivi nazionali.

In mancanza di un adeguato presidio, il recupero a consuntivo delle eccedenze di spesa si rivela di difficile praticabilità in quanto destinato ad incidere su un assetto retributivo ormai da tempo stabilizzato[9].

I NODI IRRISOLTI DELLA DIRIGENZA PUBBLICA

8. Particolari criticità permangono nell'assetto ordinamentale della dirigenza pubblica amministrativa[10]. A fronte di una sostenuta dinamica retributiva non è mai entrato a regime un idoneo sistema di valutazione della capacità manageriale, presupposto per la corresponsione della cosiddetta retribuzione di risultato.

La normativa sul reclutamento e sulla attribuzione degli incarichi, inoltre, non ha garantito il contemperamento delle necessarie esigenze di flessibilità organizzativa con la garanzia di un'effettiva autonomia gestionale dei dirigenti nei confronti degli organi politici.

Quanto sopra alla luce degli ampi margini discrezionalità tutt'ora esistenti per la riconferma del dirigente o l'attribuzione di un incarico di livello superiore.

Sotto il profilo della flessibilità organizzativa e della rotazione degli incarichi, l'introduzione per un breve periodo di tempo del cosiddetto ruolo unico della dirigenza amministrativa non ha prodotto i benefici attesi.

Il meccanismo di reclutamento prevede, infatti, l'indizione di concorsi pubblici per un numero di posti pari ad una percentuale delle cessazioni intervenute. La platea di interessati coincide, quindi, con il numero degli incarichi vacanti da conferire. Ciascun soggetto, inoltre, una volta superato il concorso, acquisisce il diritto alla corresponsione quantomeno delle competenze fisse corrispondenti alla nuova qualifica acquisita.

L'unica forma di flessibilità si è di fatto concretata nell'attribuzione di non sempre utili incarichi di studio e ricerca per i soggetti temporaneamente privi della titolarità di un ufficio.

Il ruolo unico, infatti, non ha rappresentato nel periodo di sperimentazione, un'albo di soggetti abilitati all'esercizio delle funzioni (come avviene per il reclutamento dei professori universitari), ma un'elenco di personale già in possesso della qualifica dirigenziale e quindi avente diritto all'erogazione delle competenze fisse spettanti, indipendentemente dal conferimento della titolarità di un ufficio.

---

[9] L'articolo 4 del decreto-legge n. 16 del 2014 prevede un complesso meccanismo per un recupero, diluito nel tempo, di eventuali eccedenze di spesa, accompagnato dall'obbligatoria adozione di misure strutturali per evitare il ripetersi del fenomeno.

[10] Con tale termine si fa riferimento alle aree dirigenziali dei comparti: ministeri, agenzie fiscali ed enti pubblici non economici, Presidenza del Consiglio dei ministri, Regioni ed autonomie locali, Università ed enti di ricerca per un totale nel 2012 di 1.160 dirigenti di prima fascia e 12.112 dirigenti di seconda fascia. Problematiche particolari riguardano la dirigenza scolastica e la dirigenza medica del servizio sanitario nazionale per le quali si rinvia alle relazioni annuali sul costo del lavoro pubblico.

In un'ottica di *spending review* un preliminare intervento avente, a regime, caratteristiche strutturali, potrebbe consistere nella doverosa rivalutazione dell'attuale collocazione a livello dirigenziale di seconda fascia di uffici di piccole dimensioni che svolgono esclusivamente attività non aventi rilevanza esterna ma solo compiti serventi rispetto a strutture di più ampie dimensioni.

La titolarità di tali uffici potrebbe essere attribuita, a tempo determinato e previa idonea forma di selezione comparativa, ai funzionari appartenenti alla categoria più elevata della carriera amministrativa degli enti interessati, introducendo anche nel settore pubblico la figura professionale dei quadri, ben nota al lavoro privato, garantendo un percorso di carriera ai dipendenti più meritevoli[11].

Il differenziale retributivo attualmente esistente tra la più alta categoria di funzionari e i dirigenti di seconda fascia dà un'idea di quali potrebbero essere i possibili risparmi di spesa attraverso una opportuna modulazione dell'eventuale indennità di direzione da corrispondere agli interessati[12].

Conclusioni

9. Al di là delle criticità evidenziate nei paragrafi precedenti superata la fase di emergenza finanziaria, il riavvio di politiche di personale deve avvenire all'interno di una complessiva riforma dell'assetto organizzativo e delle modalità di agire del settore pubblico.

L'approccio al pubblico impiego non può più limitarsi ad interventi settoriali volti ad eliminare specifiche sacche di inefficienza, a riequilibrare situazioni di evidente disuguaglianza retributiva o a favorire recuperi di produttività, comunque auspicabili.

Le modalità di reclutamento, il fabbisogno di professionalità specifiche legate all'evoluzione dei mezzi di comunicazione e dell'informatica, le iniziative di formazione, il dimensionamento delle risorse umane sul territorio, le aspettative di carriera dei più meritevoli di carriera, i meccanismi incentivanti, debbono essere calibrati in modo coerente rispetto ad un complessivo disegno di ridefinizione dell'area di intervento propria del settore pubblico, delle priorità da perseguire, dei servizi essenziali da garantire a tutti i cittadini, delle procedure e delle modalità di agire delle amministrazioni, del riparto di competenze tra i diversi livelli di governo.

---

[11] Un meccanismo di conferimento della titolarità di uffici dirigenziali di minore importanza, analogo a quello sopradescritto, è attualmente utilizzato sia pur in via temporanea in attesa della conclusione delle ordinarie procedure di reclutamento presso le Agenzie fiscali sulla base di quanto disposto dagli specifici regolamenti di organizzazione (v. ad es., l'art. 24 del regolamento dell'Agenzia delle entrate).
Si tratta peraltro di una prassi che, ha dato luogo ad un diffuso contenzioso per quanto attiene alle procedure di selezione. In ogni caso agli interessati viene corrisposto per intero lo stipendio spettante ad un dirigente che riveste analoga posizione nella struttura.
Secondo i dati contenuti nel conto annuale per il 2012 presso le Agenzie fiscali il 64 per cento dei posti dirigenziali di seconda fascia sono coperti tramite il predetto meccanismo.

[12] Secondo una riaggregazione dei dati presenti nel conto annuale 2012, presso gli enti pubblici non economici la retribuzione complessiva dei dirigenti di seconda fascia è 3,5 volte quella dei funzionari della categoria più elevata; tale rapporto è pari a 1,8 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con valori intermedi nei restanti comparti di contrattazione.
In valori assoluti la differenza oscilla tra i circa 43.000 euro del comparto Presidenza ed i circa 95.000 del comparto enti pubblici non economici.

IN ATTESA DEL NUOVO PATTO DI STABILITÀ INTERNO

1. Anche nel 2013 le amministrazioni locali hanno ottenuto un risultato migliore delle attese. Le spese complessive al netto degli interessi presentano per il terzo anno consecutivo una contrazione in termini assoluti, risultando in riduzione anche in termini di prodotto. Nell'ultimo triennio la contrazione ha superato il punto di Pil. Invariata sempre in termini di prodotto la spesa corrente che consolida, quindi, i miglioramenti registrati negli ultimi anni.

L'insieme delle misure assunte per garantire il contributo delle amministrazioni territoriali agli obiettivi di finanza pubblica ha consentito negli esercizi più recenti di ottenere un graduale rafforzamento dei risultati conseguiti. Il 2013 ha reso, tuttavia, evidente anche il limite raggiunto dalla strumentazione posta finora in essere. L'efficacia delle misure contenimento è stata affidata più a meccanismi di riduzione delle risorse che all'operare di una regola fiscale, di volta in volta modificata per rispondere a esigenze ulteriori o per rimuovere difficoltà operative. La regola si è rivelata più volte inefficace nel governare un necessario contenimento della dinamica della spesa corrente, e spesso si è tradotta in un progressivo processo di riduzione della spesa in conto capitale.

Così il riferimento a condizioni iniziali legate alla spesa storica ha portato, sia nel caso della riduzione di risorse sia del meccanismo del Patto, ad accentuare taluni squilibri. Ne è derivata una distribuzione del contributo richiesto al risanamento a volte distorto, rendendo la sua applicazione ancor meno sostenibile. Tutto ciò aggravato dalle difficoltà di quegli enti che hanno rinviato l'aggiustamento richiesto dalle condizioni della finanza pubblica, anche contando su un esercizio crescente della pressione fiscale locale.

Nel 2013 le difficoltà di rendere effettivo lo stimolo alla crescita della spesa in conto capitale attraverso l'allentamento del Patto, l'esplodere della questione dei debiti delle amministrazioni territoriali, anche a ragione della insussistenza di entrate, ne sono un indice certo. E ciò nel pur rassicurante quadro del rispetto, pressoché generalizzato, degli obiettivi dei Patti regionali e locali.

Ripensare oggi al Patto è ad un tempo più difficile e urgente.

Urgenza e difficoltà sono strettamente legate: entrambe derivano dal rilievo degli aggiustamenti che è ancora necessario operare per dar vita a regole coerenti con quello che, a partire dal 2015, sarà il nuovo assetto costituzionale che regolerà il contributo degli enti all'equilibrio di bilancio.

A partire dal prossimo esercizio, infatti, secondo la legge rinforzata (legge 243/2012), che dà attuazione al precetto del pareggio di bilancio, il contributo "standard" agli equilibri da parte degli enti territoriali sarà garantito attraverso il pareggio del saldo complessivo di bilancio (entrate finali – spese finali) e del saldo di parte corrente; il ricorso ad indebitamento sarà consentito solo per finanziare spese di investimento e previsto secondo una procedura di intesa, a livello regionale, per consentire che questo sia coerente con la necessità di assicurare l'equilibrio complessivo a livello di comparto, misurato in termini di gestione di cassa finale del complesso degli enti della Regione.

Ma è sempre attraverso il Patto di stabilità interno che sarà possibile prevedere un contributo ulteriore agli obiettivi di finanza pubblica. Una necessità che si pone in questa fase come elemento ineludibile per i prossimi anni.

Se passi significativi sono stati fatti negli ultimi esercizi nella gestione della flessibilità territoriale a livello regionale (con i diversi sistemi di Patto regionalizzato), se il riferimento a tali esperienze potrà favorire il passaggio ad una "forma integrata" è anche vero che occorre sciogliere i nodi che rimangono sul fronte delle regole standard che devono garantire il funzionamento del sistema su cui applicare il vincolo fiscale.

Muovere verso assetti più efficienti attraverso la riorganizzazione e/o fusione di enti o intervenire sulle modalità di gestione degli acquisti di beni e servizi in modo da eliminare le inefficienze e gli oneri impropri, rappresentano passi importanti e misure in grado di contribuire al contenimento della spesa.

E', tuttavia, anche necessario riprendere il cammino per una effettiva responsabilizzazione delle gestioni territoriali, valorizzando quanto di positivo è possibile ottenere da un processo di decentramento basato su responsabilità di entrata e di spesa. Ciò significa guardare a una nuova regola fiscale che renda possibile la gestione del nuovo vincolo costituzionale del pareggio di bilancio in una fase che, ancora per lungo tempo, richiederà un contributo aggiuntivo delle comunità territoriali.

Difficile è, oggi, immaginare una riconfigurazione del Patto che non si fondi su un ridisegno complessivo del sistema di finanziamento di regioni e enti locali. Ciò significa muovere con decisione ma anche con realismo. Non si può più rimandare il completamento del sistema di finanziamento, la definizione di un sistema basato sulle capacità fiscali standard, la individuazione, come si è fatto nella sanità, di fabbisogni e costi standard e meccanismi di responsabilizzazione che offrano un riferimento chiaro per il governo della spesa e la garanzia di livelli adeguati dei servizi per i cittadini

Il sistema delle autonomie è stato investito dalla crisi durante il percorso di ridisegno. Un percorso reso oggi ancora arduo dalla necessità di consentire il riavvio della crescita reperendo risorse attraverso ulteriori tagli di spesa. Un riassetto, non più rinviabile, senza il quale la costruzione di equilibri e la distribuzione di risorse e oneri non può evitare distorsioni ulteriori, non accettabili per un sistema che voglia tornare a crescere.

LE AMMINISTRAZIONI LOCALI: OBIETTIVI E RISULTATI

2. Nel DEF 2013 il quadro programmatico delle amministrazioni locali prefigurava per il 2013 un disavanzo pari allo 0,6 per cento del prodotto, rispetto al saldo positivo dello 0,2 per cento del 2012.

Tale andamento si fondava su alcuni elementi principali:

- il mantenimento di un profilo di riduzione della spesa corrente al netto degli interessi. Era la spesa non sanitaria a registrare la flessione maggiore, oltre il 4 per cento rispetto al 2012;
- un deciso incremento dei tagli di spesa relativi ai consumi intermedi sulla scia di quanto disposto con il DL 95/2012;
- una forte accelerazione della spesa in conto capitale (+18,6 per cento), da ricondurre all'impulso offerto ai pagamenti dei debiti verso fornitori per spese di investimento giacenti al 31 dicembre 2012.

TAVOLA 1

LE AMMINISTRAZIONI LOCALI – PREVISIONI E RISULTATI A CONFRONTO (DEF 2013 E DEF 2014)

	Def2013				Def2014			Def2013				Def2014		
	in milioni							in % Pil						
SPESE(*)	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2011**	**2012**	**2013**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2011**	**2012**	**2013**
Spese correnti al netto interessi (*)	**210.033**	**206.050**	**202.582**	**199.116**	**204.316**	**200.759**	**199.300**	13,5	13,1	12,9	12,8	12,9	12,8	12,8
di cui														
Redditi da lavoro dipendente	*72.613*	*70.874*	*69.204*	*68.793*	*70.665*	*68.549*	*67.255*	*4,7*	*4,5*	*4,4*	*4,4*	*4,5*	*4,4*	*4,3*
Consumi intermedi	*107.903*	*108.133*	*107.281*	*105.643*	*107.892*	*107.200*	*106.203*	*7,0*	*6,9*	*6,9*	*6,8*	*6,8*	*6,8*	*6,8*
Trasferimenti ad altri	*21.260*	*20.020*	*19.205*	*17.911*	*18.732*	*19.077*	*19.868*	*1,4*	*1,3*	*1,2*	*1,1*	*1,2*	*1,2*	*1,3*
Spese correnti	**213.868**	**210.243**	**206.735**	**202.664**	**208.576**	**204.871**	**203.337**	13,8	13,3	13,2	13,0	13,2	13,1	13,0
di cui interessi passivi	*3.835*	*4.193*	*4.153*	*3.548*	*4.260*	*4.112*	*4.037*	*0,2*	*0,3*	*0,3*	*0,2*	*0,3*	*0,3*	*0,3*
Spese in conto capitale (*)	**31.707**	**30.509**	**27.980**	**33.187**	**30.230**	**28.870**	**27.522**	2,0	1,9	1,8	2,1	1,9	1,8	1,8
di cui														
Investimenti fissi	*23.862*	*22.519*	*21.062*	*18.979*	*22.481*	*22.150*	*20.878*	*1,5*	*1,4*	*1,3*	*1,2*	*1,4*	*1,4*	*1,3*
Trasferimenti ad altri	*7.745*	*7.921*	*6.742*	*14.031*	*7.728*	*6.497*	*6.599*	*0,5*	*0,5*	*0,4*	*0,9*	*0,5*	*0,4*	*0,4*
Spese complessive al netto interessi (*)	**241.740**	**236.559**	**230.562**	**232.303**	**234.546**	**229.629**	**226.822**	15,6	15,0	14,7	14,9	14,8	14,7	14,5
Spese complessive (*)	**245.575**	**240.752**	**234.715**	**235.851**	**238.806**	**233.741**	**230.859**	15,8	15,3	15,0	15,1	15,1	14,9	14,8

	Def2013				Def2014			Def2013				Def2014		
	in milioni							in % Pil						
ENTRATE	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2011**	**2012**	**2013**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2011**	**2012**	**2013**
Entrate correnti (*)	**228.688**	**225.825**	**225.573**	**214.153**	**224.273**	**223.730**	**218.070**	14,7	14,3	14,4	13,7	14,2	14,3	14,0
di cui														
Imposte dirette	*31.260*	*32.481*	*36.616*	*35.810*	*32.170*	*35.209*	*35.002*	*2,0*	*2,1*	*2,3*	*2,3*	*2,0*	*2,2*	*2,2*
Imposte indirette	*64.754*	*68.081*	*71.832*	*75.014*	*67.025*	*71.398*	*69.619*	*4,2*	*4,3*	*4,6*	*4,8*	*4,2*	*4,6*	*4,5*
Contributi sociali	*1.411*	*1.408*	*1.400*	*1.425*	*1.409*	*1.393*	*1.380*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
Trasferimenti netti da PA	*101.806*	*93.041*	*83.916*	*69.818*	*93.270*	*84.879*	*81.275*	*6,6*	*5,9*	*5,4*	*4,5*	*5,9*	*5,4*	*5,2*
Entrate in conto capitale (*)	**9.315**	**11.732**	**11.866**	**12.111**	**11.099**	**10.978**	**12.322**	0,6	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8
di cui														
Imposte c/capitale	*35*	*43*	*45*	*0*	*41*	*54*	*53*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Trasferimenti netti da PA (*)	7.003	8.932	9.066	7.604	8.292	8.113	8.913	*0,5*	*0,6*	*0,6*	*0,5*	*0,5*	*0,5*	*0,6*
Entrate complessive (*)	**238.003**	**237.557**	**237.439**	**226.264**	**235.372**	**234.708**	**230.392**	15,3	15,0	15,2	14,5	14,9	15,0	14,8
Saldo corrente	**14.820**	**15.582**	**18.838**	**11.489**	**15.697**	**18.859**	**14.733**	1,0	1,0	1,2	0,7	1,0	1,2	0,9
Indebitamento	**-7.572**	**-3.195**	**2.724**	**-9.587**	**-3.434**	**967**	**-467**	-0,5	-0,2	0,2	-0,6	-0,2	0,1	0,0
Saldo primario	**-3.737**	**998**	**6.877**	**-6.039**	**826**	**5.079**	**3.570**	-0,2	0,1	0,4	-0,4	0,1	0,3	0,2
PIL	**1.551.886**	**1.578.497**	**1.565.916**	**1.558.277**	**1.579.946**	**1.566.912**	**1.560.024**							

(*) NB. Le spese e le entrate sono al netto dei trasferimenti verso altre AP

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat e MEF

Un quadro che incorporava, in altri termini, gli effetti delle misure assunte con il DL 35/2013 che aveva disposto maggiori spese in conto capitale per le amministrazioni locali a fronte di debiti certi ed esigibili per circa 7 miliardi.

Dal lato delle entrate, il mantenimento di un profilo crescente delle entrate tributarie (+2,2 per cento) si accompagnava ad una netta riduzione dei trasferimenti (in flessione di oltre il 16 per cento) sia per la sostituzione di parte di questi con entrate proprie, sia per il maturare dei tagli di risorse previsti dalle manovre di aggiustamento che (pur rimanendo l'importo complessivo della manovra pressocchè immutato rispetto al 2012, anche per l'operare della flessibilizzazione del Patto disposta con il DL 35), crescevano di importo in maniera significativa: oltre 6 miliardi (ricomprendendovi anche le riduzioni previste per la sanità).

A consuntivo il quadro che emerge è molto diverso:

- l'esercizio si è chiuso in sostanziale pareggio;
- la spesa corrente al netto degli interessi si è mantenuta sui livelli del 2012: il 12,8 per cento del prodotto. Si è confermata la tendenza riflessiva del biennio 2011-2012 anche se per solo lo 0,7 per cento;
- la spesa corrente non sanitaria si è ridotta dell'1,2 per cento, ottenendo una contrazione inferiore a quanto previsto (soprattutto considerando che con la Nota di aggiornamento la contrazione attesa era prevista del 4,9 per cento);
- i redditi dal lavoro flettono più del previsto. Nonostante l'aggiornamento in ulteriore flessione del dato del 2012, la riduzione è del 1,9 per cento contro lo 0,6 previsto;
- la spesa per consumi intermedi continua a calare (-0,9 per cento). Una flessione che si accentua guardando alla spesa al netto di quella degli enti sanitari locali. Per la prima volta, la spesa degli enti non sanitari si contrae di oltre il 2 per cento, pur non raggiungendo l'obiettivo previsto ;
- sono i trasferimenti a soggetti non PA ed in particolare i contributi alla produzione a registrare un risultato inatteso: nel complesso la voce, prevista in riduzione del 6,7 per cento, cresce invece di oltre il 4 per cento. Un aumento concentrato tra le regioni che presentano l'aumento più significativo (oltre il 12 per cento rispetto al 2012);
- la spesa in conto capitale ha registrato invece un calo inatteso: -4,7 per cento in termini nominali.

Anche il risultato sul fronte delle entrate si discosta da quanto previsto subendo una contrazione molto più contenuta. Il permanere della crisi ha inciso sul gettito dei tributi posti a copertura delle spese garantite dal riferimento a livelli essenziali comportando un riadeguamento delle somme riconosciute a compensazione.

Un andamento rafforzato, in parte, anche da un probabile effetto compensativo per la riduzione dei trasferimenti registrata nel 2012 (rispetto al 2011) superiore alle attese, e in parte "nascosto" dall'utilizzo della capacità fiscale locale anche oltre le previsioni di inizio anno.

Tali andamenti confermano la tendenza riflessiva nella spesa delle amministrazioni locali (per la terza volta dalla metà degli anni novanta si presenta un calo della spesa complessiva in termini nominali dell'1,2 per cento). I risultati ottenuti pongono, tuttavia, più di un interrogativo sull'efficacia sia delle misure destinate al contenimento della spesa, sia di quelle volte ad accelerare i pagamenti in conto capitale fornendo, per questa via un impulso aggiuntivo alla crescita.

TAVOLA 2

IL CONTO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (ANNI 2013-2018)

	in milioni						variazione %						in % del Pil					
SPESE (*)	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Spese correnti (netto interessi) (*)	**199.300**	**199.464**	**199.400**	**201.558**	**204.369**	**208.959**	**-0,7**	**0,1**	**0,0**	**1,1**	**1,4**	**2,2**	**12,8**	**12,6**	**12,3**	**12,0**	**11,8**	**11,7**
di cui																		
Redditi da lavoro dipendente	*67.255*	*67.054*	*66.499*	*66.465*	*66.423*	*66.626*	*-1,9*	*-0,3*	*-0,8*	*-0,1*	*-0,1*	*0,3*	*4,3*	*4,2*	*4,1*	*4,0*	*3,8*	*3,7*
Consumi intermedi	*106.203*	*107.500*	*108.182*	*110.400*	*113.041*	*116.612*	*-0,9*	*1,2*	*0,6*	*2,1*	*2,4*	*3,2*	*6,8*	*6,8*	*6,7*	*6,6*	*6,5*	*6,5*
Trasferimenti ad altri	*19.868*	*19.030*	*18.947*	*18.993*	*19.315*	*20.241*	*4,1*	*-4,2*	*-0,4*	*0,2*	*1,7*	*4,8*	*1,3*	*1,2*	*1,2*	*1,1*	*1,1*	*1,1*
Spese correnti (*)	**203.337**	**202.821**	**202.657**	**204.717**	**207.491**	**212.078**	**-0,7**	**-0,3**	**-0,1**	**1,0**	**1,4**	**2,2**	**13,0**	**12,8**	**12,5**	**12,2**	**12,0**	**11,9**
di cui interessi passivi	*4.037*	*3.357*	*3.257*	*3.159*	*3.122*	*3.119*	*-1,8*	*-16,8*	*-3,0*	*-3,0*	*-1,2*	*-0,1*	*0,3*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*
Spese c/capitale (*)	**27.522**	**25.069**	**24.208**	**25.220**	**25.313**	**25.925**	**-4,7**	**-8,9**	**-3,4**	**4,2**	**0,4**	**2,4**	**1,8**	**1,6**	**1,5**	**1,5**	**1,5**	**1,4**
di cui																		
Investimenti fissi	20.878	18.674	17.768	18.139	18.610	19.209	-5,7	-10,6	-4,9	2,1	2,6	3,2	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
Spese complessive (netto interessi) (*)	**226.822**	**224.533**	**223.608**	**226.778**	**229.682**	**234.884**	**-1,2**	**-1,0**	**-0,4**	**1,4**	**1,3**	**2,3**	**14,5**	**14,1**	**13,7**	**13,5**	**13,3**	**13,1**
Spese complessive (*)	**230.859**	**227.890**	**226.865**	**229.937**	**232.804**	**238.003**	**-1,2**	**-1,3**	**-0,4**	**1,4**	**1,2**	**2,2**	**14,8**	**14,4**	**13,9**	**13,7**	**13,4**	**13,3**
	in milioni						variazione %						in % del Pil					
ENTRATE (*)	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Entrate correnti (*)	**218.070**	**217.274**	**216.226**	**218.840**	**222.843**	**228.094**	-2,5	-0,4	-0,5	1,2	1,8	2,4	14,0	13,7	13,3	13,1	12,9	12,8
di cui																		
Imposte dirette	*35.002*	*35.063*	*35.332*	*35.685*	*36.057*	*36.439*	*-0,6*	*0,2*	*0,8*	*1,0*	*1,0*	*1,1*	*2,2*	*2,2*	*2,2*	*2,1*	*2,1*	*2,0*
Imposte indirette	*69.619*	*70.829*	*70.694*	*71.853*	*72.614*	*74.016*	*-2,5*	*1,7*	*-0,2*	*1,6*	*1,1*	*1,9*	*4,5*	*4,5*	*4,3*	*4,3*	*4,2*	*4,1*
Contributi sociali	*1.380*	*1.390*	*1.405*	*1.424*	*1.441*	*1.461*	*-0,9*	*0,7*	*1,1*	*1,4*	*1,2*	*1,4*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
Trasferimenti netti da PA(*)	*81.275*	*79.291*	*77.356*	*78.312*	*80.735*	*83.746*	*-4,2*	*-2,4*	*-2,4*	*1,2*	*3,1*	*3,7*	*5,2*	*5,0*	*4,8*	*4,7*	*4,7*	*4,7*
Entrate in conto capitale (*)	**12.322**	**10.490**	**10.462**	**10.746**	**9.542**	**9.310**	12,2	-14,9	-0,3	2,7	-11,2	-2,4	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5
di cui																		
Trasferimenti netti da PA(*)	*8.913*	*7.238*	*6.919*	*6.350*	*6.193*	*6.187*	*9,9*	*-18,8*	*-4,4*	*-8,2*	*-2,5*	*-0,1*	*0,6*	*0,5*	*0,4*	*0,4*	*0,4*	*0,3*
Entrate complessive (*)	**230.392**	**227.764**	**226.688**	**229.586**	**232.385**	**237.404**	-1,8	-1,1	-0,5	1,3	1,2	2,2	14,8	14,4	13,9	13,7	13,4	13,3
Saldo corrente	**14.733**	**14.453**	**13.569**	**14.123**	**15.352**	**16.016**							0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9
Indebitamento	**-467**	**-126**	**-177**	**-351**	**-419**	**-599**							0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo primario	**3.570**	**3.231**	**3.080**	**2.808**	**2.703**	**2.520**							0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1

(*) NB. Le spese e le entrate sono al netto dei trasferimenti verso altre AP

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat e MEF

Il quadro tendenziale non offre le condizioni per un allentamento degli obiettivi a cui è chiamato il mondo delle autonomie.

Senza ancora considerare le misure che dovranno essere assunte per garantire il carattere strutturale degli interventi di riduzione delle entrate disposte con il DL 66/2014, che è previsto passino attraverso un ulteriore taglio della spesa, nel prossimo triennio la spesa al netto degli interessi delle amministrazioni territoriali presenta una riduzione di poco meno di un punto in termini di prodotto, per oltre la metà attesa da redditi e consumi intermedi.

Va considerato, tuttavia, che la spesa corrente al netto della sanità dovrebbe ridursi di 7 decimi di punto in rapporto al prodotto, con una flessione in termini nominale di oltre il 5 per cento. Un risultato che, seppur diluito nel triennio, già indica la difficoltà dell'aggiustamento richiesto, a prescindere dello sforzo ulteriore che potrebbe essere necessario.

Un quadro, è bene rammentarlo, in cui la spesa in conto capitale è prevista in ulteriore riduzione attestandosi all'1,5 per cento del Pil, rispetto al già modesto 1,8 per cento del 2013.

L'INCIDENZA DELLE MANOVRE FINANZIARIE

La dimensione complessiva delle misure assunte nell'ambito delle manovre di contenimento del deficit della PA è di sicuro rilievo. Rispetto al dato tendenziale contenuto nel Dpef 2009-2013, presentato nel giugno 2008, con la correzione prevista per il 2013 si è disposta una riduzione cumulata della spesa degli enti territoriali (al netto di quella disposta per il settore sanitario) per quasi 26,4 miliardi. Si tratta delle correzioni nette, intese come saldo tra gli inasprimenti del Patto di stabilità (11 miliardi) e tagli delle risorse trasferite o destinate a Regioni, Comuni e Province (oltre 15 miliardi) e i ripetuti alleggerimenti disposti in corso d'anno per alleviare la stringenza degli obiettivi o per stimolare la crescita degli investimenti.

Tali misure sono state accompagnate da vincoli o tetti di spesa che hanno inciso quali elementi posti a rafforzamento di quelle principali.

La ricostruzione contenuta nella tavola considera gli effetti delle misure adottate fino a maggio 2014, comprensive quindi di quelle previste con il DL 66/2014 in corso di conversione, assunte al valore attribuito nella relazione tecnica al provvedimento presentato alle Camere.

IL CONTRIBUTO DEGLI ENTI TERRITORIALI ALLE MANOVRE DI FINANZA PUBBLICA
(anni 2012-2016 – valori in milioni)

			2012	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*
	REGIONI A STATUTO ORDINARIO						
2008	D.L. 112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	2.440	2.440	2.440	2.440	2.440
2010	D.L. 78/2010, art. 14, co. 1	Taglio risorse	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500
2011	DL 98/2011, art. 20, co. 5, e DL 138/2011	Obiettivo PSI	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600
2011	DL 98/2011, art. 21	Reintegro risorse	-400	-400	-400	-400	-400
2011	L. 183/2011, art. 30, co. 1 (Riduzione manovra a valere sulla cd. "Robin tax")	Reintegro risorse	-760				
2011	L. 183/2011, art. 30, co. 2 (Premialità per enti virtuosi)	Alleggerimento obiettivo PSI	-95				
2012	D.L. 95/2012, art. 16, co. 2	Taglio risorse	700	1.000	1.000	1.050	1.050
2012	L. 228/2012, art. 1, co. 117-118	Obiettivo PSI		1.000	1.000	1.000	1.000
2013	D.L 35/2013, art. 1, co. 8	Alleggerimento obiettivo PSI		-1.400			
2013	D.L 35/2013, art. 2	Alleggerimento obiettivo PSI		-800			
2013	L 147/2013 stabilità	Obiettivo PSI			700	700	700
		Obiettivo PSI (spending review)				241	241
		taglio risorse			560		
	Totale manovre Regioni a Statuto Ordinario		**7.985**	**7.940**	**11.400**	**11.131**	**11.131**
	di cui: Riduzione netta di risorse		*4.040*	*5.100*	*5.660*	*5.150*	*5.150*
	Inasprimento obiettivo PSI		*3.945*	*2.840*	*5.740*	*5.981*	*5.981*
	REGIONI A STATUTO SPECIALE E RELATIVI ENTI LOCALI (esclusi enti locali di Sicilia e						
2008	D.L. 112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	1.620	1.620	1.620	1.620	1.620
2010	D.L. 78/2010, art. 14, co. 1	Obiettivo PSI	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
2011	DL 98/2011, art. 20, co. 5, e DL 138/2011	Obiettivo PSI	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
2011	L. 183/2011, art. 30, co. 2 (Premialità per enti virtuosi)	Alleggerimento obiettivo PSI	-20				
2011	L. 183/2011, art. 30, co. 1 (Riduzione manovra a valere sulla cd. "Robin tax")	Reintegro risorse	-370				
2011	D.L. 201/2011, art. 28, co. 3	Accantonamento risorse	920	920	920	920	920
2012	D.L. 95/2012, art. 16, co. 2	Taglio risorse	600	1.200	1.500	1.575	1.575
2012	L. 228/2012, art. 1, co. 117-118	Obiettivo PSI		500	500	500	500
2013	L 147/2013 stabilità	Obiettivo PSI			*300*	300	300
2013	L 147/2013 stabilità	Obiettivo PSI (spending review)				103	103
2013	L 147/2013 stabilità	taglio risorse (accantonamento)			*240*		
2014	DL 66/2014, artt. 8, 46	Obiettivo PSI (spending review acquisto beni/servizi)			*200*	300	300
2014	DL 66/2014, art. 46	Taglio risorse (accantonamento)			*200*	300	300
	Totale manovre Territori a Statuto Speciale		**5.750**	**7.240**	**8.480**	**8.618**	**8.618**
	di cui: Riduzione netta di risorse		*1.150*	*2.120*	*2.860*	*2.795*	*2.795*
	Inasprimento obiettivo PSI		*5.220*	*6.320*	*7.160*	*6.995*	*6.995*
	RSO+RSS+PPAA (contributo al momento indifferenziato)						
2014	DL 66/2014, artt. 8, 46	Obiettivo PSI (spending review acquisto beni/servizi)			*500*	*750*	*750*
	Totale Regioni e province autonome		**13.735**	**15.180**	**20.380**	**20.499**	**20.499**

Segue IL CONTRIBUTO DEGLI ENTI TERRITORIALI ALLE MANOVRE DI FINANZA PUBBLICA

			2012	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*
	COMUNI (RSO + Sicilia e Sardegna)						
2008	D.L. 112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	4.160	4.160	4.160	4.160	4.160
2009	L. 109/2009 art. 2		160				
2010	D.L. 78/2010, art. 14, co. 1	Taglio risorse	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
2011	DL 98/2011, art. 20, co. 5, e DL 138/2011	Obiettivo PSI	1.700	2.000	2.000	2.000	2.000
2011	L. 183/2011, art. 30, co. 1 (Riduzione manovra a valere sulla cd. "Robin tax")	Reintegro risorse	-520				
2011	L. 183/2011, art. 30, co. 2 (Premialità per enti virtuosi)	Alleggerimento obiettivo PSI	-65				
2011	D.L. 201/2011, art. 28, co. 7	Taglio risorse	1.450	1.450	1.450	1.450	1.450
2012	D.L. 95/2012, art. 16, co. 6	Taglio risorse	500	2.000	2.000	2.000	2.000
2012	L. 228/2012, art. 1, co. 119	Taglio risorse	100	250	500	600	600
2012	L. 228/2012, art. 1, co. 119	Reintegro risorse		-465	-443		
2013	D.L 35/2013, art. 1, co. 8	Alleggerimento obiettivo PSI		-3.852			
2013	D.L. 120/2013, art. 2, co. 5	Obiettivo PSI (sospensione meccanismo "virtuosità"		445			
2013	L 147/2013 stabilità	Obiettivo PSI (spending review)				275	275
2013	L 147/2013 stabilità	Alleggerimento obiettivo PSI (comuni e province) spesa K			-1000		
2013	L 147/2013 stabilità	Alleggerimento obiettivo PSI (comuni e province) per debiti pregressi			-500		
2014	DL 66/2014, artt. 8, 47	Taglio risorse (spending review acquisto beni/servizi)			360	540	540
2014	DL 66/2014, artt. 8, 47	Taglio risorse (spending review incarichi studio/autovetture)			15,6	23,4	23,4
	Totale manovre Comuni		**9.985**	**8.488**	**11.043**	**13.548**	**13.548**
	di cui: Riduzione netta di risorse		*4.190*	*5.735*	*6.383*	*7.113*	*7.113*
	Inasprimento obiettivo PSI		*5.795*	*2.753*	*4.660*	*6.435*	*6.435*
	PROVINCE (RSO + Sicilia e Sardegna)						
2008	D.L. 112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	980	980	980	980	980
2010	D.L. 78/2010, art. 14, co. 1	Taglio risorse	500	500	500	500	500
2011	DL 98/2011, art. 20, co. 5, e DL 138/2011	Obiettivo PSI	700	800	800	800	800
2011	L. 183/2011, art. 30, co. 1 (Riduzione manovra a valere sulla cd. "Robin tax")	Reintegro risorse	-150				
2011	L. 183/2011, art. 30, co. 2 (Premialità per enti virtuosi)	Alleggerimento obiettivo PSI	-20				
2011	D.L. 201/2011, art. 28, co. 8	Taglio risorse	415	415	415	415	415
2012	D.L. 95/2012, art. 16, co. 7	Taglio risorse	500	1.000	1.000	1.000	1.000
2012	L. 228/2012, art. 1, co. 121	Taglio risorse		200	200	250	250
2013	D.L 35/2013, art. 1, co. 8	Alleggerimento obiettivo PSI		-1.148			
2013	L 147/2013 stabilità	Obiettivo PSI (spending review)				69	69
	Totale manovre Province		**2.925**	**2.747**	**3.895**	**4.014**	**4.014**
	di cui: Riduzione netta di risorse		*1265*	*2115*	*2115*	*2165*	*2165*
	Inasprimento obiettivo PSI		*1.660*	*632*	*1.780*	*1.849*	*1.849*
	PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE (contributo al momento indifferenziato)						
2014	DL 66/2014, artt. 8, 47	Taglio risorse (spending review acquisto beni/servizi)			340	510	510
2014	DL 66/2014, artt. 8, 47	Taglio risorse (spending review incarichi studio/autovetture)			4,5	6,7	
2014	DL 66/2014, artt. 19	Taglio risorse (riduzione costi apparati)			100	60	69
	Totale manovre Province e Città metropolitane				**444,5**	**576,7**	**579**
	TOTALE MANOVRE ENTI LOCALI PER IL TRIENNIO 2014-2016				**15.382**	**18.139**	**18.141**

Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati relazioni tecniche ai provvedimenti legislativi

I MECCANISMI DI CONTROLLO DELLA SPESA

3. Nel 2013 i meccanismi di funzionamento del Patto di stabilità interno di regioni e enti locali hanno registrato delle modifiche. Per le amministrazioni locali, la legge di stabilità 2013 non ha previsto cambiamenti negli obiettivi, ma ha operato attraverso la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, del fondo perequativo e dei trasferimenti erariali dovuti ai comuni delle regioni Sicilia e Sardegna, per l'importo di 2.250 milioni di euro per l'anno 2013, cui si aggiunge una riduzione di 1.200 milioni per il taglio delle risorse per le province; sono state poi modificate anche le basi di riferimento per il calcolo dell'obiettivo e la platea assoggettata con l'inclusione dei comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti. Per le regioni, le modifiche principali hanno riguardato le modalità di calcolo degli obiettivi, con la sostituzione del vincolo di cassa con quello calcolato in base alla competenza eurocompatibile. Le norme previste inserite nella legge di stabilità hanno poi subito modifiche in corso d'anno soprattutto in connessione alla definizione degli interventi per il pagamento dei debiti della PA.

Il risultati del patto delle Regioni nel 2013

4. Rispetto ai precedenti esercizi, il Patto nel 2013 presenta caratteristiche comuni alla maggioranza delle regioni, pur conservando per quelle a statuto speciale meccanismi di determinazione degli obiettivi stabiliti in base ad una intesa di dette regioni con il Ministero dell'economia.

IL PATTO DELLE REGIONI NEL 2013.

La legge di stabilità 2013 ha modificato le regole del patto per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, inserendo una nuova modalità di calcolo delle spese finali sottoposte al vincolo (la c.d. competenza euro-compatibile). Per le regioni a statuto ordinario, la legge prevede un tetto massimo alle spese finali per il prossimo quadriennio. L'obiettivo è determinato a partire dai dati di rendiconto al 2011 e considerando i risparmi richiesti alle regioni dal 2012 al 2016 (si tratta di 2.000 milioni nel 2013 e nel 2014, e 2.050 milioni nel biennio successivo). La nuova disciplina introduce, al posto della cassa, una diversa modalità di calcolo dell'insieme da considerare: si tratta degli impegni di parte corrente al netto di alcune voci (i trasferimenti, le spese per imposte e tasse e gli oneri straordinari della gestione corrente), cui si aggiungono i pagamenti per trasferimenti correnti, per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente, nonché, i pagamenti in conto capitale escluse le spese per concessione di crediti, per l'acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e per conferimenti. Il complesso delle spese finali in termini di competenza finanziaria di ciascuna regione non può essere superiore, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016, all'obiettivo fissato in termini di competenza eurocompatibile.

E' demandato alla Conferenza Stato-Regioni il compito di provvedere in ciascun esercizio (entro il gennaio di ciascun anno, contestualmente alla ripartizione tra le regioni del complesso dei tagli disposti dall'articolo 16, comma 2, del DL 95/2012) alla individuazione di un limite specifico per ciascun ente. Nella ripartizione le regioni potranno tener conto di criteri di virtuosità, stabiliti in base a quanto previsto dall'articolo 20 del DL 98/2011. In

mancanza di accordo, la ripartizione sarà effettuata in base all'incidenza percentuale della spesa di ciascuna regione, calcolata sulla base dei rendiconti 2011 nonché sulla base delle informazioni trasmesse dalle regioni attraverso il monitoraggio del patto di stabilità interno del 2011.

Per il 2013 è stato raggiunto l'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni il 24 gennaio 2013. Il decreto che ne recepisce i contenuti definisce la distribuzione dell'obiettivo tra le regioni sia per quanto riguarda il patto (complessivi 20.090 milioni), sia per l'ammontare dei tagli disposti dall'art. 16, comma 2, del DL 95/2012 (1.000 milioni).

Con la legge di stabilità si sono abrogate alcune disposizioni introdotte dalla legge del 2012 che, tra le altre, miravano a differenziare gli obiettivi in base alla virtuosità dell'ente e introducevano una certificazione aggiuntiva rispetto a quelle previste dalle regole per il monitoraggio degli adempimenti

La modifica dei criteri di calcolo dell'obiettivo ha portato anche a variare le spese da escludere. Riconfermate le spese per la sanità, per la concessione di crediti, per interventi cofinanziati dall'Unione europea e a una quota di quelli nazionali relativamente a finanziamenti comunitari e per altre spese di minor rilievo (le spese relative ai beni trasferiti alle regioni e a fondi immobiliari in attuazione del federalismo demaniale, quelle per i Censimenti, per lo stato di emergenza e quelle assunte a fronte del gettito recuperato con l'attività di contrasto all'evasione), sono state inizialmente escluse quelle relative ai pagamenti effettuati a favore di enti locali a valere sui residui passivi di parte corrente, a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali, poi reintrodotti con il DL 35/2013. Nuove modalità di esclusioni hanno assunto, invece, le spese finanziate dal fondo per il trasporto pubblico locale e ferroviario, previste per un massimo di 1.600 milioni.

Nel caso delle regioni a statuto speciale (e tra queste Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna), gli obiettivi di risparmio, da concordare con il Ministero dell'economia e delle finanze, sono, come per le regioni a statuto ordinario, espressi in termini di competenza euro-compatibile e competenza finanziaria calcolati sottraendo alle spese finali 2011 gli importi indicati per il 2013 nella tabella inserita nel comma 10 dell'articolo 32 della legge di stabilità 2012, per complessivi 2.500 milioni di euro e il contributo previsto dal DL 201/2011 quale 'riserva all'erario' del maggior gettito derivante dall'aumento dell'addizionale IRPEF, disposta dal decreto, per complessivi 920 milioni di euro.

Analogamente a quanto stabilito per le regioni a statuto ordinario, il complesso delle spese finali in termini di competenza finanziaria di ciascun ente non può essere superiore, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016, all'obiettivo di competenza euro-compatibile determinato per il corrispondente esercizio come sopra illustrato.

Per la regione Trentino Alto Adige e le province di Trento e di Bolzano, infine, gli obiettivi di risparmio sono calcolati in riferimento al saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, anziché sul complesso delle spese in termini di competenza euro-compatibile.

Fatta eccezione per le province autonome di Trento e Bolzano e per la Regione Trentino Alto Adige, tutte le regioni hanno avuto a riferimento un obiettivo espresso in termini di competenza eurocompatibile e in termini di competenza finanziaria. Solo le regioni a statuto ordinario che hanno aderito alla sperimentazione hanno ottenuto nel corso dell'esercizio (articolo 9 del DL 102/2013) di non sottostare sin dal 2013 al doppio obiettivo ma solo a quello in termini di contabilità eurocompatibile (la previsione riguarda tutte le regioni dal 2014).

Il riferimento ad un unico modello di valutazione consente di guardare all'operare del Patto sulla base di modalità di calcolo simili, ancorchè permangano rilevanti differenze riguardo all'estensione delle voci considerate e dei soggetti regionali interessati.

Va subito osservato che, come negli ultimi esercizi, anche nel 2013 tutte le regioni hanno rispettato il Patto. Sia le regioni a statuto ordinario che quelle ad ordinamento speciale, conseguendo gli obiettivi posti sia in termini di competenza eurocompatibile che finanziaria (ove rilevante) o, come nel caso del Trentino, rispetto ai saldi obiettivo.

Il Patto nelle regioni a statuto ordinario. Le regioni a statuto ordinario hanno rispettato l'obiettivo in termini di competenza eurocompatibile con un margine, nel complesso, limitato: la differenza tra obiettivo programmatico e spesa finale comprensiva dell'importo attribuito agli enti locali rappresenta il 2,6 per cento dell'obiettivo complessivo. Il margine si presenta particolarmente contenuto nelle regioni meridionali (solo lo 0,9 per cento) con un valore medio del 2,6 per cento a fronte di punte di oltre il 10 per cento nel caso di una regione del nord (l'Emilia). L'operare del doppio vincolo (di competenza eurocompatibile e finanziaria) sembra in questo caso aver impedito di sfruttare al meglio i margini offerti.

TAVOLA 3

I RISULTATI DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO (COMPETENZA EURO COMPATIBILE)

valori assoluti in milioni

Zona	Regioni	IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI IN C/CAP NETTI EUROCOMP.	SPESE FINALI	OBIETTIVO PROGRAMM. ANNUALE SPESE FINALI 2013	OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI	OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMIN.	RISULTATO SPESE FINALI - OBIETTIVO RIDETERMINATO
		A	B	C	D=A+B+C	E	F	G=E-F	H=D-G
Nord	PIEMONTE	503,2	666,1	604,1	1.773,4	1.992,0	205,1	1.786,9	-13,5
	LOMBARDIA	1.087,6	1.348,2	460,4	2.896,1	3.198,1	250,0	2.948,1	-52,0
	VENETO	449,0	499,2	500,5	1.448,8	1.589,9	80,0	1.509,9	-61,1
	LIGURIA	157,0	296,6	179,5	633,1	736,5	100,3	636,3	-3,2
	EMILIA ROMAGNA	366,2	638,0	293,2	1.297,4	1.584,7	120,9	1.463,8	-166,4
	totale Nord	**2.563,0**	**3.448,1**	**2.037,7**	**8.048,7**	**9.101,3**	**756,3**	**8.345,0**	**-296,3**
Centro	TOSCANA	402,3	695,9	235,5	1.333,8	1.494,4	97,2	1.397,2	-63,4
	MARCHE	238,7	228,7	84,6	552,0	658,2	67,5	590,7	-38,7
	UMBRIA	218,3	136,2	117,9	472,4	558,7	56,6	502,1	-29,6
	LAZIO	1.186,4	290,1	367,7	1.844,3	2.031,2	153,2	1.878,0	-33,7
	totale Centro	**2.045,8**	**1.351,0**	**805,7**	**4.202,5**	**4.742,4**	**374,5**	**4.367,9**	**-165,4**
Sud	ABRUZZO	238,8	218,1	181,9	638,8	687,8	40,0	647,8	-9,0
	MOLISE	110,0	39,9	113,6	263,5	264,4	0,0	264,4	-0,9
	CAMPANIA	1.461,8	223,5	548,7	2.233,9	2.378,3	134,6	2.243,7	-9,8
	PUGLIA	466,5	403,2	467,2	1.336,9	1.340,7	0,0	1.340,7	-3,8
	BASILICATA	91,8	195,9	233,0	520,7	544,2	23,5	520,7	-0,1
	CALABRIA	271,3	308,9	365,5	945,7	1.038,8	58,8	980,1	-34,4
	totale Sud	**2.640,1**	**1.389,5**	**1.909,9**	**5.939,5**	**6.254,3**	**256,9**	**5.997,4**	**-57,9**
	Totale complessivo	**7.248,9**	**6.188,6**	**4.753,3**	**18.190,7**	**20.098,0**	**1.387,7**	**18.710,3**	**-519,6**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF dell'8 maggio 2014

SEGUE TAVOLA 3

Zona	Regioni	IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI IN C/CAP NETTI EUROCOMP.	SPESE FINALI	OBIETTIVO PROGRAMM. ANNUALE SPESE FINALI 2013	OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI	OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMIN.	RISULTATO SPESE FINALI - OBIETTIVO RIDETERMINATO
		A	B	C	D=A+B+C	E	F	G=E-F	H=D-G
Nord	PIEMONTE	115,0	152,3	138,1	405,4	455,4	46,9	408,5	-3,1
	LOMBARDIA	111,0	137,6	47,0	295,7	326,5	25,5	301,0	-5,3
	VENETO	92,0	102,3	102,5	296,8	325,7	16,4	309,3	-12,5
	LIGURIA	100,3	189,5	114,7	404,5	470,6	64,1	406,5	-2,0
	EMILIA ROMAGNA	83,6	145,7	67,0	296,4	362,0	27,6	334,4	-38,0
	totale Nord	**102,5**	**138,0**	**81,5**	**322,0**	**364,2**	**30,3**	**333,9**	**-11,9**
Centro	TOSCANA	109,0	188,4	63,8	361,2	404,7	26,3	378,3	-17,2
	MARCHE	154,5	148,0	54,7	357,2	426,0	43,7	382,3	-25,1
	UMBRIA	246,3	153,7	133,0	533,1	630,4	63,9	566,5	-33,4
	LAZIO	213,5	52,2	66,2	331,9	365,5	27,6	337,9	-6,1
	totale Centro	**175,1**	**115,7**	**69,0**	**359,8**	**406,0**	**32,1**	**373,9**	**-14,2**
Sud	ABRUZZO	182,0	166,2	138,6	486,7	524,0	30,5	493,6	-6,8
	MOLISE	351,0	127,4	362,6	841,0	844,0	0,0	844,0	-2,9
	CAMPANIA	253,4	38,7	95,1	387,2	412,2	23,3	388,9	-1,7
	PUGLIA	115,2	99,5	115,3	330,0	331,0	0,0	331,0	-0,9
	BASILICATA	159,3	340,0	404,3	903,6	944,6	40,8	903,8	-0,1
	CALABRIA	138,5	157,7	186,7	482,9	530,5	30,0	500,5	-17,6
	totale Sud	**188,8**	**99,4**	**136,6**	**424,8**	**447,3**	**18,4**	**429,0**	**-4,1**
	Totale complessivo	**143,1**	**122,2**	**93,8**	**359,1**	**396,8**	**27,4**	**369,4**	**-10,3**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF dell'8 maggio 2014

TAVOLA 3.1

COMPOSIZIONE DELL'OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE DELLE SPESE FINALI

Zona	Regioni	IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI IN C/CAP NETTI EUROCOMP.	SPESE FINALI	OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI	RISULTATO SPESE FINALI - OBIETTIVO RIDETERMINATO
		A/E	B/E	C/E	D/E	F/E	-H/E
Nord	PIEMONTE	25,3	33,4	30,3	89,0	10,3	0,7
	LOMBARDIA	34,0	42,2	14,4	90,6	7,8	1,6
	VENETO	28,2	31,4	31,5	91,1	5,0	3,8
	LIGURIA	21,3	40,3	24,4	86,0	13,6	0,4
	EMILIA ROMAGNA	23,1	40,3	18,5	81,9	7,6	10,5
	totale Nord	**28,2**	**37,9**	**22,4**	**88,4**	**8,3**	**3,3**
Centro	TOSCANA	26,9	46,6	15,8	89,3	6,5	4,2
	MARCHE	36,3	34,7	12,9	83,9	10,3	5,9
	UMBRIA	39,1	24,4	21,1	84,6	10,1	5,3
	LAZIO	58,4	14,3	18,1	90,8	7,5	1,7
	totale Centro	**43,1**	**28,5**	**17,0**	**88,6**	**7,9**	**3,5**
Sud	ABRUZZO	34,7	31,7	26,4	92,9	5,8	1,3
	MOLISE	41,6	15,1	43,0	99,7	-	0,3
	CAMPANIA	61,5	9,4	23,1	93,9	5,7	0,4
	PUGLIA	34,8	30,1	34,8	99,7	-	0,3
	BASILICATA	16,9	36,0	42,8	95,7	4,3	0,0
	CALABRIA	26,1	29,7	35,2	91,0	5,7	3,3
	totale Sud	**42,2**	**22,2**	**30,5**	**95,0**	**4,1**	**0,9**
	Totale complessivo	**36,1**	**30,8**	**23,7**	**90,5**	**6,9**	**2,6**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF dell'8 maggio 2014

Il dato di maggior rilievo continua ad essere il buon funzionamento della misura che consente di destinare spazi finanziari a rendere più flessibili gli obiettivi degli enti appartenenti al territorio regionale. In termini di cassa aumenta di oltre 4 volte l'ammontare dello spazio finanziario ceduto dalle regioni alle amministrazioni locali del territorio, raggiungendo circa 1.400 milioni. Sembrano fugati i timori che si rendesse

più difficile il ricorso a tale meccanismo in considerazione che dal 2013 non era più possibile cedere spazi finanziari in c/impegni. Ciò, per i limitati margini finora disponibili dal lato dei pagamenti specie nelle aree centro meridionali. La quota dell'obiettivo attribuito agli enti locali è, in media, pari al 6,9 per cento tra le regioni a statuto ordinario: l'aumento riguarda tutte le aree, anche se rimane su livelli circa doppi nel centro-nord rispetto alle regioni del mezzogiorno.

Anche l'obiettivo in termini di competenza finanziaria è raggiunto con margini inferiori a quelli che le stesse regioni soggette al vincolo avevano ottenuto nel 2012. Il riferimento all'obiettivo calcolato in termini di competenza eurocompatibile è alla base della rilevante contrazione dell'importo previsto per il 2013 (in media in riduzione del 24 per cento). La flessione degli impegni al netto della sanità (-3,9 per cento), l'aumento delle somme escluse e la forte contrazione delle spese in conto capitale nette (-44 per cento) consentono di mantenere l'obiettivo attribuito agli enti sui livelli definiti in termini di cassa. Solo in alcuni casi, come l'Emilia e il Piemonte, il limitato margine espresso in termini di competenza ha probabilmente inciso anche sulla utilizzabilità del maggior margine in termini di saldo eurocompatibile.

TAVOLA 4

I RISULTATI DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO (COMPETENZA FINANZIARIA)

	valori assoluti in milioni							
Regione	Spese Correnti al netto spese per la sanità	SPESE CORRENTI NETTE	Spese in conto capitale al netto spese per la sanità	SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	SPESE FINALI	QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI	OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO	DIFFERENZA SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERM.
PIEMONTE	1.729,0	1.436,2	527,6	347,7	1.783,9	205,1	1.786,9	-3,0
VENETO	1.332,2	1.058,6	476,0	328,6	1.387,2	80,0	1.509,9	-122,7
LIGURIA	587,8	480,7	234,6	135,3	616,0	100,3	636,3	-20,3
EMILIA ROMAGNA	1.365,6	1.126,5	433,0	334,5	1.461,1	120,9	1.463,8	-2,8
totale Nord	**5.014,6**	**4.102,0**	**1.671,1**	**1.146,2**	**5.248,2**	**506,3**	**5.396,9**	**-148,7**
TOSCANA	1.338,2	1.094,4	550,4	302,3	1.396,7	97,2	1.397,2	-0,5
MARCHE	512,7	460,2	247,0	111,3	571,6	67,5	590,7	-19,1
UMBRIA	408,3	343,4	174,8	121,3	464,7	56,6	502,1	-37,4
totale Centro	**2.259,1**	**1.898,0**	**972,2**	**534,9**	**2.432,9**	**221,3**	**2.489,9**	**-57,0**
ABRUZZO	519,1	460,3	276,3	187,2	647,5	40,0	647,8	-0,3
MOLISE	162,4	151,1	122,0	97,6	248,6	0,0	264,4	-15,8
PUGLIA	1.270,2	917,2	1.210,7	382,9	1.300,1	0,0	1.340,7	-40,6
CALABRIA	819,9	606,4	669,1	317,9	924,3	58,8	980,1	-55,8
totale Sud	**2.771,6**	**2.135,0**	**2.278,0**	**985,6**	**3.120,6**	**98,7**	**3.233,0**	**-112,5**
TOTALE	**10.045,2**	**8.135,0**	**4.921,3**	**2.666,7**	**10.801,7**	**826,4**	**11.119,8**	**-318,1**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF dell'8 maggio 2014

SEGUE TAVOLA 4

	variazione percentuale 2013/2012							
Regione	Spese Correnti al netto spese per la sanità	SPESE CORRENTI NETTE	Spese in conto capitale al netto spese per la sanità	SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	SPESE FINALI	QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI	OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO	DIFFERENZA SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERM.
PIEMONTE	1,8	-3,0	-15,6	-34,3	-4,7	310,3	-28,7	-99,5
VENETO	13,2	4,1	-7,5	9,6	5,9	-5,9	-21,4	-79,9
LIGURIA	-5,2	-6,1	-34,2	-47,4	-18,5	14,0	-18,4	-15,0
EMILIA ROMAGNA	6,7	-0,6	-31,2	-40,1	-13,7	21,9	-15,1	-91,2
totale Nord	**5,0**	**-1,0**	**-21,4**	**-30,3**	**-6,8**	**57,1**	**-22,1**	**-88,6**
TOSCANA	-1,6	-0,7	-57,4	-72,3	-17,1	163,5	-18,0	-97,5
MARCHE	-9,4	-13,6	-59,9	-50,2	-20,6	-6,8	-21,3	-36,1
UMBRIA	1,1	-2,5	18,3	20,5	2,6	66,8	-30,6	-86,2
totale Centro	**-3,0**	**-4,4**	**-52,7**	**-62,2**	**-14,9**	**54,4**	**-21,6**	**-82,2**
ABRUZZO	-2,5	-7,8	-11,6	-21,3	-9,6	100,0	-34,2	-99,9
MOLISE	-1,3	-8,2	-38,9	-41,8	-21,1	-100,0	-22,4	-38,7
PUGLIA	-24,1	-31,8	-11,6	-40,6	-34,6	-100,0	-26,3	-123,9
CALABRIA	-16,3	-21,3	-4,4	-39,8	-28,8	40,2	-25,8	138,9
totale Sud	**-17,3**	**-23,2**	**-11,7**	**-37,5**	**-27,7**	**-19,0**	**-27,6**	**-24,2**
TOTALE	**-3,9**	**-8,7**	**-27,2**	**-42,5**	**-15,6**	**40,7**	**-23,7**	**-82,0**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF dell'8 maggio 2014

Alcune osservazioni sono possibili in merito, soprattutto, all'operare del nuovo vincolo introdotto in sostituzione della cassa, proprio perché ad esso, a partire dal 2014, si dovrà guardare in via esclusiva per tutte le regioni.

Le modalità di costruzione dell'obiettivo consentono una valutazione del meccansimo guardando a tre differenti angoli visuali.

Un primo sguardo complessivo è alla dinamica dei principali aggregati. Le diverse modalità di definizione delle grandezze del Patto limitano il confronto tra i risultati del 2013 e quelli degli esercizi precedenti. Esso è possibile solo per due grandezze complessive: gli impegni correnti e i pagamenti in conto capitale (naturalmente, come si vedrà, il confronto può essere condotto anche riguardo a numerose delle voci non soggette al vincolo, confermate nella definizione del 2013 del Patto). Gli impegni registrano nel complesso delle regioni a statuto ordinario una flessione anche se marginale (-0,5 per cento), interrompendo l'andamento in crescita degli ultimi esercizi. Un dato complessivo frutto della flessione della spesa nel centro e nel sud e della crescita del complesso delle regioni del nord: tale variazione risente, tuttavia, dell'aumento della spesa in una regione (il Piemonte) che presenta una variazione particolarmente significativa da ricondurre alla regolazione di ritardi nei trasferimenti alle aziende sanitarie.

Di maggior rilievo, la crescita dei pagamenti per investimenti, un dato che sembra rafforzare una tendenza all'aumento già evidenziata lo scorso esercizio estendendone il rilievo anche alle regioni del nord. Si tratta, tuttavia, di un risultato legato ad un fenomeno particolare, gli investimenti in sanità. Come si vedrà nel seguito (si veda al riguardo il capitolo successivo), il dato risente soprattutto della regolazione degli ammortamenti non sterilizzati, che ha portato in molte realtà regionali a ricorrere ad anticipazioni per il reintegro delle disponibilità di cassa delle aziende sanitarie. I trasferimenti operati nel 2013 vanno, quindi, a reintegrare le risorse di parte corrente delle aziende sanitarie utilizzate nel decennio scorso per finanziare spese di investimento. Tale iniezione di liquidità ha consentito di ridurre posizione debitorie delle aziende. Si tratta, quindi, di trasferimenti di parte capitale, ma a cui non

corrisponde un effettivo investimento. Al netto di tali importi, la crescita dei pagamenti in conto capitale si annulla, registrando una variazione di poco inferiore al 1 per cento.

Una ulteriore valutazione può essere condotta guardando a come il tetto di spesa si distribuisce tra le diverse componenti. Gli impegni netti costituiscono infatti un buon indicatore della rigidità della spesa (rappresentando il peso degli oneri per spese di personale, di funzionamento e degli oneri finanziari); i pagamenti correnti netti danno conto, invece, del rilievo soprattutto dei trasferimenti correnti alle amministrazioni locali, quelli regolati in esercizio (e non sulla base dei residui passivi); i pagamenti netti in conto capitale, ciò che residua per le attività di intervento in campo economico, al di la dei progetti finanziati da fonti europei o per l'operare del cofinanziamento nazionale. Si conferma il maggior peso degli impegni correnti nelle regioni del centro sud, indice di una maggior rigidità della spesa in queste aree con punte che raggiungono il 60 per cento in Campania. Si tratta di un dato, quello del 2013, che ancora non sconta l'aumento degli oneri finanziari connesso con il rilevante accesso alle anticipazioni di cassa, con oneri a carico regionale, per il pagamento dei debiti della PA sottoscritti in molte delle regioni centro-meridionali. Nelle regioni del nord quasi il 40 per cento dell'obiettivo è destinato, invece, a pagamenti correnti netti, proprio per il rilievo assunto dalla regolazione tempestiva dei debiti verso le amministrazioni locali. Resta superiore al 30 per cento il peso dei pagamenti in conto capitale nelle regioni del sud.

TAVOLA 5

ALCUNE VOCI RILEVANTI AI FINI DEL PATTO DI STABILITA'

(in milioni)

		Impegni correnti			Pagamenti in c/capitale			Pagamenti per sanità in c/capitale			Pagamenti in c/capitale al netto della sanità			Spesa degli incassi da lotta ad evasione			Il pagamento dei residui agli enti locali		
		2013	2012	var	2013	2012	var	2013	2012	var	2013	2012	var	2013	2012	var	2013	2012	var
Nord	PIEMONTE	11.399,7	10.010,1	13,9	1.066,2	600,8	77,5	66	98,1	-32,9	1.000,4	502,7	99,0	56	0,0		431,5	370,9	16,3
	LOMBARDIA	21.451,5	21.067,3	1,8	1.060,4	1.239,5	-14,5	181	249,5	-27,3	878,9	990,0	-11,2	203	228,3	-11,0	0,0	49,7	-100,0
	VENETO	10.001,0	9.923,8	0,8	1.509,5	908,3	66,2	849	86,3	884,0	660,7	822,0	-19,6	89	156,2	-43,3	65,7	58,0	13,2
	LIGURIA	3.809,8	3.841,4	-0,8	412,2	308,3	33,7	107	18,1	489,4	305,4	290,2	5,2	-	0,0		24,0	0,0	
	EMILIA ROMAGNA	9.992,6	10.239,6	-2,4	1.271,2	514,8	147,0	879	0,0		391,9	514,8	-23,9	75	53,9	39,3	0,0	61,5	-100,0
	Totale Nord	**56.654,5**	**55.082,2**	**2,9**	**5.319,5**	**3.571,7**	**48,9**	**2.082**	**452,0**	**360,7**	**3.237,2**	**3.119,7**	**3,8**	**423**	**438,4**	**-3,4**	**521,1**	**540,1**	**-3,5**
Centro	TOSCANA	8.189,2	8.567,9	-4,4	1.034,0	853,9	21,1	605	387,8	55,9	429,5	466,2	-7,9	121	98,1	23,4	0,0	22,8	-100,0
	MARCHE	3.349,5	3.348,2	0,0	253,1	574,5	-56,0	38	32,7	16,2	215,0	541,8	-60,3	51	14,6	252,1	13,1	38,3	-65,8
	UMBRIA	2.101,6	2.148,2	-2,2	194,4	224,2	-13,3	17	0,0		177,2	224,2	-21,0	24	17,4	35,9	0,0	16,7	-100,0
	LAZIO	14.800,7	15.721,7	-5,9	1.095,0	773,5	41,6	313	92,2	239,7	781,7	681,3	14,7	291	178,9	62,6	852,3	716,9	18,9
	Totale Centro	**28.441,1**	**29.786,0**	**-4,5**	**2.576,5**	**2.426,2**	**6,2**	**973**	**512,7**	**89,8**	**1.603,4**	**1.913,4**	**-16,2**	**487**	**308,9**	**57,6**	**865,4**	**794,7**	**8,9**
Sud	ABRUZZO	3.255,6	2.856,0	14,0	288,0	317,9	-9,4	16	8,4	91,2	272,0	309,5	-12,1	-	0,0		0,0	0,0	
	MOLISE	821,8	937,5	-12,3	210,3	142,3	47,8	41	7,2	471,1	169,0	135,0	25,2	-	0,0		5,9	0,0	
	CAMPANIA	12.410,5	13.374,4	-7,2	2.697,9	1.578,6	70,9	1.285	277,7	362,7	1.413,0	1.300,9	8,6	68	134,0	-49,1	78,5	130,1	-39,7
	PUGLIA	8.883,8	8.737,1	1,7	1.312,8	1.423,8	-7,8	61	341,4	-82,2	1.252,0	1.082,4	15,7	75	63,8	17,7	64,0	108,3	-40,9
	BASILICATA	1.403,2	1.349,2	4,0	382,9	419,5	-8,7	46	46,5	-0,3	336,6	373,0	-9,8	4	1,7	123,5	28,9	17,1	69,1
	CALABRIA	4.225,5	4.553,7	-7,2	673,3	623,8	7,9	21	2,1	918,5	652,0	621,7	4,9	18	3,8	388,2	75,5	61,3	23,3
	Totale Sud	**31.000,5**	**31.807,9**	**-2,5**	**5.565,3**	**4.505,9**	**23,5**	**1.471**	**683,3**	**115,2**	**4.094,6**	**3.822,6**	**7,1**	**166**	**203,3**	**-18,6**	**252,8**	**316,7**	**-20,2**
	TOTALE	**116.096,1**	**116.676,1**	**-0,5**	**13.461,3**	**10.503,8**	**28,2**	**4.526**	**1.648,0**	**174,6**	**8.935,2**	**8.855,8**	**0,9**	**1.076**	**950,6**	**13,2**	**1.639,3**	**1.651,5**	**-0,7**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF dell'8 maggio 2014

Vi è, infine, un ulteriore angolo visuale, che consente di evidenziare in qualche misura il diverso peso in termini pro capite di tali aggregati e quindi di misurare le diversità con cui si distribuisce l'onere dell'aggiustamento tra regioni e aree territoriali.

L'osservazione in termini pro capite dell'obiettivo programmatico annuale in termini di spese finali mette in rilievo differenze territoriali non marginali. Rispetto ad un importo medio di 400 euro pro capite, esse crescono a circa 450 euro nell'area meridionale per ridursi a poco più di 360 in media nelle regioni del nord. Si tratta di differenze che, guardando alla dimensione media regionale, attraversano anche le diverse aree: sono le regioni di dimensioni minori a presentare i valori più elevati (poco meno di 950 euro pro capite in Basilicata, 840 in Molise, 630 in Umbria). Tali differenze trovano riscontro negli impegni correnti netti, che risultano su livelli di oltre il 75 per cento superiori nelle aree centrali e meridionali (ad eccezione di Toscana e Puglia).

Il Patto nelle regioni a statuto speciale. Diversamente dalle regioni a statuto ordinario, quelle ad ordinamento speciale determinano la misura del concorso agli obiettivi del Patto previa 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.

Una valutazione dell'operare del Patto sui conti di queste regioni è poi condizionato dal fatto che Friuli, Valle d'Aosta e le province di Trento e Bolzano provvedono con risorse del proprio bilancio alla finanza degli enti locali del rispettivo territorio e ne definiscono anche 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" (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).

Nonostante il comune riferimento alla competenza eurocompatibile, una valutazione complessiva di tali enti, quindi, perde in parte di significato.

TAVOLA 6

I RISULTATI DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE
(COMPETENZA EURO COMPATIBILE)

valori assoluti in milioni

Zona	Regioni	IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI IN C/CAP NETTI EUROCOMP.	SPESE FINALI	OBIETTIVO PROGRAMM. ANNUALE SPESE FINALI 2013	OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI	OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMIN.	RISULTATO SPESE FINALI - OBIETTIVO RIDETERMINATO
		A	B	C	D=A+B+C	E	F	G=E-F	H=D-G
Nord	FRIULI VENEZIA GIULIA	403,4	3.969,6	605,1	4.978,1	5.098,5	115,0	4.983,5	-5,4
	VALLE D'AOSTA	407,5	250,7	229,3	887,4	912,2	0,0	912,2	-24,8
	totale Nord	**810,9**	**4.220,2**	**834,4**	**5.865,5**	**6.010,7**	**115,0**	**5.895,7**	**-30,1**
Sud	SARDEGNA	723,1	1.061,3	608,4	2.392,8	2.513,1	95,4	2.417,8	-25,0
	SICILIA	3.427,8	1.447,9	768,2	5.643,9	6.201,7	245,6	5.956,1	-312,2
	totale Sud	**4.150,8**	**2.509,2**	**1.376,7**	**8.036,6**	**8.714,8**	**340,9**	**8.373,9**	**-337,3**
	TOTALE	**4.961,8**	**6.729,4**	**2.211,0**	**13.902,2**	**14.725,5**	**455,9**	**14.269,6**	**-367,4**

SEGUE TAVOLA 6

composizione percentuale obiettivo programmatico spese finali

Zona	Regioni	IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI IN C/CAP NETTI EUROCOMP.	SPESE FINALI	OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI	RISULTATO SPESE FINALI - OBIETTIVO RIDETERMINATO
		A/E	B/E	C/E	D/E	F/E	H/E
Nord	FRIULI VENEZIA GIULIA	7,9	77,9	11,9	97,6	2,3	0,1
	VALLE D'AOSTA	44,7	27,5	25,1	97,3	0,0	2,7
	totale Nord	**13,5**	**70,2**	**13,9**	**97,6**	**1,9**	**0,5**
Sud	SARDEGNA	28,8	42,2	24,2	95,2	3,8	1,0
	SICILIA	55,3	23,3	12,4	91,0	4,0	5,0
	totale Sud	**47,6**	**28,8**	**15,8**	**92,2**	**3,9**	**3,9**
	TOTALE	**33,7**	**45,7**	**15,0**	**94,4**	**3,1**	**2,5**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF dell'8 maggio 2014

TAVOLA 7

I RISULTATI DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE
(COMPETENZA FINANZIARIA)

valori assoluti in milioni

Zona	Regione	Spese Correnti al netto spese per la sanità	SPESE CORRENTI NETTE	Spese in conto capitale al netto spese per la sanità	SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	SPESE FINALI	QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI	OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERM.	DIFFERENZA SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERM.
Nord	FRIULI V.G.	4.458,6	4.358,6	627,3	621,1	4.979,7	115,0	4.983,5	-3,7
	VALLE D'AOSTA	877,6	666,3	216,0	181,2	847,4	0,0	912,2	-64,8
	totale Nord	**5.336,2**	**5.024,9**	**843,2**	**802,2**	**5.827,1**	**115,0**	**5.895,7**	**-68,5**
Sud	SARDEGNA	2.418,1	1.868,9	658,3	548,7	2.417,6	95,4	2.417,8	-0,2
	SICILIA	5.491,0	5.147,8	1.699,3	804,8	5.952,5	245,6	5.956,1	-3,6
	totale Sud	**7.909,1**	**7.016,7**	**2.357,6**	**1.353,5**	**8.370,1**	**340,9**	**8.373,9**	**-3,8**
	TOTALE	**13.245,3**	**12.041,6**	**3.200,9**	**2.155,7**	**14.197,3**	**455,9**	**14.269,6**	**-72,3**

variazione percentuale 2013/2012

Zona	Regione	Spese Correnti al netto spese per la sanità	SPESE CORRENTI NETTE	Spese in conto capitale al netto spese per la sanità	SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	SPESE FINALI	QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI	OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERM.	DIFFERENZA SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERM.
Nord	FRIULI V.G.	-3,3	-4,1	-34,8	-26,4	-7,6	20,0	-8,0	-88,3
	VALLE D'AOSTA	8,7	35,3	-16,5	10,3	29,1	-	35,0	237,4
	totale Nord	**-1,5**	**-0,2**	**-30,9**	**-20,4**	**-3,6**	**20,0**	**-3,3**	**34,0**
Sud	SARDEGNA	-8,1	-26,1	-1,1	-9,9	-22,9	2,3	-22,9	569,0
	SICILIA	-2,3	18,7	-39,1	-46,8	1,8	100,0	-6,2	-99,3
	totale Sud	**-4,2**	**2,2**	**-31,7**	**-36,2**	**-6,9**	**265,7**	**-11,7**	**-99,2**
	TOTALE	**-3,1**	**1,2**	**-31,5**	**-31,1**	**-5,5**	**141,1**	**-8,4**	**-86,9**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF dell'8 maggio 2014

Tutte le quattro regioni a statuto speciale hanno rispettato i limiti del Patto espresso in termini di competenza euro-compatibile con margini alquanto ridotti. Solo la regione Sicilia presenta un significativo scostamento rispetto ai valori obiettivo di competenza euro-compatibile (pari a circa 312 milioni di euro), ma il fenomeno appare collegato alle difficoltà incontrate dall'ente nel raggiungimento dell'obiettivo in termini di competenza finanziaria.

Va sottolineato che, come nel caso delle regioni ordinarie, anche quelle a statuto speciale vedono ridursi sia gli impegni correnti al netto della sanità confermando la flessione già evidenziata lo scorso anno, sia, e soprattutto, i pagamenti complessivi per

spese in conto capitale. Una variazione quest'ultima che in media è dell'11 per cento ma che non interessa tutte le amministrazioni: la Sardegna, infatti, aumenta i pagamenti di oltre il 30 per cento.

La diversità nelle caratteristiche delle regioni e nelle modalità seguite nella definizione degli obiettivi su cui basare il contributo al Patto, incide sullo stesso significato da attribuire alla diversa composizione assunta dalla spesa.

Caratteristiche che emergono, tuttavia, ove si guardi la distribuzione che ha assunto il tetto previsto per ciascuna regione anche in rapporto a quanto registrato dalle RSO. Così, mentre le due realtà insulari registrano una forte consistenza delle risorse assorbite per strutture di gestione (personale, consumi intermedi e oneri), in Friuli è il ruolo di coordinamento di soggetti e enti del territorio a far attribuire ai pagamenti correnti netti il ruolo prevalente.

In forte crescita rispetto al 2012 gli spazi finanziari ceduti alle amministrazioni locali. Si tratta, tuttavia, di una variazione riconducibile alle sole regioni meridionali (che fino allo scorso anno non avevano contribuito ad ampliare i margini di manovra delle loro amministrazioni locali. La variazione è di oltre 340 milioni, mentre in Friuli l'importo a ciò destinato si riduce del 3,3 per cento.

Infine, sono oltre 650 milioni i residui passivi a fronte di residui attivi degli enti locali che le regioni a statuto speciale hanno potuto portare in riduzione dell'obiettivo recuperando pertanto margini di manovra per la spesa in conto capitale. Anche su questo terreno, oltre che quello degli spazi di manovra degli enti locali, la regione Valle d'Aosta non ha importi allocati (proprio per le caratteristiche istituzionali).

Come nel caso delle regioni a statuto ordinario, anche quelle ad autonomia speciale hanno sofferto la stringenza del vincolo in termini finanziari, con una riduzione che in media è stata dell'8,4 per cento rispetto al 2012 e superiore al 22 per cento in Sardegna. Nel complesso, la riduzione di oltre il 31 per cento della spesa in conto capitale ha consentito di rendere compatibile una forte crescita delle spese correnti nette (dovuta al forte ridimensionamento delle voci non considerate nell'accordo) con un deciso incremento dell'obiettivo ceduto agli enti locali.

TAVOLA 8

ALCUNE VOCI RILEVANTI AI FINI DEL PATTO DI STABILITA'

(in milioni)

		Impegni correnti			Pagamenti in c/capitale			Pagamenti per sanità in c/capitale			Pagamenti in c/capitale al netto della sanità			Il pagamento dei residui agli enti locali		
		2013	**2012**	**var**	**2013**	**2012**	**var**	**2013**	**2012**	**var**	**2013**	**2012**	**var**	**2013**	**2012**	**var**
Nord	V. D'AOSTA	1.157,3	1.099,6	5,2	243,5	298,1	-18,3	5	19,4	-75,1	238,7	278,7	-14,4	0,0	0,0	
	FRIULI V.G.	4.458,6	4.611,4	-3,3	615,0	925,3	-33,5	-	0,0		615,0	925,3	-33,5	32,0	0,0	
	totale Nord	5.615,8	5.711,0	-1,7	858,5	1.223,4	-29,8	5	19	-75,1	853,7	1.204,0	-29,1	32,0	0,0	
Sud	SICILIA	16.425,6	15.446,6	6,3	1.912,0	2.195,4	-12,9	97	105,5	-8,0	1.815,0	2.089,9	-13,2	251,4	17,7	1.318,6
	SARDEGNA	5.782,0	6.078,4	-4,9	878,4	670,6	31,0	43	35,2	23,1	835,1	635,5	31,4	370,8	237,3	56,3
	totale Sud	22.207,6	21.524,9	3,2	2.790,4	2.866,1	-2,6	140	141	-0,3	2.650,1	2.725,4	-2,8	622,2	255,0	144,0
	TOTALE	27.823,4	27.235,9	2,2	3.648,9	4.089,5	-10,8	145	160,1	-9,3	3.503,7	3.929,4	-10,8	654,3	255,0	156,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF dell'8 maggio 2014

Il Patto nella Regione Trentino Alto Adige e nelle Province di Trento e Bolzano.

Entro i limiti concordati 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 2013 si pone al di sopra di quello concordato anche se con margini limitati. Il risultato richiesto è nel complesso ancora un disavanzo pari a 116 milioni, in forte flessione rispetto all'importo del 2012 (443 milioni). Si riducono in particolare, considerevolmente i margini della Provincia di Bolzano che aveva un obiettivo solo di poco negativo.

Il buon andamento delle entrate correnti (tributarie ed extra tributarie) che ha più che compensato la riduzione dei contributi e dei trasferimenti e quello delle entrate in conto capitale, hanno consentito di rendere possibile il conseguimento dell'obiettivo con una crescita degli investimenti netti. Marginali sono risultate le variazioni della spesa corrente.

TAVOLA 9

I RISULTATI DEL PATTO PER LA REGIONE TRENTINO ALTO ADIGE E RELATIVE PROVINCE AUTONOME

(in milioni)

	TRENTINO-ALTO ADIGE			prov. aut. TRENTO			prov. aut. BOLZANO		
	2012	2013	*var 12/13*	2012	2013	*var 12/13*	2012	2013	*var 12/13*
TOTALE TITOLO 1 - TRIBUTI PROPRI E DEVOLUZIONI	393,2	352,6	*-10,3*	4.156,8	4.224,3	*1,6*	4.002,1	4.160,7	*4,0*
TOTALE TITOLO 2 - CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI	16,1	15,9	*-1,2*	57,5	54,2	*-5,7*	462,6	427,7	*-7,6*
TOTALE TITOLO 3- ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	0,0	0,0		75,2	109,4	*45,5*	124,4	147,2	*18,3*
Totale entrate correnti	409,3	368,4	*-10,0*	4.289,5	4.387,9	*2,3*	4.589,1	4.735,6	*3,2*
GETTITI ARRETRATI	47,5	0,0	*-100,0*	668,6	640,6	*-4,2*	447,1	409,1	*-8,5*
TOTALE ENTRATE CORRENTI NETTE	361,8	368,4	*1,8*	3.620,9	3.747,4	*3,5*	4.142,1	4.326,5	*4,5*
TOTALE TITOLO 4- ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONI DI BENI E DA TRASFERIMENTI IN C/CAPITALE E DA RISCOSSIONI DI CREDITI	0,0	0,0		127,9	231,7	*81,1*	38,4	88,1	*129,4*
a detrarre: Entrate derivanti dalla riscossione di crediti	0,0	0,0		9,6	66,9	*597,5*	0,8	23,2	*2.941,0*
a detrarre: Entrate derivanti da alienazione di beni e diritti patrimoniali, affrancazioni	0,0	0,0		2,1	2,3	*8,8*	8,1	23,4	*188,8*
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE NETTE	0,0	0,0		116,2	162,5	*39,8*	29,6	41,5	*40,5*
TOTALE ENTRATE FINALI NETTE	361,8	368,4	*1,8*	3.737,2	3.909,9	*4,6*	4.171,7	4.368,0	*4,7*
Spese correnti per la sanità	0,0	0,0		1.151,8	1.124,4	*-2,4*	1.094,2	1.094,9	*0,1*
Altre spese correnti	224,8	222,2	*-1,2*	1.667,1	1.711,5	*2,7*	2.240,0	2.222,5	*-0,8*
TOTALE TITOLO 1 - SPESE CORRENTI	224,8	222,2	*-1,2*	2.818,8	2.835,9	*0,6*	3.334,2	3.317,5	*-0,5*
Spese in conto capitale per la sanità	0,0	0,0		30,6	21,7	*-29,1*	43,2	61,1	*41,4*
Altre spese in conto capitale	108,1	376,4	*248,2*	1.085,6	1.139,3	*4,9*	982,4	1.019,0	*3,7*
TOTALE TITOLO 2 - SPESE IN CONTO CAPITALE	108,1	376,4	*248,2*	1.116,3	1.161,0	*4,0*	1.025,6	1.080,1	*5,3*
a detrarre: Spese derivanti dalla concessione di crediti	0,0	262,9		15,0	47,0	*213,3*	15,0	24,9	*66,1*
a detrarre: Partecipazioni azionarie e conferimenti	0,0	0,0		16,9	2,6	*-84,4*	7,4	47,7	*545,2*
a detrarre: Spese non considerate in sede di accordo	0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	108,1	113,6	*5,0*	1.085,7	1.111,4	*2,4*	1.003,2	1.007,5	*0,4*
Maggiori spese corr. per leggi di settore e funzioni trasferite (Accordo Milano)	0,0	0,0		36,0	36,0	*0,0*	0,0	0,0	
Maggiori spese c/cap. per leggi di settore e funzioni trasferite (Accordo Milano)	0,0	0,0		8,1	38,3	*370,8*	0,0	0,0	
TOTALE SPESE FINALI NETTE	332,9	335,7	*0,9*	3.948,6	4.021,6	*1,8*	4.337,4	4.324,9	*-0,3*
SALDO FINANZIARIO in termini di competenza mista	28,9	32,7	*1,0*	-211,5	-111,7	*2,8*	-165,8	43,1	*5,0*
OBIETTIVO PROGRAMMATICO CONCORDATO IN TERMINI DI COMPETENZA MISTA	24,1	27,9	*15,7*	-229,2	-124,9	*-45,5*	-238,2	-19,4	*-91,8*
QUOTA OBIETTIVO ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art.1, c. 139, L.n. 220/2010)	0,0	0,0		5,4	0,0	*-100,0*	10,9	22,5	*107,0*
OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO	24,1	27,9	*15,7*	-223,8	-124,9	*-44,2*	-227,3	3,0	*-101,3*
DIFFERENZA TRA SALDO FIN. E OBIETTIVO	4,8	4,8	*1,0*	13,6	13,1	*-3,6*	61,5	40,1	*-34,9*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF dell'8 maggio 2014

In conclusione, nel 2013 gli spazi di manovra per la gestione regionale si sono fatti ancora più limitati.

Gli obiettivi sempre più stringenti per il Patto si sono riflessi, come nel passato, in una riduzione dei pagamenti in conto capitale, resa meno problematica solo da una sempre più netta flessione degli impegni per spese di investimento che si conferma anche nell'esercizio appena concluso.

Alle differenze che residuano nelle spese per il personale, per l'acquisto di beni e servizi nell'utilizzo di beni di terzi, oltre che nelle spese per gli organi istituzionali, si potrà guardare per il recupero di margini ulteriori. A questo potranno mirare più stringenti vincoli del Patto, pur nella consapevolezza che si tratta di spazi limitati.

I dati relativi alla gestione 2013 sembrano ancora una volta confermare la tendenza, pur tra differenze ancora significative, ad una contrazione del ruolo di spesa diretta delle regioni (al netto di quella destinata alla sanità). Esse sembrano veder evolvere il proprio ruolo nel raccordo e nel coordinamento degli interventi delle amministrazioni locali e di quelli infrastrutturali di matrice comunitaria.

L'azzeramento delle risorse per le funzioni trasferite, prima ancora che queste si traducessero in entrate proprie degli enti regionali, e il ritardo nella definizione di livelli essenziali di assistenza in importanti segmenti costituzionalmente tutelati (assistenza e trasporti) hanno contribuito a rendere la funzione obiettivo di questi enti meno chiara.

Nel 2013, l'esplosione del problema dei ritardi di pagamenti ha inciso in misura significativa su parte delle amministrazioni a cui si sono intestati i ritardi di pagamento verso enti locali ed enti sanitari. L'iniezione di liquidità ha consentito di rispondere ad esigenze del mondo delle imprese e ha impedito di compromettere un percorso di risanamento in sanità. Ma tale processo ha lasciato un onere non indifferente trasferendo sul futuro il finanziamento di squilibri anche del recente passato, e di cui devono essere ancora attentamente valutate le origini onde evitare che si riproducano. Inoltre non marginale, anche perché territorialmente concentrato, è l'aumento che produrrà in termini di oneri per interessi (poco meno di un miliardo).

Senza una attenta revisione e selezione delle funzioni da conservare a garanzia dei LEA e per gli interventi a sostegno della crescita, ulteriori inasprimenti rischiano di tradursi o in ulteriori e in certa misura "casuali" differenze nella garanzie offerte a cittadini e alle imprese o, peggio, in squilibri nascosti destinati a generare costi futuri.

Il risultati del patto degli enti locali nel 2013

5. I risultati della gestione del Patto 2013 evidenziano per i comuni il pieno raggiungimento dell'obiettivo programmatico fissato in 2,9 miliardi di risparmio, dei quali circa il 58,5 per cento a carico degli enti del nord, il 7,1 per cento del centro ed il restante 34,4 per cento al sud e isole. Il risparmio richiesto in termini pro capite ammonta a livello nazionale a 56 euro, ma essendo l'obiettivo funzione della spesa corrente assoluta, il contributo pro capite è progressivo in base alla popolazione e va dai 36 euro per i piccoli comuni fino ai 103 per le città metropolitane. Meno scontata la distribuzione territoriale dell'importo pro capite che vede i comuni con l'obiettivo pro capite più elevato (91 euro) in Molise, pur essendo rappresentativi solo dello 0,5 per cento della popolazione, e in Sardegna (72 euro pro capite su una popolazione che è il 2,9 per cento su base nazionale).

TAVOLA 10

GLI OBIETTIVI DEI COMUNI PER REGIONE, AREA E FASCIA DEMOGRAFICA

regione	popolazione	obiettivo (in migliaia)	obiettivo pro capite	*composizione %*
PIEMONTE	4.058.706	205.437	51	*7,0*
LOMBARDIA	9.592.938	590.515	62	*20,0*
LIGURIA	1.512.312	101.521	67	*3,4*
VENETO	4.856.357	288.508	59	*9,8*
EMILIA ROMAGNA	4.348.380	273.796	63	*9,3*
TOSCANA	3.666.254	267.131	73	*9,1*
UMBRIA	880.856	29.681	34	*1,0*
MARCHE	1.518.510	85.458	56	*2,9*
LAZIO	2.748.077	95.102	35	*3,2*
ABRUZZO	1.241.053	42.652	34	*1,4*
MOLISE	268.265	24.389	91	*0,8*
CAMPANIA	5.335.457	294.063	55	*10,0*
PUGLIA	3.999.679	212.219	53	*7,2*
BASILICATA	529.720	21.215	40	*0,7*
CALABRIA	1.790.669	83.926	47	*2,8*
SICILIA	4.684.622	225.606	48	*7,6*
SARDEGNA	1.534.075	109.926	72	*3,7*
Totale complessivo	**52.565.930**	**2.951.146**	**56**	***100,0***
Nord	24.368.693	1.459.779	60	*58,5*
Centro	8.813.697	477.372	54	*7,1*
Sud e isole	19.383.540	1.013.995	52	*34,4*
fascia demografica				
<5000	8.146.499	291.094	36	*9,9*
>= 5000 <10.000	7.827.792	310.091	40	*10,5*
>=10.000 <20.000	9.100.892	423.719	47	*14,4*
>=20.000 <60.000	12.839.071	706.847	55	*24,0*
>=60.000 <250.000	8.457.888	579.836	69	*19,6*
>=250.000	6.193.788	639.558	103	*21,7*
Totale complessivo	**52.565.930**	**2.951.146**	**56**	***100,0***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF (aprile 2014).

LE REGOLE DEL PATTO DEGLI ENTI LOCALI NEL 2013

In attesa dell'entrata in vigore di un nuovo modello di Patto di stabilità, fondato sui saldi, sulla virtuosità e sulla riferibilità a regole e criteri europei gli obiettivi del Patto non subiscono modifiche sostanziali nel 2013: la legge di stabilità n. 228/2012 ha infatti apportato alla regola fiscale solo alcuni interventi di manutenzione tesi a rendere più sostenibili gli obiettivi, soprattutto per gli enti più virtuosi.

Le modifiche rispetto alla disciplina definita dagli artt. 30, 31 e 32 della L. 183/2011, riguardano in particolare l'aggiornamento della base di calcolo con lo scorrimento al triennio 2007-2009. Lo slittamento in avanti di un anno reca con sé un'implicita valutazione di virtuosità per quelle amministrazioni che già dal 2009 hanno avviato una revisione ed un ridimensionamento della spesa corrente che, nella misura in cui determini un abbassamento della media rispetto al triennio precedente, consente di rivedere al ribasso anche l'obiettivo di saldo per il Patto.

Sono state diminuite le percentuali di correzione da applicare alla spesa corrente, passate dal 19,7 al 18,8 per le province, dal 15,4 al 14,8 per i comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti e dal 15,4 al 12 per cento per i comuni tra 1000 e 5000 abitanti che per il primo anno vengono assoggettati alle regole del Patto . Era inoltre previsto un affinamento della categoria della "virtuosità" finalizzata alla differenziazione degli obiettivi di saldo: per il 2013 i parametri di riferimento avrebbero dovuto essere il rispetto del Patto,

l'autonomia finanziaria, l'equilibrio corrente ed il rapporto tra riscossioni ed accertamenti delle entrate correnti (gli altri indicatori introdotti dall'art. 20 del DL n. 98/2011 vengono rinviati al 2014), ma a correttivo delle variabili considerate veniva introdotto il valore delle rendite catastali ed il numero di occupati: indici del contesto socieconomico rilevanti nel processo di individuazione degli enti virtuosi che avrebbero beneficiato dell'obiettivo strutturale del patto, vale a dire il saldo pari a 0.

Confermato il taglio delle entrate come strumento ad adiuvandum del Patto di stabilità che si traduce in un corrispondente risparmio di spesa: per il 2013 2.250 milioni di riduzione del fondo di solidarietà comunale e dei trasferimenti erariali dovuti ai comuni di Sicilia e Sardegna, e 1200 milioni di riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio e dei trasferimenti alle province.

Oltre alle modifiche di carattere metodologico, un'importante novità del Patto 2013 concerne l'estensione del suo perimetro: per il primo anno i vincoli si estendono ai piccoli comuni (con popolazione compresa tra 1000 e 5000 abitanti), alle aziende speciali e le istituzioni, ad eccezione di quelle che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e delle farmacie , agli enti locali commissariati per fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso .

Le urgenze di finanza pubblica impongono in corso d'anno due misure incidenti sul Patto in maniera significativa: con il DL 35/2013 al fine di consentire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti pregressi, gli enti locali vengono autorizzati ad effettuare maggiore spesa in conto capitale oltre i limiti del Patto per un ammontare complessivo di 5 miliardi; mentre in prossimità della chiusura dell'esercizio con il DL 120/2013 viene sospesa l'applicazione del meccanismo della virtuosità ed introdotte delle nuove aliquote di correzione della spesa: 12,81 per cento per i comuni fino a 5000 abitanti, 15,61 per cento per i comuni superiori e 19,61 per le province

Gli enti realizzano un saldo finanziario di 4,2 miliardi, generando quindi un surplus pari a 1,3 miliardi. Un risparmio che rimane inutilizzato e che per il 42 per cento è prodotto da sole quattro regioni (Piemonte, Lombardia, Lazio e Campania). Lo spazio finanziario in eccesso degli enti adempienti ha più che compensato la differenza negativa esposta dai soggetti non adempienti (-98,5 milioni), molto contenuta in tutti gli ambiti territoriali, fatta eccezione per una regione i cui enti presentano uno scostamento dall'obiettivo che in aggregato rappresenta il 58 per cento di quello riferito al totale degli inadempienti. Il fenomeno dell'inadempienza presenta un profilo molto contenuto non solo in termini finanziari, ma anche come numerosità dei soggetti: i casi si riducono rispetto allo scorso anno (il 2,2 per cento contro il 3,6 del 2012) e se è piuttosto netta la caratterizzazione territoriale che vede il 52 per cento di inadempienti collocati nell'area meridionale del Paese, ancora più evidente quella dimensionale con l'86 per cento del mancato rispetto da imputarsi a comuni fino a 10.000 abitanti.

Analogamente le province conseguono l'obiettivo aggregato pari a 759,6 milioni, anche se, per il secondo anno consecutivo, sono in aumento i casi di inadempienza (il 10,7 per cento contro l'8,9 dello scorso anno) nonostante quasi la totalità degli enti abbia ottenuto una consistente rimodulazione dell'obiettivo attraverso l'intervento regionale. E' anche da considerare che nel conseguimento dell'obiettivo di saldo le province avevano a disposizione 1,7 miliardi in meno di entrate rilevanti per via dei tagli disposti per l'anno dal DL 201/2011 e dalla L. 228/2012 al fondo sperimentale di riequilibrio ed ai trasferimenti erariali dovuti. Nonostante la maggiore stringenza dell'obiettivo e le minori risorse a disposizione, complessivamente, comunque, le province producono un surplus di risparmio di oltre 114 milioni.

TAVOLA 11

I RISULTATI DI COMUNI E PROVINCE PER REGIONE, AREA E CLASSE DEMOGRAFICA

(in migliaia)

	comuni				province			
regione	obiettivo	saldo finanziario	differenza	inadempienti	obiettivo	saldo finanziario	differenza	inadempienti
PIEMONTE	205.437	316.693	111.256	10	91.743	97.413	5.670	4
LOMBARDIA	590.515	738.895	148.380	18	180.172	189.920	9.748	0
LIGURIA	101.521	178.300	76.778	2	17.525	5.578	-11.947	2
VENETO	288.508	325.264	36.755	8	73.345	86.454	13.109	0
EMILIA ROMAGNA	273.796	346.024	72.227	8	64.094	73.539	9.445	0
TOSCANA	267.131	366.072	98.941	1	94.471	103.923	9.452	0
UMBRIA	29.681	52.472	22.790	0	13.173	14.475	1.302	0
MARCHE	85.458	111.924	26.466	6	36.682	32.315	-4.367	1
LAZIO	95.102	204.292	109.190	2	80.939	89.845	8.906	0
ABRUZZO	42.652	84.917	42.265	3	1.700	15.579	13.879	1
MOLISE	24.389	31.352	6.963	6	-1.619	-1.206	413	0
CAMPANIA	294.063	474.924	180.861	18	46.170	59.059	12.889	0
PUGLIA	212.219	278.486	66.267	9	57.691	59.371	1.680	0
BASILICATA	21.215	59.614	38.399	1	9.350	10.859	1.509	0
CALABRIA	83.926	177.305	93.379	12	12.857	59.293	46.436	1
SICILIA	225.606	322.395	96.789	12	-35.789	-46.258	-10.469	2
SARDEGNA	109.926	183.039	73.114	5	17.097	24.060	6.963	0
Totale complessivo	**2.951.146**	**4.251.966**	**1.300.821**	**121**	**759.600**	**874.219**	**114.619**	**11**
Nord	1.459.779	1.905.175	445.396	46	426.879	452.904	26.025	6
Centro	477.372	734.760	257.387	9	225.265	240.558	15.293	1
Sud e isole	1.013.995	1.612.032	598.037	66	107.456	180.757	73.301	4

fascia demografica	obiettivo	saldo finanziario	differenza	inadempienti
<5000	291.094	796.311	505.216	81
>= 5000 <10.000	310.091	484.067	173.976	23
>=10.000 <20.000	423.719	590.569	166.850	9
>=20.000 <60.000	706.847	950.877	244.030	5
>=60.000 <250.000	579.836	754.195	174.359	2
>=250.000	639.558	675.948	36.390	1
Totale complessivo	**2.951.146**	**4.251.966**	**1.300.821**	**121**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio Mef (aprile 2014)

I risultati conseguiti evidenziano il paradosso del Patto che a fronte di obiettivi sempre più onerosi consente di produrre risparmi ben oltre il contributo richiesto. La manovra di finanza pubblica assegnata ai comuni per il 2013 ammontava infatti a 12,3 miliardi (al netto dei maggiori spazi finanziari attribuiti con il DL 35/2013), di cui 6,6 miliardi derivanti dall'inasprimento del Patto e 5,7 di taglio delle risorse.

Nonostante quindi la maggiore onerosità degli obiettivi conseguenti all'entità del contributo, i comuni hanno prodotto un significativo eccesso di risparmio concentrato prevalentemente nei piccoli centri (il 38,8 per cento del totale) e molto marginale invece nelle città metropolitane (2,7 per cento).

TAVOLA 12

I RISULTATI DEL PATTO DI COMUNI E PROVINCE

(in milioni)

	comuni	province
saldo di parte corrente		
entrate correnti totali	53.585	8.064
spese correnti totali	49.100	7.240
saldo	4.484	824
a detrarre:	0	0
saldo voci stato di emergenza e grandi eventi	-1	2
saldo voci progetti cofinanziati UE	-2	0
saldo voci terremoto 2012	0	1
saldo voci residuali	414	0
saldo fondo pluriennale	25	56
saldo corrente netto	4.098	877
saldo di parte capitale		
entrate in c/capitale	7.673	1.507
spese c/capitale	10.319	2.585
saldo	-2.646	-1.078
a detrarre:	0	0
saldo riscossione/concessione crediti	28	67
saldo voci stato di emergenza e grandi eventi	323	-7
saldo voci progetti cofinanziati UE	11	6
saldo voci terremto 2012	7	7
saldo voci residuali	-28	0
saldo netto c/capitale	-2.987	-1.151
saldo netto totale	1.111	-274
pagamenti ex dl 35/2013	3.141	1.148
saldo al netto dei maggiori pagamenti ex dl 35/2013	**4.252**	**874**
saldo obiettivo	2.951	760
differenza	*1.301*	*115*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF (aprile 2014)

6. Nel tentativo di individuare le motivazioni che potrebbero essere alla base di questo effetto anomalo si pone l'attenzione su alcuni aspetti.

Il surplus finanziario prodotto e nello stesso tempo la concentrazione dei casi di inadempienza nelle piccole amministrazioni è il segno della forte criticità che l'abbassamento della soglia di popolazione (1000 abitanti) dei soggetti sottoposti ai vincoli del Patto ha determinato nel 2013. Per queste amministrazioni le specifiche misure di agevolazione (applicazione di una percentuale di correzione ridotta e riserva di una quota specifica del Patto regionale verticale incentivato) non sono risultate sufficienti per il superamento delle difficoltà dovute presumibilmente a una pluralità di cause: da una non efficiente programmazione, alle diverse modalità di gestione dei servizi, alla presenza di diseconomie di scala, ovvero alla peculiarità di aree "deboli" cui appartengono molte delle realtà comunali di piccole dimensioni. Da più parti infatti la definizione di "piccolo comune" viene attribuita non esclusivamente in base al criterio demografico, bensì anche per l'appartenenza dell'ente ad aree territorialmente in difficoltà, caratterizzate da ritardo economico, particolare disagio insediativo, inadeguatezza dei servizi sociali essenziali o difficoltà di collegamento con i grandi centri urbani. Al fine di consentire il parziale superamento di tali limiti il legislatore è più volte intervenuto a favorire forme di associazionismo comunale e addirittura

fusioni. La diffusione delle gestioni associate di funzioni attraverso le convenzioni o le unioni di comuni potrebbe non essere del tutto indifferente rispetto al risultato del Patto di questa fascia di comuni; in particolare tra il 2009 ed il 2013 si assiste ad un aumento delle unioni del 16,7 per cento e poiché la maggior parte dei comuni associati appartiene alle classi dimensionali più basse, è verosimile che una parte della spesa sostenuta da tali enti nel triennio di riferimento per il calcolo dell'obiettivo (2007-2009) possa essere, invece, fuori dal perimetro nel 2013, perché sostenuta dall'unione di appartenenza, e quindi contribuire a determinare un eccesso di risparmio.

Le peculiarità e le criticità di questa fascia di enti richiederebbero probabilmente delle soluzioni differenziate e meccanismi di coordinamento più mirati che non l'applicazione della regola standard del Patto, valida in egual misura per la grande area metropolitana.

7. Un secondo elemento da considerare nella lettura degli spazi finanziari inutilizzati è senza dubbio riconducibile agli effetti del DL 35/2013.

TAVOLA 13

I PAGAMENTI DI COMUNI E PROVINCE A VALERE SUGLI SPAZI FINANZIARI CONCESSI DAL DL 35/2013

(in migliaia)

	comuni			province		
regione	obiettivo al netto dei Patti regionali	pagamenti effettuati a valere sugli spazi concessi dal DL 35/13	*incidenza (b)/(a)*	obiettivo al netto dei Patti regionali	pagamenti effettuati a valere sugli spazi concessi dal DL 35/13	*incidenza (d)/(c)*
	(a)	(b)		(c)	(d)	
PIEMONTE	352.662	235.262	*66,7*	145.662	95.434	*65,5*
LOMBARDIA	784.795	520.112	*66,3*	240.240	386.915	*161,1*
LIGURIA	171.575	78.593	*45,8*	47.601	10.076	*21,2*
VENETO	351.558	287.468	*81,8*	95.295	43.616	*45,8*
EMILIA ROMAGNA	398.201	295.872	*74,3*	110.024	56.282	*51,2*
TOSCANA	338.217	343.332	*101,5*	120.230	91.296	*75,9*
UMBRIA	73.241	59.959	*81,9*	26.214	9.484	*36,2*
MARCHE	133.406	68.251	*51,2*	56.222	48.311	*85,9*
LAZIO	209.858	196.712	*93,7*	117.576	89.372	*76,0*
ABRUZZO	96.508	69.581	*72,1*	17.674	22.435	*126,9*
MOLISE	24.389	21.413	*87,8*	-1.619	2.130	*n.c.*
CAMPANIA	383.958	355.027	*92,5*	79.821	113.646	*142,4*
PUGLIA	213.043	160.586	*75,4*	56.867	57.988	*102,0*
BASILICATA	37.499	46.107	*123,0*	15.228	26.858	*176,4*
CALABRIA	125.609	123.145	*98,0*	24.406	38.169	*156,4*
SICILIA	387.411	219.306	*56,6*	36.474	34.184	*93,7*
SARDEGNA	179.563	60.381	*33,6*	40.939	21.997	*53,7*
Totale complessivo	**4.261.495**	**3.141.107**	***73,7***	**1.228.853**	**1.148.193**	***93,4***

fascia demografica	obiettivo	pagamenti effettuati a valere sugli spazi concessi dal DL 35/13	*incidenza (b)/(a)*
	(a)	(b)	
<5000	792.067	331.299	*41,8*
>= 5000 <10.000	489.838	403.207	*82,3*
>=10.000 <20.000	585.197	459.000	*78,4*
>=20.000 <60.000	943.298	677.491	*71,8*
>=60.000 <250.000	730.487	634.537	*86,9*
>=250.000	720.609	635.573	*88,2*
Totale complessivo	**4.261.495**	**3.141.107**	***73,7***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio Mef (aprile 2014)

Le misure per lo smaltimento dei debiti pregressi di comuni e province avrebbero dovuto produrre ricadute positive sull'economia dal momento che i pagamenti in conto capitale autorizzati dal DL 35/13 erano previsti come aggiuntivi rispetto ad una spesa in conto capitale che nel 2012, per i comuni soggetti alle regole del Patto, si attestava a circa 10 miliardi. Già i primi monitoraggi dei pagamenti registrati nella banca dati Siope nel corso dell'anno, avevano evidenziato una realtà piuttosto distante dalle previsioni di ripresa degli investimenti negli enti locali. I dati del Patto confermano che l'effetto prodotto è rimasto di fatto limitato ad una agevolazione rispetto agli stringenti saldi programmatici (un allentamento molto consistente che nella sostanza ha annullato la manovra che il comparto avrebbe dovuto adottare per assicurare il contributo richiesto) ma non ha favorito una maggiore spesa rispetto a quella consentita dai limiti del Patto.

TAVOLA 13.1

I PAGAMENTI A VALERE SUGLI SPAZI AUTORIZZATI DAL DL 35/2013 E LA SPESA IN CONTO CAPITALE

*(in migliai*a)

	comuni						province					
regione	spesa K rilevante per il Patto al lordo dei pagamenti ex DL 35/13	pagamenti effettuati a valere sugli spazi concessi dal DL 35/13	spesa K rilevante per il Patto al netto dei pagamenti ex DL 35/13	surplus finanziario rispetto all'obiettivo	*incidenza b/a*	*incidenza d/b*	spesa K rilevante per il Patto al lordo dei pagamenti ex DL 35/13	pagamenti effettuati a valere sugli spazi concessi dal DL 35/13	spesa K rilevante per il Patto al netto dei pagamenti ex DL 35/13	surplus finanziario inutilizzato	*incidenza f/e*	*incidenza h/f*
	a	b	c	d			e	f	g	h		
PIEMONTE	590.466	235.262	355.204	111.256	*39,8*	*47,3*	148.765	95.434	53.331	5.670	*64,2*	*5,9*
LOMBARDIA	1.594.677	520.112	1.074.565	148.380	*32,6*	*28,5*	614.579	386.915	227.664	9.748	*63,0*	*2,5*
LIGURIA	268.751	78.593	190.158	76.778	*29,2*	*97,7*	33.625	10.076	23.549	-11.947	*30,0*	*n.c*
VENETO	809.135	287.468	521.667	36.755	*35,5*	*12,8*	123.996	43.616	80.380	13.109	*35,2*	*30,1*
EMILIA ROMAGNA	737.339	295.872	441.467	72.227	*40,1*	*24,4*	206.197	56.282	149.915	9.445	*27,3*	*16,8*
TOSCANA	745.116	343.332	401.784	98.941	*46,1*	*28,8*	176.293	91.296	84.997	9.452	*51,8*	*10,4*
UMBRIA	146.187	59.959	86.228	22.790	*41,0*	*38,0*	18.891	9.484	9.407	1.302	*50,2*	*13,7*
MARCHE	184.875	68.251	116.624	26.466	*36,9*	*38,8*	67.586	48.311	19.275	-4.367	*71,5*	*n.c.*
LAZIO	466.597	196.712	269.885	109.190	*42,2*	*55,5*	397.722	89.372	308.350	8.906	*22,5*	*10,0*
ABRUZZO	171.082	69.581	101.501	42.265	*40,7*	*60,7*	62.654	22.435	40.219	13.879	*35,8*	*61,9*
MOLISE	43.952	21.413	22.539	6.963	*48,7*	*32,5*	11.742	2.130	9.612	413	*18,1*	*19,4*
CAMPANIA	777.665	355.027	422.638	180.861	*45,7*	*50,9*	172.206	113.646	58.560	12.889	*66,0*	*11,3*
PUGLIA	396.097	160.586	235.511	66.267	*40,5*	*41,3*	80.328	57.988	22.340	1.680	*72,2*	*2,9*
BASILICATA	119.457	46.107	73.350	38.399	*38,6*	*83,3*	47.077	26.858	20.219	1.509	*57,1*	*5,6*
CALABRIA	288.385	123.145	165.240	93.379	*42,7*	*75,8*	112.698	38.169	74.529	46.436	*33,9*	*121,7*
SICILIA	475.413	219.306	256.107	96.789	*46,1*	*44,1*	109.223	34.184	75.039	-10.469	*31,3*	*n.c.*
SARDEGNA	351.254	60.381	290.873	73.114	*17,2*	*121,1*	63.708	21.997	41.711	6.963	*34,5*	*31,7*
Totale complessivo	**8.166.448**	**3.141.107**	**5.025.341**	**1.300.821**	***38,5***	***41,4***	**2.447.290**	**1.148.193**	**1.299.097**	**114.619**	***46,9***	***10,0***

fascia demografica	spesa K rilevante per il Patto al lordo dei pagamenti ex DL 35/13	pagamenti effettuati a valere sugli spazi concessi dal DL 35/13	spesa K rilevante per il Patto al netto dei pagamenti ex DL 35/13	surplus finanziario rispetto all'obiettivo	*incidenza b/a*	*incidenza d/b*
	a	b	c	d		
<5000	1.500.137	331.299	1.168.838	505.216	*22,1*	*152,5*
>= 5000 <10.000	1.075.639	403.207	672.432	173.976	*37,5*	*43,1*
>=10.000 <20.000	1.137.361	459.000	678.361	166.849	*40,4*	*36,4*
>=20.000 <60.000	1.557.378	677.491	879.887	244.030	*43,5*	*36,0*
>=60.000 <250.000	1.350.606	634.537	716.069	174.359	*47,0*	*27,5*
>=250.000	1.545.327	635.573	909.754	36.390	*41,1*	*5,7*
Totale complessivo	**8.166.448**	**3.141.107**	**5.025.341**	**1.300.820**	***38,5***	***41,4***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF (aprile 2014)

Complessivamente, infatti, i pagamenti consentiti fuori dal Patto hanno avuto un'incidenza sull'obiettivo (depurato delle compensazioni regionali) del 74 per cento per i comuni e del 93 per cento per le province. In alcuni ambiti regionali la sterilizzazione di tali spese consentiva di assicurare il contributo richiesto senza attuare manovre di bilancio (così in particolare per le province di Lombardia, Abruzzo,

Campania, Puglia, Basilicata e Calabria). Sotto il profilo dimensionale, invece, sono i grandi comuni ad essere maggiormente agevolati dalla misura straordinaria che consente loro di conseguire già il 90 per cento dell'obiettivo. Non altrettanto efficace la misura se letta come incentivo ad una maggiore spesa per investimenti. Guardando i dati aggregati, infatti, lo sblocco dei debiti pesa in maniera considerevole sul totale della spesa in conto capitale rilevante ai fini del patto: il 38,5 per cento sulla spesa dei comuni ed il 47 per cento su quella delle province, con punte oltre il 60 per cento. Inoltre la quota di pagamenti rimasta soggetta ai vincoli non arriva a coprire tutta l'area consentita dal Patto ed il surplus finanziario inutilizzato rappresenta, per i comuni, circa il 40 per cento degli spazi messi a disposizione con il DL 35/2013. Fenomeno con sfaccettature diverse in base alla dimensione degli enti. I comuni fino a 5000 abitanti realizzano un livello di spesa in conto capitale che, anche senza la depurazione della quota relativa ai maggiori spazi autorizzati, permarrebbe pienamente compatibile con l'obiettivo di saldo; mentre le grandi città (destinatarie degli spazi maggiori autorizzati dal decreto: in media 103 euro pro capite contro i 41 dei piccoli comuni) sembrano utilizzare a pieno tutte le potenzialità insite nel meccanismo, esponendo margini di surplus molto ridotti. Tuttavia, anche per questa classe di enti, l'atteso effetto aggiuntivo della spesa per investimenti resta condizionato dalla più o meno marcata espansione degli impegni correnti, ovvero dalla capacità di realizzare le entrate accertate. Un approfondimento proprio sulle grandi città con riferimento ai dati rilevati nell'ultimo triennio mostra un aumento considerevole del saldo di competenza prodotto da accertamenti correnti 2013 in crescita del 18,2 per cento rispetto al 2011, a fronte di un incremento dell'11,6 per cento degli impegni correnti. La crescita sostenuta della spesa, anche se più lenta rispetto all'entrata, risulta di non facile lettura in un quadro di obiettivi resi progressivamente più onerosi e rafforzati da misure tese alla revisione della spesa corrente e certamente va ad erodere spazi finanziari che avrebbero potuto essere utilizzati per ampliare l'area dei pagamenti in conto capitale.

8. La dispersione dei risparmi acquisiti può infine essere rappresentativa del costo dell'incertezza. L'esercizio 2013, infatti, risulta caratterizzato da un anomalo differimento al 30 novembre del termine per l'approvazione del bilancio di previsione inquadrato in un contesto di ripetuti provvedimenti legislativi d'urgenza che hanno determinato incertezze sulle risorse disponibili e inciso sulla stessa programmazione (problematica che sembra si stia riproponendo anche per il 2014 con il rinvio dell'approvazione del bilancio di previsione nonché del consuntivo). La proroga del termine per l'approvazione del bilancio di previsione è stata accompagnata anche da ritardi nella determinazione delle aliquote dei tributi locali e delle tariffe dei servizi pubblici. L'incertezza del quadro normativo e i conseguenti ritardi nella determinazione delle risorse da assegnare, hanno reso la quantificazione degli stanziamenti di bilancio oggetto di stime basate su insufficienti e precari elementi informativi. In presenza inoltre di una manovra di riduzione del fondo di solidarietà comunale che si è aggiunta all'incertezza sull'entità delle entrate proprie di natura tributaria (IMU e Tares) e dovendo gestire in esercizio provvisorio per 11 mesi dell'anno, era fondamentale un atteggiamento prudenziale degli amministratori al fine di garantire l'equilibrio di bilancio con un ammontare di risorse presumibilmente inferiore a quello del 2012, atteggiamento da una parte virtuoso, ma che potrebbe essere andato a discapito della

piena utilizzazione del potenziale spazio finanziario consentito dalle regole nazionali e territoriali del Patto.

Nel quadro generale di incertezza ha pesato anche l'ultima revisione delle aliquote da applicare per il calcolo dell'obiettivo avvenuta con il DL n. 120/2013: sospesa l'applicazione del meccanismo di virtuosità, in base al quale gli enti appartenenti alla classe dei più meritevoli avrebbero beneficiato di un saldo programmatico pari a 0, è stata introdotta un'aliquota intermedia tra quella ordinaria e quella massima prevista per i non virtuosi (12,81 per cento per i comuni fino a 5000 abitanti, 15,61 per cento per i comuni superiori e 19,61 per cento per le province) che ha determinato un aggravio della manovra complessiva di circa 420 milioni. Tuttavia, in considerazione del fatto che l'intervento è stato disposto in una fase gestionale molto avanzata, la misura che di per sé avrebbe potuto generare una lieve attenuazione del saldo individuale nei casi in cui – nel rispetto delle indicazioni fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato con la Circolare n. 5/2013 - gli enti avessero già calcolato il proprio obiettivo con le percentuali massime previste per i non virtuosi, di fatto non ha consentito il pieno sfruttamento del maggiore spazio finanziario emerso (seppure molto limitato).

9. Tutto ciò è accaduto nonostante che il legislatore, come noto, abbia approntato diversi strumenti finalizzati all'ottimizzazione del meccanismo del Patto e ad evitare la produzione di risparmi in eccesso che rimangono poi inutilizzati; ci si riferisce ai c.d. Patti di solidarietà (il Patto nazionale orizzontale, il Patto regionale verticale incentivato ed ordinario, il Patto regionale orizzontale).

Nel 2013, sospesa l'applicazione del Patto nazionale orizzontale, sono state operative solo le forme territoriali. Su questo terreno si fanno più evidenti le differenze tra regioni che hanno avviato già da alcuni anni intese interisituzionali per delineare, con strumenti normativi sempre più affinati, regole di Patto adattabili alle peculiarità del territorio e regioni che, invece, scontano un approccio più estemporaneo con gli istituti previsti dal legislatore nazionale. Nelle regioni del centro-nord le modifiche alla normativa nazionale sono sistematizzate in un Patto di stabilità territoriale articolato poi nelle diverse forme verticali e orizzontali, ma strutturato tenendo conto di parametri di virtuosità, differenti gradi di rigidità/flessibilità dei bilanci, efficienza degli interventi correnti e di sviluppo, sistemi di premi/sanzioni, forme di incentivazione alla adeguatezza del livello di governo. Nella maggior parte dei casi il Patto di stabilità territoriale è finalizzato alla flessibilizzazione degli investimenti, per garantire al sistema delle autonomie locali la possibilità di sfruttare con tempestività le potenzialità inespresse dal sistema economico locale e per fronteggiare la situazione economica attraverso un rilancio della produttività. Alla regione spetta il ruolo di governo complessivo del sistema ed è il soggetto responsabile del corretto funzionamento del Patto e del rispetto degli obblighi di finanza pubblica anticipando quel ruolo che ad esse assegna la legge rinforzata sugli equilibri di bilancio. In considerazione di tale responsabilità in quasi tutte le regioni il Patto territoriale è assistito da misure premianti o sanzionatorie previste in aggiunta a quelle nazionali, soprattutto al fine di ottimizzare l'uso dell'eventuale surplus finanziario all'interno del territorio regionale. Alcune regioni del nord, nel 2013, sono anche andate oltre la dimensione regionale del Patto avviando delle sinergie interregionali per incrementare la dotazione da mettere a

disposizione delle autonomie locali e recuperare spazi di marginalità finanziaria attivando intese tra ambiti territoriali in cui si riscontrano analogie di sistema e di standard economico-sociali, nonché di qualità e livello di prestazione dei servizi. Una sorta di sperimentazione delle modalità attuative che saranno alla base degli accordi interregionali per lo scambio di spazi finanziari e risorse di cui al comma 517 dell'art. 1 della L. 147/2013 nonché del Patto integrato rinviato al 2015 dal comma 505, art. 1, della stessa legge di stabilità. Le regioni più attive sul fronte dei patti territoriali non hanno mancato di sfruttare anche meccanismi di agevolazione previsti dal legislatore nazionale con riferimento ai pagamenti a valere sui cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari; attraverso la modalità del Patto verticale infatti hanno ceduto agli enti locali gli spazi finanziari generati dalla esclusione dal patto regionale delle spese effettuate a valere sui fondi strutturali (L. 183/2011, art. 32, c. 4), misura plafonata per il 2013 a 1,8 miliardi. I maggiori spazi ricevuti da comuni e province sono stati vincolati quindi a pagamenti sui fondi Fsr, Fse e Feasr.

La ristrettezza delle risorse ha imposto alle regioni di governare i meccanismi di ripartizione degli spazi sulla base di criteri e parametri che individuano delle priorità, alcune specifiche dei territori (realizzazione di interventi antisismici, ripristino di opere a seguito di alluvioni ed altre situazioni emergenziali), altre ricorrenti, come gli interventi di edilizia scolastica, ovvero la necessità di ricondurre a livelli fisiologici l'ammontare dei residui per spese di investimento e, più in generale, sostenere situazioni finanziarie e di bilancio tendenti ad una maggiore solidità strutturale con riferimento al debito. La ripartizione degli spazi è condizionata anche dalla finalità, sottintesa in molte delle delibere di regolamentazione del Patto regionalizzato ed esplicitata chiaramente da alcune regioni, che è quella di agevolare gli enti locali in difficoltà con il rispetto degli obiettivi nazionali (è il caso della Sicilia che attraverso le quote del Patto incentivato ha azzerato il contributo richiesto ai piccoli comuni e ridotto del 30 per cento quello dei comuni superiori).

TAVOLA 14

GLI SPAZI FINANZIARI DERIVANTI DALLA FLESSIBILIZZAZIONE REGIONALE

(in migliaia)

regione	comuni				province			
	Patto regionale verticale	Patto regionale verticale incentivato	Patto regionale orizzontale		Patto regionale verticale	Patto regionale verticale incentivato	Patto regionale orizzontale	
			spazi ceduti	spazi acquisiti			spazi ceduti	spazi acquisiti
PIEMONTE	-70.866	-77.154	1.865	-1.070	-27.017	-26.184		-718
LOMBARDIA	-34.073	-158.824	24.219	-25.602	-8.273	-53.160	1.365	
LIGURIA	-42.178	-27.816	2.360	-2.420	-20.836	-9.300	310	-250
VENETO	-5.000	-60.000	7.411	-5.461	0	-20.000		-1.950
EMILIA ROMAGNA	-38.644	-74.462	65.043	-76.342	-32.593	-24.911	13.534	-1.960
TOSCANA	-4.170	-66.916	1.164	-1.164	-3.358	-22.402	1.000	-1.000
UMBRIA	-24.164	-19.396	0		-6.576	-6.465		
MARCHE	-19.835	-28.113	0		-10.165	-9.375		
LAZIO	0	-107.453	10.955	-18.258	0	-38.288	14.000	-12.349
ABRUZZO	-25.275	-26.084	3.062	-5.559	-9.724	-8.747	3.189	-692
MOLISE	0	0	0		0	0		
CAMPANIA	0	-89.895	0		0	-33.651		
PUGLIA	0	0	1.236	-2.060	0	0	824	
BASILICATA	0	-16.284	0		0	-5.878		
CALABRIA	0	-41.683	0		0	-11.549		
SICILIA	0	-161.204	14.524	-15.126	-14.500	-57.763	17.700	-17.700
SARDEGNA	0	-69.637	0		0	-23.842		
Totale complessivo	**-264.205**	**-1.024.921**	**131.839**	**-153.062**	**-133.042**	**-351.515**	**51.922**	**-36.619**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF (aprile 2014).

Al di là della più o meno complessa ed articolata disciplina dei patti regionalizzati, nonché dello sforzo mostrato da alcune amministrazioni nell'affinare gli strumenti normativi per rendere il Patto sempre più a misura delle realtà territoriali, l'adesione alle forme di compensazione regionale è sempre più diffusa e nel 2013 raggiunge l'84 per cento degli enti locali (4623 comuni e 94 province). L'entità degli spazi finanziari movimentati dai Patti di solidarietà regionali è pressocchè invariata rispetto all'anno precedente, ma le diverse forme di compensazione hanno avuto un peso diverso: l'aumento dello spazio concesso attraverso il Patto incentivato (previsto anche per le province) ha comportato una riduzione di circa la metà dei maggiori pagamenti autorizzati con il Patto verticale ordinario; mentre lo scambio tra comuni appartenenti alla stessa regione ha consentito un peggioramento degli obiettivi individuali per complessivi 190 milioni circa (a fronte di corrispondenti miglioramenti da parte degli enti cedenti), anche se l'entità effettiva per il 2013 di tale misura non è facilmente quantificabile in quanto comprensiva dei recuperi delle quote scambiate nel biennio precedente. E' peraltro significativo che in due nuove regioni sia stata attivata anche questa forma di compensazione precedentemente non utilizzata (Toscana e Sicilia).

TAVOLA 15

L'ADESIONE DEI COMUNI AI PATTI DI SOLIDARIETA' REGIONALI

(in migliaia)

		di cui inadempienti						
regione	n. comuni che hanno ottenuto spazi dai patti regionali	n.	%	saldo finanziario	obiettivo	differenza	totale spazi da patti regionali	peso del surplus positivo sugli spazi finanziari ottenuti con i patti territoriali
PIEMONTE	573	10	1,7	308.979	200.292	108.687	149.090	*72,9*
LOMBARDIA	992	11	1,1	650.329	528.026	122.303	218.499	*56,0*
LIGURIA	130	0	0,0	173.186	95.921	77.265	72.414	*106,7*
VENETO	499	8	1,6	300.820	272.486	28.334	70.461	*40,2*
EMILIA ROMAGNA	289	7	2,4	314.104	249.986	64.118	189.448	*33,8*
TOSCANA	237	0	0,0	333.111	241.931	91.180	72.250	*126,2*
UMBRIA	80	0	0,0	51.391	28.990	22.401	43.560	*51,4*
MARCHE	192	5	2,6	109.812	85.158	24.654	47.948	*51,4*
LAZIO	266	2	0,8	201.749	93.900	107.849	125.711	*85,8*
ABRUZZO	172	3	1,7	72.596	32.372	40.224	56.918	*70,7*
CAMPANIA	319	12	3,8	341.154	210.000	131.153	89.895	*145,9*
PUGLIA	2	0	0,0	19.611	9.694	9.917	2.060	*481,4*
BASILICATA	94	1	1,1	59.614	21.215	38.399	16.284	*235,8*
CALABRIA	200	7	3,5	98.586	38.800	59.786	41.683	*143,4*
SICILIA	329	12	3,6	322.395	225.606	96.789	176.330	*54,9*
SARDEGNA	251	5	2,0	183.039	109.926	73.114	69.637	*105,0*
Totale complessivo	**4.625**	**83**	**1,8**	**3.540.473**	**2.444.302**	**1.096.171**	**1.442.188**	***76,0***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF (aprile 2014)

SEGUE TAVOLA 15

		di cui inadempienti				
	n. comuni che non hanno ottenuto spazi dai patti regionali	n. enti inadempienti	%	saldo finanziario	obiettivo	differenza
PIEMONTE	21	0	0,0	7.714	5.145	2.569
LOMBARDIA	212	7	3,3	88.566	62.489	26.077
LIGURIA	5	2	40,0	5.113	5.600	-487
VENETO	42	0	0,0	24.444	16.023	8.421
EMILIA ROMAGNA	35	1	2,9	31.920	23.811	8.109
TOSCANA	29	1	3,4	32.961	25.200	7.761
UMBRIA	2	0	0,0	1.081	691	390
MARCHE	2	1	50,0	2.113	301	1.812
LAZIO	2	0	0,0	2.543	1.201	1.342
ABRUZZO	15	0	0,0	12.322	10.280	2.041
MOLISE	65	6	9,2	31.352	24.389	6.963
CAMPANIA	117	6	5,1	133.771	84.063	49.708
PUGLIA	242	9	3,7	258.875	202.524	56.350
CALABRIA	102	5	4,9	78.720	45.126	33.593
Totale complessivo	**891**	**38**	**4,3**	**711.493**	**506.844**	**204.650**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF (aprile 2014)

In particolare per i comuni è evidente l'efficacia dei meccanismi sotto il profilo del rispetto degli obiettivi visto che tra gli enti che hanno acquisito spazi regionali si verifica una percentuale di inadempienza più contenuta: 1,8 per cento contro il 4,3 per cento registrato nei comuni che non hanno aderito ai patti territoriali. Più complesso valutare l'efficacia delle misure sotto il profilo della ottimizzazione dei risultati rispetto agli obiettivi dati e della ripresa degli investimenti locali. Infatti complessivamente comuni e province dichiarano di aver ricevuto maggiori spazi dalle regioni (quote di patto verticale ordinario e incentivato e acquisizione di quote con il patto orizzontale) per 1,9 miliardi ed il saldo finanziario da essi realizzato è di 1,1 miliardo superiore a quanto richiesto, surplus inutilizzato che rappresenta quindi il 56,7 per cento dello spazio finanziario che le forme di compensazione regionale hanno messo a disposizione delle autonomie locali ed in diverse regioni l'eccesso di risparmio prodotto dai comuni va ben oltre le quote di maggiore spesa autorizzata. Il fenomeno è diffuso anche se è da notare che proprio in quei territori in cui le forme di compensazione a livello territoriale sono caratterizzate da architetture normative più raffinate e complesse si ottengono le migliori *performance* risultato/obiettivo.

Ad indebolire l'effetto degli interventi regionali del Patto può aver contribuito proprio un problema di coordinamento tra le misure di rimodulazione governate a livello centrale e quelle territoriali da attivare e rendere operative per gli enti con tempistiche molto ravvicinate che non hanno consentito di evitare, probabilmente, alcuni casi di sovrapposizione: nel complesso gli interventi hanno trasferito ai comuni una massa potenziale di spesa in conto capitale di circa 4,4 miliardi che ha rappresentato oltre il 54 per cento della spesa per investimenti rilevante ai fini del Patto, con punte, in alcune regioni, che arrivano anche al 70/80 per cento. Il peso degli spazi di spesa esterni ai comuni è più rilevante nei piccoli centri, i quali hanno beneficiato di quote di riserva

nelle compensazioni regionali, mentre scende al di sotto del 50 per cento l'incidenza della quota di spesa esterna al perimetro comunale nelle grandi città.

TAVOLA 16

LA SPESA IN CONTO CAPITALE ESCLUSA DAI VINCOLI DEL PATTO

(in migliaia)

	comuni					province				
regione	pagamenti effettuati a valere sugli spazi concessi dal DL 35/13	quote patto regionale	spesa K rilevante per il Patto al lordo delle quote DL 35/2013	massa di spesa imputabile a spazi finanziari esterni	peso sul totale della spesa K rilevante	pagamenti effettuati a valere sugli spazi concessi dal DL 35/13	quote patto regionale	spesa K rilevante per il Patto al lordo delle quote DL 35/2013	massa di spesa imputabile a spazi finanziari esterni	peso sul totale della spesa K rilevante
PIEMONTE	235.262	148.020	590.466	383.282	64,9	95.434	53.919	148.765	149.353	*100,4*
LOMBARDIA	520.112	192.897	1.594.677	713.009	44,7	386.915	60.068	614.579	446.983	*72,7*
LIGURIA	78.593	69.994	268.751	148.587	55,3	10.076	30.076	33.625	40.152	*119,4*
VENETO	287.468	65.000	809.135	352.468	43,6	43.616	21.950	123.996	65.566	*52,9*
EMILIA ROMAGNA	295.872	113.106	737.339	408.978	55,5	56.282	45.930	206.197	102.212	*49,6*
TOSCANA	343.332	71.086	745.116	414.418	55,6	91.296	25.760	176.293	117.056	*66,4*
UMBRIA	59.959	43.560	146.187	103.519	70,8	9.484	13.041	18.891	22.525	*119,2*
MARCHE	68.251	47.948	184.875	116.199	62,9	48.311	19.540	67.586	67.851	*100,4*
LAZIO	196.712	107.453	466.597	304.165	65,2	89.372	36.637	397.722	126.009	*31,7*
ABRUZZO	69.581	51.359	171.082	120.940	70,7	22.435	15.974	62.654	38.409	*61,3*
MOLISE	21.413	0	43.952	21.413	48,7	2.130	0	11.742	2.130	*18,1*
CAMPANIA	355.027	89.895	777.665	444.922	57,2	113.646	33.651	172.206	147.297	*85,5*
PUGLIA	160.586	0	396.097	160.586	40,5	57.988	824	80.328	58.812	*73,2*
BASILICATA	46.107	16.284	119.457	62.391	52,2	26.858	5.878	47.077	32.736	*69,5*
CALABRIA	123.145	41.683	288.385	164.828	57,2	38.169	11.549	112.698	49.718	*44,1*
SICILIA	219.306	161.204	475.413	380.510	80,0	34.184	72.263	109.223	106.447	*97,5*
SARDEGNA	60.381	69.637	351.254	130.018	37,0	21.997	23.842	63.708	45.839	*72,0*
Totale complessivo	**3.141.107**	**1.289.126**	**8.166.448**	**4.430.233**	**54,2**	**1.148.193**	**469.253**	**2.447.290**	**1.617.446**	***66,1***
fascia demografica										
fino a 5000	331.299	518.886	1.500.137	850.185	56,7					
tra 5000 e 10.000	403.207	177.271	1.075.639	580.478	54,0					
tra 10.000 e 20.000	459.000	152.472	1.137.361	611.472	53,8					
tra 20.000 e 60.000	677.491	217.647	1.557.378	895.138	57,5					
tra 60.000 e 250.000	634.537	140.863	1.350.606	775.400	57,4					
> 250.000	635.573	81.987	1.545.327	717.560	46,4					
Totale complessivo	**3.141.107**	**1.289.126**	**8.166.448**	**4.430.233**	**54,2**					

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF (aprile 2014)

10. I dati offrono quindi un'importante informazione, vale a dire che oltre la metà della spesa in conto capitale pagata dalle amministrazioni comunali è imputabile a maggiori spazi ottenuti al di fuori dei vincoli del Patto. Se da una parte ciò sembra confermare che questo strumento di coordinamento finisce per agire come freno alla spesa produttiva degli enti locali, dall'altra gli ampi margini residuali per ulteriori pagamenti rimasti inutilizzati evidenzia che le possibili cause di un andamento decrescente degli investimenti, così protratto nel tempo e così difficile da invertire nonostante i tentativi messi in atto, sono da ricercare anche al di fuori del funzionamento della regola fiscale. Ad esempio nelle crescenti difficoltà finanziarie delle amministrazioni locali, di cui sono un chiaro segnale le numerose procedure di riequilibrio ai sensi dell'art. 243-bis del TUEL. Gli avanzi prodotti in questi anni in termini di Patto, infatti, sono esclusivamente generati dalla gestione di competenza e la lenta e solo parziale realizzazione degli accertamenti non ha consentito, in molti casi, di far sì che quei saldi positivi si traducessero in liquidità da utilizzare per il pagamento della spesa in conto capitale.

Non meno rilevante la questione relativa alla programmazione degli investimenti, un'area esclusa dalla regola del Patto in quanto non influente ai fini dell'indebitamento,

ma che costituisce il presupposto dell'andamento dei pagamenti futuri. Al riguardo sono stati presi in considerazione gli impegni di spesa in conto capitale dei comuni nel periodo che va dal 2009 al 2012: gli enti osservati registrano una flessione degli impegni del 34 per cento, passando da 14,7 miliardi a 9,7. La flessione più forte va imputata agli enti del centro (-48 per cento) seguiti da quelli del nord est e nord ovest (-32,5 e -36 per cento); la decrescita è poi fortemente legata al profilo dimensionale: il calo del 23 per cento registrato dai comuni al di sotto dei 1000 abitanti aumenta progressivamente fino ad arrivare ad un -47 per cento nelle grandi città. L'abbattimento degli impegni per nuovi investimenti non ha risparmiato dunque neppure i maggiori centri urbani, ora divenute città metropolitane e che per volumi di bilancio e forti economie di scala avrebbero dovuto rappresentare poli di riferimento di una costante programmazione di investimenti. Le aree di intervento che registrano il calo più consistente sono quelle relative all'istruzione, beni culturali e polizia locale; forte, ma più contenuta, anche la flessione nelle funzioni di viabilità, trasporti e gestione del territorio e dell'ambiente, funzioni, queste ultime, che assorbono circa il 50 per cento degli impegni complessivi di parte capitale.

TAVOLA 17

GLI IMPEGNI E I PAGAMENTI IN C/CAPITALE DEI COMUNI - ANNI 2009-2012

valori assoluti in migliaia

		impegni di competenza				pagamenti totali				var% 2012_2009	
fascia	**n. enti**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**impegni**	**pagamenti**
<1000	1.633	886.640	809.643	718.243	685.677	786.415	728.978	696.531	614.801	-22,7	-21,8
>=1000 <5000	3.308	3.557.425	3.708.180	3.112.617	2.576.960	3.387.637	2.867.757	2.948.897	3.062.503	-27,6	-9,6
>=5000 <10000	1.083	1.925.704	1.755.364	1.385.615	1.238.644	1.894.912	1.476.979	1.467.797	1.291.183	-35,7	-31,9
>=10000 <20000	659	1.856.026	1.853.751	1.498.071	1.194.593	1.920.375	1.531.638	1.444.599	1.232.902	-35,6	-35,8
>=20000 <60000	383	2.563.579	2.432.370	1.917.340	1.712.871	2.662.220	2.162.065	1.909.560	1.725.305	-33,2	-35,2
>=60000 <250000	86	2.074.635	1.890.464	1.430.930	1.331.348	2.116.449	1.619.388	1.452.027	1.501.472	-35,8	-29,1
>=250000	11	1.849.387	2.323.949	1.839.315	985.521	2.157.206	1.927.562	2.085.035	1.909.879	-46,7	-11,5
Totale complessivo	**7.163**	14.713.394	14.773.720	11.902.130	9.725.614	14.925.214	12.314.366	12.004.445	11.338.045	-33,9	-24,0
area											
Centro	874	2.441.729	2.252.177	1.423.849	1.276.727	2.300.253	2.004.972	1.705.279	1.517.530	-47,7	-34,0
Isole	660	1.348.996	1.299.604	1.155.912	1.055.884	1.466.725	1.232.272	1.057.068	942.988	-21,7	-35,7
Nord Est	1.388	3.450.795	3.291.463	2.686.107	2.329.250	3.643.865	3.070.307	2.921.692	2.939.984	-32,5	-19,3
Nord Ovest	2.775	3.852.932	4.107.184	3.638.832	2.470.287	4.101.104	3.478.892	3.950.104	3.571.953	-35,9	-12,9
Sud	1.466	3.618.942	3.823.292	2.997.429	2.593.466	3.413.268	2.527.923	2.370.301	2.365.590	-28,3	-30,7
Totale complessivo	**7.163**	14.713.394	14.773.720	11.902.130	9.725.614	14.925.214	12.314.366	12.004.445	11.338.045	-33,9	-24,0

valori pro capite

		impegni di competenza				pagamenti totali				var% 2012_2009	
fascia	**n. enti**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**impegni**	**pagamenti**
<1000	1.633	1.190	1.044	958	989	1.034	1.005	961	846	-16,9	-18,2
>=1000 <5000	3.308	482	506	425	356	456	388	393	414	-26,1	-9,2
>=5000 <10000	1.083	256	231	183	166	252	195	192	172	-35,2	-31,5
>=10000 <20000	659	204	204	162	134	212	167	157	137	-34,1	-35,5
>=20000 <60000	383	200	191	146	138	209	167	148	137	-31,1	-34,6
>=60000 <250000	86	224	216	159	158	232	181	159	163	-29,5	-30,0
>=250000	11	260	306	229	133	322	282	259	255	-49,1	-20,7
Totale complessivo	**7.163**	**565**	**539**	**467**	**437**	**518**	**465**	**454**	**432**	-22,7	-16,6
area											
Centro	874	558	450	302	359	445	402	393	342	-35,7	-23,3
Isole	660	576	582	569	478	550	484	457	471	-16,9	-14,4
Nord Est	1.388	664	591	510	520	622	597	542	552	-21,6	-11,3
Nord Ovest	2.775	488	476	451	394	467	442	457	423	-19,2	-9,3
Sud	1.466	618	641	509	467	548	412	401	374	-24,4	-31,8
Totale complessivo	**7.163**	**565**	**539**	**467**	**437**	**518**	**465**	**454**	**432**	-22,7	-16,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti sui dati dei rendiconti

Nello stesso arco di tempo considerato la flessione dei pagamenti per la stessa tipologia di spesa risulta più contenuta (-24 per cento) in quasi tutte le aree (ad eccezione del nord ovest e delle isole) e soprattutto nelle grandi città, essendo elevati i pagamenti dei residui per opere giunte a conclusione. Ciò induce a ritenere che in prospettiva, quindi, anche i pagamenti saranno interessati da una caduta ancora più marcata visto che, esaurito l'effetto dei provvedimenti straordinari per l'accelerazione del pagamento dei debiti pregressi ed in assenza di una sostituzione delle precedenti situazioni debitorie estinte con nuove obbligazioni assunte, sarà molto probabile che nel breve-medio periodo la spesa in conto capitale si attesterà su un profilo decisamente più basso di quello attuale. Sarà pertanto importante, in assenza di misure di sostegno in grado di far ripartire la programmazione e che comunque, anche laddove adottate, produrrebbero effetti non immediati, ripensare alla regola del Patto onde evitare che i maggiori spazi che continueranno a prodursi nell'area della spesa in conto capitale possano essere occupati da crescenti impegni correnti, assolutamente compatibili con l'obiettivo di saldo.

11. Dopo oltre un decennio di applicazione, caratterizzato da continue revisioni ed aggiustamenti, si avvertono segnali sempre più ricorrenti di una crisi del Patto, regola che sembrava aver trovato a fatica una sua sistematizzazione organica con la legge di stabilità per il 2011, con l'obiettivo strutturale e la previsione di contributi aggiuntivi annualmente definiti, con il supporto del sistema di premi/sanzioni di cui al D.lgs. 149/2011 e la differenziazione del contributo richiesto in base alla virtuosità introdotta dal DL 98/2011. Un'architettura in breve tempo indebolita da eccezioni, casistiche particolari ed urgenze finanziarie che hanno di molto ridimensionato la portata della regola fiscale.

Così, oltre ai problemi di coordinamento che hanno affievolito gli effetti positivi attesi dalle misure di flessibilizzazione e adattamento del Patto (dei quali si è tentata un sommaria ricostruzione), c'è da valutare che si sta assistendo ad un progressivo svuotamento dei suoi contenuti fondamentali che costituivano corollari indispensabili della regola: primo fra tutti il meccanismo di virtuosità introdotto dal DL 98/2011 che ancorava gli obiettivi di saldo ai principi di equità e differenziazione.

L'art. 2, c. 2 del DL 98/2011 ha introdotto la distinzione tra enti virtuosi e non virtuosi. La virtuosità o meno degli enti territoriali è determinata ai sensi del comma 428 della legge di stabilità per il 2013, sulla base della valutazione ponderata di un *numerus clausus* di parametri: convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard, rispetto del patto di stabilità interno, incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente dell'ente in relazione al numero dei dipendenti in rapporto alla popolazione residente, alle funzioni svolte anche attraverso esternalizzazioni nonché all'ampiezza del territorio (tenendo conto del suo valore all'inizio della legislatura o consiliatura e delle sue variazioni nel corso delle stesse), autonomia finanziaria, equilibrio di parte corrente, tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale per gli enti locali, rapporto tra gli introiti derivanti dall'effettiva partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale e i tributi erariali, per le regioni, effettiva partecipazione degli enti locali all'azione di contrasto all'evasione fiscale, rapporto tra le entrate di parte corrente riscosse e accertate, operazione di dismissione di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente. Al fine di tener conto della realtà socio-economica, i parametri di virtuosità sono corretti con i seguenti due indicatori: il valore delle rendite catastali e il numero di occupati.

Negli anni successivi alla sua introduzione la categoria della virtuosità è stata meglio definita ed è stato ampliato il set di indicatori nel tentativo di tipizzare gli enti più meritevoli di obiettivi meno onerosi o addirittura, ove possibile, di un saldo in pareggio; la regola tuttavia è stata operativa solo per il 2012 e con il limite imposto dalla clausola di salvaguardia prevista dall'art. 31, c. 6 della legge 183/2011 per gli enti non virtuosi, per cui le amministrazioni locali individuate come virtuose sono state pari a circa il 6,29 per cento del totale. Nel corso del 2013 il meccanismo viene sospeso (art. 2, c. 5 del DL 120/2013) per garantire un contributo aggiuntivo degli enti locali alla finanza pubblica e non sarà riattivato nel 2014 perché la flessibilizzazione verrà utilizzata a favore degli enti partecipanti alla sperimentazione dei nuovi sistemi contabili.

Depotenziato anche il meccanismo della premialità introdotto dall'art. 1, c. 122 della L. 220/2010 per ridurre gli obiettivi individuali in proporzione agli effetti prodotti dalle sanzioni applicate agli enti inadempienti: di scarso rilievo finanziario nel 2013 e di fatto abbandonato nel 2014 come illustrato più avanti. Non rimane indenne da incursioni normative altresì il sistema sanzionatorio che pure nell'art. 7 del d.lgs. 149/2011 aveva ottenuto un consolidamento definitivo. Nel 2013 diverse sono le misure straordinarie, in parte replicate per il 2014 con il DL 16/2014, introdotte per limitare ovvero escludere l'applicazione di alcune sanzioni (si veda il caso di Venezia e Chioggia, nonché quello degli enti che non hanno rispettato il Patto per via dei mancati introiti relativi alla privatizzazione di società partecipate, ovvero degli enti inadempienti a causa del pagamento nel 2012 di debiti pregressi).

La necessità, infine, di assicurare che determinate spese non vengano frenate perché corrispondenti ad interessi delle comunità amministrate ritenuti particolarmente meritevoli di tutela (situazioni eccezionali differenti ed ulteriori rispetto a quelle rientranti nello stato di emergenza, spese a valere su fondi comunitari, investimenti infrastrutturali, sblocco situazioni debitorie, ecc.) sta generando un progressivo restringimento dell'area di intervento del Patto che sempre più si fa stringente proprio su quella parte di spesa che soffre della maggiore rigidità e che per tale suo carattere non reagisce in modo significativo all'inasprimento degli obiettivi, facendo sì che il peso delle manovre si scarichi sulla parte più discrezionale e flessibile, cioè la spesa per investimenti. Da qui l'importanza crescente delle misure di rafforzamento del Patto - tagli di risorse ed interventi di *spending review* - per assicurare il contributo delle autonomie locali alla finanza pubblica instradando le amministrazioni su un percorso di revisione ed efficientamento della spesa corrente che lo strumento del Patto da sé non è riuscito a indurre con successo.

Il Patto per il 2014 nei comuni. Una prima ricostruzione degli obiettivi del Patto 2014 consente di condurre alcune valutazioni sulle modifiche alla disciplina introdotte con la legge di stabilità. In particolare permette di fornire primi elementi sulla coerenza dei correttivi contenuti nella l. 147/2013 con quelli che appaiono i limiti attribuiti all'operare della regola fiscale e con gli andamenti più recenti della spesa del comparto.

Il legislatore ha infatti previsto per gli enti locali un allentamento della stringenza degli obiettivi attraverso due modalità: una esplicita e con effetti certi sull'intero comparto ed una implicita con eventuali ricadute solo sui saldi individuali. Entrambe le modifiche sono governate a livello centrale e ad esse si affiancano le consuete forme di

compensazione territoriale che vanno a completare il quadro delle agevolazioni del Patto. Diverso infatti il ruolo dell'incentivo nazionale rispetto a quello regionale: al primo il compito di ripartire uniformemente i benefici ed evitare che l'appartenenza ad un determinato ambito regionale possa costituire una condizione di svantaggio; alle regioni il compito di raffinare l'assegnazione delle misure di allentamento degli obiettivi mirando in maniera selettiva agli interventi e alle politiche di investimento locale più meritevoli ed efficaci .

La forma di allentamento esplicito, il cui effetto in termini di indebitamento netto è quantificato in 1500 milioni, è contenuta nelle due misure finalizzate ad arginare il fenomeno della perdurante compressione della spesa in conto capitale.

Viene escluso dalle spese rilevanti ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi il pagamento di spesa in conto capitale effettuata nel I° semestre dell'anno per un importo massimo di 1 miliardo, di cui 840 milioni per i comuni. Della stessa natura l'incentivo di altri 500 milioni che tutti gli enti territoriali possono richiedere per proseguire nell'attività di smaltimento di residui passivi di parte capitale risalenti almeno al 31 dicembre 2012.

Le modifiche apportate al calcolo degli obiettivi, invece, costituiscono, in un certo senso una misura di alleggerimento selettiva e premiante.

Lo scorrimento della base di calcolo, infatti dovrebbe dare un riconoscimento agli enti che più hanno contenuto nel tempo la spesa corrente; inoltre la revisione dei coefficienti di correzione - per i comuni superiori a 5000 abitanti da 14,8 a 14,07 - rafforza il beneficio per i più virtuosi, determinando un significativo effetto alleggerimento degli obiettivi di saldo.

La modifica dei coefficienti deve comunque assicurare l'invarianza del contributo richiesto al comparto ed infatti l'abbassamento dell'aliquota è reso possibile dalla normalizzazione del coefficiente fissato per i comuni più piccoli (che passa da 12 a 14,07 per cento) nonché proprio dalla diversa base di riferimento che permette di calcolare l'obiettivo su un volume di spesa corrente complessivamente in aumento.

L'obiettivo stimato per una platea di comuni pari a 4885 enti si attesta a 3,7 miliardi, di cui 408 milioni di avanzo sono da generarsi da parte dei comuni aderenti alla sperimentazione e 3,2 miliardi dai restanti comuni (su questi ultimi ricade la compensazione di una quota della riduzione dei saldi concessa agli enti aderenti alla sperimentazione e comporta un incremento dell'obiettivo di circa l'11 per cento rispetto al calcolo standard). Per una parte marginale dei comuni non in sperimentazione (183) scatta la clausola di salvaguardia determinando un saldo obiettivo che non può essere superiore alla spesa corrente media del triennio 2007-2009 corretta della percentuale prevista dalla normativa previgente come soglia massima per gli enti non virtuosi (15,8 per cento) aumentato del 15 per cento. Lo sbarramento dell'obiettivo per i comuni rientranti in tale categoria viene compensato da tutti gli altri (con esclusione degli enti in sperimentazione, dei piccoli comuni e di quelli che non hanno subito taglio dei trasferimenti), circa 1700 comuni, che vedono maggiorato il proprio obiettivo standard dello 0,97 per cento.

TAVOLA 18

UNA STIMA DEGLI OBIETTIVI 2014 DEI COMUNI

a. comuni in sperimentazione e non (valori assoluti in migliaia)

			comuni in sperimentazione		comuni non in sperimentazione			
fascia	n. comuni	ob_2014 al netto taglio trasferimenti	n. comuni	ob ridotto	n. comuni	ob aumentato	ob iniziale	*incr%*
fino a 5000	2.806	826.349	62	9.116	2.744	807.035	753.184	*7,1*
tra 5000 e 10.000	1.001	449.787	85	20.190	916	407.479	364.410	*11,8*
tra 10.000 e 20.000	619	544.331	76	33.364	543	473.644	423.092	*11,9*
tra 20.000 e 60.000	368	840.268	68	74.420	300	682.599	609.332	*12,0*
tra 60.000 e 250.000	82	681.018	21	92.729	61	484.559	429.807	*12,7*
>250.000	11	724.175	5	178.168	6	346.699	301.838	*14,9*
Totale complessivo	**4.887**	**4.065.928**	**317**	**407.988**	**4.570**	**3.202.015**	**2.881.662**	***11,1***

b. comuni non in sperimentazione con applicazione della calusola di salvaguardia (valori assoluti in migliaia)

	comuni salvaguardati			comuni penalizzati			comuni non salvaguardati e non penalizzati	
fascia	n. comuni	obiettivo 2014 a LV	obiettivo 2014 a normativa previgente + 15%	n. comuni	obiettivo 2014 al 15,07%	obiettivo 2014 maggiorato	n. comuni	obiettivo
fino a 5000	56	23.160	20.647	17	5.447	5.613	2.671	778.428
tra 5000 e 10.000	56	27.210	25.004	851	375.929	387.360	9	4.340
tra 10.000 e 20.000	44	41.251	37.976	497	429.974	443.049	2	2.419
tra 20.000 e 60.000	23	43.554	39.630	277	639.045	658.477	0	
tra 60.000 e 250.000	4	27.651	25.051	56	445.807	459.363	1	11.101
>250.000				6	346.699	357.241		
Totale complessivo	**183**	**162.825**	**148.307**	**1704**	**2.242.901**	**2.311.104**	**2.683**	**796.288**

c. obiettivi al netto degli spazi finanziari concessi per spesa in c/capitale del I semestre 2014 (valori assoluti in migliaia)

	comuni in sperimentazione				comuni salvaguardati				
fascia	n. comuni	ob ridotto	spazio finanziario	ob al netto degli spazi concessi	n. comuni	obiettivo 2014 a LV	obiettivo 2014 a normativa previgente + 15%	spazio finanziario	ob al netto degli spazi concessi
fino a 5000	62	9.116	1.663	7.454	56	23.160	20.647	3.605	17.042
tra 5000 e 10.000	85	20.190	3.668	16.522	56	27.210	25.004	4.426	20.577
tra 10.000 e 20.000	76	33.364	6.035	27.329	44	41.251	37.976	6.479	31.497
tra 20.000 e 60.000	68	74.420	13.504	60.915	23	43.554	39.630	7.016	32.615
tra 60.000 e 250.000	21	92.729	16.778	75.951	4	27.651	25.051	4.435	20.616
>250.000	5	178.168	31.696	146.472					0
Totale complessivo	**317**	**407.988**	**73.344**	**334.644**	**183**	**162.825**	**148.307**	**25.960**	**122.347**

	comuni penalizzati					comuni non salvaguardati e non penalizzati				totale comuni
fascia	n. comuni	obiettivo 2014 al 15,07%	obiettivo 2014 maggiorato	spazio finanziario	ob al netto degli spazi concessi	n. comuni	ob 2014 al 15,07% della s_corr media	spazio finanziario	ob al netto degli spazi concessi	ob al netto degli spazi concessi
fino a 5000	17	5.447	5.613	993	4.619	2.671	778.428	142.084	636.344	665.459
tra 5000 e 10.000	851	375.929	387.360	68.219	319.141	9	4.340	792	3.549	359.789
tra 10.000 e 20.000	497	429.974	443.049	78.279	364.770	2	2.419	446	1.973	425.569
tra 20.000 e 60.000	277	639.045	658.477	116.460	542.018	0			0	635.548
tra 60.000 e 250.000	56	445.807	459.363	81.051	378.313	1	11.101	2.025	9.076	483.956
>250.000	6	346.699	357.241	63.230	294.011				0	440.484
Totale complessivo	**1704**	**2.242.901**	**2.311.104**	**408.231**	**1.902.872**	**2.683**	**796.288**	**145.346**	**650.942**	**3.010.805**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF e decreti di attuazione L. 147/2013, art. 1, c. 532 e ss.

L'obiettivo complessivo così determinato, al netto degli enti in sperimentazione, risulta in aumento rispetto al 2013 di circa il 5 per cento. Mentre è scontato l'incremento molto significativo per i comuni sotto la soglia dei 5000 abitanti, a causa della normalizzazione della aliquota di correzione applicata e del loro recente ingresso nella regola del Patto, colpisce tuttavia che la maggiore onerosità del contributo si confermi in tutte le fasce demografiche (ad eccezione dei comuni di grandi dimensioni ma per la drastica riduzione registrata da un solo ente), ed in ogni ambito territoriale con l'unica eccezione della Campania (un incremento di oltre il 10 per cento si registra nel Lazio, in Abruzzo, in Basilicata ed in Sardegna).

Se la revisione delle regole del PSI per il prossimo biennio non risultano vantaggiose per il complesso dei comuni, la stima degli obiettivi individuali fa emergere che dietro a tale fenomeno si nascondono andamenti diversi.

Per quanto riguarda i comuni piccoli (non aderenti alla sperimentazione) quasi tutti presentano un obiettivo 2014 più stringente rispetto al 2013 e nel 77 per cento dei casi all'incremento dell'aliquota si accompagna un ampliamento della base di calcolo (in altri termini un aumento della spesa corrente nel triennio). Sono solo 619 (il 23 per cento) gli enti penalizzati esclusivamente dall'incremento del coefficiente di correzione, avendo invece ridotto il livello di spesa.

Più composito il quadro ove si guardi ai 1826 enti con più di 5000 abitanti. Sono 1030 (il 56 per cento) quelli che presentano un saldo obiettivo più oneroso del 2013. Per questi, nonostante la riduzione delle aliquote, il cambio della base di riferimento porta ad un innalzamento del contributo richiesto, direttamente conseguente a politiche espansive di spesa corrente mantenute dalle amministrazioni negli ultimi anni. Per 796 comuni invece (43,5 per cento) la revisione delle modalità di calcolo risulta premiante e per il 70 per cento di essi il vantaggio è legato giusto ad una diminuzione della media degli impegni correnti nel periodo 2009-2011 rispetto al triennio precedente. I restanti comuni che ottengono un obiettivo meno oneroso del 2013 riescono ad avvantaggiarsi delle modifiche normative pur in presenza di un andamento crescente di spesa corrente.

Ad una prima analisi quindi il meccanismo previsto sembra cogliere l'obiettivo di alleggerire l'intervento richiesto per gli enti che hanno proceduto ad una revisione della spesa corrente e, d'altra parte, di non allentare la presa su quegli enti che hanno mantenuto un profilo di crescita della spesa corrente, probabilmente scaricando sulla spesa in conto capitale (ovvero sulle leva fiscale) obiettivi crescenti di patto.

Ciò nonostante sarebbe semplicistico associare l'evidenziazione di saldi più vantaggiosi a comportamenti gestionali particolarmente virtuosi degli enti: non sono rari e non di poco rilievo, infatti, casi in cui obiettivi meno onerosi sono da ricondursi a drastici piani di risanamento che amministrazioni in situazioni finanziarie di elevata criticità sono state costrette ad avviare.

Nell'insieme di comuni osservato il confronto tra la media degli impegni riferiti al triennio 2007-2009 e quella del triennio successivo (2009-2011) fa registrare complessivamente un aumento del 3,5 per cento, uniformemente distribuito tra le diverse classi demografiche e più differenziato invece sotto il profilo territoriale (le regioni in cui è più marcato l'aumento sono Lombardia, Lazio, Abruzzo, Puglia e Sardegna). Tuttavia se distinguiamo i comuni con obiettivi 2014 inferiori a quelli del 2013, notiamo che essi registrano una flessione della spesa media tra i due trienni del 2,3 per cento, mentre nei comuni che non rispettano tale condizione la spesa media

aumenta nel secondo triennio di oltre il 6 per cento (incremento superiore al 10 per cento nel Lazio e superiore all'8 per cento nei comuni tra 20.000 e 60.000 abitanti).

L'osservazione poi degli interventi di spesa tra i quali sono stati ripartiti gli impegni nel periodo 2009-2011 (almeno per i comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti) evidenzia che in realtà gli aumenti si concentrano esclusivamente nelle voci relative agli oneri straordinari della gestione corrente e nelle prestazioni di servizio, interventi nei quali vengono contabilizzati, tra l'altro, i ripiani delle perdite delle società appartenenti agli enti locali ed i contratti di servizio con le stesse. Mentre una chiara tendenza al contenimento della spesa è presente negli altri interventi, tra cui in particolare l'acquisto di beni di consumo (-7,9 per cento) e i trasferimenti (-13,2 per cento). In particolare nei comuni capoluogo di provincia gli oneri straordinari della gestione corrente risentono di un significativo incremento nell'ambito dei servizi relativi alle funzioni generali (soprattutto ufficio tecnico e gestione economico-finanziaria) e nei servizi relativi a viabilità, illuminazione pubblica e trasporto locale; mentre le prestazioni di servizi fanno registrare un forte incremento nei servizi anagrafici, di polizia commerciale, trasporto pubblico, ed in maniera particolarmente importante nella gestione del servizio di smaltimento rifiuti.

La pressione per ridurre la stringenza dei vincoli sulle amministrazioni locali sembra avere prodotto una progressiva sterilizzazione dell'operare della regola fiscale, sostituita dalla crescente criticità riconducibile a difficoltà finanziarie e dalle incertezze normative sulla disponibilità di risorse degli enti.

Infatti più che il vincolo del Patto, sull'incapacità di trasmettere attraverso allentamenti degli obiettivi impulsi significativi alla spesa in conto capitale, sembra aver inciso la condizione di fragilità finanziaria degli enti o la riduzione della stessa capacità progettuale conseguente all'incertezza sulla disponibilità di risorse anche per i continui mutamenti nel sistema di finanziamento. Ne è un esempio l'inefficacia dimostrata nel 2013 dalla misura di accelerazione dei pagamenti in conto capitale via aumento degli spazi finanziari concessi agli enti.

Il rilievo delle incertezze sulla disponibilità di risorse e dei ritardi nella definizione dei bilanci di previsione, condizioni ed incertezze che sembrano ripetersi anche nel corrente esercizio, consigliano una attenta valutazione delle scelte da assumere e rafforzano l'utilità di interventi che incidano sulla rapidità e certezza degli esiti. Sono infatti le incertezze sulla disponibilità delle risorse, i tagli, le difficoltà di operare una effettiva programmazione dell'esercizio (in sintesi i vincoli finanziari) piuttosto che gli ostacoli attribuiti alla regola fiscale ad incidere sulla gestione

LE PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEI PATTI DI SOLIDARIETA' REGIONALI
(AGGIORNAMENTO 2013)

	PIEMONTE	LOMBARDIA	LIGURIA
Riferimenti normativi	DGR 8/4/2013 n. 4-5599 – attuazione Patto verticale incentivato contestuale in Piemonte, Lombardia e Veneto DGR 28/5/2013 n. 1-5830 PRV incentivato – I riparto DGR 25/6/2013 n. 13-5998 – PRVI - II riparto DGR 12/7/2013 n. 13-6065 – deroghe al PSI per gli enti beneficiari di fondi comunitari DGR 14/10/2013 n. 9-6492– PRV ordinario	LR 11/2011 e LR 7/2012 (modalità applicative Patto di stabilità territoriale) DGR 24/5/2013 n. 169 attuazione PSI territoriale per il 2013; DGR 16/6/2013 n. 295 integrazione PST 2013 DGR 11/10/2013 n. 799 introduzione nel patto territoriale di un plafond sperimentale	LR 24 dicembre 2010, n. 22 "Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Liguria – Patto di stabilità territoriale"; DGR n. 639 del 31/5/2013 (Patto regionale verticale incentivato) DGR 746 del 28/6/2013 (riparto Patto di stabilità verticale incentivato) DGR 752 del 28/6/2013 (sterilizzazione attraverso gli spazi del PRV dei pagamenti effettuati su programmi cofinanziati dai fondi strutturali POR-FERS 2007-2013)
Requisiti per l'accesso alle compensazioni	Regolare richiesta nei termini Pieno utilizzo degli spazi aggiuntivi ottenuti nel 2012	Disponibilità di cassa Effettiva liquidabilità delle spese Utilizzo degli spazi aggiuntivi ottenuti nel 2012	Regolare richiesta nei termini Utilizzo degli spazi aggiuntivi ottenuti nel 2012
Parametri e criteri per PATTO VERTICALE	Entità dei residui passivi del titolo II al 31/12/2012 al netto degli spazi finanziari concessi con il DL 35/2013 con tetto massimo di 5 mln e minimo di 5mila euro Esigenze di maggiori pagamenti in c/capitale a valere sul FESR, FSE e FEASR Esigenze di maggiori pagamenti in c/capitale relativi all'edilizia scolastica e all'adeguamento alla normativa antisismica Vincolo di una quota del riparto per i comuni fino a 5000 ab.	PROVINCE: 87,5% del plafond ripartito tra gli enti ammessi alla distribuzione in proporzione ai residui in c/capitale al 31/12/2012; il 10% assegnato alle province coinvolte dal terremoto e dall'Expo (plafond sperimentale); il 2,5% per incentivare il Patto orizzontale COMUNI: 75,5% del plafond assegnato a tutti i comuni richiedenti in proporzione all'ammontare complessivo dei residui passivi c/capitale; il 10% assegnato alle province coinvolte dal terremoto e dall'Expo (plafond sperimentale); il 12% è riservato a premiare i comuni in base al posizionamento di ciascuno di essi nella graduatoria dell'indice sintetico di virtuosità (DGR 2098/2011); il restante 2,5% va ad incentivare il patto orizzontale per i comuni che cedono spazi finanziari ed in proporzione agli stessi	Gli enti sono ripartiti in 4 fasce di merito: a) enti che hanno ceduto spazio nel 2012; a1) comuni fino a 5000 ab. Non soggetti al Patto 2012; b) enti che non hanno ceduto né ricevuto spazi nel 2013; c) restanti enti
Sistema regionale di penalizzazioni/ incentivi	Esclusione dalle future procedure di compensazione per gli enti beneficiari di risorse aggiuntive di tipo verticale non utilizzate pienamente	Esclusione dalle future procedure di compensazione per gli enti beneficiari di risorse aggiuntive di tipo verticale o/e orizzontale non utilizzate; in caso di utilizzo solo parziale, gli enti potranno ancora accedere al patto territoriale ma con delle penalizzazioni in ragione della quota non utilizzata; agli enti che hanno ceduto quote del proprio obiettivo potrà essere riconosciuta una quota premiale del plafond messo a disposizione dalla regione	

	VENETO	EMILIA ROMAGNA	TOSCANA
Riferimenti normativi	LR 10/2012 (Regionalizzazione Patto di stabilità interno) DGR 620 del 3/5/2013 (Patto regionale verticale incentivato) decreto n. 71 del 30/5/2013 (riparto del plafond Patto verticale incentivato)	LR 23 dicembre 2010, n. 12 "Patto di stabilità territoriale della regione Emilia Romagna"; DGR 327 del 25/3/2013 (definizione criteri e modalità applicazione PVI); DGR 432 del 15/4/2013 (attribuzione quote di PRV per compensare il peggioramento degli obiettivi degli enti che avevano acquisito quote di patto orizzontale 2012); DGR 809 del 17/6/2013 (attuazione PRV incentivato); DGR 867 del 24//6/2013 e DGR 1088 del 2/8/2013 (distribuzione spazi finanziari per comuni colpiti dal sisma); DGR 1351 del 23/9/2013 (proposta criteri per rimodulazione obiettivi 2013) DGR 1539 del 28/10/2013 (misure di compensazione orizzontale e verticale a favore delle autonomie – anno 2013)	LR 68/2011 "Patto di stabilità territoriale" DGR 251 del 15/4/2013 (attuazione Patto di stabilità verticale)
Requisiti per l'accesso alle compensazioni	Patto verticale: rispetto del Patto 2012; effettivo utilizzo di almeno il 95% delle quote assegnate nel 2012	Rispetto del Patto 2012 con un margine positivo non superiore al 20% dell'obiettivo; presentazione di tempestiva e regolare richiesta	Rispetto del Patto di stabilità nel triennio; utilizzo del plafond messo a disposizione dalla regione nell'esercizio precedente
Parametri e criteri per PATTO VERTICALE	Criteri di riparto: in proporzione all'ammontare di residui del titolo II della spesa. I comuni sono stati suddivisi in 3 fasce demografiche e ciascuna delle quali è assegnata una percentuale del plafond complessivo. Un quota del plafond viene riservata a sostenere le esigenze di cassa dei Comuni in difficoltà con la definizione di contenziosi giudiziari in atto	Una quota del PRV è assegnata per compensare il peggioramento dell'obiettivo di enti che nel 2012 avevano ottenuto spazi con il PRO Indicatore 1: rapporto tra differenza (se positiva) dei residui tit. II spesa rispetto a residui tit. IV entrata e sommatoria di tali differenze relative a tutti gli enti locali della regione; indicatore 2: rapporto tra debito pro-capite di ciascun ente e quello relativo alla sommatoria di tutti gli enti locali della regione; indicatore 3: interventi di investimento coerenti con la programmazione regionale quota pari al 5% della disponibilità ceduta dalla regione: da assegnare con priorità a sostegno di particolari situazioni emergenziali, interventi di edilizia scolastica, enti capofila nelle associazioni comunali, debiti fuori bilancio	Province: pagamenti per le opere strategiche di cui al programma regionale di investimenti sulla viabilità Comuni: in proporzione allo stock di residui passivi in c/capitale ed una parte da destinare al finanziamento di opere di ripristino da realizzarsi a seguito degli eventi alluvionali del 2012 La regione può anche considerare altri criteri come il sostegno alla fusione di comuni, agli investimenti strategici per il territorio, ed il trasferimento di funzioni
Sistema regionale di penalizzazioni/ incentivi	L'utilizzo del plafond concesso inferiore al 100% determina l'esclusione dalla procedura di compensazione verticale per l'anno successivo	Gli enti locali beneficiari di spazi aggiuntivi che registrino a fine anno un saldo migliore di oltre il 20% dell'obiettivo programmatico, saranno esclusi dalle procedure di compensazione nell'anno successivo. La regione incentiva le cessione di spazi nel Patto orizzontale garantendo il recupero totale della quota nell'anno successivo mediante il proprio intervento verticale.	Agli enti locali che cedono spazi finanziari al sistema territoriale regionale può essere riconosciuto un maggiore punteggio nei bandi regionali per la concessione di finanziamenti specifici e viene attribuita una quota maggiore di tributi regionali Applicate sanzioni per gli enti che non utilizzino almeno il 90% degli spazi ottenuti per lo smaltimento dei residui passivi, percentuale che si eleva al 100% per gli spazi ottenuti in relazione alle opere di ripristino e alle opere strategiche

	UMBRIA	MARCHE	LAZIO
Riferimenti normativi	DGR n. 558 del 3/6/2013 e DGR n. 641 del 19/6/2013 (applicazione Patto verticale incentivato) DGR n. 1100 del 7/10/2013, DGR n. 1170 del 21/10/2013, DGR n. 1188 del 28/10/2013 e DGR n. 1215 del 28/10/2013 (applicazione Patto verticale ordinario)	DGR 983 del 28/6/2013 (Patto regionale verticale incentivato)	LR 2/2013 (legge finanziaria regionale per il 2013) DGR 158/2013 (Patto di stabilità regionalizzato per il 2013) Deliberazione del 16/5/2013, del CAL Lazio (Articolato PdS regionalizzato 2013)
Requisiti per l'accesso alle compensazioni	Rispetto del Patto 2012, presentazione di regolare richiesta	Non aver aderito a forme di compensazione orizzontale come enti cedenti e non aver espresso la volontà a non partecipare alle forme di compensazione verticale	Rispetto degli obiettivi del Patto 2012 con un differenziale positivo non superiore al limite massimo fissato per fascia demografica
Parametri e criteri per PATTO VERTICALE	Ponderazione della richiesta in funzione della percentuale di utilizzo degli spazi ottenuti nell'anno precedente con il Patto verticale, rapporto tra la differenza tra residui attivi e residui passivi in c/capitale e la sommatoria delle differenze positive calcolate per l'insieme degli enti che hanno richiesto spazi; il 10% del plafond può essere ripartito tra gli enti per particolari esigenze emergenziali o per il sostegno di interventi di investimenti ritenuti strategici per il territorio (in particolare il plafond discrezionale è stato attribuito ad un ente capofila e agli enti colpiti da eventi calamitosi)	PROVINCE 90% in funzione dei residui passivi in c/capitale aumentati dell'avanzo vincolato per spese in c/capitale; il 10%: dell'ammontare è ripartito in funzione del reciproco dell'indebitamento pro-capite di ciascuna provincia; COMUNI 90% del plafond funzione dei residui passivi in c/capitale aumentati dell'avanzo vincolato per spese in c/capitale e diminuiti degli oneri di urbanizzazione; 10% in funzione del rapporto del reciproco del debito pro-capite di ciascun comune e la sommatoria dei reciproci del debito pro-capite di tutti i comuni ammessi alla compensazione verticale; incentivati i comuni che nel 2013 hanno deliberato la fusione ed i comuni che non hanno debito residuo dell'anno 2012	Ripartizione in misura proporzionale ai residui passivi per trasferimenti in conto capitale iscritti nel bilancio regionale
Sistema regionale di penalizzazioni/ incentivi	Esclusione dagli incentivi in caso di mancato rispetto		Esclusione dalle compensazioni per il 2014 degli enti locali che abbiano utilizzato una quota inferiore al 50% del plafond assegnato ed assegnazione nel 2014 di una quota pari alla percentuale effettiva di utilizzo per i comuni che abbiano usufruito di una percentuale compresa tra il 50 e l'80 per cento

	ABRUZZO	CALABRIA
Riferimenti normativi	DGR 391/2013 attuazione Patto verticale incentivato DGR 450/2013 revoca Patto verticale precedente Dgr 488/2013 nuova assegnazione spazi mediante Patto verticale incentivato DGR 785/2013 attuazione Patto verticale ordinario Deliberazione CAL n. 16/2013 patto di stabilità regionalizzato	DGR n. 133 del 22/4/2013 attuazione Patto di stabilità verticale incentivato Decreto dirig. N. 856 del 26/6/2013, decreto dirig. N. 893 del 10/70/2013 ripartizione spazi del Patto verticale incentivato
Requisiti per l'accesso alle compensazioni verticali/orizzontali	Rispetto del Patto 2012 Tempestività e correttezza formale delle domande	Rispetto del Patto 2012 Tempestività e correttezza formale delle domande
Parametri per la ripartizione delle disponibilità offerte dalla regione (PATTO VERTICALE)	Parametro aggiuntivo e di precedenza: vengono privilegiati gli ee.ll. che non hanno ottenuto spazi attraverso il Patto verticale incentivato e la ripartizione avviene in base a diversi criteri: riserva del 10% agli enti che hanno assorbito personale delle comunità montane; il 90% in base all'ammontare di residui passivi di parte capitale, a spese per rimborso prestiti, a spese per progetti cofinanziati dalla regione e dall'UE	Ripartizione effettuata in proporzione alla richiesta e al proprio stock di residui passivi di parte capitale. Gli spazi vengono ceduti per favorire i pagamenti relativi ad interventi finanziati con risorse del Fondo sviluppo e coesione e dei fondi strutturali

	SICILIA	SARDEGNA
Riferimenti normativi	Accordo Regione Siciliana- URPS/ANCI 29/5/2013 (attuazione Patto regionale verticale incentivato) LR n. 9 del 15/5/2013 (legge di stabilità regionale per il 2013) DGR n. 448 del 30/11/2012 (intesa per il PSI 2013)	DGR 37/1 del 6/9/2012 (Patto di stabilità regionale verticale incentivato) DGR 40/31 del 11/10/2012 (Spazi aggiuntivi Patto regionale verticale)
Requisiti per l'accesso alle compensazioni verticali/orizzontali		
Parametri per la ripartizione delle disponibilità offerte dalla regione (PATTO VERTICALE)	PROVINCE: sulla base della media degli importi ottenuti ripartendo il plafond degli spazi finanziari disponibili sull'obiettivo di ciascun ente e sull'ammontare complessivo dei residui passivi in c/capitale al 31/12/12 COMUNI: azzeramento dell'obiettivo per i comuni fino a 5000 ab. e abbattimento del 30% dello stesso per i restanti comuni	Per il Patto verticale ordinario sono stati considerati con priorità gli spazi richiesti dalle Province (escluse dal Patto incentivato) e le richieste degli enti non soddisfatte completamente dal Patto incentivato o relative al pagamento di spesa c/capitale di competenza.
Sistema regionale di penalizzazioni/incentivi	Penalizzazioni sugli obiettivi 2014 per gli enti che a consuntivo registrano una differenza positiva tra risultato e obiettivo superiore al 10% dello spazio finanziario concesso dalla regione	

LA SANITÀ: I RISULTATI DI UN PERCORSO CONSOLIDATO

1. Anche il 2013 ha confermato i progressi, già evidenziati negli ultimi esercizi, nel contenimento dei costi per l'assistenza sanitaria. La spesa complessiva ha continuato a ridursi, pur se a ritmi inferiori allo scorso biennio. La spesa è stata di circa 2 miliardi inferiore alle attese, confermando la sua stabilizzazione in termini di prodotto al 7 per cento.

Il processo di riassorbimento dei disavanzi nelle regioni in squilibrio strutturale prosegue, pur presentando quest'anno alcune incertezze. Non in tutte le Regioni i risultati economici mantengono il trend positivo degli scorsi anni, si segnalano ancora insufficienze nella qualità dei servizi resi, nella appropriatezza e nella organizzazione delle strutture che sono alla base delle difficoltà economiche esplose negli squilibri strutturali.

La rete di valutazione, che consente il monitoraggio delle gestione e l'applicazione di regole contabili omogenee e confrontabili, ha continuato a svolgere un ruolo prezioso a garanzia di un aggiustamento che sia realmente strutturale. Continuano a presentarsi, tuttavia, provvedimenti regionali assunti in contrasto con le finalità e gli obiettivi dei Piani di rientro, di cui i tavoli tecnici devono richiedere il ritiro; si ripropongono casi di conflitti tra Commissario (e le sue strutture tecniche) e sub-commissari, che appaiono privi, in alcuni casi, di un potere effettivo di intervento. Inoltre, nonostante i passi avanti compiuti permangono lacune nella identificazione dei fabbisogni finanziari e nel corretto operare dei flussi da regioni e aziende sanitarie.

Si sta rivelando più difficile riassorbire in maniera duratura gli squilibri e più complesso risulta l'utilizzo degli strumenti di correzione dei disavanzi. Con maggior frequenza si propone la difficoltà di conciliare le necessità proprie del settore (assistito da garanzie costituzionali, i LEA) e quelle delle altre funzioni regionali, sempre (e forse da troppo tempo) in sofferenza finanziaria. Anche sotto questo profilo, l'esercizio ha messo in evidenza, ancora una volta, l'importanza di un sistema di monitoraggio quale quello alla base della gestione della sanità. La definizione di regole contabili e l'esercizio dei conseguenti controlli hanno consentito di prevedere uno stretto sistema di garanzie a tutela dell'aggiustamento creando una "cortina di protezione" sulla destinazione dei fondi.

Le misure introdotte dai provvedimenti che hanno avviato a soluzione il riassorbimento dei ritardi di pagamento della PA dovrebbero impedire il ripetersi in futuro dei fenomeni di ritardo nel fluire delle somme destinate al sistema sanitario e naturalmente, di quelli che si configurano come vere e proprie distrazioni di risorse per altre esigenze e finalità.

Non privo di aspetti problematici, non solo da questo punto di vista, è il provvedimento che consente di destinare ad altre finalità gli sforzi fiscali attivati per gestire il processo di rientro degli squilibri sanitari. Una disposizione che spezza il collegamento tra un prelievo e la sua destinazione specifica, fondamento del "contratto" sottoscritto con i contribuenti al momento della sottoscrizione dei Piani di rientro. La destinazione ad altre finalità o come in alcuni casi il loro utilizzo per coprire oneri connessi alle anticipazioni necessarie per dare liquidità al sistema regionale, introduce elementi di opacità nel sistema, specie se tali importi sono dovuti a squilibri esistenti in altri settori.

Infine, il settore sanitario si trova oggi di fronte a scelte ancora impegnative anche dal punto di vista finanziario: interessato da un lato da ulteriori pressioni per una riduzione ulteriore di risorse, dall'altro da necessità legate al progresso tecnico e all'accesso a nuovi e costosi strumenti di cura e da un altro lato ancora, da difficoltà di mantenere elevati prelievi fiscali locali.

La scelta di non intaccare, almeno nel breve periodo, le risorse destinate alla sanità, ma di trovare all'interno del settore le risorse per affrontare i nuovi bisogni e le somme da destinare al finanziamento degli investimenti non riduce l'impegno che si presenta per gli esercizi a venire.

A queste necessità se ne vanno aggiungendo ulteriori. Come quella di creare condizioni competitive in tema di salute con gli altri paesi UE, derivante dall'applicazione della Direttiva Europea 2011/24 UE; di garantire adeguati standard di qualità e sicurezza delle cure ai cittadini italiani ed europei e di adeguare i nuovi livelli essenziali di assistenza; di rilanciare e rafforzare l'assistenza territoriale a causa della prevalenza di patologie croniche – degenerative dovute all'invecchiamento della popolazione; di superare le criticità sempre più rilevanti ed emergenti su buona parte del territorio nazionale derivanti dall'inquinamento ambientale con inevitabili ricadute sulla salute dei cittadini e, quindi, sulla spesa sanitaria.

Tutti aspetti su cui il nuovo Patto della salute sarà chiamato a dare risposte effettive. L'importanza e l'urgenza di accelerare gli interventi di riadeguamento delle strutture e di miglioramento dell'appropriatezza delle prestazioni rese ai cittadini richiede, poi, la revisione dei meccanismi che governano il funzionamento del settore e il potenziamento degli strumenti a disposizione delle amministrazioni territoriali per una gestione delle prestazioni. Non può essere più, tuttavia, un alibi per un allungamento senza limiti del riassorbimento degli squilibri.

LA SPESA SANITARIA NEL 2013

2. Nel 2013 le uscite complessive per assistenza sanitaria, in termini di contabilità nazionale, si sono attestate a 109,3 miliardi in seppur lieve flessione rispetto al 2012. Anche quest'anno il dato a consuntivo si è mantenuto ben al di sotto del dato previsto nel DEF di aprile 2013 (111,1 miliardi) e invariato nel quadro di preconsuntivo contenuto nella Nota di aggiornamento al DEF. Per il terzo anno consecutivo la spesa presenta una riduzione in termini nominali (-0,3 per cento contro il -1,3 per cento dello scorso anno secondo gli importi rivisti anche in relazione all'esercizio 2012), mentre rimane sostanzialmente invariata in termini di prodotto.

Un risultato da non sottovalutare anche considerando che, dei 7 miliardi di minori spese nel conto della PA rispetto al preconsuntivo di ottobre, circa due sono da ricondurre al settore sanitario, settore che assorbe poco più del 15 per cento della spesa al netto interessi. Un contributo importante per il mantenimento degli obiettivi di indebitamento netto delle PA entro il 3 per cento. Una flessione ottenuta inoltre in un anno di ripresa della spesa corrente primaria aumentata di 3,6 miliardi.

Nel 2013 l'importo relativo alle prestazioni da produttori non market (assistenza ospedaliera e altri servizi sanitari offerti direttamente dagli operatori pubblici) ha continuato a ridursi (dello 0,3 per cento).
La spesa per il personale dipendente è ulteriormente diminuita dell'1,2 per cento mentre i consumi intermedi rimangono sostanzialmente stabili (+0,2 per cento). Una dinamica che riflette anche nel 2013 la scelta delle regioni di ricorrere alla distribuzione diretta dei farmaci ai fini di un controllo complessivo della spesa.
Su l'evoluzione degli oneri per personale incide il blocco del turnover nelle regioni in piano di rientro e le politiche di contenimento delle assunzioni per le regioni non in piano. Incidono inoltre favorevolmente gli effetti di contenimento della spesa conseguenti all'obbligo per le regioni di garantire con appositi accantonamenti la copertura integrale degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali. Ciò ha comportato una maggiore congruità nella valutazione dei relativi costi e una riduzione delle sopravvenienze passive di rilevante entità negli esercizi finanziari successivi a quello della sottoscrizione del contratto.
Per quanto attiene la spesa per consumi intermedi la dinamica dell'anno dovrebbe scontare le misure di contenimento adottate negli ultimi esercizi, che comportano:
- una riduzione del 10 per cento dei corrispettivi per l'acquisto di beni e servizi e dei corrispondenti volumi di acquisto per tutta la durata residua dei contratti in essere, con la possibilità per le regioni di adottare misure alternative di contenimento della spesa, nel rispetto degli obiettivi programmati e dell'equilibrio finanziario, nonché l'obbligo per le aziende sanitarie di rinegoziare i contratti (ed eventualmente recedere) qualora i prezzi unitari siano superiori del 20 per cento rispetto ai prezzi di riferimento ;
- la fissazione di un tetto alla spesa per dispositivi medici, pari al 4,8 per cento del livello di finanziamento del SSN cui concorre in via ordinaria lo Stato (4,4 per cento dal 2014) ;
- la rideterminazione del tetto sulla spesa farmaceutica ospedaliera dal 2,4 al 3,5 per cento, con fissazione al 50 per cento della quota di ripiano dello sfondamento del tetto a carico delle aziende farmaceutiche, mentre il restante 50 per cento del disavanzo resta a carico delle regioni nelle quali è superato il tetto di spesa, in proporzione dei rispettivi disavanzi.
Per quanto riguarda la spesa dei produttori market, al risultato complessivo (una spesa sostanzialmente stazionaria rispetto all'esercizio precedente) contribuisce, in primo luogo la riduzione della farmaceutica (-3 per cento), sulla quale influiscono l'aumento della compartecipazione a carico dei cittadini(+2 per cento rispetto al 2012), sia nelle regioni in piano di rientro che nelle restanti realtà territoriali , la riduzione del prezzo medio dei farmaci (-5 per cento), il potenziamento del monitoraggio delle prescrizioni attraverso il sistema Tessera sanitaria, nonché le misure di contenimento varate negli anni precedenti.
Tra queste vi é la rideterminazione del tetto della spesa farmaceutica territoriale (voce in cui confluisce la spesa farmaceutica convenzionale) dal 13,1 per cento del finanziamento cui concorre lo Stato del 2012 all'11,35 per cento dal 2013 e la modifica del meccanismo di ripiano dell'eventuale sforamento della spesa .
In riduzione la spesa per l'assistenza medico-generica (-0,7 per cento) a fronte di un aumento della spesa per altre prestazioni (che comprendono la specialistica, l'ospedaliera convenzionata, la riabilitativa ed altra assistenza) (+1,4 per cento).
Ciò nonostante la prevista riduzione in misura percentuale fissa (1 per cento rispetto al valore registrato a consuntivo nel 2011) degli importi e dei volumi degli acquisti da erogatori privati prevista dal DL 95/2012 e, più in generale, la migliore regolazione, anche nelle regioni in disavanzo, dell'accreditamento degli operatori privati con l'assegnazione di tetti di spesa e l'attribuzione di budget, e la tendenza a trasferire gli oneri di carattere socio-sanitario al di fuori della sanità. Per quanto riguarda la specialistica, un effetto di contenimento della spesa è anche dovuto alla reintroduzione dei ticket. Le altre componenti di spesa evidenziano, infine, una riduzione dell'1,1 per cento.

TAVOLA 1

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA

(in milioni di euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Def aprile 2013									
valore assoluto	110.474	112.526	111.094	109.611	109.254	111.474	113.703	116.149	118.680
Spesa primaria complessiva	727.573	721.731	716.069	714.399	716.897	726.622	735.747	743.314	752.969
Pil	1.519.695	1.551.886	1.579.946	1.566.912	1.560.024	1.587.053	1.626.750	1.676.571	1.731.027
variazione	1,45	1,86	-1,27	-1,33	-0,33	2,03	2,00	2,15	2,18
peso sulla spesa complessiva	15,18	15,59	15,51	15,34	15,24	15,34	15,45	15,63	15,76
in percentuale del Pil	7,27	7,25	7,03	7,00	7,00	7,02	6,99	6,93	6,86
Nota Def sett. 2013	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
valore assoluto	110.474	112.526	111.593	110.842	111.108	113.029	115.424	117.616	119.789
Spesa primaria complessiva	727.573	721.731	717.729	714.365	723.670	726.023	739.479	748.599	761.571
Pil	1.519.695	1.551.886	1.578.497	1.565.916	1.557.307	1.602.937	1.660.701	1.718.365	1.779.568
variazione	1,45	1,86	-0,83	-0,67	0,24	1,73	2,12	1,90	1,85
peso sulla spesa complessiva	15,18	15,59	15,55	15,52	15,35	15,57	15,61	15,71	15,73
in percentuale del Pil	7,27	7,25	7,07	7,08	7,13	7,05	6,95	6,84	6,73
Def aprile 2013	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
valore assoluto	110.474	112.526	111.593	110.842	111.108	113.029	115.424	117.616	119.789
Spesa primaria complessiva	727.573	721.731	717.729	714.365	726.674	724.753	739.218	748.336	761.115
Pil	1.519.695	1.551.886	1.578.497	1.565.916	1.573.233	1.624.012	1.677.735	1.731.311	1.785.918
variazione	1,45	1,86	-0,83	-0,67	0,24	1,73	2,12	1,90	1,85
peso sulla spesa complessiva	15,18	15,59	15,55	15,52	15,29	15,60	15,61	15,72	15,74
in percentuale del Pil	7,27	7,25	7,07	7,08	7,06	6,96	6,88	6,79	6,71
Nota Agg DEF ottobre 2012	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**		
valore assoluto	110.474	112.742	112.039	113.597	112.327	112.421	115.397		
Spesa primaria complessiva	727.573	724.199	719.746	719.593	720.748	726.766	739.371		
Pil	1.519.695	1.553.166	1.579.659	1.564.378	1.582.375	1.629.056	1.680.441		
variazione	1,45	2,05	-0,62	1,39	-1,12	0,08	2,65		
peso sulla spesa complessiva	15,18	15,57	15,57	15,79	15,58	15,47	15,61		
in percentuale del Pil	7,27	7,26	7,09	7,26	7,10	6,90	6,87		
Def aprile 2012	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**		
valore assoluto	110.474	112.742	112.039	114.497	114.727	115.421	118.497		
Spesa primaria complessiva	727.573	724.199	720.544	724.812	725.724	735.050	748.169		
Pil	1.519.695	1.553.166	1.580.220	1.588.662	1.626.858	1.672.782	1.725.526		
variazione	1,45	2,05	-0,62	2,19	0,20	0,60	2,67		
peso sulla spesa complessiva	15,18	15,57	15,55	15,80	15,81	15,70	15,84		
in percentuale del Pil	7,27	7,26	7,09	7,21	7,05	6,90	6,87		
Relazione al parlamento dicembre 2011	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**			
valore assoluto	110.435	113.457	114.941	117.491	119.602	121.412			
Spesa primaria complessiva	727.676	723.315	721.823	721.732	727.855	743.109			
Pil	1.526.790	1.556.029	1.586.361	1.612.279	1.648.533	1.693.748			
variazione	1,81	2,74	1,31	2,22	1,80	1,51			
peso sulla spesa complessiva	15,18	15,69	15,92	16,28	16,43	16,34			
in percentuale del Pil	7,23	7,29	7,25	7,29	7,26	7,17			
Def aprile 2011	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**			
valore assoluto	110.435	113.457	114.836	117.391	122.102	126.512			
Spesa primaria complessiva	727.071	723.361	725.798	729.019	745.212	763.184			
Pil	1.519.702	1.548.816	1.593.314	1.642.432	1.696.995	1.755.013			
variazione	1,80	2,74	1,22	2,22	4,01	3,61			
peso sulla spesa complessiva	15,19	15,68	15,82	16,10	16,38	16,58			
in percentuale del Pil	7,27	7,33	7,21	7,15	7,20	7,21			
Dpef luglio 2008 (LV)	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**				
valore assoluto	111.592	116.007	120.656	125.156	129.916				
Spesa primaria complessiva	720.224	737.231	758.095	778.388	798.985				
Pil	1.637.199	1.689.202	1.742.139	1.799.075	1.858.870				
variazione	0,87	3,96	4,01	3,73	3,80				
peso sulla spesa complessiva	15,49	15,74	15,92	16,08	16,26				
in percentuale del Pil	6,82	6,87	6,93	6,96	6,99				

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat.

TAVOLA 2

IL CONTO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ

	2010	2011	2012	2013	11/10	12/11	13/12
	milioni di euro						
Prestazioni sociali in natura	104.711	103.135	101.590	101.269	-1,5	-1,5	-0,3
Beni e servizi prodotti da produttori market	41.316	40.206	39.230	39.246	-2,7	-2,4	0,0
- Farmaci	10.913	9.862	8.905	8.637	-9,6	-9,7	-3,0
- Assistenza medico-generica	6.984	6.724	6.714	6.669	-3,7	-0,1	-0,7
- Assistenza medico-specialistica	4.542	4.687	4.778	4.751	3,2	1,9	-0,6
- Assistenza osped. in case di cura private	9.449	9.373	9.127	9.146	-0,8	-2,6	0,2
- Assistenza protesica e balneotermale	3.940	4.093	3.970	3.979	3,9	-3,0	0,2
- Altra assistenza	5.488	5.467	5.736	6.064	-0,4	4,9	5,7
Servizi prodotti da produttori non market:	63.395	62.929	62.360	62.023	-0,7	-0,9	-0,5
- Assistenza ospedaliera	49.602	49.269	48.929	48.642	-0,7	-0,7	-0,6
- Altri servizi sanitari	13.793	13.660	13.431	13.381	-1,0	-1,7	-0,4
Contribuzioni diverse, servizi amministrativi e altre uscite	7.815	7.959	8.021	7.985	1,8	0,8	-0,4
Uscite totali	112.526	111.094	109.611	109.254	-1,3	-1,3	-0,3
servizi prodotti da produttori non market:	*63.395*	*62.929*	*62.360*	*62.023*	-0,7	-0,9	-0,5
di cui							
Redditi da lavoro dipendente	*35.449*	*34.185*	*33.673*	*33.280*	-3,6	-1,5	-1,2
Consumi intermedi	*25.220*	*26.127*	*26.375*	*26.440*	3,6	0,9	0,2
Ammortamenti	*2.276*	*2.357*	*2.372*	*2.377*	3,6	0,6	0,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat.

Un risultato di particolare rilievo che ha consentito di rivedere le previsioni della spesa sanitaria nel prossimo quinquennio (si veda il riquadro «*La spesa sanitaria nel quadro di previsione del DEF 2014*»). La revisione incorpora anche la variazione delle stime relative agli anni precedenti, riviste in riduzione per circa 500 milioni nel 2011 e 1,2 miliardi nel 2012.

LA SPESA SANITARIA NEL QUADRO DI PREVISIONE DEL DEF 2014

Il DEF ha di recente aggiornato le previsioni per la spesa sanitaria per il periodo 2014-2017 estendendole al 2018. Per il 2014 le previsioni sono elaborate sulla base del quadro macroeconomico e dei dati Istat concernenti il conto consolidato della Sanità 2011-2013 (i dati sono aggiornati al IV trimestre 2013 e sono operate rettifiche sul 2011 e rivisti i dati di consuntivo 2012).
La spesa prevista è pari a 111.474 milioni (+2 per cento rispetto al precedente esercizio). Essa è rivista in riduzione di oltre 1,6 miliardi rispetto alle stime contenute nella Nota illustrativa della legge di stabilità 2014 e sconta l'effetto di trascinamento della revisione degli esercizi precedenti.
All'interno della spesa dei produttori non market, *il complesso dei redditi da lavoro dipendente è previsto in crescita del solo 0,1 per cento. Tale variazione sconta i dati sul*

costo del personale rilevati al IV trimestre del 2013 e il limite al riconoscimento di incrementi retributivi stabilito dalla legislazione vigente[1].

Per i consumi intermedi, sono invece previsti aumenti del 3,8 per cento rispetto al 2013. Su tale andamento incidono in riduzione le misure di contenimento della spesa disposte con l'articolo 17 del DL 98/2011, con l'articolo 15 del DL 95/2012, e l'articolo 1, comma 131, della legge 228/2012 (Legge stabilità 2013). Produce un aumento, invece, l'incremento dell'aliquota IVA al 22 per cento.

La spesa dei produttori market aumenta complessivamente del 2 per cento. All'interno di tale aggregato la farmaceutica è attesa aumentare dell'1,5 per cento a ragione delle modifiche al regime di tale spesa disposto dalle misure prima ricordate e dell'abbassamento del tetto stabilito per la farmaceutica territoriale all'11,35 per cento. La medicina di base presenta un aumento dello 0,1 per cento risentendo degli effetti dei limiti agli incrementi retributivi al personale convenzionato con il SSN.

Le altre prestazioni in convenzione presentano una variazione positiva del 3,4 per cento. Tale stima sconta, da un lato, gli effetti delle misure di contenimento della spesa ed, in particolare, della riduzione del 2 per cento rispetto al valore 2011 degli importi e dei volumi degli acquisti da erogatori privati[2]*; dall'altro, gli effetti della non applicabilità - a seguito della sentenza n. 187/2012 della Corte costituzionale - di quanto disposto dall'articolo 17, comma 1, lett. d, del DL 98/2011 che prevedeva , attraverso un regolamento ai sensi della legge 400/1988, l'introduzione di misure di compartecipazione alla spesa per un importo pari a 2 miliardi a decorrere dal 2014 (i ticket sono portati in riduzione del livello di spesa). Sono infine inclusi i maggiori costi (pari a 82 milioni per l'anno in corso) connessi al finanziamento a carico dello Stato delle attività dei Policlinici universitari e degli ospedali non statali*[3].

Le altre componenti di spesa (pari a 5 miliardi nel 2014) sono previste in aumento del 6,7 per cento.

Nel periodo 2015-2018, la spesa sanitaria cresce ad un ritmo del 2,1 per cento medio annuo, inferiore alla variazione attesa del Pil nominale (+3 per cento annuo): l'incidenza della spesa sul prodotto si riduce pertanto lievemente, passando dal 7 per cento del 2014 al 6,8 per cento del 2018. Aumenta invece di 0,5 punti l'incidenza sulla spesa corrente al netto degli interessi per la quale si prevede una variazione più contenuta.

Le previsioni scontano il quadro macroeconomico previsto per il periodo di riferimento, un profilo di spesa per le diverse componenti coerente con la dinamica registrata negli ultimi anni, l'efficacia delle misure di contenimento della spesa adottate[4]*. Sono inoltre inclusi i maggiori costi pari a 35 milioni annui relativi al finanziamento dei Policlinici universitari non statali.*

---

[1] Per il tetto al trattamento economico, v. articolo 9, comma 1, del DL 78/2010 e art. 16, comma 1, del DL 98/2011; per il tetto alla spesa del personale, v. articolo 2, commi 71-72, della legge 191/2009, articolo 17, comma 3, del DL 98/2011 e articolo 15, comma 21, del DL 95/2012.

[2] Articolo 15, comma 14, del DL 95/2012.

[3] Art. 1, commi 221, 377 e 378, della legge 147/2013 (legge di stabilità 2014).

[4] DL 78/2010, DL 98/2011, DL 95/2012, legge 228/2012 (legge di stabilità 2013) e legge 147/2013 (legge di stabilità 2014) . In particolare:

- la spesa per il personale dipendente e convenzionato sconta il limite al riconoscimento di incrementi retributivi fino al 31 dicembre 2014 e il riconoscimento nel 2018 dell'indennità di vacanza contrattuale per il triennio 2018-2020 (articolo 1, commi 452 e 454, della legge di stabilità 2014);
- la conferma in via permanente della norma che prevede la ridefinizione automatica dei fondi per la contrattazione integrativa del personale dipendente in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (art 1, comma 456, della legge di stabilità per il 2014);
- la spesa per consumi intermedi sconta la riduzione del 10 per cento degli importi dei contratti per acquisti di beni e servizi, la rideterminazione del tetto per i dispositivi medici al 4,4 per cento e il tetto al 3,5 per cento della farmaceutica ospedaliera;
- la farmaceutica convenzionata sconta le misure dello sconto a carico dei farmacisti e il rispetto del tetto sulla spesa territoriale pari all'11,35 per cento;
- la spesa per prestazioni convenzionate con operatori privati sconta la riduzione del 2 per cento rispetto al valore 2011 degli importi e dei volumi acquistati e il tetto alla remunerazione delle funzioni svolte.

I RISULTATI DEL SETTORE NEI PRECONSUNTIVI DELLE AZIENDE SANITARIE

3. Il miglioramento dei conti del settore trova ulteriore conferma dal lato del risultato economico complessivo che emerge dai 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. 118/2011 (si veda l'appendice *«I costi standard e l'armonizzazione contabile: due passaggi interconnessi»*). Dal 2013 nel calcolo del risultato complessivo si tiene conto anche della mobilità internazionale.

Nel 2013 il risultati di esercizio (prima delle correzioni apportate in sede di verifica riguardo a le aziende in utile, differenze e rischi) presentano un netto miglioramento rispetto al precedente esercizio: le perdite si riducono del 14,4 per cento; ciò come effetto combinato di minori costi (in flessione dell'1,2 per cento) e minori ricavi (-0,9 per cento). Sono soprattutto le regioni in Piano di rientro a registrare il miglioramento più netto (-21 per cento). Un progresso che contrassegna tutte le aree del Paese e che si fa più forte nelle regioni a statuto ordinario del Mezzogiorno.

Il risultato muta ove si guardi ai dati di esercizio presi in considerazione dai Tavoli. Le perdite prima delle coperture (considerando le aziende in avanzo e le correzioni e i rischi) crescono a circa 1,9 miliardi di euro, in riduzione rispetto al 2012 dell'8,7 per cento.

Ma, soprattutto, il buon andamento non è riconducibile ad entrambe le tipologie di enti: le regioni in Piano di rientro registrano nel complesso una seppur lieve aumento delle perdite (+1 per cento) rispetto ai risultati del 2012; quelle non in Piano vedono ridursi il disavanzo (prima delle coperture) del 17 per cento. Diversamente a quanto rilevato nel 2012, le regioni in Piano presentano coperture eccedenti non dissimili a quelle non in Piano, con un ridimensionamento complessivo a 121 milioni.

I risultati dal lato dei costi

4. I costi del personale (delle aziende sanitarie, delle aziende ospedaliere, aziende Ospedaliere Universitarie, degli IRCCS pubblici, appartenente ai ruoli sanitario, professionale, amministrativo e tecnico, nonché al costo relativo alla corresponsione dell'indennità per il personale universitario, cd. "Indennità De Maria") nel 2013 sono risultati pari a 35,2 miliardi di euro, in riduzione dell'1,2 per cento rispetto al 2012. Viene confermato l'andamento decrescente registrato negli ultimi anni. 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%) disposta per il periodo 2010-2012, in attuazione del patto per la Salute 2010-2012 e poi prorogata al triennio 2013-2015 dal DL 98/2011 e dal DL 95/2012; il blocco dei rinnovi contrattuali, il limite alla crescita dei trattamenti economici per gli anni 2011-2013 (esteso al 2015 dal DL 95/2012), pari al trattamento spettante nell'anno 2010, introdotto dal DL 78/2010; la revisione delle dotazioni organiche, 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 (articolo 17 del DL 98/2011).

TAVOLA 3

I RISULTATI DI ESERCIZIO ANNO 2012 E 2013
(per regioni in piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni di euro)

	TOTALE RICAVI al netto delle coperture e degli ulteriori trasf delle regioni e prov autonome	TOTALE COSTI CON VOCI ECONOM. E SALDO INTRAMOENIA	SALDO MOBILITA' EXTRA	SALDO MOBILITA' INTERNAZIONALE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO	Aziende in utile	altre differenze	Ulteriori iscrizioni / rischi valutati dal "Tavolo"	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO con rischi prima delle coperture
2013									
Regioni in piano	51.393,9	-50.848,0	-1.177,6	-78,9	-710,7	60,2	0,1	-191,6	-962,5
Regioni non in piano	59.014,4	-60.863,4	940,3	-12,1	-920,8	41,1	94,3	-25,4	-893,0
Totale	110.408,2	-111.711,4	-237,3	-91,1	-1.631,6	101,4	94,4	-217,0	-1.855,6
Rso	93.986,7	-94.632,1	10,2	-73,2	-708,5	76,7	28,4	-119,2	-876,0
Rso Nord	47.123,0	-48.102,8	903,2	-17,5	-94,0	19,8	25,2	-25,4	-114,1
Rso Centro	21.967,5	-22.408,7	-91,5	-12,2	-544,9	5,5	0,4	-93,0	-643,0
Rso Sud	24.896,2	-24.120,6	-801,6	-43,5	-69,5	51,3	2,8	-0,8	-118,9
Rss	16.421,5	-17.079,3	-247,5	-17,8	-923,1	24,7	66,0	-97,8	-979,6
Rss Nord	4.594,2	-5.156,6	-5,8	0,0	-568,2	13,6	83,6	0,0	-498,2
Rss Sud	11.827,3	-11.922,7	-241,6	-17,8	-354,9	11,1	-17,6	-97,8	-481,4
2012									
Regioni in piano	51.899,9	-51.703,1	-1.102,2	5,8	-899,6	47,9	-0,2	-5,5	-953,2
Regioni non in piano	59.495,0	-61.403,0	916,9	-14,7	-1.005,8	84,6	-5,1	15,3	-1.080,1
Totale	111.394,9	-113.106,0	-185,4	-8,9	-1.905,4	132,5	-5,3	9,8	-2.033,3
Rso	94.847,0	-95.862,5	73,2	6,6	-935,6	81,8	-0,2	-6,4	-1.024,0
Rso Nord	47.426,9	-48.480,8	895,9	1,0	-157,0	30,5	-0,1	-1,0	-188,6
Rso Centro	22.382,2	-22.959,8	-17,1	5,2	-589,5	20,9	-0,1	-5,3	-615,8
Rso Sud	25.037,9	-24.422,0	-805,5	0,5	-189,1	30,4	-0,1	-0,1	-219,6
Rss	16.547,9	-17.243,5	-258,6	-15,5	-969,8	50,7	-5,1	16,2	-1.009,3
Rss Nord	4.663,1	-5.253,4	10,0	-15,7	-596,0	25,2	-5,4	16,4	-610,2
Rss Sud	11.884,8	-11.990,1	-268,7	0,2	-373,8	25,5	0,4	-0,2	-399,2
variazione 2013/2012									
Regioni in piano	-1,0	-1,7	6,8		-21,0	25,7			1,0
Regioni non in piano	-0,8	-0,9	2,6		-8,4	-51,3			-17,3
Totale	-0,9	-1,2	28,0		-14,4	-23,5			-8,7

	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO con rischi prima delle coperture	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	Coperture contabilizzate nel CE validate da Tavolo	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO con coperture contabilizzate nel CE e validate dal Tavolo	ulteriori perdite / avanzi anni precedenti	coperture ulteriori rispetto a quelle contabilizzate su CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO coerente con verbale Tavolo
2013							
Regioni in piano	-962,5	0,0	1.311,9	349,4	-223,6	0,8	126,5
Regioni non in piano	-893,0	919,8	91,3	118,1	-3,1	5,7	120,7
Totale	-1.855,6	919,8	1.403,3	467,5	-226,7	6,4	247,2
Rso	-876,0	0,0	1.294,9	419,0	-226,7	6,4	198,6
Rso Nord	-114,1	0,0	141,3	27,3	0,0	5,7	32,9
Rso Centro	-643,0	0,0	868,0	225,0	9,2	0,0	234,2
Rso Sud	-118,9	0,0	285,5	166,7	-235,9	0,8	-68,5
Rss	-979,6	919,8	108,3	48,6	0,0	0,0	48,6
Rss Nord	-498,2	574,6	0,0	76,4	0,0	0,0	76,4
Rss Sud	-481,4	345,2	108,3	-27,8	0,0	0,0	-27,8
2012							
Regioni in piano	-953,2	0,0	1.367,0	413,8	-1.207,1	1.088,0	294,7
Regioni non in piano	-1.080,1	994,1	94,4	8,4	-97,0	189,0	100,5
Totale	-2.033,3	994,1	1.461,4	422,3	-1.304,1	1.277,1	395,2
Rso	-1.024,0	0,0	1.453,6	429,6	-1.304,1	1.277,1	402,6
Rso Nord	-188,6	0,0	224,4	35,9	-883,0	929,2	82,1
Rso Centro	-615,8	0,0	808,7	192,9	-88,5	107,1	211,5
Rso Sud	-219,6	0,0	420,5	200,8	-332,6	240,8	109,0
Rss	-1.009,3	994,1	7,8	-7,3	0,0	0,0	-7,3
Rss Nord	-610,2	601,4	0,0	-8,8	0,0	0,0	-8,8
Rss Sud	-399,2	392,8	7,8	1,4	0,0	0,0	1,4
variazione 2013/2012							
Regioni in piano	1,0		-4,0	-15,6			-57,1
Regioni non in piano	-17,3		-3,3	1.302,4			20,1
Totale	-8,7		-4,0	10,7			-37,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS.

In riduzione risultano anche i costi relativi agli acquisti di beni e servizi, che ammontano a 35,1 miliardi (-1,5 per cento rispetto all'anno 2012).

Sul risultato di tale aggregato hanno inciso le misure di contenimento introdotte con il decreto legge 98/2011, con il decreto legge 95/2012 e, da ultimo con la legge di stabilità per il 2013 (legge 24 dicembre 2012, n.228).

In particolare, in base al decreto-legge n. 98/2011, l'Osservatorio dei contratti pubblici ha pubblicato a partire dal luglio 2012 un elenco di prezzi di riferimento di oltre 300 beni e servizi. Tale elenco costituisce uno strumento operativo prezioso per la programmazione e la razionalizzazione della spesa. Successivamente, il decreto legge n. 95/2012 ha disposto la riduzione del 5 per cento dei corrispettivi per l'acquisto di beni e servizi (con esclusione dei farmaci ospedalieri) per l'anno 2012 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 2013, il livello della predetta riduzione è stato aumentato al 10 per cento, mentre per il 2013 il tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici è stato fissato al 4,8 per cento del livello di finanziamento del SSN.

IL CONTENIMENTO DELLA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI

I dispositivi medici rappresentano una componente rilevante del flusso di innovazioni tecnologiche di cui si può avvalere il sistema sanitario. Proprio per tali caratteristiche negli ultimi anni è stata dedicata una particolare attenzione a tale componente della spesa. Ciò sia per garantire la salute pubblica sia per mantenere sotto controllo una voce di spesa che rappresenta oltre il 35 per cento degli acquisti di beni del settore, seconda solo agli acquisti di farmaci.

Nella tavola che segue si pongono a confronto i dati relativi alla spesa per dispositivi medici nel 2012 e nel 2013 tratti dal modello C, che espone le voci relative ai dispositivi medici, impiantabili attivi e diagnostici in vitro

I risultati del 2013 indicano una crescita della spesa del 2,7 per cento rispetto al 2012. La riduzione del finanziamento e la rimodulazione in riduzione della quota obiettivo (dal 5,2 al 4,8 per cento del finanziamento medesimo, secondo quanto disposto dal DL 95/2012 e dalla legge di stabilità per il 2013) fanno si che nel complesso la spesa ecceda l'obiettivo di poco meno del 7 per cento (nel 2012 era inferiore al limite di circa il 5 per cento) Sono solo 5 le regioni che presentano una spesa inferiore al limite previsto. Fatta eccezione per la Lombardia, si tratta di regioni del Mezzogiorno.

Pur con differenze di intensità, ciò che emerge nel complesso è che le regioni in Piano di rientro superano solo marginalmente l'obiettivo. Ma sono queste che presentano la crescita più forte nell'anno (+ 6 per cento) e ad un tempo segnalano una significativa ricomposizione tra tipologie di dispositivi, con una forte flessione di quelli impiantabili a fronte di un consistente aumento di quelli per diagnostica in vitro.

Nelle regioni non in Piano prevale, invece, una tendenza al contenimento della spesa, non sufficiente, tuttavia, a compensare la maggior stringenza dell'obiettivo e la riduzione della base di calcolo. Più limitata è poi la flessione nella spesa per dispositivi impiantabili.

Nella categoria dei dispositivi medici sono 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 livelli di complessità tecnologica altamente differenziati 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.

Il riferimento a tetti di spesa deve essere accompagnato da interventi per il potenziamento dei sistemi di tracciabilità dei dispositivi, da informazioni relative ai consumi ed ai relativi valori economici, unitamente all'identificazione univoca dei prodotti. Di qui l'importanza del flusso per il monitoraggio dei dispositivi medici acquistati dal sistema nazionale previsto dal DM del 2010 al quale, a partire dal 2012, le Regioni e le provincie autonome sono tenute, per l'accesso al maggior finanziamento per il SSN, a conferire i dati

L'istituzione del Repertorio dei dispositivi medici, anagrafe di riferimento unica a valenza nazionale, ed il conseguente avvio del nuovo flusso informativo riguardante il monitoraggio dei consumi consentirà di beneficiare nella gestione del sistema sanitario di informazioni di dettaglio sulle tipologie di prodotti presenti sul mercato nazionale. Di recente il Ministero della salute ha diffuso un primo Rapporto sulla spesa sostenuta dalle strutture sanitarie pubbliche del Servizio Sanitario Nazionale per l'acquisto di dispositivi nel 2012. L'analisi dei dati potrà favorire l'avvio di un processo di bench marking *tra le diverse realtà, e spunti di riflessione a sostegno della razionalizzazione dei costi e del recupero dei margini di efficienza. Una analisi dei dati che tenga conto anche delle caratteristiche e delle peculiarità dei prodotti, potrà fornire informazioni di grande utilità per indirizzare le scelte e le decisioni.*

Ci sarà quindi la possibilità di mettere in relazione i dati di costo, rilevati e contabilizzati dal modello CE, con i flussi che rilevano i dati di attività e produzione, consentendo una lettura integrata dei dati provenienti da diversi flussi informativi che analizzano il fenomeno da più punti di vista.

LA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2012 E NEL 2013

(in milioni)

	2013				2012				var 2013/2012			
	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) 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)
PIEMONTE	458,7	310,0	34,2	114,5	475,7	327,1	32,6	116,1	-3,6	-5,2	5,0	-1,4
VALLE D`AOSTA	13,2	8,0	1,0	4,1	14,9	9,4	1,1	4,4	-11,4	-14,7	-8,7	
LOMBARDIA	764,4	540,2	70,8	153,5	770,4	525,1	90,6	154,7	-0,8	2,9	-21,9	-0,8
PROV. AUTON. BOLZANO	44,4	28,8	15,6	0,0	43,1	27,4	15,8	0,0	3,0	5,4	-1,0	
PROV. AUTON. TRENTO	51,9	51,9	0,0	0,0	51,3	51,3	0,0	0,0	1,2	1,2		
VENETO	507,6	360,9	42,9	103,8	508,7	362,1	41,3	105,3	-0,2	-0,3	3,8	-1,4
FRIULI VENEZIA GIULIA	168,4	119,6	10,7	38,2	172,1	121,6	11,5	38,9	-2,1	-1,7	-7,3	-2,0
LIGURIA	150,4	90,2	7,9	52,3	140,4	89,8	8,9	41,7	7,1	0,5	-11,4	25,5
EMILIA ROMAGNA	438,0	333,5	25,0	79,6	443,3	335,9	27,8	79,6	-1,2	-0,7	-10,2	
TOSCANA	403,2	264,5	79,3	59,4	411,4	282,2	86,2	43,0	-2,0	-6,3	-8,1	38,2
UMBRIA	112,5	77,4	6,6	28,4	112,6	78,5	6,1	27,9	-0,1	-1,4	9,0	1,7
MARCHE	188,6	132,7	10,3	45,6	191,0	134,0	11,0	46,1	-1,3	-1,0	-5,7	-1,1
LAZIO	516,0	356,7	37,1	122,1	432,8	295,8	89,5	47,5	19,2	20,6	-58,5	157,0
ABRUZZO	167,1	105,6	8,3	53,2	130,3	113,8	4,4	12,1	28,2	-7,1	87,8	338,1
MOLISE	34,7	17,4	5,5	11,9	35,7	18,2	6,3	11,2	-2,8	-4,4	-13,0	
CAMPANIA	360,1	239,6	49,6	70,9	368,3	258,3	55,9	54,1	-2,2	-7,2	-11,2	31,1
PUGLIA	392,9	202,8	62,8	127,3	347,7	194,2	70,2	83,4	13,0	4,5	-10,5	52,7
BASILICATA	48,7	25,3	15,8	7,6	46,4	24,2	15,8	6,4	4,9	4,3	-0,4	
CALABRIA	120,8	75,2	23,6	22,0	120,0	68,0	36,9	15,2	0,6	10,7	-36,0	44,6
SICILIA	357,3	233,1	54,7	69,5	342,0	235,8	56,2	49,9	4,5	-1,2	-2,7	39,2
SARDEGNA	157,7	120,0	17,0	20,7	154,5	121,6	12,6	20,4	2,1	-1,2	35,3	1,5
Totale	5456,6	3693,5	578,6	1184,5	5312,7	3674,4	680,6	957,8	2,7	0,5	-15,0	23,7

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS

Diversi gli andamenti ove si guardi alle singole componenti di spesa. Per quanto riguarda gli acquisti di beni, si registra nell'anno un incremento del 2,5 per cento. Tale crescita è influenzata dalla preponderanza, all'interno dell'aggregato, delle voci relative ai prodotti farmaceutici (in aumento del 5,8 per cento) e ai dispositivi medici (in crescita del 2,7 per cento), che rappresentano, rispettivamente il 54 per cento e il 36 per cento di tale voce (si veda il riquadro *« Il contenimento della spesa per dispositivi medici »)* Tali

andamenti sono in parte compensati dal sostanziale dimezzamento negli acquisti di componenti chimici.

I servizi sanitari e non sanitari (trasporti sanitari, consulenze, formazione, etc.) aumentano nel complesso di circa l'1,0 per cento rispetto all'anno 2012. Un risultato, tuttavia, frutto di una crescita dell'1,6 per cento di quelli sanitari e di una forte flessione di quelli non sanitari (-7,7 per cento). Nei servizi non sanitari appaltati (lavanderia, pulizia, mensa, riscaldamento, etc.) la flessione è del 2,4 per cento. Un andamento da tener presente anche a fronte di misure che puntano per questa tipologia di servizi a risparmi nel futuro. Il freno alla crescita è in parte riferibile all'impegno assunto da parte delle regioni di monitorare tali settori di spesa, avendo riguardo all'entità della spesa e al rispetto dei vincoli previsti dalla normativa di cui ai decreti legge n. 98/2011 e n. 95/2012.

Infine si riducono nel 2013, le spese per manutenzioni e riparazioni (-0,1 per cento), per il godimento beni di terzi (-1,7 per cento), per gli accantonamenti (-26,1 per cento) e per interessi passivi e oneri finanziari (-3,4 per cento). Nel caso degli accantonamenti, si tratta in prevalenza della flessione delle postazioni prudenziali a fondo rischi, effettuate in attesa del perfezionarsi della chiusura delle scritture contabili del bilancio d'esercizio. Ne sono ricompresi anche gli accantonamenti relativi agli obiettivi di piano per le quote relative a progetti ancora in corso di definizione.

Nel caso degli interessi, ciò è dovuto all'effetto positivo derivante dalla diminuzione dei tempi medi di pagamento in alcune regioni sottoposte ai piani di rientro, con conseguente riduzione degli oneri legati al pagamento degli interessi di mora. In leggera crescita sono infine le spese amministrative e generali (+0,2 per cento).

Tra le prestazioni riconducibili a soggetti *market* l'assistenza di base presenta un costo complessivo pari a 6,6 miliardi, in diminuzione, rispetto al 2012, dello 0,6 per cento. Tale andamento è da ascriversi principalmente al 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, pari al livello registrato nel 2011.

In flessione anche nel 2013 la farmaceutica convenzionata. Nell'esercizio la spesa raggiunge gli 8,6 miliardi, con una diminuzione del 3,4 per cento (si era ridotta di poco meno del 10 per cento nel 2012). La consistente riduzione della spesa farmaceutica convenzionata registrata negli ultimi anni è da ricondurre all'effetto combinato di diversi fattori: la riduzione del prezzo medio dei farmaci, per effetto dell'inserimento nel prontuario di nuovi farmaci generici; l'implementazione dell'attività di monitoraggio del livello di appropriatezza delle prescrizioni terapeutiche; i risparmi originati dall'incremento dello sconto sul prezzo dei farmaci a carico di grossisti e farmacisti; la rideterminazione all'11,35 per cento del tetto relativo alla farmaceutica territoriale, al netto degli importi corrisposti dal cittadino per l'acquisto di farmaci ad un prezzo diverso dal prezzo massimo di rimborso stabilito dall'AIFA, con attivazione del meccanismo del *pay-back* già previsto dalla normativa vigente in caso di superamento del predetto tetto; la crescita della quota di compartecipazione alla spesa a carico del cittadino, in relazione alle misure di compartecipazione adottate in talune regioni sottoposte ai piani di rientro e ai *ticket* sui farmaci vigenti anche in regioni non sottoposte ai piani di rientro. Il potenziamento della distribuzione diretta - soprattutto nelle regioni soggette a piano di rientro - ha determinato lo spostamento di quote di mercato dal canale convenzionale verso quello della distribuzione diretta, con il

conseguente risparmio a vantaggio delle regioni, dato dalla minore remunerazione della filiera distributiva. (si veda il riquadro *«Il monitoraggio della spesa farmaceutica: il rispetto dei tetti di spesa»).*

Per la specialistica convenzionata (che comprende gli acquisti di prestazioni da convenzionati SUMAI, da Ospedali classificati, IRCCS privati, Policlinici privati e da altri operatori privati accreditati) i costi ammontano nel 2013 a 4,8 miliardi, in crescita dello 0,7 per cento. Il rallentamento registrato negli anni è da riferirsi essenzialmente all'effetto positivo derivante dall'adozione degli strumenti di governo della spesa da parte delle regioni, oltre che dal consolidamento degli effetti già prodotti negli anni passati del processo di deospedalizzazione, che ha comportato una maggiore fruizione in ambito ambulatoriale di alcune prestazioni ritenute inappropriate in ambito ospedaliero.

Sostanzialmente stabili rispetto al 2012 gli acquisti di assistenza ospedaliera che comprendono quelli da Ospedali convenzionati, classificati, IRCCS privati, Policlinici universitari privati e Case di cura private accreditate. Essi sono pari a 8,521 miliardi.

Sulla dinamica della spesa per la specialistica e l'ospedaliera hanno influito, inoltre, anche nell'anno 2013, le misure introdotte dal decreto legge n. 95/2012 che prevedeva una riduzione complessiva degli acquisti da erogatori privati (volumi e corrispettivo) in misura tale da ridurne la spesa per il 2013 dell'1 per cento rispetto al valore consuntivato nell'anno 2011. Detta misura di contenimento, peraltro, era aggiuntiva rispetto alle eventuali misure di riduzione già assunte dalle regioni o dalle province autonome. In aggregato va rilevato come la spesa del 2013 non risulti nel complesso coerente con tale previsione: le due voci di spesa rimangono nel complesso sui livelli del 2011, circa 100 milioni al di sopra del dato obiettivo.

Gli acquisti di prestazioni di assistenza riabilitativa convenzionata da strutture private accreditate è pari a 1,878 miliardi di euro, con un decremento rispetto al 2012 dello 0,2 per cento, che conferma la tendenza già rilevata fra l'anno 2012 e l'anno 2011.

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 affette da 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 1,853 miliardi di euro, con un incremento rispetto al 2012 dell'0,1 per cento.

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 7,1 miliardi, in crescita del 4,5 per cento rispetto al 2012.

IL MONITORAGGIO DELLA SPESA FARMACEUTICA

La lettura dei dati relativi alla spesa farmaceutica territoriale e ospedaliera almeno per quello che concerne la verifica del rispetto dei tetti di spesa richiede si tenga conto delle modifiche introdotte dal DL 95/2012 che hanno inciso sulla metodologia di calcolo a partire dal 2013.

Come è noto, è il DL 159/2007 (articolo 5) che ha previsto l'introduzione di un tetto alla spesa territoriale, determinato come quota del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato. La quota, inizialmente fissata al 14 per cento, è stata progressivamente ridotta negli anni, per attestarsi al 13,1 per cento nel 2012. La spesa considerata ricomprendeva

la spesa per farmaci erogati sulla base della disciplina convenzionale, al lordo delle quote di partecipazione alla spesa a carico degli assistiti (sia quella per tickets sia quella dovuta come quota richiesta ad integrazione del prezzo massimo di rimborso stabilito dall'AIFA), sia della distribuzione diretta di medicinali collocati in classe A ai fini della rimborsabilità (inclusa la distribuzione per conto e la distribuzione in dimissione ospedaliera).
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 sforamento del tetto registrato nelle singole regioni e, per il residuale 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. Il DL 159/2007 aveva definito la composizione della spesa, il tetto ed il meccanismo di ripiano interamente a carico delle Regioni. La spesa farmaceutica ospedaliera, al netto della distribuzione diretta non poteva superare, a livello di ogni singola regione, il 2,4 per cento del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato. L'eventuale sforamento di detto tetto era recuperato interamente a carico della regione attraverso misure di contenimento della spesa (farmaceutica ospedaliera o di voci equivalenti). Non erano tenute al ripiano le regioni in equilibrio economico complessivo. Rispetto a questa formulazione, il DL 95/2012 dispone che dal 2013 il limite alla spesa farmaceutica ospedaliera sia rideterminato nella misura del 3,5 per cento e il tetto sia 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 pay-back versato dalle aziende farmaceutiche.

Nel 2013 la spesa farmaceutica territoriale è risultata seppur di poco superiore al tetto previsto. L'11,41 per cento contro il 11,35 per cento del finanziamento del SSN. Hanno superato il limite 8 regioni: tutte quelle in Piano di rientro (ad eccezione del Piemonte) e le Marche (anche se in questo caso per importi limitati).
I dati del monitoraggio offrono alcuni spunti ulteriori. La spesa territoriale complessiva (al lordo del pay back) cresce nel 2013 dello 0,7 per cento. Sono tre le regioni che presentano gli incrementi di maggior rilievo superiori al 2,8 per cento. Solo grazie al pay back, i cui importi nell'esercizio sono quasi raddoppiati rispetto allo scorso anno, si registra un seppur lieve calo della spesa (-0,4 per cento) pur senza annullare le variazioni positive di dette regioni.
Oltre la dinamica dei versamenti per il pay back, sul risultato complessivo incide la sensibile crescita della spesa diretta (+6,3 per cento) mentre, dal lato del contributo che ricade sui cittadini, il calo delle entrate da compartecipazione (i tickets *si riducono del 2,7 per cento rispetto al 2012) è più che compensato dall'aumento della quota di prezzo a carico del paziente per i farmaci con contributo pubblico definito dall'Aifa (+5,5 per cento). Diversamente dal* pay back, *tali risultati non sono frutto di andamenti omogenei nelle diverse regioni. Nel caso dei* tickets, *ad esempio, a fronte di aumenti in Veneto (+6 per cento) ma soprattutto in Molise (+30 per cento) e Basilicata (+26,3 per cento), si verificano cali superiori al 10 per cento in Piemonte, Umbria, Toscana e Sicilia. In queste due regioni, tuttavia, il calo delle entrate da ticket è più che compensato dalla forte crescita delle quote sul prezzo di riferimento.*
Nel complesso anche se per importi più modesti del passato, si conferma in crescita anche nel 2013 la compartecipazione alla spesa a carico del cittadino: in media si tratta di un incremento del 2,1 per cento, che porta il contributo richiesto all'11,1 per cento della spesa territoriale.

E' la farmaceutica ospedaliera che continua a presentare andamenti ben superiori al tetto previsto. Solo tre regioni si mantengono sotto il 3,5 per cento: si tratta della Valle d'Aosta, della Provincia di Trento e della Sicilia. Tutte le altre continuano a travalicare gli obiettivi attribuiti. Rispetto al valore obiettivo di 3,7 miliardi (corrispondente al 3,5 per cento del finanziamento del 2013), la spesa ha raggiunto i 4,5 miliardi pari al 4,2 per cento del FSN. Superiori dal 5 per cento la spesa in Puglia, nel Friuli e in Toscana. A prescindere dal rispetto dei tetti di spesa, va rilevato come rispetto al 2012 la spesa aumenti nel complesso di oltre il 7,4 per cento. Superiori al 10 per cento gli aumenti registrati in 5 regioni (Friuli Toscana Abruzzo, Molise e Campania). Solo Umbria e Basilicata registrano una seppur contenuta flessione della spesa

LA SPESA FARMACEUTICA TERRITORIALE NEL 2013 - VERIFICA DEL TETTO DI SPESA

2013	Tetto 11,35%	Netta	Quota prezzo di riferimento	Ticket	Diretta	Pay-back	Territoriale	Scostamento assoluto	Incidenza su FSR
	A	B	C	D	E	F	G=B+D+E-F	H=G-B	I=G/A*100
	milioni di euro								
PIEMONTE	905,6	644,9	61,0	14,2	200,3	21,4	837,9	-67,7	10,5
V. AOSTA	25,4	18,1	1,5	0,0	5,6	0,6	23,1	-2,3	10,3
LOMBARDIA	1.974,9	1.353,5	111,6	141,9	358,8	43,9	1.810,2	-164,7	10,4
BOLZANO	97,4	47,0	4,4	4,6	20,1	1,8	69,9	-27,5	8,1
TRENTO	103,2	65,8	4,3	0,0	18,8	2,1	82,6	-20,6	9,1
VENETO	982,9	598,1	59,8	67,1	220,0	21,4	863,8	-119,0	10,0
FRIULI	249,1	184,8	16,2	0,0	55,9	5,9	234,8	-14,3	10,7
LIGURIA	343,1	231,0	23,2	19,1	93,5	8,1	335,4	-7,8	11,1
E. ROMAGNA	902,0	549,5	54,9	14,5	234,5	19,8	778,8	-123,1	9,8
TOSCANA	765,0	490,7	51,3	9,8	253,3	17,0	736,9	-28,1	10,9
UMBRIA	184,5	134,3	14,3	1,8	48,4	4,2	180,3	-4,2	11,1
MARCHE	319,1	242,7	25,1	-0,2	88,6	7,7	323,4	4,3	11,5
LAZIO	1.130,4	942,8	101,3	45,2	306,1	31,5	1.262,6	132,3	12,7
ABRUZZO	271,4	223,5	21,0	9,7	52,8	7,0	278,9	7,6	11,7
MOLISE	65,0	47,9	5,2	3,8	15,6	1,5	65,8	0,8	11,5
CAMPANIA	1.128,8	881,3	97,0	82,2	324,1	28,6	1.259,0	130,2	12,7
PUGLIA	805,5	653,5	69,5	52,6	224,4	21,8	908,6	103,2	12,8
BASILICATA	117,2	81,6	8,8	5,4	32,9	2,9	117,0	-0,3	11,3
CALABRIA	395,9	329,3	34,6	13,3	111,8	10,8	443,6	47,7	12,7
SICILIA	986,1	852,7	89,1	72,5	232,6	28,0	1.129,8	143,8	13,0
SARDEGNA	325,5	290,1	24,2	0,0	118,5	10,3	398,3	72,8	13,9
ITALIA	12.077,8	8.863,0	878,4	557,7	3.016,5	296,4	12.140,7	62,9	11,4

SPESA FARMACEUTICA TERRITORIALE - VARIAZIONI 2013/2012

	Spesa farmaceutica netta	Quota prezzo di riferimento	Ticket	Quota prezzo + Ticket	Diretta	Pay-back	Spesa farmaceutica territoriale	Spesa farmaceutica territoriale (al lordo Pay-back)
	variazioni % 2013/2012							
PIEMONTE	-0,9	2,2	-12,3	-0,9	12,3	81,2	0,7	1,7
V. AOSTA	-0,4	-1,1		-1,1	6,2	75,0	0,0	0,9
LOMBARDIA	-1,3	2,7	2,9	2,8	3,0	96,3	-1,1	0,0
BOLZANO	-0,7	0,0	2,4	1,2	6,7	76,4	0,3	1,4
TRENTO	-1,9	-1,7		-1,7	17,8	91,2	0,6	1,7
VENETO	-2,8	-1,2	6,4	2,7	6,0	82,7	-1,2	-0,1
FRIULI	-2,3	-0,3		-0,3	3,5	83,6	-2,1	-1,0
LIGURIA	-2,9	1,1	-3,3	-0,9	4,1	75,4	-1,9	-0,9
E. ROMAGNA	-3,7	-1,2	0,6	-0,8	2,3	82,9	-2,9	-1,9
TOSCANA	-2,4	13,4	-18,7	6,6	2,7	77,3	-1,1	-0,2
UMBRIA	0,1	6,3	-25,1	1,6	0,2	82,0	-0,7	0,3
MARCHE	2,4	3,7		3,0	0,6	83,6	1,0	2,0
LAZIO	0,4	2,8	4,1	3,2	-3,4	87,9	-1,2	-0,2
ABRUZZO	0,4	6,1	-2,2	3,3	-9,3	91,3	-2,2	-1,1
MOLISE	-1,1	-13,4	30,0	0,8	-1,1	91,4	-1,9	-0,9
CAMPANIA	0,6	3,3	3,4	3,3	8,9	98,5	1,8	2,8
PUGLIA	0,8	6,0	-1,0	2,8	11,4	90,5	2,2	3,2
BASILICATA	-0,9	5,1	26,3	12,2	4,5	77,2	0,7	1,7
CALABRIA	-1,6	3,1	0,0	2,2	29,9	88,9	3,5	4,6
SICILIA	-3,1	35,7	-24,7	-0,2	11,7	89,0	-1,4	-0,3
SARDEGNA	-7,4	-0,9		-0,9	30,4	72,9	-0,1	1,0
ITALIA	-1,4	5,5	-2,7	2,1	6,3	87,2	-0,4	0,7

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati AIFA.

SEGUE: SPESA FARMACEUTICA TERRITORIALE - VARIAZIONI 2013/2012

	Spesa farmaceutica netta	Quota prezzo di riferimento	Ticket	Quota prezzo + Ticket	Diretta	Pay-back	Spesa farmaceutica territoriale	Spesa farmaceutica territoriale (al lordo Pay-back)
	variazioni assolute in milioni							
PIEMONTE	-5,7	1,3	-2,0	-0,7	21,9	9,6	6,0	15,6
V. AOSTA	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0	0,2
LOMBARDIA	-17,4	2,9	3,9	6,9	10,6	21,5	-21,4	0,1
BOLZANO	-0,3	0,0	0,1	0,1	1,3	0,8	0,2	1,0
TRENTO	-1,3	-0,1	0,0	-0,1	2,9	1,0	0,5	1,5
VENETO	-17,1	-0,7	4,0	3,3	12,4	9,7	-11,1	-1,4
FRIULI	-4,4	0,0	0,0	0,0	1,9	2,7	-5,3	-2,6
LIGURIA	-6,8	0,2	-0,6	-0,4	3,7	3,5	-7,0	-3,5
E. ROMAGNA	-21,1	-0,7	0,1	-0,6	5,4	9,0	-25,3	-16,3
TOSCANA	-12,1	6,1	-2,2	3,8	6,7	7,4	-9,0	-1,6
UMBRIA	0,2	0,8	-0,6	0,3	0,1	1,9	-1,4	0,5
MARCHE	5,8	0,9	-0,2	0,7	0,5	3,5	3,5	7,0
LAZIO	4,1	2,7	1,8	4,5	-10,8	14,7	-17,0	-2,2
ABRUZZO	0,9	1,2	-0,2	1,0	-5,4	3,3	-6,8	-3,5
MOLISE	-0,5	-0,8	0,9	0,1	-0,2	0,7	-1,4	-0,6
CAMPANIA	5,4	3,1	2,7	5,8	26,6	14,2	23,6	37,8
PUGLIA	5,0	3,9	-0,5	3,4	23,0	10,4	20,9	31,3
BASILICATA	-0,8	0,4	1,1	1,5	1,4	1,3	0,9	2,2
CALABRIA	-5,5	1,0	0,0	1,1	25,7	5,1	16,2	21,3
SICILIA	-27,5	23,4	-23,8	-0,4	24,3	13,2	-16,8	-3,6
SARDEGNA	-23,3	-0,2	0,0	-0,2	27,6	4,4	-0,3	4,1
ITALIA	-122,5	45,6	-15,6	30,0	179,8	138,1	-50,7	87,4

LA SPESA FARMACEUTICA OSPEDALIERA NEL 2013 - VERIFICA DEL TETTO DI SPESA

	Tetto del 3,5%	Spesa Ospedaliera	Scostamento assoluto	Incidenza	Variazione spesa ospedaliera 2013/2012
	milioni di euro			%	
PIEMONTE	279,3	371,5	92,3	4,7	4,6
V. AOSTA	7,8	6,8	-1,1	3,0	6,8
LOMBARDIA	609,0	669,6	60,6	3,8	7,8
BOLZANO	30,0	37,9	7,8	4,4	8,1
TRENTO	31,8	31,1	-0,7	3,4	-8,7
VENETO	303,1	340,3	37,2	3,9	4,0
FRIULI	76,8	112,7	35,9	5,1	12,7
LIGURIA	105,8	132,5	26,7	4,4	7,2
E. ROMAGNA	278,1	365,7	87,5	4,6	6,9
TOSCANA	235,9	351,3	115,4	5,2	11,7
UMBRIA	56,9	76,2	19,3	4,7	5,6
MARCHE	98,4	113,5	15,1	4,0	-4,3
LAZIO	348,6	409,8	61,2	4,1	8,8
ABRUZZO	83,7	109,3	25,7	4,6	18,7
MOLISE	20,1	22,5	2,5	3,9	12,6
CAMPANIA	348,1	366,3	18,2	3,7	16,0
PUGLIA	248,4	362,4	114,0	5,1	6,7
BASILICATA	36,2	41,3	5,2	4,0	-1,2
CALABRIA	122,1	130,6	8,5	3,7	0,9
SICILIA	304,1	299,0	-5,1	3,4	6,4
SARDEGNA	100,4	139,3	38,9	4,9	4,8
ITALIA	3.724,4	4.489,5	765,1	4,2	7,4

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati AIFA.

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 2012-2013

	ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI
2013											
Regioni in piano	7.002,4	813,3	3.273,9	4.417,1	2.541,6	1.155,2	988,7	4.411,3	2.377,8	1.292,0	87,9
Regioni non in piano	8.355,3	1.183,9	3.335,0	4.175,3	2.217,8	723,2	864,6	4.113,6	4.723,2	2.061,4	133,9
Totale	15.357,7	1.997,2	6.608,9	8.592,3	4.759,4	1.878,4	1.853,3	8.524,9	7.101,0	3.353,3	221,7
Rso	13.080,6	1.664,9	5.552,7	7.158,8	4.028,7	1.570,3	1.478,1	7.577,4	6.292,7	2.986,2	176,4
Rso Nord	6.284,2	891,0	2.586,0	3.287,1	2.027,1	544,1	646,6	3.928,5	4.233,4	1.673,6	91,7
Rso Centro	3.356,5	367,8	1.281,6	1.711,8	725,9	376,8	401,0	1.695,2	1.244,9	816,7	37,3
Rso Sud	3.440,0	406,1	1.685,1	2.159,9	1.275,7	649,5	430,5	1.953,7	814,4	495,9	47,5
Rss	2.277,1	332,3	1.056,2	1.433,6	730,8	308,0	375,2	947,5	808,3	367,2	45,3
Rss Nord	713,5	127,2	260,4	321,7	87,7	75,8	105,2	150,7	298,3	166,9	19,8
Rss Sud	1.563,7	205,1	795,8	1.111,8	643,1	232,3	270,0	796,9	510,0	200,3	25,4
2012											
Regioni in piano	6.826,0	816,9	3.298,6	4.566,4	2.535,7	1.170,6	949,5	4.435,1	2.215,2	1.304,2	91,3
Regioni non in piano	8.149,5	1.182,0	3.349,2	4.324,9	2.219,7	712,2	901,9	4.086,7	4.582,9	1.995,8	148,8
Totale	14.975,5	1.998,9	6.647,8	8.891,3	4.755,4	1.882,8	1.851,4	8.521,8	6.798,1	3.300,0	240,1
Rso	12.766,6	1.662,4	5.595,9	7.368,1	4.034,3	1.583,4	1.466,3	7.569,3	6.024,5	2.879,5	186,2
Rso Nord	6.167,4	901,9	2.610,2	3.359,7	2.039,9	543,4	679,2	3.926,1	4.139,5	1.601,4	103,6
Rso Centro	3.269,0	341,1	1.288,7	1.800,5	723,1	373,8	394,8	1.691,8	1.152,4	778,6	42,4
Rso Sud	3.330,3	419,3	1.697,0	2.207,9	1.271,4	666,2	392,3	1.951,4	732,6	499,5	40,3
Rss	2.208,9	336,5	1.051,9	1.523,2	721,1	299,4	385,1	952,4	773,6	420,5	53,9
Rss Nord	707,4	129,8	260,2	330,7	86,2	73,7	111,3	152,5	295,8	212,2	21,1
Rss Sud	1.501,5	206,7	791,7	1.192,5	634,9	225,7	273,7	799,9	477,8	208,3	32,8
variazione 2013/2012											
Regioni in piano	2,6	-0,4	-0,7	-3,3	0,2	-1,3	4,1	-0,5	7,3	-0,9	-3,8
Regioni non in piano	2,5	0,2	-0,4	-3,5	-0,1	1,5	-4,1	0,7	3,1	3,3	-10,0
Totale	2,6	-0,1	-0,6	-3,4	0,1	-0,2	0,1	0,0	4,5	1,6	-7,7

SEGUE TAVOLA 4

	GODIMENTO DI BENI DI TERZI	*PERS. RUOLO SANIT. +INDENNITÀ 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**
					2013						
Regioni in piano	387,7	12.754,9	52,0	1.485,6	1.215,2	15.507,7	1.012,3	2.237,1	1.212,7	235,6	**48.954,2**
Regioni non in piano	611,6	15.651,8	82,0	2.442,3	1.485,6	19.661,7	1.410,0	3.401,6	1.420,5	125,1	**58.517,8**
Totale	999,4	28.406,7	133,9	3.927,9	2.700,8	35.169,4	2.422,3	5.638,7	2.633,2	360,8	**107.472,0**
Rso	867,6	23.440,5	112,3	3.263,8	2.230,5	29.047,2	2.052,7	4.918,5	2.233,6	307,6	**90.993,9**
Rso Nord	507,6	11.586,8	61,5	1.857,4	1.233,3	14.739,0	1.114,4	2.509,0	1.122,4	114,3	**46.299,8**
Rso Centro	202,7	5.757,2	27,7	696,8	478,3	6.960,0	449,7	1.350,9	533,8	140,2	**21.652,6**
Rso Sud	157,3	6.096,4	23,2	709,6	519,0	7.348,2	488,6	1.058,6	577,5	53,1	**23.041,5**
Rss	131,8	4.966,2	21,6	664,1	470,3	6.122,2	369,7	720,2	399,6	53,1	**16.478,1**
Rss Nord	52,8	1.603,1	8,3	299,9	161,0	2.072,2	103,2	318,7	146,1	0,5	**5.020,6**
Rss Sud	79,0	3.363,1	13,3	364,3	309,4	4.050,0	266,4	401,5	253,5	52,6	**11.457,5**
					2012						
Regioni in piano	398,3	12.980,9	53,6	1.540,1	1.246,2	15.820,9	992,9	2.341,2	1.226,0	231,9	**49.220,8**
Regioni non in piano	618,4	15.739,9	81,8	2.445,0	1.497,7	19.764,3	1.423,8	3.434,4	1.474,8	141,7	**58.511,1**
Totale	1.016,7	28.720,8	135,4	3.985,1	2.743,9	35.585,2	2.416,7	5.775,6	2.700,8	373,6	**107.731,9**
Rso	886,0	23.757,8	114,0	3.314,6	2.272,7	29.459,1	2.050,5	5.063,2	2.246,6	324,9	**91.167,0**
Rso Nord	506,9	11.666,5	62,1	1.873,9	1.250,2	14.852,7	1.120,9	2.476,2	1.124,2	125,4	**46.278,4**
Rso Centro	213,7	5.848,3	27,4	701,5	487,0	7.064,2	421,2	1.532,1	538,6	148,4	**21.774,7**
Rso Sud	165,4	6.243,0	24,4	739,1	535,5	7.542,1	508,4	1.055,0	583,8	51,1	**23.113,9**
Rss	130,7	4.963,0	21,4	670,6	471,1	6.126,1	366,2	712,3	454,3	48,7	**16.564,9**
Rss Nord	52,4	1.607,7	8,0	298,2	158,8	2.072,8	98,3	322,5	143,4	0,2	**5.070,5**
Rss Sud	78,3	3.355,3	13,4	372,4	312,3	4.053,3	267,9	389,8	310,8	48,5	**11.494,4**
					variazione 2013/2012						
Regioni in piano	-2,7	-1,7	-3,1	-3,5	-2,5	-2,0	2,0	-4,4	-1,1	1,6	**-0,5**
Regioni non in piano	-1,1	-0,6	0,3	-0,1	-0,8	-0,5	-1,0	-1,0	-3,7	-11,7	**0,0**
Totale	-1,7	-1,1	-1,1	-1,4	-1,6	-1,2	0,2	-2,4	-2,5	-3,4	**-0,2**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS aggiornati al 23 aprile 2014

TAVOLA 4.1

I COSTI DELLA SANITÀ ANNI 2012-2013
Per regioni in piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni di euro

	TOTALE COSTI 1	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
2013								
Regioni in piano	48.954,2	881,2	21,4	-1.042,5	349,9	298,7	51,2	50.848,0
Regioni non in piano	58.517,8	1.626,3	45,0	-830,8	708,4	551,9	156,5	60.863,4
Totale	107.472,0	2.507,5	66,4	-1.873,3	1.058,3	850,6	207,7	111.711,4
Rso	90.993,9	2.144,2	59,0	-1.630,3	964,7	769,3	195,4	94.632,1
Rso nord	46.299,8	1.233,5	38,2	-650,7	589,3	469,9	119,4	48.102,8
RsoCentro	21.652,6	555,9	10,7	-250,6	265,4	204,3	61,1	22.408,7
Rso Sud	23.041,5	354,8	10,1	-729,1	110,0	95,1	14,9	24.120,6
Rss	16.478,1	363,2	7,5	-242,9	93,6	81,2	12,4	17.079,3
Rss nord	5.020,6	139,2	1,3	-2,7	41,2	34,0	7,2	5.156,6
Rss sud	11.457,5	224,0	6,2	-240,2	52,4	47,2	5,2	11.922,7
2012								
Regioni in piano	49.220,8	903,8	72,8	-1.551,1	392,3	346,9	45,4	51.703,1
Regioni non in piano	58.511,1	1.649,0	88,5	-1.303,9	731,8	582,3	149,5	61.403,0
Totale	107.731,9	2.552,8	161,3	-2.855,0	1.124,1	929,2	194,9	113.106,0
Rso	91.167,0	2.183,3	131,2	-2.565,0	1.022,3	838,2	184,1	95.862,5
Rso nord	46.278,4	1.261,4	56,9	-999,8	620,2	504,5	115,7	48.480,8
RsoCentro	21.774,7	559,0	33,9	-648,9	278,8	222,1	56,7	22.959,8
Rso Sud	23.113,9	363,0	40,4	-916,4	123,3	111,6	11,7	24.422,0
Rss	16.564,9	369,5	30,0	-290,0	101,8	91,0	10,8	17.243,5
Rss nord	5.070,5	148,8	4,4	-36,5	41,6	34,8	6,8	5.253,4
Rss sud	11.494,4	220,7	25,6	-253,5	60,2	56,2	4,0	11.990,1
variazione 2013/2012								
Regioni in piano	-0,5	-2,5	-70,5	-32,8	-10,8	-13,9	12,8	-1,7
Regioni non in piano	0,0	-1,4	-49,1	-36,3	-3,2	-5,2	4,7	-0,9
Totale	-0,2	-1,8	-58,8	-34,4	-5,9	-8,5	6,6	-1,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS aggiornati al 23 aprile 2014

I risultati dal lato delle entrate

5. Dal lato delle entrate, la riduzione rispetto al 2012 è dello 0,9 per cento e si estende con intensità diverse pressoché a tutte le voci. Il finanziamento (indistinto e vincolato) presenta una flessione dello 0,6 per cento. Si riducono nel complesso anche i contributi delle regioni extrafondo. Un risultato complessivo che nasconde, tuttavia, andamenti diversi tra regioni in piano di rientro e non: nelle prime i contributi si riducono di oltre il 23 per cento, mentre crescono in quelle non in piano di oltre il 9 per cento. Stesso andamento, anche se per importi più contenuti, nel caso delle compartecipazioni (che non comprendono quelli su farmaci scontati nell'importo della farmaceutica): a fronte di una flessione in media dell'1,7 per cento, sono le regioni in piano a presentare la flessione maggiore (-5,9 per cento).

In flessione anche i ricavi per prestazioni sanitarie e non sanitarie da privati.

TAVOLA 5

I RICAVI DELLA SANITÀ ANNI 2012-2013

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 C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICI DELLA REGIONE E 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 RICAVI netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
2013													
Regioni in piano	49.413,7	100,0	330,4	16,1	26,8	193,8	44,9	185,2	518,7	54,1	6,1	504,1	51.393,9
Regioni non in pian	55.193,9	148,0	564,3	54,4	91,4	425,1	80,0	363,2	1.002,5	129,5	3,0	958,7	59.013,9
Totale	104.607,6	248,0	894,7	70,5	118,2	618,8	124,9	548,3	1.521,2	183,6	9,1	1.462,8	110.407,7
Rso	89.072,6	246,2	636,1	67,1	112,3	530,1	103,9	475,4	1.356,1	162,2	8,1	1.216,2	93.986,2
Rso nord	44.118,3	238,9	352,6	53,6	81,3	314,9	88,6	301,0	776,3	96,0	3,8	697,3	47.122,5
RsoCentro	20.760,4	1,0	152,9	11,3	24,9	131,6	8,3	116,8	378,0	34,3	1,6	346,6	21.967,5
Rso Sud	24.193,9	6,3	130,5	2,2	6,1	83,6	7,0	57,6	201,8	32,0	2,8	172,4	24.896,2
Rss	15.534,9	1,9	258,6	3,5	5,9	88,7	21,1	73,0	165,1	21,4	1,0	246,6	16.421,5
Rss nord	4.093,3	1,9	165,7	2,3	2,6	45,3	14,1	32,3	85,6	9,4	0,2	141,6	4.594,2
Rss sud	11.441,6	0,0	93,0	1,2	3,3	43,4	7,0	40,7	79,5	12,0	0,7	105,0	11.827,3
2012													
Regioni in piano	49.711,6	130,3	394,3	25,1	39,4	205,8	45,7	214,2	551,0	62,9	4,0	515,6	51.899,9
Regioni non in pian	55.504,3	135,4	645,6	67,0	114,3	454,8	88,9	378,0	997,0	136,0	9,4	964,1	59.494,6
Totale	105.215,9	265,7	1.039,9	92,1	153,7	660,6	134,5	592,2	1.548,0	198,8	13,4	1.479,7	111.394,5
Rso	89.617,1	264,2	764,0	88,6	136,8	569,3	113,0	517,7	1.380,2	174,5	10,5	1.210,6	94.846,6
Rso nord	44.353,5	223,0	382,7	66,8	91,2	335,7	95,8	308,3	785,9	99,5	5,6	678,5	47.426,4
RsoCentro	20.987,1	6,7	263,7	17,4	36,8	149,6	10,5	138,5	379,8	39,0	2,0	351,1	22.382,2
Rso Sud	24.276,5	34,5	117,6	4,4	8,8	84,1	6,7	70,8	214,5	36,1	2,9	181,0	25.037,9
Rss	15.598,8	1,5	275,9	3,5	16,8	91,2	21,5	74,5	167,8	24,3	2,9	269,1	16.547,9
Rss nord	4.105,6	1,5	182,3	2,2	12,3	47,1	14,4	32,8	86,9	9,6	1,6	166,8	4.663,1
Rss sud	11.493,3	0,0	93,6	1,3	4,5	44,2	7,2	41,7	80,8	14,7	1,3	102,3	11.884,8
variazione 2013/2012													
Regioni in piano	-0,6	-23,2	-16,2	-35,8	-31,8	-5,8	-1,7	-13,5	-5,9	-14,0	51,2	-2,2	-1,0
Regioni non in pian	-0,6	9,3	-12,6	-18,8	-20,1	-6,5	-10,0	-3,9	0,5	-4,8	-67,9	-0,6	-0,8
Totale	-0,6	-6,7	-14,0	-23,5	-23,1	-6,3	-7,2	-7,4	-1,7	-7,7	-32,0	-1,1	-0,9

Fonte : elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS aggiornati al 23 aprile 2014

I RISULTATI NELLE REGIONI IN PIANO DI RIENTRO

I risultati economici

6. Come si diceva in precedenza nel 2013 le regioni in Piano di rientro registrano nel complesso dopo le verifiche del Tavolo di monitoraggio un seppur lieve aumento delle perdite (+1,6 per cento) rispetto al 2012. Si tratta di un risultato da ricondurre essenzialmente a due delle regioni (Lazio e Sicilia) per le quali in sede di verifica sono state valutate a rischio alcune scelte incluse nei dati di preconsuntivo. Dopo l'esame del Tavolo, la prima ha visto peggiorare il risultato di circa 100 milioni (a ragione dei dubbi espressi sulla cancellazione di debiti verso fornitori), la seconda di circa 90 (a motivo delle rettifiche su voci di FSR indistinto e vincolato e saldo mobilità extraregionale e internazionale). Per le altre regioni (fatta eccezione per il Molise) si conferma il trend di miglioramento.

Al netto di tali aggiustamenti, l'esercizio 2013, pur mantenendosi in disavanzo, ha confermato prima delle coperture il miglioramento già evidenziato lo scorso anno. Un dato frutto di una flessione dei costi (comprensivi delle voci economiche e del saldo intramoenia) dell'1,7 per cento, in grado di compensare la flessione dei ricavi e un peggioramento del saldo mobilità.

Sono gli oneri per il personale a registrare per il secondo anno una flessione di oltre il 2 per cento. Essa riguarda tutte le tipologie ed è superiore al 3 per cento sia nel personale del ruolo professionale che tecnico. In flessione anche alcune delle principali componenti di costo riferibili alla gestione diretta: servizi appaltati (-4.4 per cento), manutenzione (-.4 per cento) e spese per il godimento di beni di terzi (-2,7 per cento). Crescono invece gli acquisti di beni, le spese amministrative e generali e gli interessi passivi su cui pesano ancora nell'esercizio gli oneri per ritardato pagamento.

Più incerto il quadro dal lato delle prestazioni *market*: si conferma la riduzione della spesa per farmaci, per l'ospedaliera e la riabilitativa. L'andamento osservato da queste ultime componenti di spesa riflette una migliore regolazione nelle regioni in Piano di rientro dei volumi di spesa per le prestazioni sanitarie acquistate da operatori privati accreditati, realizzata attraverso la definizione di tetti di spesa e l'attribuzione di budget, con il perfezionamento dei relativi contratti in tempi compatibili con la programmazione regionale. Cresce invece quella specialistica e integrativa.

Sul risultato complessivo dal lato dei costi incide poi una flessione degli ammortamenti (-2,5 per cento) e un miglioramento del saldo intramoenia che rimane tuttavia, specie nelle regioni meridionali, su livelli molto bassi.

Dal lato dei ricavi, la flessione riguarda tutte le voci, a partire dai contributi da regione come quota del fondo sanitario. Di particolare rilievo è tra questi la flessione degli introiti da compartecipazione, in riduzione di poco meno del 6 per cento, a fronte della seppur lieve crescita delle regioni non in piano. Si aggrava poi il risultato del saldo della mobilità comprensivo di quella internazionale.

La corresponsione dei LEA

7. Ma quanto il rispetto dei vincoli di bilancio si è riflesso sulle modalità di corresponsione dei Lea? Quanto il riassorbimento degli squilibri si è tradotto in un miglioramento dell'appropriatezza senza incidere sul rispetto degli obiettivo di servizio?

I dati del Sistema informativo sanitario consentono un primo aggiornamento della situazione sull'erogazione dei LEA nelle regioni in Piano di rientro Si tratta dei dati relativi al 2012 e di alcuni aggiornamenti relativi al primo semestre del 2013.

Il monitoraggio si centra su pochi indicatori che attengono all'assistenza ospedaliera, l'emergenza urgenza, l'assistenza territoriale e la prevenzione.

In miglioramento gli indicatori relativi all'assistenza ospedaliera. Stabile il dato della Campania, tutte le altre regioni presentano un miglioramento pur rimanendo significativamente al di sotto del livello obiettivo.

Riguardo all'ospedalizzazione tutte le regioni in Piano registrano un decremento pur nella maggioranza dei casi rimanendo al di sopra del valore di riferimento (si tratta di Abruzzo Lazio Puglia Sicilia). Presentano rilevanti margini di miglioramento la Campania e il Molise mentre la Calabria si pone nel 2012 entro i limiti. Si tratta di andamenti che trovano conferma anche nei dati del primo semestre 2013.

In Abruzzo Campania Puglia risulta in riduzione anche l'ospedalizzazione della popolazione ultrasettantacinquenne, il cui indicatore, nel 2012, è in linea con il valore di riferimento e mostra un ulteriore decremento nel primo semestre del 2013.

Nel Molise il tasso di ospedalizzazione della popolazione ultra-settantacinquenne mostra, invece, un consistente decremento a partire dal 2009, collocandosi nel 2012 in linea con il parametro di riferimento.

Solo nel Lazio si presenta un incremento dell'ospedalizzazione della popolazione ultra-settantacinquenne nell'anno 2012 (valore lievemente superiore al parametro di riferimento nazionale).

Un indicatore di appropriatezza nell'utilizzo delle sale operatorie e dei servizi di supporto all'attività chirurgica è la degenza media pre-operatoria. Esso risulta nel 2012 al di sopra del valore medio nazionale . In tutte le regioni in Piano, fatta eccezione per la Sicilia, risulta invece in linea con il valore medio nazionale e si mantiene lievemente inferiore a due giorni nel primo semestre del 2013 in Sicilia. In Campania, pur mostrando un decremento nel tempo, si mantiene superiore ai due giorni e risulta, dunque, al di sopra del valore medio nazionale anche nel primo semestre 2013.

Seppur in riduzione continuano ad avere una dotazione totale di posti letto superiore al valore di riferimento (3,7 per mille residenti secondo quanto disposto con il DL 95/2012): il Molise ha 4,5 posti letto, il Piemonte 4,2 posti per 1.000 residenti (di cui 3,14 per acuti e 1,05 per le post-acuzie), il Lazio 3,9. Il superamento del tetto previsto è dovuto, soprattutto, ad un eccesso di posti letto per le acuzie rispetto al parametro di riferimento.

Inferiori o vicine alla soglia, invece, le regioni Abruzzo (3,17 e 0,5 per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie contro i 0,7 per mille previsti) la Campania (circa 2,92 per gli acuti e 0,29 per le post-acuzie, inferiore quest'ultimo al valore di riferimento nazionale 0,7), la Calabria (2,8. mentre per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie risulta è pari a circa 0,4), la Puglia e la Sicilia (3,04, mentre per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie risulta pari a circa 0,4.

Per quanto riguarda l'efficacia della rete dell'emergenza territoriale, l'indicatore considerato, riferito al tempo intercorrente tra la ricezione delle chiamate da parte della Centrale Operativa e l'arrivo del primo mezzo di soccorso, si presenta maggiore della soglia di adeguatezza (inferiore o pari a 18) in Abruzzo, Calabria, Molise. Risulta adeguato invece in Piemonte, nel Lazio, in Campania, in Puglia, in Sicilia

Per quanto riguarda l'assistenza territoriale, il monitoraggio ha puntato l'attenzione sulla dotazione di posti letti nelle strutture residenziali per anziano non autosufficiente, che risultano inferiori al limite un po' in tutte le regioni in Piano Rispetto all'obiettivo di 10 posti ogni 1000 anziani, l'Abruzzo è a 5,4 per mille, il Lazio al 4,3, la Puglia al 5, la Calabria al 4 con punte negative di 1,3 in Sicilia e di 0,6 nel Molise. Ciò, mentre in Piemonte l'indicatore supera i 24 posti per mille. Ancora criticità persistono nella quota di anziani assistita in ADI (inferiori al limite in Campania con il2,8 per cento, Puglia 2,2, Piemonte 2,4 Calabria 3,2; in forte crescita seppur di poco inferiore al limite in Sicilia 3,7) e nella dotazione di posti in strutture hospice (considerate insufficienti in Abruzzo Campania Calabria Sicilia).

In tutte le regioni in Piano (escluso il Piemonte) 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.

Infine delle 8 regioni in Piano di rientro, solo due sono adempienti secondo la griglia Lea: il Piemonte, che ha da sempre avuto punteggi ben superiori al limite previsto, e il Lazio, che segna solo nel 2012 un punteggio positivo confermando il percorso in crescita degli ultimi anni. In forte miglioramento la Sicilia che raggiunge valori di poco inferiori al limite (157). Le altre regioni, pur in miglioramento, si mantengono su livelli inferiori: si tratta dell'Abruzzo (145), Puglia (140 in crescita) Molise (146), Campania (117), Calabria (133).

Le criticità evidenziate in sede di monitoraggio

8. Una prima lettura dei verbali dei Tavoli di monitoraggio consente di evidenziare un tendenziale miglioramento nella gestione dei piani di rientro. Un risultato della maturazione di una modalità di lavoro comune tra livelli di governo, a cui è riconducibile un miglioramento complessivo nella gestione sanitaria.

Non mancano tuttavia criticità e limiti su cui l'esame si sofferma. Temi spesso particolari emersi nel corso della valutazione dei documenti sottoposti ai Tavoli; elementi per una valutazione specifica di ciascun Piano, che esula dal compito di questo Rapporto e che troverà espressione nell'esame delle Sezioni regionali. L'obiettivo di questo paragrafo è più limitato: fornire una sintesi delle problematiche ricorrenti e comuni a più realtà territoriali, che emergono dalla lettura dei Piani.

All'interno di un pressoché generale miglioramento della *governance* regionale, permangono ritardi diffusi nella definizione e nel perfezionamento del processo di sottoscrizione dei contratti con le strutture private (Campania, Puglia Molise) e nella definizioni o nel rinnovo di protocolli di intesa con Università statali o non statali (Lazio Campania Molise Abruzzo).

Sono specifici elementi di rilievo per almeno la metà delle regioni in Piano le criticità e i ritardi nel completamento delle procedure di accreditamento, che dovrebbero riguardare già tutti i soggetti pubblici o privati che erogano prestazioni per il servizio sanitario nazionale (Lazio Campania Molise Abruzzo). A tali difficoltà sono poi connesse criticità riconducibili alla gestione del contenzioso insorto con i soggetti fornitori di beni e servizi. I Tavoli hanno chiesto un aggiornamento sulle iniziative che le strutture commissariale stanno intraprendendo per governare in maniera adeguata il fenomeno. Permane alto, in particolare, il livello di contenzioso espresso dalle principali strutture private accreditate a diretta gestione regionale (Molise)

Interessano quasi tutte le regioni (fa eccezione il Piemonte) i problemi che attengono alla revisione della offerta assistenziale guardando all'effettivo fabbisogno e tenendo conto di quanto previsto dal DL 95/2012. Situazioni cui si affiancano in alcune aree gravi carenze negli interventi per l'assistenza territoriale, residenziale e semi residenziale per anziani e malati terminali (Campania).

Non risultano informazioni complete e aggiornate circa l'attuazione del DL 95/2012 in materia di beni e servizi, né della corretta applicazione dello stesso DL con riferimento alla definizione dei limiti massimi di spesa per l'acquisto di prestazioni da privato accreditato. Ciò mentre i dati di chiusura dei conti del 2013 non sembrano fornire elementi di conforto nel rispetto delle riduzioni previste.

Ancora in corso di soluzione le problematiche inerenti ai fabbisogni di personale connessi al blocco del *turn-over* e alla richiesta di deroga ai sensi dell'articolo 4-bis del DL 158/2012. La norma ha previsto che "nelle regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari nelle quali sia scattato per l'anno 2012 il blocco automatico del turn-over o sia comunque previsto il blocco in attuazione del piano di rientro o dei programmi operativi di prosecuzione del piano, tale blocco può essere disapplicato, nel limite del 15 per cento e in correlazione alla necessità di garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza".

Nell'esercizio della responsabilità di condurre le istruttorie è stato investito il SiVeAS. Tale organismo ha elaborato una metodologia (utilizzando i risultati di un progetto condotto nell'anno 2012 sui parametri quantitativi utili alla definizione del fabbisogno di personale ospedaliero sanitario e tecnico) per definire se le richieste di deroga effettuate dalle Regioni fossero concedibili .

Tale problematica riguarda le regioni Calabria, Campania e Molise, per le quali era scattato il blocco automatico del turn-over nell'anno 2012, e la regione Puglia che aveva previsto tale blocco all'interno del proprio Piano di rientro. Esse hanno espresso agli organismi di monitoraggio (Tavolo adempimenti e Comitato LEA) la volontà di avvalersi della deroga. Nel corso dell'esercizio solo la Campania ha avviato l'iter procedurale previsto: il 10 gennaio 2014, alla regione è stata concessa l'autorizzazione a procedere alle assunzioni di personale in deroga per il percorso a carattere di urgenza (208 deroghe di varia qualifica). E' ancora in istruttoria una ulteriore deroga per 48 risorse.

Il 2013 era, poi, il primo anno in cui il monitoraggio riguardava anche la verifica del rispetto per le regioni dell'obbligo introdotto dall'articolo 3, comma 7 del DL 35/2013 di effettuare nell'esercizio il trasferimento al servizio sanitario regionale di almeno il 90 per cento delle risorse ricevute dallo Stato per finalità sanitarie. Una misura volta a evitare il ripetersi di quanto accaduto in passato in termini di ritardi di pagamenti dalle regioni alle aziende sanitarie e da queste alla rete dei fornitori. La

maggioranza delle regioni in Piano di rientro ha rispettato la previsione normativa. Solo la Sicilia è risultata inadempiente per importi molto rilevanti, mentre per il Molise, sospendendo il giudizio, il monitoraggio ha richiesto una verifica dei capitoli di bilancio regionale che diano evidenza dell'avvenuto accertamento e impegno di tutte le somme afferenti il finanziamento della sanità per tale esercizio.

I TEMI ALL'ATTENZIONE

9. L'esercizio che si è chiuso ha confermato i buoni risultati di un sistema di gestione basato sul confronto tra diversi livelli di governo

Ma ha anche reso evidente il limite con cui il comparto dovrà fare i conti nell'immediato futuro: ritrovare al suo interno le risorse per rispondere alle necessità di adeguamento delle prestazioni e di garanzia della qualità delle cure. Elementi che hanno fatto finora e dovranno fare nel prossimo futuro del sistema sanitario un fattore strategico del nostro sistema, garantendo una qualità dell'offerta che pone il nostro paese, almeno in questo campo, tra i primi posti nelle classifiche mondiali.

Il riassorbimento degli squilibri richiede l'elaborazione di soluzioni organizzative e scelte gestionali, che non possono essere il portato solo della proposizione di un vincolo finanziario.

La sanità nella gestione regionale

10. Nell'esercizio 2013 si sono ottenuti risultati significativi nel processo di valutazione dei conti sanitari in base a regole contabili comuni. Il processo avviato con l'armonizzazione contabile ha consentito di porre in rilievo criticità sia sul fronte dell'efficacia delle misure assunte a copertura dei disavanzi sanitari, che della corretta gestione dei flussi tra regioni e aziende sanitarie.

Al centro delle verifiche condotte sui bilanci delle aziende sanitarie le iscrizioni di ammortamenti non sterilizzati, la dimensione dei crediti vantati verso le regioni per spesa corrente e per ripiano disavanzi, la rilevanza dei crediti verso soggetti esterni al contesto regionale, con particolare attenzione alla loro realizzabilità. Tutto ciò per due finalità principali: dare attuazione al processo di armonizzazione contabile, condizione indispensabile per una effettiva controllabilità della spesa; far emergere, attraverso un controllo incrociato dei conti regionali e delle aziende sanitarie, le discordanze tra somme vincolate al finanziamento della sanità, somme impegnate e crediti vantati dal sistema delle aziende regionali. In tal maniera pervenendo alla quantificazione del fabbisogno di liquidità (in termini di competenza e/o di cassa) per pagare i debiti accumulati in questi anni verso il sistema dei fornitori di beni e di servizi per la sanità e in questo modo "liberare" risorse verso un mondo delle imprese sempre più stretto dalle difficoltà di accesso al credito.

La dimensione, sin da subito "imponente" (14 miliardi) dei fondi da assicurare al settore sanitario manifestava la consapevolezza, da parte degli operatori e dei soggetti responsabili del processo di rientro dai disavanzi, delle difficoltà incontrate nel garantire il rispetto di vincoli di bilancio, sempre più stringenti in un sistema interessato da una

crisi crescente (si veda il riquadro *«Gli interventi del DL 35/2013 nel settore sanitario»).*

I risultati della verifica sono, tuttavia, andati oltre alle attese. Innanzitutto per la dimensione del fabbisogno, cresciuto subito al di sopra del 16,2 miliardi. Poi, per il sovrapporsi ai fabbisogni di "competenza", legati alla mancata sterilizzazione degli ammortamenti (fenomeno generale anche se con "intensità" diverse), e a quelli di cassa, legati ai tempi di realizzo delle entrate, di fenomeni riconducibili ad un utilizzo di risorse sanitarie per altre finalità. Vere e proprie distrazioni di fondi verso altri bisogni regionali. Ma non solo. La forte concentrazione delle necessità di cassa nelle regioni in piano di rientro (7 miliardi sugli 8 individuati sono relativi a tre di esse), porta a ritenere che anche tali fabbisogni rappresentino l'emersione di coperture, certificate in sede di monitoraggio, ma poi utilizzate per rispondere a necessità diverse a fronte delle quali le entrate previste risultavano insussistenti.

Un fenomeno che le regole poste con il DL 35/2013 e più di recente con il DL 66/2014 (con limiti minimi ai riversamenti al sistema sanitario di quanto incassato dalla regione e con obblighi di ripiano dei debiti verso la sanità o di sottoscrizione della anticipazioni) dovrebbe impedire che si ripeta, ma che ha portato alla luce la difficile coesistenza tra un sistema sorretto da tutele e uno da troppo tempo in sofferenza finanziaria.

A questo riguardo dovrà essere valutata con attenzione la scelta operata in numerose realtà territoriali di consentire l'utilizzo delle risorse fiscali aggiuntive, attivate per il riequilibrio sanitario, per interventi a favore di altri fabbisogni regionali, con ciò, almeno in parte, disattendendo quella parte del Patto che era stata sottoscritta dalle amministrazioni con gli elettori: uno sforzo fiscale richiesto per il riequilibrio sanitario, Seppur comprensibile nella sostanza tale facoltà concessa con il DL 120/2013 (oltre a ridurre gli spazi per rendere effettiva la possibilità di copertura in caso di disavanzo) fa perdere al sistema trasparenza rendendo più opaco il collegamento tra sforzo fiscale aggiuntivo e processo di risanamento, che è stata la forza del sistema di rientro dagli squilibri.

GLI INTERVENTI DEL DL 35/2013 E DEL DL 102/2013 SUL SETTORE SANITARIO. GLI SVILUPPI PIÙ RECENTI

Con il decreto-legge 35/2013 è stata prevista la possibilità per le Regioni di accedere ad un'anticipazione di liquidità, per il pagamento dei debiti sanitari accumulati al 31 dicembre 2012, entro un tetto massimo di 14 miliardi di euro, di cui 5 miliardi da corrispondere nel 2013 e 9 nel 2014. Si tratta di spesa già sostenuta dagli enti del Servizio sanitario nazionale e scontata nei saldi; non è, pertanto, considerato alcun impatto in termini di indebitamento netto.

Una prima attuazione del provvedimento è stata affidata al decreto direttoriale del 16 aprile 2013 con cui è stato effettuato, ai sensi del comma 2 dell'articolo 3, del DL n. 35/2012, un primo riparto dei 5 miliardi relativi al 2013.

Sulla base di quanto disposto dall'art. 3-bis del DL 69/2013, le risorse ripartite ma non richieste dalle regioni entro il 31 maggio 2013, sono state riassegnate, con decreto direttoriale del 2 luglio, alle regioni che ne hanno fatto richiesta entro il 30 giugno 2013., con accesso prioritario per le regioni sottoposte alla procedura di cui all'articolo 1, comma 174, della legge n. 311/2004.

Il DL 102/2013 ha poi disposto l'incremento per 2.505 milioni delle risorse relative al 2013,

riducendo di pari importo le risorse relative al 2014. La possibilità di accesso era subordinata alla presentazione di una richiesta entro il 15 settembre 2013 e alla verifica da parte dei competenti Tavoli della documentazione relativa alla copertura dell'anticipazione, all'integrazione del piano dei pagamenti dei debiti, e al pagamento degli stessi entro il 31 dicembre (articolo 13, commi 1, 6 e 7). A valere su tale importo, alla data del 31 ottobre risultavano erogati alle regioni complessivi 2.491,4 milioni, interamente pagati ai creditori entro la fine dell'esercizio.

Il decreto 102 ha previsto poi (articolo 13, commi 8 e 9) un incremento per 7.218 milioni della dotazione complessiva del Fondo di cui all'articolo 1, comma 10, del DL 35/2013, al fine di far fronte ad ulteriori pagamenti da parte delle Regioni e degli enti locali di debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine. Con decreto del Ministro dell'economia del 10 febbraio 2014, è stata effettuata la ripartizione dell'importo tra le tre Sezioni del Fondo, assegnando al pagamento dei debiti del comparto sanitario l'importo di 1.618,6 milioni, da ripartire tra le regioni entro il 31 marzo.

L'erogazione dell'anticipazione è subordinata alle condizioni di cui al comma 5 dell'articolo 3 del DL 35/2013:

disporre le necessarie coperture per garantire la restituzione allo Stato degli importi ricevuti;

presentare un piano dei pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, cumulati alla data del 31 dicembre 2012 e comprensivi degli interessi, con l'elenco dei fornitori che saranno pagati e i relativi importi. Si prevede altresì la possibilità di inserire nell'elenco, nei limiti delle risorse assegnate ed in via residuale rispetto ai debiti esigibili alla data del 31/12/2012, anche i debiti comunque sorti entro il medesimo termine, intendendosi per tali debiti quelli per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro tale data;

sottoscrivere un contratto con il MEF che definisca le modalità di erogazione delle somme e di relativa restituzione, ovvero di recupero. Nella restituzione, che avviene in un periodo di 30 anni, sono compresi interessi al tasso di rendimento di mercato dei BTP a cinque anni in corso di emissione.

In base ai successivi commi 6, 7 e 9 poi:

all'atto dell'erogazione le regioni devono provvedere all'immediata estinzione dei debiti elencati nel piano di pagamento, dandone certificazione al Tavolo di verifica. Tale certificazione costituisce un adempimento ai fini dell'ordinario accesso delle regioni alle quote premiali del finanziamento del SSN, come previsto dalla legislazione vigente (comma 6);

- dal 2013 costituisce, inoltre, adempimento regionale l'erogazione da parte delle regioni ai rispettivi enti sanitari, entro la fine dell'esercizio, di almeno il 90 per cento delle somme che esse incassano dallo Stato a titolo di finanziamento del SSN (IRAP, addizionale regionale all'IRPEF e trasferimenti da bilancio statale a titolo di compartecipazione IVA e di fondo sanitario nazionale), nonché delle somme che le stesse, a valere su risorse proprie, destinano autonomamente al finanziamento del SSN (sostanzialmente riconducibili alla fiscalità aggiuntiva, al ripiano di disavanzi sanitari, a finanziamento di funzioni sanitarie ulteriori rispetto ai LEA, ad altri finanziamenti regionali comunque destinati). Ciò allo scopo di impedire in futuro ulteriori ritardi nel sistema dei pagamenti, ponendo dei vincoli stringenti sulla gestione, da parte regionale, della liquidità destinata al finanziamento del SSN, posto che l'equilibrio economico è soggetto alle verifiche trimestrali dei Tavoli (comma 7);

- le somme attinte sull'anticipazione di liquidità possono essere fatte valere in termini di competenza nell'ambito del procedimento di verifica degli adempimenti previsto dall'articolo 1, comma 174, della legge 311/2004. E' stato pertanto disposto lo slittamento, per il solo anno 2013, dei termini di cui al medesimo comma 174 . (comma 9).

Sulla base delle ricognizioni dei debiti svolta dai Tavoli di verifica, è stata quindi aggiornata la situazione debitoria al 31/12/2012 delle regioni. Come evidenziato dal Decreto direttoriale del 20 febbraio 2014, è risultato un fabbisogno di liquidità per 17,1 miliardi, coperto per 899,3 milioni con risorse proprie delle regioni. Del fabbisogno residuo, pari a 16,2 miliardi, 8,1 miliardi riguarda la competenza (di tale importo, circa 7 miliardi sono rappresentati dalle spese per ammortamenti non sterilizzati e circa 1,1 miliardi da somme iscritte in competenza nei bilanci regionali e poi andate in perenzione), mentre 8,1 miliardi riguarda la cassa (cioè

carenza di liquidità a fronte di poste di entrata iscritte in bilancio in competenza/residui attivi).
In proporzione ai fabbisogni emersi dalle verifiche, il Decreto direttoriale del 20 febbraio ha proceduto ad una prima ripartizione delle risorse disponibili ex art 3 del DL 35/2013 e art 13, commi 6 e 7, del 102/2014, pari a 6.358,6 milioni. Successivamente con Decreto direttoriale del 14 marzo 2014, tenuto conto delle richieste avanzate dalle regioni, tale importo è stato riassegnato per 5.573,3 milioni, residuando 785,3 milioni. Alcune regioni e province autonome, infatti, non hanno avanzato la richiesta di accedere alle anticipazioni (Valle d'Aosta, FVG, Provincia Autonoma di Trento, Molise) o hanno presentato richieste inferiori agli importi in precedenza ripartiti (Toscana).
A fronte dei 16.244,7 milioni di fabbisogno accertato e che alla data del 20 febbraio 2014 risultava non coperto con risorse proprie, sono stati assegnati alle regioni complessivi 13.064 milioni, di cui 7.491 milioni nel 2013 e 5.573,3 milioni nel 2014. Residuerebbe, pertanto, un fabbisogno di liquidità, pari a complessivi 3,2 miliardi.
Le disponibilità per far fronte ai pagamenti di debiti al 31 dicembre 2012 sono pari complessivamente a 3.174 milioni: alle somme non ripartite con il DD del 14 marzo (785,3 milioni) si aggiungono le risorse di cui all'articolo 13, comma 8, del DL 102/2013 (1.618 milioni) e l'importo autorizzato dall'articolo 35 del DL 66/2014 (770 milioni).

Gli articoli 34 e 35 del DL 66/2014 sono di recente intervenuti sul tema del pagamento dei debiti sanitari. In particolare l'articolo 34 ha previsto che le regioni possono accedere, nei limiti degli importi verificati in base all'articolo 3, comma 3, del DL 35/2013, alle anticipazioni di liquidità anche per finanziare piani dei pagamenti che comprendano i pagamenti dei debiti effettuati dalle regioni nel periodo dal 1° gennaio 2013 all'8 aprile 2013. La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica poiché si limita a rendere disponibili risorse già stanziate da precedenti provvedimenti per il pagamento dei debiti sanitari.
L'articolo 35 incrementa di 770 milioni per l'anno 2014 le disponibilità del Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio sanitario nazionale al 31 dicembre 2012. A tal fine prevede che le regioni che, a seguito delle verifiche (art.3, c.3 , del DL 35/2013), presentano mancate erogazioni per competenza e/o per cassa delle somme dovute dalle regioni ai rispettivi servizi sanitari regionali e che, tuttavia, non hanno richiesto l'accesso alle anticipazioni di liquidità, sono tenute a farlo entro 15 giorni dalla data di conversione in legge del decreto. Anche le regioni che presentano ammortamenti non sterilizzati e che non hanno richiesto l'accesso alle anticipazioni di liquidità, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto devono produrre la documentazione necessaria a dimostrare la sussistenza delle condizioni economico-finanziarie idonee a garantire, a decorrere dal 2014, il rispetto dei tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente. Qualora le regioni non provvedano alla trasmissione della documentazione ovvero il Tavolo non verifichi positivamente la richiamata condizione, le regioni sono tenute a presentare istanza di accesso alle predette anticipazioni entro 15 giorni dalla formalizzazione degli esiti del Tavolo. In entrambi i casi qualora le Regioni non provvedano sono diffidate (commi 2 e 5) dal Consiglio dei Ministri ad adottare, entro un termine definito, tutti gli atti necessari per trasferire tempestivamente agli enti del Servizio sanitario regionale (SSR) gli importi dovuti o per acquisire le anticipazioni. In caso di inadempienza, accertata dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali, il Consiglio dei ministri (comma 3), in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, nomina il Presidente della regione, o un altro soggetto, commissario e questi adotta tutte le misure necessarie per acquisire le anticipazioni.
Tali obblighi sono estesi anche alle Regioni che, con riferimento agli enti del SSR, non hanno partecipato alle verifiche di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 35 del 2013.
Infine, l'articolo 32 che incrementa di 6 miliardi per l'anno 2014 il "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili" dispone la destinazione di 600 milioni di euro (comma 4) per anticipazioni di liquidità alle regioni in piano di rientro per un importo massimo pari a quello corrispondente al valore dei gettiti derivanti dalle maggiorazioni fiscali regionali, destinati nell'anno 2013 al finanziamento del servizio sanitario regionale

I CREDITI DELLE AZIENDE SANITARIE VERSO LE REGIONI E GLI ACCESSI ALLE ANTICIPAZIONI

(in milioni)

			fabbisogno liquidità residuo			Risorse assegnate				
	fabbisogno liquidità verificato (DM 20/2/2014)	fabbisogno coperto dalle regioni con proprie fonti	*di cui competenza*	*di cui cassa*	**Totale fabbisogno residuo (DM 20/2/2014)**	Risorse assegnate nel 2013	Importi erogati nel 2013	Importi rideterminati con D.D. 14/3/2014	**Importi complessiv. assegnati**	differenza fabbisogno risorse assegnate
	1	2			**3=1-2**	4		5	6=4+5	7=3-6
Piemonte	2.856	0	1.956	900	2.856	1.447	1.447	1.410	2.856	0
Valle d'Aosta*	19	0	0	19	19	0	0	0	0	19
Lombardia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bolzano*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trento*	123	0	0	123	123	0	0	0	0	123
Veneto	1.587	0	1.587	0	1.587	777	777	810	1.587	0
FVG*	19	0	19	0	19	0	0	0	0	19
Liguria	187	0	76	111	187	147	147	40	187	0
Emilia Romagna	1.501	555	946	0	946	806	806	140	946	0
Toscana	964	0	935	29	964	415	415	150	565	399
Umbria	70	40	29	0	29	17	17	12	29	0
Marche	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	3.198	0	396	2.801	3.198	1.498	1.498	1.700	3.198	0
Abruzzo	276	102	174	0	174	174	174	0	174	0
Molise	355	0	199	156	355	44	44	0	44	311
Campania	1.951	0	611	1.340	1.951	958	958	993	1.951	0
Puglia	653	0	653	0	653	335	335	318	653	0
Basilicata	73	73	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	218	129	107	0	107	107	90	0	107	0
Sicilia	2.607	0	0	2.607	2.607	606	nc	0	606	2.001
Sardegna*	469	0	469	0	469	160	nc	0	160	309
TOTALE	17.127	899	8.158	8.087	16.245	7.491	6.708	5.573	13.065	3.180

Le regioni Basilicata, Lombardia e Marche in occasione del monitoraggio hanno fatto presente di non avere la necessità di accedere ad anticipazioni e di essere in grado di garantire regolarità e tempestività nei pagamenti. Per le RSS le informazioni sono parziali

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF.

L'appropriatezza: una scelta obbligata

11. E' evidente che un contributo di rilievo per portare a coerenza i crescenti fabbisogni, gli obiettivi di riqualificazione della spesa e il miglioramento delle prestazioni con un vincolo nelle risorse, è necessario provenga da progressi significativi anche sul fronte della appropriatezza delle prestazioni rese.

Un elemento cardine di una strategia che punti a recuperare margini di manovra dal riassorbimento delle spese inappropriate è costituito dal processo di razionalizzazione delle reti ospedaliere. Mantenere strutture ospedaliere di piccole dimensioni e conseguente frammentazione e duplicazione dell'offerta ospedaliera, comporta sia problemi sul campo della sicurezza, sia limiti alla qualità dell'assistenza erogabile. La chiusura dei piccoli ospedali (al di sotto dei 60 posti letto ancora non completamente definito) e il raggiungimento dello standard di 3,7 posti letto per mille abitanti, nel corso del triennio potrebbe determinare una riduzione di oltre 7000 posti letto.

Ciò consentirebbe il recupero delle risorse necessarie per potenziare l'assistenza territoriale e domiciliare, fornendo in tal modo una risposta alla domanda posta dalla forte crescita di patologie croniche – degenerative dovute all'invecchiamento della popolazione.

Il provvedimento dedicato alla ridefinizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera è ancora in attesa di approvazione, dopo il rinvio dell'esame dello scorso 13 marzo 2013.

Concordare le condizioni necessarie per garantire livelli di assistenza ospedaliera omogenei nell'intero territorio nazionale, in termini sia di adeguatezza delle strutture,

sia di risorse umane impiegate in rapporto al numero di pazienti serviti e al livello di complessità della struttura, rappresenta un passo importante verso il riassorbimento di inefficienze e inappropriatezze. Ciò richiederà una classificazione delle strutture ospedaliere secondo livelli gerarchici di complessità e bacini di utenza, standard minimi e massimi di strutture per singola disciplina, mirati ad offrire una buona qualità delle prestazioni attraverso una concentrazione in un numero limitato di presidi cui affluisce un numero elevato di pazienti, previsione di standard generali di qualità per l'autorizzazione e l'accreditamento e standard specifici per l'alta specialità.

La riorganizzazione della rete ospedaliera dovrebbe accompagnarsi al potenziamento di strutture di degenza post acuta e di residenzialità, ad uno sviluppo dell'assistenza territoriale che agevoli la dimissione al fine di minimizzare la degenza non necessaria, favorendo contemporaneamente il reinserimento nell'ambiente di vita e il miglioramento della qualità dell'assistenza

L'individuazione di interventi sulla rete dei servizi per l'assistenza e la cura delle persone non autosufficienti, in particolare anziani e disabili, è probabilmente uno degli aspetti più urgenti che il Piano. Il ritardo nella definizione di una adeguata offerta di servizi rappresenta, in un rilevate numero di realtà territoriali, il nodo più problematico. Non si tratta solo di livelli di assistenza insoddisfacenti, ma anche di alimentare fenomeni di utilizzo inappropriato.

Andranno ridefiniti, poi, interventi in grado di incidere sugli accessi non appropriati ai pronto soccorsi e alle prestazioni basate su apparecchiature, di indagine diagnostiche e ai relativi percorsi diagnostico – terapeutici. Le risorse che verranno risparmiate attraverso l'applicazione di tali misure oggetto del Patto dovranno essere reinvestite ad invarianza del finanziamento annuale previsto.

Rivedere i confini: quale possibilità sono offerte dalle compartecipazioni alla spesa?

12. Il rilievo assunto dal sistema di compartecipazione alla spesa è evidente guardando ai dati tratti dai conti economici delle aziende sanitarie e dal recente quadro di sintesi dei *ticket* sui farmaci diffuso dall'Aifa.

Nel 2013 gli introiti da compartecipazione alla spesa si sono confermati sui livelli dello scorso esercizio: si tratta di oltre 2,9 miliardi, di cui 1,4 miliardi per la farmaceutica e 1,5 per le prestazioni sanitarie, in prevalenza per la specialistica ambulatoriale (1,3 miliardi). Si è assistito, in aggregato, ad una stabilizzazione di tale voce di introito rispetto al 2012, anno in cui, va ricordato, l'aumento rispetto al 2011 era stato superiore al 9 per cento (+13,4 per cento per la specialistica e altre prestazioni e +5,2 per cento per i farmaci).

La limitata variazione complessiva (+0,1 per cento) è il risultato tuttavia di una crescita del 2,1 per cento dei *ticket* sui farmaci e una flessione dell'1,7 per cento di quella sulle prestazioni specialistiche. Sono 7 le regioni che presentano una variazione positiva di cui 3 superiori al 3 per cento. Nonostante la forte eterogeneità dei sistemi assunti a livello regionale nei livelli e nelle caratteristiche delle compartecipazioni, che rende difficile l'evidenziazione di fenomeni comuni per aree o per tipologie di enti (in Piano o no), si possono evidenziare alcuni fenomeni in particolare:

la forte riduzione dei ricavi riferibili a prestazioni sanitarie nelle regioni del Sud. Una flessione trainata dalle regioni a statuto ordinario dell'area (in media di poco meno del 6 per cento), che registrano invece un aumento di quanto incassato dalla farmaceutica (+3,3 per cento). La crescita dei *ticket* sui farmaci solo in due regioni (Calabria e Campania) consente di più che compensare il calo della specialistica;

particolarmente forte l'incremento nella regione Toscana (+8 per cento), da riconnettere a recenti rimodulazione dei livelli di compartecipazione alla spesa dei farmaci e ad una crescita della componente associata alla specialistica, a fronte di sistemi che selezionano la quota per ricetta con rimodulazioni in base al reddito familiare;

l'accentuazione delle differenze di carattere ormai strutturale negli importi medi pro-capite delle compartecipazioni complessive, tra le regioni del Nord e del Centro, tutte superiori ai 50 euro pro capite (ad eccezione delle Marche e della Provincia di Trento) con punte superiori ai 60 euro in Veneto e Toscana e quelle del Sud di poco superiori ai 40 euro. Un risultato ottenuto, inoltre, nel Sud con importi medi sulla farmaceutica di oltre 29 euro pro capite (21 nel Centro Nord) e 14 sulla specialistica (oltre 30 in media nelle regioni centro settentrionali).

La tavola 6 riporta gli importi in termini pro capite calcolati in base alla popolazione pesata.

TAVOLA 6

I TICKET IN SANITÀ NEL 2012 E NEL 2013

	2013 - (in milioni di euro)						2012 - (in milioni di euro)					
	Totale compartecipazioni	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 compartecipazioni**	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
	A+B	**A**	**B=1+2+3**	(1)	(2)	(3)	**A+B**	**A**	**B=1+2+3**	(1)	(2)	(3)
PIEMONTE	**219,3**	75,1	**144,1**	137,3	0,3	6,6	**228,8**	75,8	**153,0**	144,5	0,4	8,1
VALLE D`AOSTA	**6,9**	1,5	**5,3**	5,3	0,0	0,0	**7,2**	1,5	**5,7**	5,7	0,0	0,0
LOMBARDIA	**490,2**	253,5	**236,7**	202,4	6,9	27,4	**485,4**	246,6	**238,7**	205,7	5,7	27,3
P.A. BOLZANO	**27,5**	9,0	**18,5**	16,6	1,7	0,1	**26,6**	8,9	**17,7**	15,9	1,8	0,1
P. A. TRENTO	**19,8**	4,3	**15,5**	14,6	0,7	0,2	**20,5**	4,4	**16,1**	14,8	1,1	0,2
VENETO	**319,2**	126,9	**192,3**	135,8	8,0	48,4	**319,1**	123,6	**195,5**	138,3	8,2	49,0
FRIULI V.G.	**62,5**	16,2	**46,2**	41,4	0,5	4,3	**63,8**	16,3	**47,5**	42,6	0,5	4,4
LIGURIA	**85,8**	42,3	**43,5**	34,6	0,4	8,5	**88,8**	42,7	**46,1**	36,2	0,6	9,4
EMILIA ROMAGNA	**229,2**	69,4	**159,7**	153,2	6,6	0,0	**222,5**	70,0	**152,5**	146,0	6,5	0,0
TOSCANA	**228,2**	61,1	**167,1**	132,5	2,1	32,4	**211,0**	57,3	**153,7**	125,1	1,8	26,8
UMBRIA	**46,7**	16,1	**30,7**	25,4	0,5	4,8	**47,2**	15,8	**31,4**	25,0	0,5	5,9
MARCHE	**70,7**	25,0	**45,8**	39,4	0,2	6,1	**73,5**	24,2	**49,2**	38,2	0,2	10,8
LAZIO	**281,0**	146,5	**134,5**	107,6	0,2	26,7	**287,6**	142,0	**145,5**	105,4	0,3	39,9
ABRUZZO	**71,8**	30,7	**41,1**	38,1	0,8	2,2	**70,4**	29,7	**40,7**	38,0	0,8	1,9
MOLISE	**14,2**	9,0	**5,2**	5,1	0,0	0,0	**14,9**	9,0	**5,9**	5,9	0,0	0,0
CAMPANIA	**238,0**	179,2	**58,7**	50,8	0,2	7,7	**235,0**	173,4	**61,6**	53,2	0,3	8,2
PUGLIA	**179,3**	122,1	**57,1**	49,1	1,9	6,1	**182,6**	118,8	**63,9**	59,7	2,3	1,9
BASILICATA	**26,1**	14,1	**12,0**	12,0	0,0	0,0	**26,5**	12,6	**13,9**	13,9	0,0	0,0
CALABRIA	**75,9**	47,9	**27,9**	17,5	2,5	8,0	**75,4**	46,9	**28,5**	17,3	2,6	8,6
SICILIA	**211,9**	161,7	**50,3**	48,2	0,2	1,8	**213,9**	162,1	**51,8**	49,7	0,3	1,8
SARDEGNA	**53,4**	24,2	**29,2**	28,0	0,7	0,5	**53,4**	24,4	**29,0**	27,7	0,7	0,6
Totale	**2.957,5**	1.436,1	**1521,4**	1294,8	34,7	191,9	**2.954,1**	1406,1	**1548,0**	1308,8	34,3	204,9

SEGUE TAVOLA 6

	variazione %			pro capite 2013 (in euro)		
	Totale compartecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	**Totale compartecipazioni**	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento +	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)
	A+B	**A**	**B**	**A+B**	**A**	**B**
PIEMONTE	**-4,2**	-0,9	-5,8	**49,1**	16,8	32,3
VALLE D`AOSTA	**-5,0**	-1,1	-6,1	**54,0**	12,0	41,9
LOMBARDIA	**1,0**	2,8	-0,9	**50,6**	26,2	24,4
P.A. BOLZANO	**3,3**	1,2	4,3	**56,2**	18,4	37,8
P. A. TRENTO	**-3,0**	-1,7	-3,4	**38,3**	8,3	30,0
VENETO	**0,0**	2,7	-1,7	**66,0**	26,2	39,7
FRIULI V.G.	**-2,0**	-0,3	-2,6	**50,0**	13,0	37,0
LIGURIA	**-3,4**	-0,9	-5,6	**51,6**	25,4	26,2
EMILIA ROMAGNA	**3,0**	-0,8	4,7	**51,8**	15,7	36,1
TOSCANA	**8,1**	6,6	8,7	**60,6**	16,2	44,4
UMBRIA	**-1,0**	1,6	-2,3	**51,6**	17,8	33,8
MARCHE	**-3,7**	3,0	-7,1	**45,2**	15,9	29,2
LAZIO	**-2,3**	3,2	-7,6	**50,9**	26,5	24,4
ABRUZZO	**1,9**	3,3	0,8	**54,2**	23,2	31,0
MOLISE	**-4,6**	0,8	-12,8	**44,6**	28,4	16,2
CAMPANIA	**1,2**	3,3	-4,7	**43,0**	32,4	10,6
PUGLIA	**-1,8**	2,8	-10,5	**45,2**	30,8	14,4
BASILICATA	**-1,2**	12,2	-13,5	**45,3**	24,5	20,8
CALABRIA	**0,7**	2,2	-2,0	**39,1**	24,7	14,4
SICILIA	**-0,9**	-0,2	-3,0	**43,3**	33,0	10,3
SARDEGNA	**-0,1**	-0,9	0,6	**32,7**	14,8	17,9
Totale	**0,1**	2,1	-1,7	**49,8**	24,2	25,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS e AIFA

Si tratta di differenze che riflettono la diversità che sta assumendo il sistema delle compartecipazioni alla spesa a livello di sistemi regionali[5], come è testimoniato dalla forte eterogeneità dei criteri che ha assunto la normativa: nella specialistica almeno 5 sistemi diversi di rimodulazione della quota aggiuntiva in base al reddito familiare, 2 diversi *range* di variazione per le rimodulazioni in base al valore della ricetta. E ciò si intreccia con criteri di reddito applicati a livello regionale che fanno riferimento ad almeno 3 diverse tipologie di fasce di reddito (4 scaglioni con quello superiore ai 100.000 euro, 4 scaglioni con il superiore a 30.000 euro, due scaglioni sopra e sotto 29.000 euro) e almeno 3 tipologie di calcolo del reddito (reddito familiare, Isee reddito lordo familiare fiscale).

Per non parlare delle diverse modalità assunte nei *ticket* per confezione, degli importi massimi per ricetta o nei regimi dei farmaci equivalenti, o ancora nelle esenzioni per alcuni tipi di patologie o per determinati farmaci.

[5] Per la specialistica, la normativa nazionale prevede una compartecipazione pari alla somma delle tariffe delle prestazioni contenute nella ricetta, fino ad un massimo di 36,15 euro e una compartecipazione di 10 euro a ricetta che può essere oggetto di adattamenti a livello regionale. Il sistema di esenzioni è basato su patologia, condizione e reddito, mentre l'ulteriore distinzione in base a fasce di reddito è previsto con normative regionali.
Per la farmaceutica, invece, la normativa nazionale ha previsto un sistema di pagamento della differenza tra prezzo al pubblico e prezzo di riferimento per i medicinali generici. Le normative regionali dispongono una compartecipazione in quota fissa su confezione/ricetta in alcuni casi in base alla situazione economica, in altri prescindendo da essa. Esenzioni sono previste per patologia.

Anche sui *ticket* per il pronto soccorso (codice bianco) si è fatto ricorso a differenti modalità, prevedendo in alcuni casi *ticket* aggiuntivi per esami diagnostici o visite specialistiche effettuati nel corso dell'accesso.

C'è da chiedersi se e a quali condizioni il sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e di esenzione rappresenti, oggi, uno strumento utile per la gestione della fase che si sta aprendo.

Sull'utilizzo del sistema di compartecipazione alla spesa come strumento per ottenere un uso più appropriato dei servizi sanitari sono state avanzate, da più parti, riserve. Certamente, sono le scelte del medico prescrittore a dover essere monitorate e controllate per ottenere un miglioramento nell'utilizzo delle risorse. Puntare sui medici di medicina generale per perseguire un miglioramento della appropriatezza rappresenta una scelta più efficiente rispetto all'affidarsi al paziente facendo leva sulla sua capacità di spesa.

Inoltre il solo riferimento ai risultati economici non può in ogni caso consentire di valutare in che misura lo sforzo richiesto attraverso un crescente ricorso a sistemi di compartecipazione si sia tradotto (come mette in rilievo un recente lavoro dell'Agenas) in una diminuzione delle prestazioni richieste a ragione della crisi economica, o in fenomeni di razionamento dell'offerta e della domanda, o ancora in un trasferimento verso acquisti privati della popolazione non esente che avrebbe dovuto corrispondere in alcuni casi importi superiori al prezzo delle prestazioni.

Una revisione del sistema non potrà non tener conto di tali elementi specie se, contando su sistemi informativi adeguati, sarà possibile avere una mappa più completa delle modalità con cui la previsione di strumenti di compartecipazione interagisce con una necessaria attività di indagine medica, soprattutto a garanzia di una efficace politica di prevenzione.

Va tuttavia considerato che, in una fase come quella attuale di revisione dei confini entro cui estendere le prestazioni pubbliche, contare su di un sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e di esenzione può essere un elemento determinante.

Prevedere una tariffa per alcune prestazioni, attraverso un riferimento determinante alla "condizione economica" del nucleo familiare (garantendo tuttavia l'accessibilità delle prestazioni sanitarie, evitando che la quota di partecipazione richiesta costituisca un ostacolo alla fruizione o spinga gli assistiti anche per questioni di convenienza all'acquisto di prestazioni in regime privatistico) e procedere ad una attenta revisione delle ragioni di esenzione può rappresentare una soluzione utile, evitando di sovraccaricare il sistema fiscale e collegando parte del costo della fruizione all'effettivo accesso alle prestazioni.

Per limitare l'impatto di questi cambiamenti sui soggetti esenti per patologia o per invalidità, obbligati in virtù della loro condizione a usufruire con elevata frequenza alle prestazioni del SSN nelle diverse aree (farmaceutica, specialistica, *day hospital*, ecc.), si è suggerito di fissare un tetto massimo annuo di spesa da partecipazione, eventualmente articolato in funzione delle fasce di RE, al raggiungimento del quale le prestazioni sarebbero fornite gratuitamente.

Un passo fondamentale è rappresentato dall'assunzione di un chiaro elemento di valutazione della condizione reddituale, con caratteristiche che riducano le differenze di

trattamento a parità di condizioni di reddito La complessità nella gestione da parte del cittadino delle informazioni per valutare la situazione economica del nucleo familiare è alla base delle riserve avanzate sulla utilizzazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). Pur recentemente aggiornato, esso presenta ancora elementi di criticità che ne rendono difficile l'utilizzo in ambito sanitario.

L'ipotesi su cui si sta lavorando è la possibilità di utilizzare, almeno in via transitoria, un indicatore più semplice, costruito su informazioni (composizione del nucleo familiare fiscale, redditi dichiarati a fini IRPEF) già presenti presso l'Amministrazione finanziaria. Ciò consentirebbe di mettere a disposizione dei medici prescrittori, nell'ambito del Sistema Tessera Sanitaria, l'informazione relativa all'appartenenza di ogni assistito ad una classe di "reddito equivalente", cui potrebbero essere associati benefici in termini di partecipazione alla spesa sanitaria.

13. Nell'ambito dei lavori per la predisposizione del nuovo Patto per la salute, Stato e amministrazioni regionali hanno condiviso la necessità di rivedere il sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e di esenzione, al fine di garantire il perseguimento di alcuni obiettivi generali, mantenendo l'invarianza del gettito da partecipazione al SSN non solo a livello nazionale, ma anche a livello delle singole Regioni. La revisione dell'attuale sistema dovrebbe essere volta a garantire una maggiore equità sociale ed, in particolare, una maggiore tutela delle fasce di popolazione caratterizzate da un reddito modesto in relazione alla numerosità dei componenti del nucleo familiare.

Sono ancora sul terreno le ipotesi di revisione di cui si era detto nel precedente rapporto: innalzare la percentuale di prestazioni soggette a compartecipazione (stimata attualmente pari al 30 per cento); garantire le entrate regionali, ma assicurando una maggiore equità attraverso la differenziazione dei livelli di contribuzione; introdurre nuovi ticket e/o aumentare quelli esistenti su aree dell'assistenza ospedaliera più a rischio di in-appropriatezza (ad esempio il ricovero diurno e ordinario o il pronto soccorso ospedaliero), e su alcune tipologie di assistenza territoriale e farmaceutica; estendere l'applicazione ad alcuni dispositivi medici per alimentare un'entrata diretta e introdurre una misura di contenimento della domanda impropria: il caso di alcuni dispositivi protesici (ad esempio i plantari) o integrativi (come gli alimenti per celiaci, i prodotti diabetici, pannoloni e ossigeno domiciliare).

Per la farmaceutica, fermo restando il sistema di pagamento sui generici (differenza tra prezzo al pubblico e prezzo di riferimento), nel corso delle attività istruttorie per il ridisegno del Piano si erano valutate soluzioni che prevedevano il ricorso a compartecipazioni crescenti al crescere della tariffa (ma con incidenza decrescente fino a un tetto massimo per ricetta) o a compartecipazioni differenziate per situazione economica; la limitazione delle esenzioni diverse da quelle in base al reddito (patologia, invalidità, ecc..), alle situazioni caratterizzate da maggiore severità e complessità o l'introduzione di un tetto annuale massimo alla compartecipazione, differenziato per situazione economica; il riferimento ad una quota di compartecipazione per singola confezione, con importi correlati al prezzo della confezione, differenziati per situazione economica e per età dell'assistito.

Per la specialistica, l'abolizione della quota fissa di 10 euro a ricetta (o dell'importo come rimodulato dalle Regioni), si potrebbe accompagnare al

mantenimento del criterio della compartecipazione calcolata in base al totale delle tariffe delle prestazioni per ricetta, ma con una revisione dei criteri di accorpamento delle prestazioni per ricetta, con rideterminazione del tetto massimo di compartecipazione e importi differenziati per situazione economica e per età dell'assistito e, nel caso di esenzione per patologia, una regressione della percentuale di partecipazione su specifiche prestazioni o tetti massimi di compartecipazione annuale differenziati per situazione economica.

Ipotesi su cui il nuovo Patto si dovrà pronunciare per far sì che le compartecipazioni possano contribuire a preservare un servizio sanitario di qualità, contemperando le esigenze di bilancio con la tutela degli accessi ai servizi.

Come ritornare ad investire in sanità?

14. Un altro aspetto su cui il nuovo patto della salute dovrà dare risposte è come consentire il riavvio degli investimenti in sanità. I nuovi scenari della domanda e dell'assistenza, le nuove tecnologie, gli obiettivi di appropriatezza e di efficienza tecnica ed economica delle strutture sanitarie richiedono, oltre ad una attenta ridefinizione degli assetti organizzativi, anche investimenti per la riconversione delle strutture ospedaliere dismesse, per potenziare l'offerta strutturale e tecnologica a livello territoriale e distrettuale.

Il Patto per la salute 2010/2012 sottolineava *"l'opportunità di ampliare lo spazio di programmabilità degli interventi previsti nel programma straordinario di investimenti di edilizia sanitaria", destinando le risorse alle regioni che hanno esaurito le loro disponibilità attraverso la sottoscrizione di accordi.* Le incertezze sulla disponibilità di risorse finanziarie hanno inciso, tuttavia, sulle mancata assunzione da parte regionale di programmi di riorganizzazione dei servizi sanitari specie nelle regioni in piano di rientro.

Oltre agli interventi e relativi finanziamenti previsti dagli Accordi di Programma in attesa di sottoscrizione, va considerato che numerose sono le regioni che hanno completamente utilizzato le risorse loro attribuite ex articolo 20 legge 67/88 (Lombardia, Friuli Venezia Giulia ,Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche ed Umbria). Poche sono le regioni che hanno in corso l'elaborazione dei rispettivi Programmi di investimento nell'ambito della capienza residua loro assegnata (Lazio, Sicilia, Puglia). Solo in alcune regioni dell'obiettivo convergenza (tra cui la Puglia) è stato possibile, nell'ultimo quinquennio, utilizzare quota parte delle risorse del PO FESR 2007-2013 per sostenere gli investimenti extra ospedalieri rivolti alla riqualificazione del patrimonio immobiliare aziendale, per realizzare nuove strutture sanitarie territoriali e per acquisire nuove tecnologie per la diagnostica specialistica, e quota parte del Fondo Sviluppo e Coesione per realizzare investimenti ospedalieri.

Ad un quadro di risorse finanziarie incerto, si aggiunge che le procedure di ammissione a finanziamento a valere sui fondi per gli interventi che trovano capienza teorica nelle assegnazioni già fatte con precedenti delibere CIPE, sono assai complesse e dai tempi variabili e incerti.

Secondo le proposte delle regioni, le linee strategiche per la programmazione degli investimenti in sanità dovranno riguardare i nuovi progetti per le strutture ospedaliere di eccellenza (per sostenere il processo di riorganizzazione delle reti

ospedaliere) e la riconversione delle strutture dismesse in nuove strutture dell'assistenza territoriale; la manutenzione straordinaria dei presidi per l'adeguamento alle vigenti normative in materia di antisismica e antincendio e l'incremento delle dotazioni tecnologiche per la diagnostica specialistica e le reti per la telemedicina. Un processo che dovrà essere sostenuto da innovazioni procedurali e normative per la revisione del percorso di accesso al sistema di finanziamento e delle modalità e dei tempi di adeguamento ad adempimenti di prevenzione e messa a norma

Va poi considerato che sulle risorse destinate alla sottoscrizione di Accordi di programma sono stati accantonati, ai sensi della legge 9/2012, 60 milioni per "Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri"(ripartite alle regioni con il Decreto Interministeriale 28 dicembre 2012) e 90 milioni in applicazione dell'articolo 6 della legge 189/2012 per l'adeguamento alla normativa antincendi.
In particolare il DL 211/2011 ha previsto il definitivo superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari, fissando al 1° febbraio 2013 il termine per il completamento del processo di superamento degli stessi e ha disposto che con decreto interministeriale (DM 1 ottobre 2012) siano 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.
Le risorse (120 milioni nel 2012 e 60 milioni nel 2013) sono ripartite tra le regioni, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa sancita dalla Conferenza permanente ed assegnate alla singola regione con decreto del Ministro della salute di approvazione di uno specifico programma di utilizzo proposto. All'erogazione delle risorse si provvede per stati di avanzamento dei lavori. A seguito di interventi legislativi (decreto-legge 16/2012, decreto-legge 78/2010, a seguito della Sentenza della Corte Costituzionale 223/2012, del decreto-legge 95/2012) l'iniziale finanziamento complessivo di 180 milioni di euro è stato rideterminato in 173,8 milioni, ripartito in base alla popolazione residente al l° gennaio 2011 (50% delle risorse), al numero dei soggetti internati negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG) suddivisi per Regione di residenza, al 31 dicembre 2011 50% delle risorse).
Il DL 158 del 2012 ha inoltre disposto che *"le risorse residue di cui al programma pluriennale di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, rese annualmente disponibili nel bilancio dello Stato" siano, di intesa con le Conferenza permanente, destinate agli interventi per l'adeguamento alla normativa antincendio"*. In applicazione di tale disposizione sono state individuate per l'anno 2012 risorse pari a 90 milioni, che sono state ripartite alle Regioni con deliberazione CIPE 8 marzo 2013, n. 16.

15. Le risorse destinate agli Accordi di programma sono pari a 15,3 miliardi. Al 31 dicembre 2013 sono stati sottoscritti 67 Accordi per un importo pari a 10,2 miliardi, di cui 9,2 già ammessi a finanziamento. Nell'anno non senza difficolta è stato possibile sottoscrivere ulteriori 8 accordi per complessivi 978 milioni. Le risorse ancora da utilizzare per la sottoscrizione di nuovi Accordi sono pari a circa 5 miliardi.

Nella tavola 7, le risorse destinate per la sottoscrizione di Accordi di programma sono distinte per regione. Le risorse impegnate in Accordi di programma sottoscritti riguardano circa il 67 per cento delle totale destinato. Le risorse richieste e ammesse a finanziamento sono il 90 per cento dei valori sottoscritti e riguardano 2128 interventi. Le risorse ancora disponibili per la sottoscrizione di Accordi sono per oltre l'80 per cento attribuite alle regioni in Piano di rientro.

TAVOLA 7

IL PROGRAMMA PLURIENNALE DI INVESTIMENTI IN SANITÀ – ART.20 DELLA LEGGE 67/88 – MONITORAGGIO ACCORDI DI PROGRAMMA

(in milioni)

REGIONI	Risorse destinate ad Accordi di programma	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31/12/2005	Risorse revocate sugli Accordi di programma sottoscritti al 31/12/2005 in applicazione della L. 266/2005 (65%) (finanziaria 2006)	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31 dicembre 2013	n. interventi accordi di cui alla colonna (d)	% 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	598,6	88,0	671,4		64,0	670,0	151	99,8	377,6
Valle D'Aosta	43,8	31,5	0,0	43,8	9	100,0	31,5	7	71,9	0,0
Lombardia	2.072,7	864,3	0,0	1.891,8	102	91,3	1.579,8	176	83,5	180,9
P.A. Bolzano	115,1	67,7	0,0	115,1	7	100,0	67,7	7	58,8	0,0
P.A. Trento	120,7	70,9	0,0	93,5	6	77,5	93,5	11	100,0	27,2
Veneto	1.036,3	512,5	52,6	961,4		92,8	831,1	211	86,4	74,9
Friuli V. G.	291,3	181,6	30,6	240,1		82,4	151,0	5	62,9	51,2
Liguria	493,6	286,2	0,3	424,5	201	86,0	304,6	224	71,7	69,1
E. Romagna	947,1	530,9	0,0	871,5	135	92,0	739,9	194	84,9	75,6
Toscana	877,5	504,4	0,0	803,2	58	91,5	674,0	108	83,9	74,3
Umbria	138,2	54,5	0,0	107,7	10	77,9	54,5	8	50,6	30,6
Marche	325,5	182,0	55,2	317,9		97,7	317,9	118	100,0	7,6
Lazio	1.227,2	755,8	122,6	630,4		51,4	630,4	181	100,0	596,8
Abruzzo	359,6	30,3	0,0	119,7		33,3	119,2	53	99,6	239,9
Molise	127,7	11,8	0,0	21,7		17,0	21,7	9	100,0	106,0
Campania	1.721,8	1.110,3	458,8	499,8		29,0	499,9	44	100,0	1.221,9
Puglia	1.204,5	238,9	14,9	640,2		53,2	640,2	126	100,0	564,2
Basilicata	203,7	124,8	7,4	130,2	47	63,9	130,2	55	100,0	73,5
Calabria	608,6	61,1	0,0	347,2		57,0	339,6	26	97,8	261,4
Sicilia	1.774,4	1.104,7	27,2	971,3		54,7	971,3	215	100,0	803,1
Sardegna	547,7	334,9	1,6	303,8		55,5	303,7	199	100,0	243,9
TOTALE	15.286,0	7.657,4	859,2	10.206,2		66,8	9.171,5	**2128**	89,9	5.079,8
Riserva Enti (I.R.C.C.S. - Policlinici Univ. - Osp. Classif. - I.Z.S. - I.S.S.)	856,4			811,4		94,7	673,8		83,0	45,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS

Nel 2013 l'incremento delle somme sottoscritte (977,7 milioni) si è distribuito per 795 milioni tra sei regioni del Nord e per la restante parte in due regioni del Centro. Gli importi ammessi a finanziamento sono aumentati di soli 61 milioni, riferiti a due regioni, il Veneto e l'Abruzzo.

Nessuna variazione nell'esercizio per gli altri strumenti dedicati agli investimenti in sanità. Non registra variazioni il programma di potenziamento delle strutture di radioterapia *ex lege* 448/1999 (le risorse previste sono pari 15,5 milioni a valere delle quali sono stati ammessi a finanziamento in 28 interventi per un importo a carico dello Stato di 13,7 milioni, pari all'88,2 per cento delle risorse assegnate), nè il programma libera professione intramuraria *ex lege* 88/2000 (826,1 milioni di cui sono stati ammessi a finanziamento 426 interventi per un importo a carico dello Stato di 755,9 milioni). Sono invece cresciuti di circa 10 milioni i progetti ammessi a finanziamento in base alle risorse riservate agli Enti (IRCCS, Policlinici universitari, IZS, Osp. Classificati, ISS). I progetti ammessi a finanziamento sono cresciuti a 673,8 milioni sugli 856,4 milioni riservati. Restano da ripartire e assegnare 25 milioni accantonati a riserva con delibera CIPE 97/2008.

TAVOLA 8

PROGRAMMA PLURIENNALE DI INVESTIMENTI IN SANITÀ ART. 20 LEGGE N. 67/1988 - I PROGRAMMI PER RADIOTERAPIA E LIBERA PROFESSIONE AL 31 DICEMBRE 2013

	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	53.816,9	39	89,1
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		
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	40	100,0
F. Venezia Giulia	302,8	302,8	1	100,0	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	40.888,4	39	96,6
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	8.104,5	14	42,8
Molise	152,7	0,0		0,0				
Campania	1.631,9	0,0		0,0	79.253,9	34.001,0	11	42,9
Puglia	1.186,6	1.186,6	2	100,0	53.948,6	52.333,6	38	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				
Sicilia	1.830,4	1.830,4	2	100,0				
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				
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				
Totale	15.493,7	13.672,5	28	88,2	826.143,1	755.865,9	426	91,5

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 448/1998, per il quale è previsto un finanziamento di 1,2 miliardi (al netto delle riduzioni disposte per 64 milioni con il DM4 aprile 2001). Il programma registra forti ritardi nella fase di realizzo, principalmente a causa di modifiche nelle scelte progettuali dei governi regionali (Liguria, Piemonte, Lazio) e difficoltà delle regioni nell'utilizzo di somme stanziate 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 erogata. Nell'esercizio finanziario 2013 sono state riassegnate in bilancio dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, successivamente impegnate ed erogate alle regioni risorse per un totale di 43,9 milioni**.** Il programma continua a registrare forti ritardi

nella fase di realizzazione. Al 31 dicembre 2013 risultano residui passivi perenti per 395,7 milioni.

TAVOLA 9

GLI INTERVENTI PER LA RIORGANIZZAZIONE E RIQUALIFICAZIONE DELL'ASSISTENZA SANITARIA NEI GRANDI CENTRI URBANI

(in milioni)

REGIONI	*Finanziamenti D.M. 5.4.2001*	Impegni totali iscritti in bilancio	Importo erogato al 31 dicembre 2013	% importo erogato
PIEMONTE Torino	101,0	90,5	30,6	33,9
LOMBARDIA Milano	112,2	100,5	73,3	73,0
VENETO Venezia	27,0	27,1	22,1	81,5
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	61,1	73,1
MARCHE Ancona	39,2	39,3	28,1	71,5
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	22,4	91,1
PUGLIA Taranto	21,7	17,1	14,4	84,4
PUGLIA Bari	44,3	27,8	12,2	43,9
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	38,0	39,5
SICILIA Catania	89,6	89,7	63,8	71,2
SARDEGNA Cagliari	23,7	23,8	3,2	13,4
TOTALE	1239,5	1176,4	780,7	66,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero salute

16. Le leggi finanziarie del 2007, 2008, 2010 hanno previsto investimenti nel settore sanitario per circa 7 miliardi, considerando anche le somme residue di interventi precedenti. Tali risorse sono state ripartite tra le regioni e destinate a finanziare progetti per il potenziamento dell'assistenza residenziale e domiciliare con conseguente riorganizzazione e razionalizzazione delle reti territoriali, riduzione dei posti letto per ricovero ordinario e incremento di quello diurno; la dismissione delle strutture non adeguate e di cui non risulta economicamente conveniente investire per l'adattamento a norma; l'ammodernamento tecnologico e messa a norma delle strutture .

Le risorse da destinare a interventi attraverso Accordi di programma, ma di cui deve essere individuata copertura finanziaria (e compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica) sono pari a circa 5,079 miliardi, cui vanno aggiunti 850 milioni non ancora ripartiti.

Si tratta di risorse necessarie per accompagnare il processo di riorganizzazione delle strutture ospedaliere e di adeguamento della rete territoriale in coerenza con le misure per la appropriatezza ricordate in precedenza. Risorse che andranno individuate

anche ricorrendo a misure di cofinanziamento per l'edilizia sanitaria, attraverso i Programmi Operativi Nazionali e con l'inserimento di tali interventi e delle relative risorse nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali (POR) del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020.

Vi è poi l'ipotesi di consentire, per il triennio 2014-2017, l'accesso ad una provvista finanziaria presso la Cassa Depositi e Prestiti, cui si dovrebbe far cenno nel nuovo Patto della salute. Tale soluzione, per garantire il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, dovrebbe prevedere una copertura a carico delle Regioni. La sua praticabilità dovrà essere valutata in base ai margini ancora disponibili nei bilanci degli enti a fronte del forte impegno affrontato da alcune regioni con il ricorso ad anticipazioni per il pagamento dei debiti verso fornitori.

Nel nuovo Patto sarà, altresì, previsto l'impegno per una revisione della normativa tecnica in materia di sicurezza, igiene e utilizzazione degli ambienti specifica per il settore, cui adeguare le strutture sanitarie esistenti.

Appendici

Appendice 1: I costi standard e l'armonizzazione contabile: due passaggi interconnessi

Il riparto delle disponibilità finanziarie per il SSN nel 2013 è stato attuato secondo il d.lgs. 68/2011 attraverso l'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 sanitaria. Sono stati, quindi, applicati a tutte le regioni i valori di costo rilevati nelle tre regioni di riferimento (Umbria, Emilia Romagna e Veneto). L'applicazione di tale metodologia nel riparto del fabbisogno sanitario standard non ha cambiato in maniera sostanziale i risultati ottenuti con la procedura di definizione dei fabbisogni sanitari regionali vigente in passato. La popolazione pesata di ciascuna regione è rimasta l'elemento principale per la quantificazione dei fabbisogni sanitari regionali.

Per rendere effettivo il percorso di applicazione dei costi standard e dei fabbisogni standard in sanità, sarà necessario operare una revisione dei criteri di pesatura della quota capitaria (attualmente basati sui consumi ospedalieri e di specialistica ambulatoriale per fascia di età della popolazione residente). Un eventuale passaggio a criteri basati anche sui consumi di altri ambiti assistenziali, nonché su indici di prevalenza delle malattie o indicatori socio-economici potrebbe produrre modifiche di maggior rilievo. Un passaggio per il quale è necessario disporre di adeguati flussi informativi (sull'assistenza domiciliare, sull'assistenza residenziale, sulla salute mentale e sulla dipendenza patologica e emergenza-urgenza) e di criteri di costruzione dei dati contabili affidabili e omogenei.Una migliore metodologia di individuazione dei costi standard è, quindi, strettamente legata al processo di certificazione dei dati contabili nonché all'implementazione in ogni regione ed in ogni azienda sanitaria di sistemi di controllo di gestione e di contabilità analitica. Solo partendo da costi certi sarà possibile individuare costi standard attendibili.

La diversità dei sistemi fino a oggi in uso [economico-patrimoniale per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e finanziaria per l'Ente Regione] e i diversi principi contabili adottati dalle Regioni hanno contribuito a rendere i risultati di bilancio non del tutto omogenei e comparabili, generando nel corso degli anni non poche difficoltà nella lettura del dato contabile.Nell'attuale panorama normativo nazionale, l'attendibilità dei dati contabili e la confrontabilità dei bilanci della sanità pubblica trovano riscontro in due pilastri fondamentali: l'armonizzazione contabile e la certificabilità. Il primo trova il proprio fondamento normativo nella legge 42/2009 sul federalismo fiscale, come modificata dalla legge 196/2009 di riforma del sistema di contabilità pubblica.

E in coerenza con il processo di attuazione del federalismo fiscale, che con il Patto per la Salute 2010-2012 lo Stato, le Regioni e le Province Autonome hanno condiviso la necessità di dare avvio a un percorso finalizzato alla certificazione dei bilanci delle Aziende Sanitarie e del consolidato regionale. Nel contempo si è intervenuti con il d.lgs. 118/2011 (e i conseguenti principi contabili adottati con il d.m. 17 settembre 2012 e il d.m. 1 marzo 2013) introducendo norme di coordinamento della finanza pubblica volte, tra le altre cose, a garantire l'implementazione della contabilità economico- patrimoniale per la cosiddetta Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) regionale, il superamento delle differenze riguardanti le diverse prassi contabili aziendali delle singole Regioni, la riconciliazione tra le scritture di contabilità finanziaria del bilancio regionale con quelle di contabilità economico-patrimoniale del bilancio sanitario, una maggiore trasparenza dei flussi finanziari connessi alla gestione sanitaria attraverso l'istituzione di appositi conti di tesoreria separata e l'adozione di requisiti comuni per i Percorsi Attuativi della Certificabilità (che dovranno essere approvati dai Tavoli tecnici di verifica ex artt.9 e 12 dell'accordo Stato-Regioni del 23 marzo 2005 per le regioni in Piano di rientro e dal Tavolo tecnico ex art.12 del predetto accordo Stato-Regione). I requisiti comuni rappresentano gli obiettivi che, con riferimento a specifiche aree tematiche, le regioni devono impegnarsi a conseguire, tenendo di conseguenza conto delle peculiarità delle singole aziende. Un processo che è da mettere in relazione anche con quello già avviato in materia di costi standard. L'esito di tale processo è tuttavia subordinato – tra l'altro - all'adozione, da parte della Gestione sanitaria accentrata regionale (GSA), della contabilità economico-patrimoniale e di un sistema di riconciliazione tra i dati di quest'ultima contabilità con la contabilità finanziaria della regione, al fine di tracciare in maniera trasparente le movimentazioni e l'utilizzo delle risorse che la programmazione nazionale destina al finanziamento del SSN, di cui la GSA è parte integrante come centro di responsabilità e di rilevazione contabile di fatti che afferiscono il perimetro sanitario. Con il decreto leg.vo 118/11 si è voluto così "tracciare" tutti i flussi finanziari entranti nel perimetro sanitario attraverso la GSA che, insieme agli altri enti sanitari, concorre al consolidamento dei bilanci sanitari regionali che rilevano i costi ed i ricavi derivanti dall'erogazione dei livelli essenziali di assistenza.

E' con riferimento ai rapporti tra la GSA (inteso come centro di responsabilità e di rilevazione contabile di fatti che afferiscono il SSR) e la regione (intesa come ente territoriale nel suo complesso)

che stanno emergendo problemi applicativi delle diverse regole contabili dettate dal Titolo I e Titolo II del d.lgs. 118/11. Problemi che vanno affrontati salvaguardando la necessità, sottostante all'impianto normativo di cui al Titolo II, di garantire trasparenza dei conti sanitari e la finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali.

In occasione dell'Intesa sulle disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 118 resa a febbraio 2014 le Regioni hanno sottolineato come l'esclusione dall'applicazione dei principi e delle norme contabili previste dal titolo I e dal titolo III degli enti sanitari di cui al titolo II (che include tra gli enti sanitari le Regioni, per la parte del bilancio regionale che riguarda la gestione sanitaria) sembrerebbe indicare che per una parte del bilancio regionale (perimetro sanità) non valga la nuova disciplina relativa all'armonizzazione dei sistemi contabili (es. schemi di bilancio, nuove classificazioni per missioni e programmi, piano dei conti finanziario per la codifica dei capitoli di bilancio ecc.). L'esclusione dell'applicazione dei principi di armonizzazione del titolo I per l'ambito sanitario gestito dalla Regione, determina una sorta di "vuoto" normativo. Infatti, fermi restando il principio di unità e di universalità del bilancio, il titolo II non contiene una completa disciplina contabile. La stessa necessità di ottenere una fedele rappresentazione delle risorse contabili impegnate a copertura dei disavanzi si scontrerebbe con la necessità che le entrate da manovra fiscale siano accertate nell'esercizio finanziario dell'anno di imposta cioè di competenza giuridica, quindi l'esercizio successivo a quello di deliberazione della manovra.

L'articolo 20 del d.lgs. 118 prevede che, nell'ambito del bilancio regionale, le regioni garantiscano un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale. Ciò richiede affrontare numerosi questioni: come consentire lo spostamento delle risorse aggiuntive regionali tra il conto corrente ordinario ed il conto corrente sanità; come conciliare le differenze che esistono nelle modalità di impegno delle somme destinate al settore sanitario (in base alle regole di contabilità finanziaria, infatti, l'impegno viene registrato nelle scritture contabili solo al sorgere di una obbligazione giuridicamente perfezionata; in base all'articolo 20 del titolo II, le regioni sono tenute ad accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente); come consentire l'attribuzione alla GSA delle quote di fondo non assegnate alle aziende sanitarie. Ciò non può avvenire con un atto formale di impegno a favore della GSA con effetti sul bilancio regionale poiché la GSA non è un soggetto terzo. Inoltre per le quote del FSR vincolato, non sarebbe possibile accertare somme non assistite da atti formali di assegnazione (delibere CIPE per riparto quote FSN indistinto e vincolato o almeno l'intesa Stato-Regioni). Se queste somme venissero iscritte nel bilancio GSA prima dell'accertamento nel bilancio finanziario, ciò andrebbe a discapito dell'integrale raccordo tra le poste iscritte in contabilità finanziaria e economico-patrimoniale. Inoltre, nella contabilità economico-patrimoniale regionale prevista dal titolo I non sono previsti crediti/debiti tra Regione e GSA, poiché la GSA non è un soggetto terzo rispetto alla Regione. Infine per la mobilità extraregionale il bilancio regionale e la GSA iscrivono tra i propri ricavi il valore approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province, definito dal Ministero in base a dati consuntivi di mobilità degli anni pregressi, a fronte di un debito verso le aziende del SSR; le aziende del SSR invece sostengono costi effettivi diversi (maggior o minori) rispetto all'importo dell'Intesa. I due valori sono ovviamente differenti. Risulta quindi una discrasia tra il dato effettivo e il dato da contabilizzare ai sensi dei principi contabili art.29 d.lgs. 118/2011.

Infine, nel 2013 è proseguito il processo di attuazione con l'adozione, a seguito dell'intesa della Conferenza Stato-regioni, dei decreti relativi alla revisione degli schemi di bilancio e nota integrativa di cui al decreto legislativo 118/2011 e alla adozione del percorso attuativo della certificabilità. L'esame della documentazione trasmessa relativa agli esercizi fino al 2011 ai fini della valutazione straordinaria della situazione debitoria ha consentito di evidenziare il permanere di criticità e discordanze di rilievo specie se riferite a regioni ormai da oltre 7 anni in Piano di rientro. Una condizione che non può che rafforzare nella convinzione che, affinché la adozione di procedure contabili e la revisione complessiva delle norme contabili possa produrre un risultato strutturale, è necessario che alle procedure corrispondano adeguate capacità gestionali. Di qui, il rilievo della formazione professionale, nell'ambito della missione della programmazione sanitaria. Ciò nella consapevolezza della necessità di individuare e formare professionalità in grado di gestire i nuovi livelli di complessità. Ma anche nella convinzione che lo sviluppo di queste competenze costituisce uno strumento ulteriore di affiancamento alle Regioni impegnate in percorsi di riqualificazione e di riorganizzazione per il perseguimento ed il mantenimento dell'equilibrio economico e dei livelli essenziali di assistenza.

Nel corso del 2013 il percorso formativo ha previsto l'avvio da parte della Direzione generale della programmazione sanitaria, in partnership con il Ministero dell'economia e finanze, l'Agenas, l'Aifa e l'Istituto Superiore di Sanità di un'attività di alta formazione rivolta ai professionisti che sono chiamati a gestire i nuovi livelli di complessità, le nuove sfide e ad interpretare e sostenere il cambiamento.

Appendice 2: Costi e ricavi per Regione

I COSTI DELLA SANITÀ (in milioni) - anno 2013

2013	ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI
PIEMONTE	1.271,5	160,1	473,4	626,9	272,7	172,2	140,5	512,3	561,4	228,0	18,0
VALLE D'AOSTA	34,2	5,8	16,0	18,7	1,7	5,8	3,5	6,6	7,2	16,4	7,3
LOMBARDIA	2.138,5	294,9	879,3	1.305,7	1.093,2	242,7	232,2	2.132,4	1.871,6	608,2	34,0
P.A. BOLZANO	153,2	24,7	55,5	45,0	5,5	5,8	41,4	22,9	61,2	26,0	0,5
P.A. TRENTO	137,7	23,9	59,5	67,8	28,5	1,0	21,4	55,4	173,0	26,0	0,2
VENETO	1.230,7	184,9	549,3	584,4	345,5	32,1	110,4	505,5	852,1	421,2	20,3
FRIULI V.G.	388,3	72,9	129,4	190,2	51,9	63,3	38,8	65,7	56,8	98,5	11,9
LIGURIA	429,8	61,6	162,3	236,1	137,5	90,4	48,5	166,5	176,6	79,7	7,8
EMILIA R.	1.213,6	189,5	521,7	533,9	178,0	6,6	115,0	611,7	771,7	336,5	11,6
TOSCANA	1.196,4	146,0	411,3	439,3	156,9	84,5	77,2	290,2	385,6	244,9	14,7
UMBRIA	272,9	29,3	94,0	132,5	17,8	7,8	37,5	40,6	90,4	33,5	2,9
MARCHE	480,2	53,3	173,2	240,0	45,1	73,8	42,8	105,8	125,5	71,4	1,7
LAZIO	1.407,0	139,1	603,0	900,0	506,0	210,7	243,5	1.258,7	643,4	466,9	18,0
ABRUZZO	376,8	57,0	150,5	222,3	54,8	72,5	27,6	120,8	93,8	49,5	11,2
MOLISE	85,7	10,4	48,8	46,6	45,6	16,1	8,2	72,8	26,6	13,4	1,9
CAMPANIA	1.202,7	155,3	640,0	869,7	733,7	290,6	170,1	822,2	208,9	238,4	24,8
PUGLIA	1.152,5	119,6	516,2	626,3	284,9	160,2	113,3	729,2	317,6	121,6	3,8
BASILICATA	165,1	23,7	80,4	80,9	36,8	44,7	28,2	17,9	32,8	22,1	1,2
CALABRIA	457,0	40,2	249,1	314,1	120,0	65,4	83,0	190,9	134,7	50,9	4,6
SICILIA	1.049,1	131,6	592,8	811,2	524,0	167,6	202,4	704,5	391,4	123,3	5,5
SARDEGNA	514,6	73,5	203,0	300,7	119,1	64,7	67,6	92,3	118,5	77,0	20,0
Totale	15.357,7	1.997,2	6.608,9	8.592,3	4.759,4	1.878,4	1.853,3	8.524,9	7.101,0	3.353,3	221,7

SEGUE: I COSTI DELLA SANITÀ

2013	GODIMENTO DI BENI DI TERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO +INDENNITÀ 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
PIEMONTE	109,4	2.210,8	11,1	344,3	271,2	2.837,5	185,3	343,9	220,2	30,3	8.163,7
VALLE D'AOSTA	7,0	87,1	0,4	14,4	11,6	113,5	9,4	9,3	9,4	0,0	271,8
LOMBARDIA	163,2	3.931,0	22,3	666,7	445,5	5.065,6	464,4	900,8	385,0	6,7	17.818,5
P. A. BOLZANO	8,6	459,0	2,3	81,2	49,9	592,4	21,5	35,4	35,7	0,0	1.135,3
P. A. TRENTO	8,2	318,5	1,6	62,6	34,7	417,3	21,4	66,9	29,9	0,0	1.138,1
VENETO	127,4	2.163,1	9,6	355,3	216,3	2.744,3	195,5	559,6	209,5	43,4	8.716,2
FRIULI V.G.	29,0	738,6	3,9	141,7	64,8	949,0	51,0	207,2	71,0	0,4	2.475,5
LIGURIA	35,0	887,2	3,0	126,5	81,6	1.098,4	53,1	205,9	83,9	2,1	3.075,3
EMILIA R.	72,5	2.394,6	15,4	364,7	218,6	2.993,4	216,1	498,8	223,7	31,9	8.526,1
TOSCANA	72,2	2.053,2	13,9	295,0	163,9	2.526,0	164,6	491,5	189,2	31,0	6.921,6
UMBRIA	18,7	520,7	2,1	54,2	34,0	611,0	54,4	117,7	45,5	2,0	1.608,5
MARCHE	27,7	797,8	2,5	125,1	68,0	993,4	62,7	104,8	77,9	0,5	2.679,9
LAZIO	84,1	2.385,6	9,3	222,4	212,4	2.829,7	167,9	636,9	221,2	106,8	10.442,8
ABRUZZO	27,8	641,3	2,1	75,2	48,9	767,5	58,0	111,8	58,5	0,6	2.261,2
MOLISE	2,5	168,8	0,2	19,3	10,4	198,8	15,3	27,3	14,9	2,2	637,1
CAMPANIA	51,0	2.382,7	8,4	247,4	192,9	2.831,4	173,3	436,1	230,5	17,7	9.096,2
PUGLIA	39,6	1.638,5	6,2	203,4	142,3	1.990,4	127,0	333,5	157,4	11,4	6.804,5
BASILICATA	6,9	307,4	1,4	45,4	22,3	376,4	23,1	37,9	29,8	0,2	1.008,3
CALABRIA	29,5	957,7	4,8	118,9	102,2	1.183,7	91,8	111,9	86,3	20,9	3.234,2
SICILIA	43,7	2.369,4	9,8	254,6	234,9	2.868,7	193,7	235,6	223,6	45,7	8.314,5
SARDEGNA	35,3	993,7	3,5	109,7	74,5	1.181,3	72,7	165,9	29,9	6,9	3.143,0
Totale	999,4	28.406,7	133,9	3.927,9	2.700,8	35.169,4	2.422,3	5.638,7	2.633,2	360,8	107.472,0

SEGUE: I COSTI DELLA SANITÀ

I COSTI DELLA SANITÀ (in milioni) - anno 2012

2012	ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI
PIEMONTE	1.275,0	172,3	475,0	643,4	288,7	172,7	144,6	528,1	583,9	247,9	21,0
VALLE D`AOSTA	36,7	6,3	15,6	19,0	1,8	5,3	3,4	5,9	7,6	17,4	6,6
LOMBARDIA	2.084,1	287,2	899,3	1.328,5	1.074,6	240,1	236,0	2.110,1	1.782,1	556,1	39,9
P. A. BOLZANO	148,1	24,2	54,6	46,0	5,9	6,0	40,1	23,6	60,7	61,5	0,9
P. A. TRENTO	136,4	25,5	59,3	69,4	26,3	0,5	23,1	56,1	173,7	27,7	0,2
VENETO	1.200,8	180,9	548,4	589,1	362,2	32,3	129,0	493,3	843,0	400,4	21,8
FRIULI V. G.	386,3	73,8	130,7	196,2	52,2	61,9	44,8	66,9	53,8	105,5	13,3
LIGURIA	423,4	62,6	162,4	246,9	137,5	91,1	51,9	164,9	177,6	65,3	8,1
EMILIA R.	1.184,1	199,0	525,0	551,9	176,9	7,2	117,7	629,7	753,0	331,7	12,8
TOSCANA	1.169,1	138,1	412,2	504,7	164,9	84,3	78,1	284,2	389,6	214,5	15,3
UMBRIA	263,7	30,0	88,4	135,7	18,5	7,7	38,4	42,3	81,3	31,2	3,4
MARCHE	480,9	56,4	172,7	233,2	45,7	73,1	43,3	103,0	112,7	86,6	2,3
LAZIO	1.355,2	116,6	615,4	927,0	494,0	208,7	235,1	1.262,4	568,7	446,3	21,3
ABRUZZO	368,3	70,5	151,5	225,4	53,7	73,7	26,0	120,1	95,2	52,9	7,6
MOLISE	83,9	11,3	50,9	50,5	42,5	15,3	8,6	73,1	25,8	15,5	2,2
CAMPANIA	1.177,2	147,7	651,4	878,8	750,1	285,9	145,0	810,5	175,4	227,2	21,4
PUGLIA	1.121,8	125,0	514,9	638,0	272,0	183,7	105,5	737,7	268,2	130,2	4,3
BASILICATA	152,8	25,0	80,4	82,3	34,2	44,0	28,4	17,3	33,4	22,0	0,8
CALABRIA	426,2	39,9	247,8	332,8	118,9	63,7	78,7	192,7	134,6	51,6	4,1
SICILIA	1.018,3	133,6	591,6	870,5	515,8	166,9	205,9	710,5	363,4	132,5	9,5
SARDEGNA	483,2	73,1	200,1	322,0	119,1	58,8	67,8	89,4	114,4	75,8	23,3
Totale	14.975,5	1.998,9	6.647,8	8.891,3	4.755,4	1.882,8	1.851,4	8.521,8	6.798,1	3.300,0	240,1

SEGUE: I COSTI DELLA SANITÀ

2012	GODIMENTO DI BENI DI TERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO +IND. 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
PIEMONTE	111,4	2.242,5	11,2	352,8	276,1	2.882,7	179,2	350,7	223,4	28,5	8.328,7
VALLE D`AOSTA	7,5	86,8	0,4	14,4	11,5	113,0	9,1	10,5	9,3	0,0	275,3
LOMBARDIA	157,3	3.946,8	21,8	673,9	451,0	5.093,5	460,8	873,1	386,2	6,7	17.615,4
P. A. BOLZANO	8,5	458,7	2,3	82,0	49,9	592,8	20,5	40,6	35,9	0,1	1.169,8
P. A. TRENTO	8,2	318,4	1,6	62,3	34,5	416,8	18,8	67,6	29,9	0,0	1.139,8
VENETO	129,1	2.163,6	9,8	354,3	218,8	2.746,5	198,9	552,7	208,8	44,0	8.680,9
FRIULI V. G.	28,1	743,9	3,8	139,4	63,0	950,1	49,8	203,8	68,3	0,1	2.485,6
LIGURIA	34,9	903,2	3,1	127,3	83,2	1.116,8	52,1	202,3	85,4	5,1	3.088,1
EMILIA R.	74,3	2.410,5	16,2	365,6	221,1	3.013,3	229,9	497,4	220,5	41,1	8.565,4
TOSCANA	77,7	2.079,0	13,5	294,4	167,3	2.554,2	164,8	556,0	189,0	32,6	7.029,2
UMBRIA	20,1	521,5	1,9	53,8	33,6	610,9	52,8	128,2	44,8	4,1	1.601,7
MARCHE	28,3	812,2	2,5	122,4	67,9	1.005,0	63,1	102,9	78,0	0,5	2.687,6
LAZIO	87,6	2.435,6	9,5	230,9	218,2	2.894,2	140,5	745,0	226,8	111,2	10.456,1
ABRUZZO	26,8	638,3	1,9	74,1	50,0	764,3	56,3	108,8	58,3	2,7	2.261,9
MOLISE	2,8	172,3	0,2	20,0	11,0	203,5	17,3	28,0	15,1	1,3	647,4
CAMPANIA	57,3	2.463,3	9,4	263,1	200,0	2.935,7	179,2	434,6	237,7	13,2	9.128,5
PUGLIA	40,1	1.674,4	6,4	213,3	146,2	2.040,3	141,4	338,2	156,0	12,4	6.829,8
BASILICATA	8,9	311,3	1,4	45,9	22,0	380,6	29,5	37,7	29,4	0,2	1.007,0
CALABRIA	29,4	983,5	5,1	122,8	106,4	1.217,8	84,7	107,7	87,3	21,3	3.239,3
SICILIA	42,9	2.371,2	9,9	263,2	238,3	2.882,5	194,3	228,2	221,4	41,3	8.329,1
SARDEGNA	35,4	984,2	3,5	109,2	74,0	1.170,8	73,6	161,6	89,4	7,2	3.165,2
Totale	1.016,7	28.720,8	135,4	3.985,1	2.743,9	35.585,2	2.416,7	5.775,6	2.700,8	373,6	107.731,9

Fonte : elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS Ministero salute

I COSTI DELLA SANITÀ (ANNI 2012 -2013)
Dati per regioni - (valori assoluti in milioni di euro)
(comprensivi di ammortamenti, rivalutazione svalutazioni, saldo minus plusvalenze e gestione intramoenia)

2013	TOTALE COSTI1	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
PIEMONTE	8.163,7	187,1	4,9	-9,4	103,0	87,8	15,2	8.349,9
VALLE D`AOSTA	271,8	6,5	0,0	-0,1	2,7	2,1	0,6	277,9
LOMBARDIA	17.818,5	460,6	22,2	-452,6	208,6	162,0	46,6	18.707,3
P. A. BOLZANO	1.135,3	24,7	0,2	12,7	1,8	1,4	0,5	1.147,0
P. A. TRENTO	1.138,1	35,3	0,4	-6,2	9,3	7,4	1,9	1.178,0
VENETO	8.716,2	256,4	3,3	-26,7	107,3	87,2	20,1	8.982,5
FRIULI V. G.	2.475,5	72,8	0,6	-9,1	27,3	23,1	4,2	2.553,7
LIGURIA	3.075,3	71,1	0,2	-43,4	40,4	33,1	7,3	3.182,7
EMILIA R.	8.526,1	258,4	7,5	-118,6	129,9	99,7	30,2	8.880,4
TOSCANA	6.921,6	248,3	8,4	-46,8	113,2	80,2	33,0	7.192,1
UMBRIA	1.608,5	34,7	0,7	-17,3	13,2	10,7	2,6	1.658,6
MARCHE	2.679,9	74,4	1,0	-55,2	35,7	29,2	6,4	2.803,9
LAZIO	10.442,8	198,5	0,6	-131,3	103,3	84,2	19,1	10.754,0
ABRUZZO	2.261,2	44,6	1,1	-59,2	16,2	14,8	1,4	2.364,7
MOLISE	637,1	8,0	0,1	-9,9	3,3	2,7	0,6	654,4
CAMPANIA	9.096,2	138,9	8,1	-420,5	42,8	38,4	4,3	9.659,4
PUGLIA	6.804,5	113,1	0,8	-153,3	34,4	26,4	8,0	7.063,7
BASILICATA	1.008,3	27,4	0,0	-16,9	4,7	3,7	1,0	1.051,7
CALABRIA	3.234,2	22,8	0,0	-69,2	8,7	9,2	-0,5	3.326,6
SICILIA	8.314,5	168,3	5,8	-189,7	38,3	35,3	3,0	8.675,2
SARDEGNA	3.143,0	55,7	0,4	-50,6	14,1	11,9	2,2	3.247,5
	107.472,0	2.507,5	66,4	-1.873,3	1.058,3	850,6	207,7	111.711,4

2012	TOTALE COSTI1	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
PIEMONTE	8.328,7	190,0	5,9	-57,7	113,8	97,2	16,6	8.565,7
VALLE D`AOSTA	275,3	9,4	0,2	-3,9	3,2	2,8	0,4	288,4
LOMBARDIA	17.615,4	456,4	23,5	-556,5	222,7	181,5	41,2	18.610,6
P. A. BOLZANO	1.169,8	24,7	2,9	17,4	1,7	1,2	0,5	1.179,5
P. A. TRENTO	1.139,8	39,0	-0,1	-19,9	9,3	7,5	1,8	1.196,7
VENETO	8.680,9	271,2	3,1	-53,5	108,3	87,2	21,1	8.987,6
FRIULI V. G.	2.485,6	75,7	1,5	-30,1	27,4	23,3	4,1	2.588,8
LIGURIA	3.088,1	79,7	1,0	-66,9	43,9	36,3	7,6	3.228,1
EMILIA R.	8.565,4	264,1	23,4	-265,1	131,4	102,3	29,2	9.088,9
TOSCANA	7.029,2	241,1	28,4	-122,8	115,5	83,6	31,9	7.389,5
UMBRIA	1.601,7	39,9	2,1	-45,1	13,0	10,1	2,9	1.685,9
MARCHE	2.687,6	69,3	1,3	-68,9	35,0	27,8	7,1	2.819,9
LAZIO	10.456,1	208,7	2,2	-412,2	115,3	100,6	14,7	11.064,5
ABRUZZO	2.261,9	45,5	1,2	-87,4	17,3	15,5	1,8	2.394,2
MOLISE	647,4	8,0	0,1	-16,6	3,0	2,5	0,5	671,5
CAMPANIA	9.128,5	134,6	10,6	-582,9	47,2	46,5	0,7	9.855,8
PUGLIA	6.829,8	105,4	28,5	-82,1	40,6	35,0	5,6	7.040,2
BASILICATA	1.007,0	27,8	0,0	-24,2	5,0	4,1	0,9	1.058,2
CALABRIA	3.239,3	41,6	0,0	-123,3	10,2	8,0	2,2	3.402,0
SICILIA	8.329,1	169,9	24,4	-189,1	45,0	41,6	3,3	8.709,1
SARDEGNA	3.165,2	50,8	1,2	-64,5	15,3	14,6	0,7	3.281,1
	107.731,9	2.552,8	161,3	-2.855,0	1.124,1	929,2	194,9	113.106,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS.

I RICAVI DELLA SANITÀ
(per regioni - valori assoluti in milioni di euro) anno 2012 – 2013

2013	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/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
PIEMONTE	7.805,1	100,0	32,4	7,0	6,7	18,7	29,9	42,0	144,1	9,4	2,0	127,1	8.324,4
VALLE D`AOSTA	218,8	1,9	0,0	0,1	0,1	1,9	0,2	1,5	5,3	0,3	0,0	6,5	236,6
LOMBARDIA	17.186,9	0,0	80,9	26,7	47,6	152,9	54,7	89,3	236,7	32,9	0,6	277,3	18.186,5
PROV.BOLZANO	839,9	0,0	0,0	0,0	0,6	14,0	0,6	13,6	18,5	2,7	0,0	24,6	914,4
PROV. TRENTO	890,6	0,0	0,0	0,0	1,2	10,7	0,3	3,2	15,5	1,5	0,0	35,7	958,9
VENETO	8.402,0	0,0	59,7	8,6	9,0	55,3	2,4	49,5	192,3	21,5	0,6	111,8	8.912,9
FRIULI V.G.	2.144,1	0,0	165,6	2,2	0,7	18,6	13,0	14,0	46,2	4,9	0,2	74,8	2.484,3
LIGURIA	2.973,1	0,2	32,5	10,3	3,7	11,7	0,5	10,5	43,5	13,4	0,1	51,0	3.150,7
E. ROMAGNA	7.751,1	138,6	147,2	0,9	14,4	76,2	1,0	109,6	159,7	18,7	0,4	130,1	8.548,0
TOSCANA	6.617,2	0,0	22,9	3,4	9,9	42,4	4,8	45,9	167,1	16,5	0,3	132,3	7.062,8
UMBRIA	1.588,1	1,0	1,3	0,7	2,0	10,4	0,0	10,4	30,7	2,7	0,1	26,3	1.673,8
MARCHE	2.747,2	0,0	0,2	0,8	0,6	18,3	0,3	8,3	45,8	6,4	0,0	48,9	2.876,7
LAZIO	9.807,9	0,0	128,4	6,4	12,3	60,5	3,1	52,1	134,5	8,6	1,1	139,2	10.354,2
ABRUZZO	2.368,2	0,0	3,4	0,6	0,8	13,2	0,6	5,4	41,1	3,8	0,2	34,9	2.472,1
MOLISE	561,0	0,0	-1,2	0,0	0,1	2,3	0,2	1,0	5,2	0,6	0,2	4,2	573,5
CAMPANIA	9.797,5	0,0	31,7	0,9	1,1	31,9	1,9	24,2	58,7	19,1	1,6	48,2	10.016,8
PUGLIA	6.984,0	0,0	78,0	0,3	1,6	25,5	2,5	9,0	56,9	4,4	0,8	50,3	7.213,3
BASILICATA	1.014,1	6,3	3,6	0,4	1,1	4,4	0,2	1,6	12,0	1,4	0,0	23,4	1.068,5
CALABRIA	3.469,2	0,0	15,0	0,1	1,5	6,4	1,6	16,3	27,9	2,7	0,0	11,3	3.552,0
SICILIA	8.620,9	0,0	42,7	0,9	2,8	35,3	5,0	35,1	50,3	5,5	0,3	88,8	8.887,6
SARDEGNA	2.820,7	0,0	50,3	0,3	0,4	8,2	1,9	5,7	29,2	6,5	0,4	16,2	2.939,8
Totale	104.607,6	248,0	894,7	70,5	118,2	618,8	124,9	548,3	1.521,2	183,6	9,1	1.462,8	110.407,7

2012	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/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
PIEMONTE	7.884,8	100,0	57,5	10,1	7,2	20,6	32,4	53,1	153,0	9,6	0,1	122,1	8.450,6
VALLE D`AOSTA	219,2	1,5	12,8	0,1	0,9	1,8	0,3	1,3	5,7	0,4	0,0	9,4	253,4
LOMBARDIA	17.107,7	0,0	89,6	39,6	46,7	168,6	58,0	99,6	238,7	33,6	2,6	270,3	18.154,9
PROV.BOLZANO	840,8	0,0	0,0	0,0	9,7	14,3	0,6	13,9	17,7	2,5	0,1	24,7	924,6
PROV. TRENTO	893,3	0,0	0,8	0,0	1,2	10,2	0,3	3,6	16,1	1,6	0,1	40,3	967,6
VENETO	8.456,4	0,0	24,4	9,8	10,0	58,3	3,7	47,6	195,5	24,0	1,9	102,9	8.934,4
FRIULI V.G.	2.152,2	0,0	168,7	2,0	0,6	20,7	13,2	13,9	47,5	5,0	1,3	92,4	2.517,5
LIGURIA	3.022,3	0,1	37,2	5,7	3,1	12,8	0,6	10,3	46,1	14,3	0,2	60,0	3.212,8
E. ROMAGNA	7.882,2	122,9	174,0	1,6	24,3	75,5	1,1	97,8	152,5	18,0	0,9	123,2	8.673,7
TOSCANA	6.691,6	5,7	76,1	6,6	11,1	46,8	6,9	59,8	153,7	19,2	0,5	129,7	7.207,7
UMBRIA	1.609,7	1,0	1,1	0,4	2,2	11,4	0,0	11,1	31,4	2,8	0,5	31,4	1.703,1
MARCHE	2.756,8	0,0	4,7	0,5	2,7	18,7	2,2	9,4	49,2	4,5	0,3	43,1	2.892,3
LAZIO	9.929,1	0,0	181,7	9,9	20,7	72,7	1,4	58,2	145,5	12,4	0,8	146,8	10.579,2
ABRUZZO	2.387,4	0,0	20,4	0,8	0,8	13,0	0,6	5,9	40,7	3,2	0,2	31,7	2.504,7
MOLISE	569,4	0,0	-4,1	0,0	0,2	2,4	0,1	1,6	5,9	0,6	0,0	4,8	580,9
CAMPANIA	9.829,3	0,0	31,9	2,4	2,0	34,8	2,0	36,8	61,6	21,1	0,9	47,0	10.069,8
PUGLIA	6.993,6	30,3	37,0	0,4	3,2	21,1	2,6	9,3	63,9	5,6	1,7	47,2	7.215,9
BASILICATA	1.025,6	4,2	6,3	0,3	1,4	5,3	0,1	2,7	13,9	1,9	0,0	22,8	1.084,5
CALABRIA	3.471,4	0,0	26,1	0,5	1,1	7,4	1,2	14,6	28,5	3,7	0,1	27,5	3.582,1
SICILIA	8.646,8	0,0	43,8	1,0	4,0	33,8	5,2	34,8	51,8	6,6	0,4	88,5	8.916,7
SARDEGNA	2.846,5	0,0	49,8	0,3	0,5	10,4	1,9	6,9	29,0	8,0	0,9	13,8	2.968,1
Totale	105.215,9	265,7	1.039,9	92,1	153,7	660,6	134,5	592,2	1.548,0	198,8	13,4	1.479,7	111.394,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS.

I RISULTATI DI ESERCIZIO *(per regioni - valori assoluti in milioni di euro) anno 2012 e 2013*

2013	TOTALE RICAVI al netto delle coperture e degli ulteriori trasf delle regioni e prov autonome	TOTALE COSTI CON VOCI ECONOM. E SALDO INTRAMOENIA	SALDO MOBILITA' EXTRA	SALDO MOBILITA' INTERNAZIONALE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO	Aziende in utile	altre differenze	Ulteriori iscrizioni / rischi valutati dal "Tavolo"	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO con rischi prima delle coperture	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	Coperture contabilizzate nel CE validate da Tavolo	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO con coperture contabilizzate nel CE e validate dal Tavolo	ulteriori perdite / avanzi anni precedenti	coperture ulteriori rispetto a quelle contabilizzate su CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO coerente con verbale Tavolo
PIEMONTE	8.324,4	-8.349,9	-7,5	-7,8	-40,7	1,1	0,0	0,0	-41,9	0,0	50,0	8,1	0,0	0,0	8,1
VALLE D`AOSTA	236,6	-277,9	-11,9	0,0	-53,2	4,0	4,2	0,0	-53,0	57,2	0,0	4,2	0,0	0,0	4,2
LOMBARDIA	18.187,0	-18.707,3	555,0	-24,4	10,2	0,1	0,2	0,0	10,3	0,0	0,0	10,3	0,0	0,0	10,3
PROV. BOLZANO	914,4	-1.147,0	-6,5	0,0	-239,1	0,0	55,0	0,0	-184,1	239,9	0,0	55,8	0,0	0,0	55,8
PROV. TRENTO	958,9	-1.178,0	-16,9	0,0	-236,0	0,0	17,9	0,0	-218,2	236,0	0,0	17,9	0,0	0,0	17,9
VENETO	8.912,9	-8.982,5	75,8	19,3	25,5	17,9	0,0	0,0	7,6	0,0	0,0	7,6	0,0	0,0	7,6
FRIULI V.G.	2.484,3	-2.553,7	29,5	0,0	-39,9	9,6	6,5	0,0	-42,9	41,4	0,0	-1,5	0,0	0,0	-1,5
LIGURIA	3.150,7	-3.182,7	-56,7	-2,5	-91,3	0,0	0,0	0,0	-91,3	0,0	91,3	0,0	0,0	5,7	5,7
EMILIA ROMAGNA	8.548,0	-8.880,4	336,7	-2,0	2,3	0,6	25,0	-25,4	1,3	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0	1,3
TOSCANA	7.062,8	-7.192,1	131,9	0,3	2,8	0,1	0,4	0,0	3,1	0,0	0,0	3,1	-3,1	0,0	0,0
UMBRIA	1.673,8	-1.658,6	9,4	0,0	24,6	0,0	0,0	0,0	24,6	0,0	0,0	24,6	0,0	0,0	24,6
MARCHE	2.876,7	-2.803,9	-33,7	-1,6	37,5	5,4	0,0	0,0	32,1	0,0	0,0	32,1	0,0	0,0	32,1
LAZIO	10.354,2	-10.754,0	-199,1	-10,9	-609,9	0,0	0,0	-93,0	-702,9	0,0	868,0	165,1	12,3	0,0	177,4
ABRUZZO	2.472,1	-2.364,7	-69,6	-1,6	36,2	35,8	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,3
MOLISE	573,5	-654,4	29,5	0,0	-51,4	0,0	0,1	-0,4	-51,7	0,0	22,4	-29,3	-182,8	0,8	-211,4
CAMPANIA	10.016,8	-9.659,4	-310,7	-27,4	19,3	12,8	0,0	-0,4	6,1	0,0	107,1	113,2	-53,1	0,0	60,1
PUGLIA	7.213,3	-7.063,7	-180,1	-9,1	-39,6	0,0	0,0	0,0	-39,6	0,0	46,6	7,0	0,0	0,0	7,0
BASILICATA	1.068,5	-1.051,7	-19,1	-1,1	-3,4	2,7	2,7	0,0	-3,4	0,0	0,0	-3,4	0,0	0,0	-3,4
CALABRIA	3.552,0	-3.326,6	-251,7	-4,3	-30,6	0,0	0,0	0,0	-30,6	0,0	109,4	78,8	0,0	0,0	78,8
SICILIA	8.887,6	-8.675,2	-188,5	-17,8	6,0	10,5		-97,8	-102,3	0,0	108,3	6,1	0,0	0,0	6,1
SARDEGNA	2.939,8	-3.247,5	-53,1	0,0	-360,9	0,6	-17,6	0,0	-379,1	345,2	0,0	-33,9	0,0	0,0	-33,9
Totale	110.408,2	-111.711,4	-237,3	-91,1	-1.631,6	101,4	94,4	-217,0	-1.855,6	919,8	1.403,3	467,5	-226,7	6,4	247,2

SEGUE: I RISULTATI DI ESERCIZIO

2012	TOTALE RICAVI al netto delle coperture e degli ulteriori trasf delle regioni e prov autonome	TOTALE COSTI CON VOCI ECONOM. E SALDO INTRAMOENIA	SALDO MOBILITA' EXTRA	SALDO MOBILITA' INTERNAZIONALE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO	Aziende in utile	altre differenze	Ulteriori iscrizioni / rischi valutati dal "Tavolo"	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO con rischi prima delle coperture	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	Coperture contabilizzate nel CE validate da Tavolo	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO con coperture contabilizzate nel CE e validate dal Tavolo	ulteriori perdite / avanzi anni precedenti	coperture ulteriori rispetto a quelle contabilizzate su CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO coerente con verbale Tavolo
PIEMONTE	8.450,6	-8.565,7	6,6	0,0	-108,5	0,0	-0,1	0,0	-108,6	0,0	130,0	21,4	-883,0	864,0	2,4
VALLE D`AOSTA	253,4	-288,4	-13,5	0,7	-47,8	0,7	0,0	0,0	-48,4	49,1	0,0	0,7	0,0	0,0	0,7
LOMBARDIA	18.155,3	-18.610,6	458,2	0,0	3,0	0,0	-0,7	0,0	2,3	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0	2,3
PROV. BOLZANO	924,6	-1.179,5	7,4	-16,3	-263,8	0,0	-3,8	16,4	-251,3	243,4	0,0	-7,9	0,0	0,0	-7,9
PROV. TRENTO	967,6	-1.196,7	-17,4	0,0	-246,5	0,1	1,4	0,0	-245,2	246,5	0,0	1,4	0,0	0,0	1,4
VENETO	8.934,4	-8.987,6	94,8	0,0	41,7	30,2	0,1	0,0	11,6	0,0	0,0	11,6	0,0	0,0	11,6
FRIULI V.G.	2.517,5	-2.588,8	33,5	0,0	-37,9	24,4	-3,0	0,0	-65,3	62,3	0,0	-3,0	0,0	0,0	-3,0
LIGURIA	3.212,8	-3.228,1	-31,5	0,0	-46,8	0,0	0,6	0,0	-46,2	0,0	46,8	0,6	0,0	65,2	65,8
EMILIA ROMAGNA	8.673,7	-9.088,9	367,8	1,0	-46,4	0,2	0,0	-1,0	-47,6	0,0	47,7	0,0	0,0	0,0	0,0
TOSCANA	7.207,7	-7.389,5	131,9	0,0	-49,9	0,7	0,0	0,0	-50,6	0,0		-50,6	0,0	47,5	-3,1
UMBRIA	1.703,1	-1.685,9	-7,6	0,0	9,7	5,1	-0,1	-0,1	4,4	0,0	0,0	4,4	0,0	0,0	4,4
MARCHE	2.892,3	-2.819,9	-22,5	0,0	49,9	6,2	0,0	0,0	43,7	0,0	0,0	43,7	-88,5	59,5	14,7
LAZIO	10.579,2	-11.064,5	-119,0	5,2	-599,2	8,9	0,0	-5,2	-613,2	0,0	808,7	195,4	0,0	0,0	195,4
ABRUZZO	2.504,7	-2.394,2	-101,4	0,0	9,1	0,1	0,0	0,2	9,2	0,0	42,0	51,3	-47,7	0,0	3,5
MOLISE	580,9	-671,5	35,8	0,0	-54,8	0,0	0,0	0,0	-54,8	0,0	31,3	-23,5	-54,7	0,0	-78,3
CAMPANIA	10.069,8	-9.855,8	-299,1	0,0	-85,2	25,8	0,0	0,0	-111,0	0,0	233,0	122,0	0,0	0,0	122,0
PUGLIA	7.215,9	-7.040,2	-171,7	0,2	4,1	0,3	0,0		3,8	0,0	0,0	3,8	-221,7	224,0	6,1
BASILICATA	1.084,5	-1.058,2	-19,1	0,0	7,2	3,3	0,0	0,0	3,9	0,0	0,0	3,9	-8,5	16,8	12,1
CALABRIA	3.582,1	-3.402,0	-250,0	0,3	-69,6	0,8	0,0	-0,3	-70,7	0,0	114,2	43,5	0,0	0,0	43,5
SICILIA	8.916,7	-8.709,1	-203,5	0,2	4,3	12,0	0,0	-0,2	-7,8	0,0	7,8	0,0	0,0	0,0	0,0
SARDEGNA	2.968,1	-3.281,1	-65,2	0,0	-378,1	13,6	0,4	0,0	-391,3	392,8		1,4	0,0	0,0	1,4
Totale	111.394,9	-113.106,0	-185,4	-8,9	-1.905,4	132,5	-5,3	9,8	-2.033,3	994,1	1.461,4	422,3	-1.304,1	1.277,1	395,2

CORTE DEI CONTI

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

Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica

Maggio 2014

Il Rapporto, approvato dall'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 27 maggio 2014 (Del. n. 5/SSRRCO/RCFP/14), è stato redatto dai magistrati Cinzia Barisano, Natale A.M. D'Amico, Enrico Flaccadoro, Mario Nispi Landi, Vincenzo Palomba e Salvatore Tutino.
Hanno contribuito alla stesura del Rapporto, il dott. Stefano Fantacone, la dott.ssa Lucia Marra e il dott. Maurizio Pala
Per le analisi di base e per le simulazioni econometriche la Corte si è avvalsa del contributo del Centro Europa Ricerche.
Hanno inoltre collaborato: Rosaria Calafato, Caterina Francione, Chiara Grassi, Marina Mammola, Lucia Mauta, Renato Manzoni, Elisabetta Marcatili, Giuseppe Padula, Nicoletta Rizzi e Rosanna Vasselli.

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