



CORTE DEI CONTI

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

Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica

Aprile 2017

Il Rapporto è stato approvato nell'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 27 marzo 2017 (Del. n. 3/SSRRCO/RCFP/17).

Il Rapporto è stato redatto da Vincenzo Chiorazzo, Natale A.M. D'Amico, Maria Letizia D'Autilia, Enrico Flaccadoro, Lucia Marra, Maurizio Pala, Vincenzo Palomba e Salvatore Tutino.

Hanno contribuito alla redazione del Rapporto Elisabetta Marcatili, Lucia Mauta e Giuseppe Padula.

Analisi e approfondimenti tematici sono stati realizzati con la collaborazione di: Centro Europa Ricerche, Prometeia e Ref Ricerche. Hanno inoltre collaborato Daniela Buzzi, Rosaria Calafato, Caterina Francione, Renato Manzoni, Nicoletta Rizzi, Marina Mammola e Fabrizio Ferrari.

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

INDICE

	Pag.
PREFAZIONE	
SINTESI E CONCLUSIONI	1
PARTE PRIMA	
I CONTI PUBBLICI NEL CONTESTO EUROPEO	
LE PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA DOPO LA LEGGE DI BILANCIO	27
Il contesto economico	27
I conti pubblici nel 2016	33
La legge di bilancio e la manovra per il 2017	37
La finanza pubblica italiana nel quadro delle regole europee	51
IL RISANAMENTO: UNO SGUARDO AGLI ULTIMI 20 ANNI	55
PARTE SECONDA	
LE ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE	
IL DEBITO PUBBLICO	69
Il 2016: evoluzione del debito e indicatori di sostenibilità	72
Il “ <i>Balance Sheet</i> ”: la ricchezza netta del Paese	80
Asset reali, investimenti, capitale pubblico, patrimonio	83
LA POLITICA FISCALE TRA ANTICIPI DI GETTITO E LOTTA ALL’EVASIONE	95
Successi e criticità del sistema tributario italiano	96
Il ruolo della politica fiscale: un decennio di manovre	99
Le coperture fiscali tra contrasto dell’evasione, imposte volontarie e clausole di salvaguardia	100
Manovre di bilancio e riforma tributaria: due percorsi paralleli?	108
IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE PUBBLICHE: VERSO UN NUOVO RUOLO PER LO STATO	111
Il trasferimento di fondi e l’evoluzione delle “leve” di programmazione dello Stato	112
Il caso del sistema universitario	119

La revisione dei criteri di coordinamento nel trasporto pubblico locale	128
Finanziamento e regolazione del settore dello spettacolo: un cambio di prospettiva	134
LE SPESA PER LA PREVIDENZA	145
Le tendenze delle prestazioni sociali	146
I trattamenti pensionistici e il peso degli istituti assistenziali	153
L'adeguatezza dei trattamenti pensionistici in prospettiva: evidenze da un campione di posizioni assicurative INPS	173
LA SPESA PER L'ASSISTENZA	199
L'evoluzione del quadro normativo	199
La spesa per l'assistenza: una analisi per tipologie	201
Il disegno di legge delega sulla povertà e la riforma dell'assistenza	212
EQUILIBRI DI BILANCIO E INVESTIMENTI DI REGIONI ED ENTI LOCALI	219
Il nuovo vincolo di finanza pubblica e i margini per gli investimenti	219
I pagamenti della spesa per investimenti nel 2016	231
Alcuni strumenti e misure a sostegno della spesa di investimento degli enti territoriali	239
IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO	259
La cooperazione tra pubblico e privato nel paradigma europeo	260
La diffusione dei PPP in Europa attraverso la costruzione di un metodo	262
La nuova disciplina del Partenariato pubblico privato in Italia	268
Le dimensioni del Partenariato pubblico privato in Italia	272
L'OFFERTA DI SERVIZI PUBBLICI E LE TARIFFE DEI COMUNI	283
Le tendenze degli ultimi anni	284
I proventi per i servizi	296
Le spese per l'erogazione dei servizi	301
LA SANITÀ TRA EFFICIENZA E QUALITÀ DELL'OFFERTA	319
I risultati del settore nei preconsuntivi 2016 delle aziende sanitarie	322
I tratti salienti dell'aggiustamento	348
Le difficoltà nell'assistenza	356
Gli investimenti in sanità	363

Prefazione

del Presidente della Corte dei conti

Rientra nei compiti istituzionali della Corte offrire analisi e valutazioni che possano consentire, in primo luogo al Parlamento, di conoscere meglio gli effetti delle politiche pubbliche: per essere consapevoli dei risvolti che l'azione pubblica ha sul sistema economico e, dunque, direttamente o indirettamente, sul benessere della collettività; per adottare, se si ritiene, opportuni aggiustamenti; per ricalibrare, se necessario, provvedimenti già adottati in modo da meglio mirarli agli obiettivi assunti.

E' con questo spirito che viene realizzato, ormai da otto anni, il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica ed è con questo spirito che viene profuso ogni sforzo dalla Magistratura contabile per fornire un prodotto che presenta la caratteristica non comune di essere particolarmente ricco di dati, nell'intento di rafforzare la portata delle analisi e delle conclusioni che il Rapporto espone sui diversi argomenti affrontati.

Questi ultimi si estendono dal quadro generale di finanza pubblica agli aspetti più microeconomici dei diversi settori: dalla sanità alla previdenza, dagli investimenti pubblici al fisco.

Un tale sforzo non può, peraltro, prescindere da un contesto economico generale del quale, direttamente o indirettamente, deve tenersi conto, senza per questo indulgere – non è compito specifico della Corte – su riflessioni di scenario macroeconomico le cui valutazioni sono evidentemente ad altri demandate.

Nel Rapporto che viene presentato – ma ciò vale in generale per ogni esercizio che si occupi di analizzare come e quanto abbiano funzionato gli strumenti utilizzati – le considerazioni avanzate a conclusione delle analisi di settore compiute sono destinate, per loro natura, a prospettare anche aspetti problematici o eventuali incompletezze attuative delle misure messe in campo. Del resto, è appunto questo il contributo costruttivo che è richiesto al Rapporto: come e dove è possibile migliorare o perfezionare gli interventi in corso di attuazione.

Ma, proprio per questo, vanno sottolineati alcuni aspetti connotati da positività, che hanno una valenza proiettata anche nel futuro, anche quando i segnali sono ancora deboli. Una sottolineatura che contribuisce a fornire ai lettori attenti e alla collettività spunti incoraggianti per una prudente ma ragionevole veduta di insieme sulle prospettive del Paese.

Valga solo un breve riferimento ad alcuni aspetti che connotano questa fase, come a tutti ben noto, di vigilia del varo del nuovo importante Documento di economia e finanza, che costituisce il primo snodo del percorso finalizzato alla legge di bilancio per il 2018.

Il primo aspetto è che, sotto il profilo dell'andamento dell'economia, la situazione si presenta oggi migliore di quanto non fosse negli ultimi anni ed il Paese può beneficiare di questa prospettiva. Nel 2016 il Pil ha chiuso l'anno con una crescita dello 0,9 per cento, un valore che di certo non consente di primeggiare in Europa, ma che segna un consolidamento della ripresa pur debole degli scorsi trimestri e per nulla scontata anche perché, a metà 2016, si era temuta un'inversione del ciclo con un possibile ritorno in stagnazione. Oggi appaiono invece incoraggianti, da un lato, i dati della domanda interna per investimenti e, dall'altro, quelli sulle esportazioni.

Non vi sono forse ancora le condizioni per affermare che si tratti di un consolidamento definitivo, ma è un fatto che i dati di consuntivo delle nostre esportazioni di beni e servizi hanno superato le previsioni.

Ciò significa che non residuano elementi di incertezza? Sicuramente no, ma l'intreccio di una maggiore propensione ad investire ed una relativa tenuta delle esportazioni, in un contesto in cui il commercio mondiale dovrebbe aver raggiunto il suo punto di minimo per poi invertire la rotta, appare più che una speranza.

Altri elementi positivi sono da rimarcare.

In primo luogo, la crescita dell'occupazione, che nel 2016 si è estesa a quasi tutti i settori dell'economia, soprattutto nell'industria e nei servizi.

Inoltre, l'attesa risalita dell'inflazione, nella peculiare condizione dell'Italia, costituisce un fattore di alleggerimento del peso del debito pubblico, indicando, peraltro, un certo fermento della domanda di consumo.

L'ulteriore aspetto da rilevare è che i saldi nominali di finanza pubblica sono vicini agli obiettivi e che, almeno finora, si è riusciti a mantenere una impostazione della politica di bilancio non ostile alla crescita ed anzi *growth friendly*.

L'avanzo primario, interrompendo la fase discendente, appare in sostanziale stabilizzazione a partire dal 2014 (intorno al punto e mezzo) e il disavanzo di bilancio è contenuto entro il 3 per cento del Pil.

Anche in questo caso, è evidente come ciò sia stato possibile perché contemporaneamente si è determinata una evidente discesa dei tassi di interesse, soprattutto per effetto della politica monetaria della BCE; e ciò ha anche consentito di allentare la morsa di una politica di bilancio per anni (forse, doverosamente) ispirata al rigore.

Ne è, infatti, derivato uno stimolo utile a contrastare la recessione (prima) e la stagnazione (dopo) fenomeni che, va ricordato ancora una volta, hanno prodotto, rispetto al 2008, perdite rilevanti sia in termini di Pil che di produzione industriale e di investimenti fissi lordi, nonostante la segnalata modesta ma graduale ripresa dell'ultimo biennio.

Complessivamente, dunque, non vi sono certo le condizioni per affermare che la crisi sia definitivamente alle spalle perché le insidie sono dietro l'angolo a causa delle variabili del contesto europeo e internazionale, ma vi sono buoni motivi per sperare, a condizione che si perseveri in un percorso che sappia conciliare misure a sostegno della crescita e a riduzione delle spese superflue in un quadro di equità sociale.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Roberto Maroni". The signature is fluid and cursive, written in a professional style.

SINTESI E CONCLUSIONI

Le prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità

1. Alla metà del 2016 l'operare congiunto di fattori internazionali ed interni aveva fatto presagire uno scivolamento del ritmo di crescita dell'economia italiana verso valori nulli. Alla prova dei fatti, i dati di consuntivo diffusi dall'ISTAT all'inizio del mese di marzo e una attenta lettura degli indicatori congiunturali consentono di affermare che, nonostante le incertezze iniziali, la fase di espansione dell'economia italiana sembra essersi consolidata nel corso del 2016.

Il Pil italiano è infatti aumentato nel 2016 dello 0,9 per cento, seguendo il profilo di lieve accelerazione stimato nella Nota di aggiornamento del DEF. Si tratta di un risultato sul quale ha inciso negativamente un inatteso andamento delle scorte, mentre merita di essere evidenziata – soprattutto nella prospettiva di medio termine – la dinamica positiva degli investimenti e delle esportazioni.

Con riferimento agli investimenti, vi sono segnali che il combinato disposto delle favorevoli condizioni finanziarie e degli incentivi messi a disposizione dal Governo stia finalmente sospingendo il recupero del saggio di accumulazione, gravemente deterioratosi durante gli anni della recessione.

Nel caso delle esportazioni, l'accelerazione del 2016, confermata in apertura di 2017, assume significato perché associata a un più generale recupero del ciclo internazionale ed europeo.

Una tendenza che, congiuntamente alla ripartenza del ciclo degli investimenti, può ora prefigurare l'avvio di un percorso di ristrutturazione capace di ripristinare saggi di crescita più sostenuti di quelli fin qui osservati.

Il rinnovato dinamismo di investimenti ed esportazioni potrà offrire compensazione a un possibile momento di pausa nella crescita dei consumi delle famiglie, determinato anche dall'auspicata risalita dell'inflazione (che resta, comunque, ancora largamente al di sotto del 2 per cento) che potrà contribuire al rientro del debito pubblico.

I dati di consuntivo sul 2016 confermano, inoltre, un altro aspetto positivo della ripresa in atto: la crescita dei livelli di occupazione, di poco inferiore all'1,5 per cento rispetto al 2015, che ha interessato pressoché tutti i settori con esclusione delle costruzioni ed è marcatamente concentrata nella componente dei lavoratori dipendenti (+2,1 per cento). E' evidente, peraltro, che il passo lento della ripresa è ancora troppo lento, tanto per ripristinare i livelli di attività pre-crisi quanto nel confronto europeo. Di qui la grande attenzione che, in sede europea così come nel dibattito nazionale, viene prestata alle misure ritenute capaci di stimolare la produttività e per questa via di imprimere una strutturale accelerazione al saggio di crescita.

2. Nel 2016, l'indebitamento delle Pubbliche amministrazioni è sceso a poco meno di 41 miliardi e al 2,4 per cento del prodotto, il livello più basso dal 2007.

Un contributo significativo è venuto dalla minore spesa per interessi, la cui dinamica decrescente si è, tuttavia, fortemente attenuata. Rispetto al picco del 2012, la spesa per interessi è diminuita di 17,2 miliardi, collocandosi sul valore più basso dal 1989.

Nel confronto con il 2015, si segnala l'accelerazione della spesa corrente primaria, cresciuta nel 2016 dell'1,7 per cento a fronte di un aumento di solo lo 0,4 per cento nel 2015. La tendenza ad una crescita più rapida riguarda, in primo luogo, i redditi da lavoro dipendente (in flessione di quasi l'1 per cento nel 2015 e, invece, in aumento dell'1,3 per cento lo scorso anno); ma, in questo caso, ha sicuramente inciso su tale andamento l'inclusione nel conto delle Amministrazioni pubbliche della RAI S.p.A. Ad essa erano riconducibili nell'ultimo bilancio disponibile circa un miliardo di redditi da lavoro ed oltre 1,3 miliardi di spese per consumi e servizi.

Una rapida crescita hanno registrato i contributi alla produzione (7,5 per cento), anche per effetto di un incremento degli interventi per l'energia rinnovabile.

Lievemente al di sotto dei precedenti ritmi di crescita si collocano, invece, tanto le prestazioni sociali in denaro, quanto i consumi intermedi (rispettivamente, 1,4 e 1,1 per cento)

In riduzione la spesa in conto capitale, sia per la componente investimenti che per il venir meno di alcune poste straordinarie che avevano inciso sul 2015: la corresponsione degli arretrati in seguito alla sentenza della Corte costituzionale sull'indicizzazione delle pensioni e l'erogazione dei contributi per il salvataggio delle banche in difficoltà finanziaria.

Dal lato delle entrate, si può rilevare un aumento delle imposte dirette sostanzialmente in linea con le stime programmatiche e con il ritmo di crescita del 2015, mentre il gettito delle imposte indirette ha segnato una riduzione di oltre il 3 per cento, principalmente per l'abolizione della TASI sulla prima casa e per gli effetti sull'IRAP degli sgravi contributivi.

Nel complesso le entrate correnti totali sono stabili sul livello del 2015 e, per effetto di una significativa accelerazione delle entrate in conto capitale, le entrate totali segnano un incremento moderato sul 2015 (0,4 per cento). Anche da questo punto di vista deve aver pesato la modifica dei confini delle Amministrazioni pubbliche con l'inclusione della Rai. Va infatti considerato che le entrate da canone dovrebbero essere pari a circa 1,7 miliardi (al netto dei 300 milioni attesi dal recupero di imposta connesso alle diverse modalità di riscossione) e 600-650 milioni proverrebbero da entrate extratributarie (ricavi pubblicitari, ecc..).

3. *Nell'autunno scorso, la manovra di bilancio per il 2017-19 è stata impiantata su un quadro macroeconomico di medio periodo che, pur scontando residue incertezze, configurava un processo di graduale consolidamento della ripresa conosciuta nella seconda metà del 2016. Esso prospettava una crescita del Pil che, grazie anche agli stimoli delle politiche di bilancio, veniva quantificata all'1 per cento nel 2017 e intorno all'1,2 per cento nella media del successivo biennio; un graduale miglioramento del mercato del lavoro e una ripresa del ritmo di crescita dell'inflazione (nell'ordine dell'1 per cento nel 2017, dallo 0,1 nel 2016), favoriti dal recupero della domanda interna. Era*

stato inoltre rivisto al rialzo il valore nominale del Pil 2017-18, in conseguenza di una maggiore crescita dei prezzi alle esportazioni rispetto ai prezzi alle importazioni.

Il Governo sceglieva quindi di esercitare, nella misura di 3 decimi, l'opzione per la quale aveva chiesto e ottenuto dal Parlamento, il 12 ottobre 2016, l'autorizzazione ad innalzare fino ad un massimo di 4 decimi di Pil (dal 2 al 2,4 per cento) il rapporto indebitamento/Pil; e ciò al fine di poter gestire al meglio le emergenze legate agli eventi sismici e ai migranti.

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è stato programmato per il 2017 al 2,3 per cento del Pil (2,4 nel 2016) per poi sostanzialmente azzerarsi nel 2019; l'avanzo primario è passato dall'1,5 per cento del 2016 all'1,4 per cento invece che all'1,7 indicato nella Nota di aggiornamento del DEF, per rafforzarsi negli anni a venire (fino al 3,2 per cento nel 2019); il rapporto debito/Pil, stimato precedentemente al 132,5 per cento nel 2017, è stato portato al 132,6 per cento in conseguenza del maggior deficit, ma prefigurando una riduzione fino al 126,7 per cento nel 2019.

La manovra disposta con la legge di bilancio e con il d.l. 193/2016 ha raggiunto i 29,8 miliardi nel primo anno e rispettivamente 26,3 e 27,1 miliardi nel biennio successivo. Nel 2017 la riduzione delle entrate rappresenta oltre il 56 per cento della manovra, soprattutto per il peso delle risorse necessarie per l'abolizione della clausola Iva. A maggiori spese correnti, pari a poco meno di 10,5 miliardi, va il 35 per cento delle risorse complessive. Nel 2018 e nel 2019 (anni per i quali permane la clausola) la composizione si presenta più equilibrata: le minori entrate costituiscono poco meno del 40 per cento degli impieghi, a fronte di una spesa corrente che si mantiene in valore assoluto sui livelli iniziali, mentre quella in conto capitale cresce a circa 7,4 miliardi nel 2019 (oltre il 27 per cento delle risorse complessivamente previste).

La copertura è assicurata per 10,2 miliardi da maggiori entrate e da circa 12 dalla variazione in aumento dell'indebitamento. La riduzione di precedenti voci di spesa contribuisce per poco meno del 26 per cento. Nel 2018 l'aumento delle entrate consente una flessione dell'indebitamento. Nell'anno successivo la riduzione delle spese assicura il 33,5 per cento della manovra complessiva.

Le misure sulle entrate comportano, dunque, una riduzione netta di gettito per poco più di 6,6 miliardi nel 2017 (a cui corrisponde tuttavia una crescita di oltre 8,8 miliardi al netto della clausola), mentre nel biennio successivo la variazione netta è rispettivamente di 4,3 e 5,5 miliardi.

Le spese presentano un incremento netto di circa 5,4 miliardi nel 2017, pressoché tutti di spesa corrente. La riclassificazione degli introiti attesi dall'asta per i diritti d'uso delle frequenze a banda larga da maggiori entrate extra tributarie a minore spesa in conto capitale compensa gli aumenti disposti con norme specifiche. Nel biennio successivo l'aumento è maggiore: poco meno di 11 miliardi nel 2018 e 8,3 miliardi nel 2019, soprattutto per l'aumento della spesa in conto capitale nel 2018.

La preoccupazione di non incidere in senso negativo sulle prospettive del Paese ha spinto il Governo a muovere in direzione di un'ulteriore revisione della strategia di fiscal policy e degli obiettivi di convergenza verso l'equilibrio strutturale di bilancio. Una revisione funzionale a consolidare la ripresa, ma anche ad accelerare un processo di adeguamento

delle infrastrutture pubbliche e del patrimonio abitativo privato, la cui urgenza è stata resa più evidente dai recenti fenomeni sismici che hanno colpito il Paese.

E' in questo contesto e in relazione alle consistenti eredità negative della crisi sui conti pubblici, che la manovra richiede una particolare attenzione.

Con la legge di bilancio, il Governo ha confermato sia la scelta di disattivare per il 2017 gli inasprimenti di pressione fiscale derivanti dagli incrementi di Iva già in legislazione (clausole di salvaguardia), sia la volontà di ottenere ulteriori margini di flessibilità, spingendo nella direzione del sostegno della domanda interna.

Oltre al mancato aumento dell'Iva, si prevede di intervenire sia a sostegno della crescita che con misure di carattere sociale e previdenziale in linea con quanto prefigurato nella Nota.

Il permanere di vincoli stringenti per la finanza pubblica consiglia di guardare alla programmazione per il prossimo triennio con particolare attenzione e cautela; di qui l'importanza di accompagnare interventi, specie a partire dal 2018, mirati a potenziare le capacità di crescita del Paese agendo sul fronte dell'offerta, con le misure volte a ridurre le conseguenze che ne possono derivare nell'immediato per i conti pubblici, specie in un contesto che vedrà un probabile ri-orientamento della intonazione della politica monetaria e, quindi, il venir meno dei suoi positivi riflessi sul servizio del debito. Ad un attento monitoraggio delle misure di recupero di gettito fiscale, ma anche dell'efficacia degli interventi posti a sostegno delle imprese, dovrà accompagnarsi un rinnovato impegno sul fronte della gestione della spesa. Lo richiedono da un lato, i limitati margini finanziari per interventi a sostegno delle famiglie e delle situazioni di disagio (per i quali è auspicabile un più esteso riferimento, nella definizione delle misure, alle condizioni economiche complessive, ISEE); e, dall'altro, la necessità di sottoporre a verifica continua la corrispondenza alle attese di strumenti cui si affida il recupero di livelli di crescita più consistenti e adeguati a consolidare anche le condizioni finanziarie del Paese. Un impegno da scontare nel confronto sulla rispondenza della politica economica italiana ai vincoli posti dall'appartenenza alla UE.

4. *A fronte dei valori dell'indebitamento netto (2,4 per cento nel 2016 e 2,3 per cento nel 2017 nel Documento programmatico di bilancio, DPB), il saldo strutturale sarebbe pari nelle stime del Governo, rispettivamente, a -1,2 e a -1,6 per cento del Pil, per poi migliorare nel successivo biennio.*

Secondo la Commissione, l'avvicinamento all'obiettivo di medio termine sarebbe, invece, più lento: sostanzialmente allineati risultano i saldi nominali per l'esercizio appena concluso e per quello in corso ma nel 2018, sotto l'ipotesi di politiche invariate che non considera la manovra sull'Iva, il deficit aumenterebbe al 2,6 per cento. Tali differenze, insieme ad una diversa metodologia di calcolo del Pil potenziale, che porta ad una più rapida chiusura dell'output gap, determinano valori strutturali pari a -1,6 per cento nel 2016 e a -2 per cento nel 2017, per poi salire a -2,5 per cento nell'anno finale della previsione.

Gli andamenti dei saldi, insieme agli altri fattori rilevanti che influenzano la dinamica del debito pubblico, sono analizzati nel Rapporto redatto in base all'articolo 126(3) del

Trattato presentato dalla Commissione nel mese di febbraio.

Rilevato che la regola del debito non appare prima facie rispettata nel biennio 2016-2017, sia che si prendano in considerazione i dati presentati dal Governo italiano che quelli della Commissione, viene considerato, tra gli elementi rilevanti, il percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine (OMT) e l'eventuale significatività delle deviazioni.

Al riguardo la Commissione osserva che nel 2016, dati i margini di flessibilità a vario titolo concessi, non si configurerebbe una deviazione significativa. Cruciale, tuttavia, è che l'intera flessibilità possa essere scontata, mentre una parte di essa è stata accordata subordinatamente ad una ripresa dello sforzo fiscale nel 2017 tale da portare ad un miglioramento del saldo strutturale di 0,6: condizione, questa, che al momento non appare alla Commissione rispettata.

Alla luce del rischio di una deviazione significativa nel 2017 che, ove confermata, si ripercuoterebbe sulla valutazione del 2016, la Commissione ha chiesto al nostro Paese uno sforzo fiscale di carattere strutturale pari ad almeno 0,2 punti, quale segnale di una ripresa del percorso verso l'OMT. Il Governo si è impegnato ad adottare tali misure correttive entro il mese di aprile. Di esse, insieme ai dati di consuntivo 2016, si terrà conto nelle prossime Previsioni di Primavera della Commissione, alla base della valutazione complessiva dell'esercizio appena concluso e delle prospettive per quello in corso.

Il risanamento: uno sguardo agli ultimi 20 anni

5. Nella prospettiva storica e nel confronto con gli altri Paesi europei, lo sforzo di risanamento finanziario perseguito dall'Italia, reso necessario da un livello del debito elevato, prosegue o si attenua?

Nel secondo capitolo, si considerano i saldi rilevanti di finanza pubblica italiana in una prospettiva ventennale, guardando al periodo intercorso dal momento nel quale l'Italia decise di aderire alla moneta unica ad oggi. Si è scelto un periodo così ampio per poter prescindere dagli ups and downs del ciclo economico e politico, guardando alle linee di tendenza sottostanti e poter così valutare se l'insieme delle decisioni politiche assunte e degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica adottati conduca o meno verso il pareggio di bilancio.

Nel complesso del periodo il saldo primario, quello sotto l'immediato controllo delle decisioni politiche nazionali, rimane sempre positivo, ma peggiora progressivamente. Diminuiscono anche gli oneri per interessi, neutralizzando gli effetti della riduzione del saldo primario sull'indebitamento. Esso infatti rimane tendenzialmente costante, in prossimità del 3 per cento del prodotto (non a caso la soglia fissata nel Trattato di Maastricht).

Un livello simile del deficit, combinandosi con le altre grandezze rilevanti (prime tra tutte la variazione nominale del Pil) genera, tuttavia, un progressivo aumento del rapporto fra debito e prodotto.

Una tendenza che a sua volta conferma, inevitabilmente, la fragilità connessa ad una inversione nell'andamento dei tassi di interesse.

In una medesima prospettiva ventennale, l'insieme dei Paesi appartenenti all'area dell'euro (esclusa l'Italia) evidenzia una dinamica degli aggregati considerati per molti versi simile a quella italiana. La vera differenza è costituita da una dinamica del prodotto più pronunciata. Il che rende il sentiero del risanamento finanziario per l'Italia più faticoso; ma tuttavia, considerato il maggior livello del debito, oltremodo necessario.

Il debito pubblico

6. Nel 2016 sono stati raggiunti alcuni obiettivi importanti nella gestione del debito, che dimostrano come siano state colte le condizioni particolarmente favorevoli sui mercati dei titoli di Stato di questi ultimi anni, a partire dal Quantitative Easing. La sua composizione è stata resa relativamente più solida e ciò potrà limitare gli effetti negativi di un aumento dei tassi e, in generale, di un eventuale peggioramento delle condizioni di finanziamento. Collocamenti, rendimenti all'emissione, composizione del debito, esprimono condizioni eccezionalmente buone se confrontate con il livello che esso ha raggiunto.

Anche l'analisi di sostenibilità mostra una relativa solidità quando si guarda alla struttura degli strumenti di finanziamento e alla sostenibilità di lungo periodo. I maggiori rischi che emergono dalle analisi della Commissione Europea sono correlati al medio periodo e discendono dal fatto che, date le prospettive di crescita potenziale e l'elevato livello di partenza del debito, raggiungere il target del 60 per cento entro il 2030, come è per costruzione negli indicatori di riferimento, richiede una correzione accentuata dell'avanzo primario, superiore a 6 punti percentuali.

Anche allargando l'analisi agli attivi e al bilanciamento che essi possono portare alle passività, i dati mostrano che il debito italiano è il più alto in Europa, se si esclude la Grecia. Infatti, quando si considera il debito finanziario netto, lo stock di attività finanziarie è il 20 per cento del Pil, a fronte del 132,6 per cento del debito lordo.

La valutazione degli attivi reali è più incerta. L'attività di accumulazione ha subito un arresto negli anni di crisi. All'aumento del debito non ha corrisposto un maggiore contributo del settore pubblico al capitale produttivo dell'economia e, dunque, non c'è stato un miglioramento della ricchezza netta (o una riduzione del debito netto) anche se si considerano gli attivi reali.

La scarsa disponibilità di dati patrimoniali a valori di mercato non permette, però, valutazioni complete. Questo limita anche la possibilità di dare una misura attendibile al contributo che la dismissione di quote delle proprietà pubbliche potrebbe portare alla riduzione del debito. Gli immobili e le partecipazioni sono gli asset su cui negli anni si sono concentrati gli obiettivi di vendita e di valorizzazione. Un loro censimento è avviato, così come programmi di razionalizzazione, ma le informazioni sono incomplete e si riferiscono alle quantità, non ai valori. In proposito va sottolineato che l'estensione della contabilità economica patrimoniale anche agli enti territoriali costituisce un presupposto favorevole ad un prossimo completamento delle basi informative su debito e patrimonio.

Nei conti finanziari, azioni e partecipazioni si attestano a circa 10 punti percentuali di Pil. La vendita di partecipazioni ha già portato incassi ingenti nel periodo delle privatizzazioni. Ora le azioni detenute dalle Amministrazioni centrali sono valutate circa 80 miliardi, 6 punti percentuali di Pil e progetti di vendita per 1,3 punti sono programmati. Ci sono poi le partecipazioni degli enti locali, valutate in 14 miliardi nei conti finanziari e per le quali difficile è la stima di quanto si può vendere. Si tratta di società partecipate da molti enti pubblici, per quote di controllo, centrali per le funzioni degli enti locali: la loro eventuale dismissione comporterebbe ricorrere ad un diverso modello di fornitura dei servizi, strada non facile, come dimostrano i molti anni di discussione e di azioni in questo senso.

Come si è detto il debito italiano è elevato e, come conseguenza, l'onere del debito pregresso e l'impatto della crescita economica hanno un peso determinante sulla sua dinamica. In un contesto di crescita moderata, riduzioni rapide potrebbero essere eccessivamente costose, mentre il contributo delle dismissioni, certamente necessario, non potrà essere, realisticamente, determinante nel breve/medio periodo.

La politica fiscale tra anticipi di gettito e lotta all'evasione

7. Il sistema tributario italiano, pur sottoposto a molteplici pressioni, continua ad assicurare un gettito di rilevanti dimensioni.

Se è noto il percorso che ha condotto a tale risultato, è invece più difficile delineare lo scenario che attende un sistema fortemente sollecitato dalle ampliate esigenze dell'economia.

L'attuale strategia di politica tributaria fa leva, infatti, in misura crescente su due fonti di acquisizione di nuove entrate: il recupero di base imponibile sottratta a tassazione e l'anticipazione di quote di gettito futuro.

In entrambi i casi si tratta di scelte dettate dal tentativo di conciliare la salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica con la difficoltà di reperire risorse attraverso tagli di spesa o ricorrendo ad ulteriori inasprimenti di imposta.

Una strategia comprensibile, anche alla luce dei vincoli che condizionano l'utilizzo a fini di "copertura" di altre due fonti potenziali di gettito (le spese fiscali e le clausole di salvaguardia). Ma che, tuttavia, è soggetta a rischi ed incertezze. E che, in ogni caso, potrebbe rallentare il percorso verso un riassetto strutturale del sistema di prelievo del nostro Paese.

Sono quattro gli interrogativi a cui si cerca di dare risposta nel Rapporto.

Il primo muove dalle buone performance di gettito realizzate dal sistema tributario italiano che inducono a chiedersi in quale misura la sostenuta crescita delle entrate rifletta l'operare di automatismi impositivi e se questi siano idonei ad assicurare la tenuta del sistema. O piuttosto se i risultati positivi ottenuti non siano, in larga parte, il frutto di "accelerazioni" impresse dalla politica fiscale.

Un secondo interrogativo attiene alle diverse leve utilizzate dal legislatore tributario per acquisire entrate aggiuntive: viene da chiedersi se si tratti di soluzioni replicabili in

futuro e in grado di offrire spazi per aggredire i problemi di fondo del sistema tributario, a partire da una riduzione della pressione fiscale.

Un terzo interrogativo riguarda il ruolo che nel sistema impositivo hanno avuto due fonti di gettito finora rimaste allo stato potenziale: le spese fiscali e le clausole di salvaguardia basate sull'impiego della leva tributaria, accomunate da una sorta di "eterogenesi dei fini". Per le prime è da valutare se un consistente ridimensionamento del sistema agevolativo (sinora inattuato o in alcuni casi ampliato) possa offrire spazi alle esigenze di finanziamento del bilancio pubblico e di riforma del sistema tributario. Per le seconde se il loro impiego possa essere realmente finalizzato a rafforzare gli obblighi di copertura del bilancio pubblico.

L'ultimo interrogativo, infine, concerne gli equilibri del complessivo assetto del prelievo: valutare in quale misura interventi non strutturali di aumento delle entrate ed interventi di sgravio, tanto diffusi quanto episodici, possono rendere più complessa la prospettiva di riforma del sistema tributario del nostro Paese.

L'analisi condotta consente di pervenire alle seguenti conclusioni.

I positivi risultati conseguiti dal nostro sistema di prelievo non sarebbero stati possibili in assenza delle responsabilità crescenti di cui è stata caricata nell'ultimo decennio la politica tributaria. Ciò che non era plausibile attendersi sulla scorta di un sistema di prelievo improntato ad "ordinarietà", lo si è perseguito attivando leve straordinarie intese ad anticipare gettito futuro ed a disegnare impegnativi scenari di recupero dell'evasione fiscale. Soluzioni in qualche misura obbligate di fronte alle crescenti difficoltà ad incidere sulle spese fiscali ed a rendere operative le scelte assunte con l'introduzione delle clausole di salvaguardia. Ma allo stesso tempo soluzioni che appare sempre più difficile mantenere nel futuro.

In particolare, la leva delle anticipazioni di entrata, se ampliata ed estesa nel tempo, potrebbe porre a rischio la tenuta del gettito futuro. Sottoposta ad evidenti fragilità è anche la sempre più frequente copertura di maggiori spese o riduzioni di gettito certe con gli introiti attesi dalla lotta all'evasione. D'altra parte l'utilizzo di gettito recuperato dall'evasione e dalla revisione delle spese fiscali, ai fini della riduzione della pressione fiscale, è suscettibile di innescare un circolo virtuoso solo se confortato da risultati di consuntivo certi e duraturi.

Allo stesso modo, risulta positivo il ricorso alla strumentazione delle clausole di salvaguardia, nella misura in cui sia preservato il ruolo loro assegnato a garanzia di scelte virtuose da parte del policy maker. In assenza di una puntuale applicazione, risulterebbero intaccate le aspettative positive generate da tale strumento: che finirebbe per essere percepito come una soluzione per differire scelte di politica economica.

Solo a queste condizioni, le leve di cui dispone il sistema tributario del nostro Paese possono sfuggire ai limiti e ai condizionamenti che, in un panorama di risorse limitate, hanno condotto a frenare ricorrenti iniziative di riforma. Diversamente, continuerà a persistere una realtà segnata, da un lato, dalla ricerca di nuove performance di gettito e, dall'altro, da un'elevata pressione fiscale e crescenti conflitti distributivi.

Il coordinamento delle politiche pubbliche: verso un nuovo ruolo per lo Stato

8. In una condizione e in una prospettiva segnate da permanente scarsità di risorse pubbliche, l'esigenza perdurante di contenimento della spesa deve essere resa, quanto più possibile, compatibile con la salvaguardia di livelli accettabili nella qualità dei servizi resi dalle Amministrazioni pubbliche.

Il Rapporto 2017 affronta la questione dall'angolo visuale dell'Amministrazione dello Stato, ponendo l'attenzione sui recuperi di efficienza e di qualità conseguiti o conseguibili in virtù di un rafforzamento del governo centrale delle politiche pubbliche, anche laddove esse siano operativamente gestite all'esterno del perimetro statale e in un contesto segnato da un aumento del peso delle risorse trasferite dal bilancio dello Stato. L'introduzione di nuovi strumenti di programmazione esercitati dai ministeri ha investito soprattutto quei settori delle politiche pubbliche in cui i processi di decentramento amministrativo sono stati più rilevanti, come nell'ambito delle politiche sociali e del lavoro, dell'istruzione, della sanità, dello sviluppo economico, dei trasporti e in parte anche della cultura.

L'apparato centrale dello Stato, in seguito alle trasformazioni intervenute nel corso dell'ultimo decennio, ha visto, dunque, modificare in modo significativo le attribuzioni delle proprie strutture organizzative. Queste hanno dovuto diversificare i propri contenuti funzionali, individuando nuovi spazi e competenze per rispondere alle necessarie attività di pianificazione, controllo e vigilanza, rispetto a quelle di amministrazione diretta.

Le analisi del Rapporto - che hanno la natura di "casi di studio" - sono indirizzate verso settori di spesa contraddistinti da un'elevata dipendenza dalle risorse statali e da procedure generalmente complesse di distribuzione delle risorse. Uno specifico focus è dedicato ai settori dell'istruzione universitaria, del trasporto pubblico locale e degli enti lirici nell'ambito delle risorse destinate allo spettacolo.

Si tratta di settori che presentano un alto grado di difformità nelle tipologie dei destinatari delle risorse e dei servizi resi e che, di conseguenza, richiedono una modulazione molto diversificata dei criteri e dei meccanismi che presiedono alla pianificazione, alla regolazione e al controllo, ai fini di un corretto utilizzo delle risorse assegnate. Ma essi si contraddistinguono anche per un tratto caratteristico che li accomuna: l'autonomia decisionale e di gestione cui si sono ispirate le disposizioni normative che, già in anni lontani (talvolta nella formulazione costituzionale), hanno definito l'inquadramento di tali comparti nell'assetto ordinamentale. Una autonomia che, alla prova dei fatti, si è rivelata di difficile realizzazione o che, non di rado, ha prodotto effetti negativi in termini sia di incerta definizione nei rapporti dei diversi soggetti istituzionali che di gestione della spesa pubblica.

L'evidenza di questi seri limiti e la pressione esercitata dalla persistenza della crisi economica e dai conseguenti vincoli di finanza pubblica hanno, pertanto, indotto negli anni il legislatore a porre mano agli assetti dei settori in esame, con l'intento di pervenire, attraverso una più intensa collaborazione tra Stato e destinatari dei fondi, ad una razionalizzazione della spesa. In altri termini, la novità principale dell'evoluzione organizzativa verificatasi in questi ultimi anni consiste in un processo di riscrittura

condivisa di regole di condotta, di criteri di utilizzazione delle risorse e di monitoraggio dei risultati, nel quale meglio si delinea – ed è questo l’angolo visuale del presente capitolo – il ruolo di indirizzo e di programmazione dello Stato centrale.

L’analisi si è, tuttavia, soffermata anche sui possibili “effetti collaterali” di una sistemazione comunque molto complessa ed articolata dei poteri di programmazione ed indirizzo oggi in capo allo Stato (vincoli operativi e incertezza gestionale per i destinatari di fondi statali e ritardi nell’assegnazione degli stessi).

L’evoluzione che, nel tempo, ha caratterizzato il governo del sistema universitario è in linea con la più generale tendenza ad un rafforzamento dei poteri di indirizzo e di regolazione affidati allo Stato centrale (nel caso al MIUR); una tendenza che, a sua volta, segnala una significativa “inversione di marcia” rispetto agli assetti prevalenti nel passato.

Dopo una prima fase, che si protrae fino a tutti gli anni ottanta e nella quale il sistema universitario italiano è stato caratterizzato da un forte indirizzo centralista, importanti tratti di tale assetto sono stati progressivamente modificati dal processo di riorganizzazione sviluppatosi a partire dal 1989, che mirava ad allinearsi a modelli (come quello inglese), considerati più efficienti e fondati su tre pilastri: la concessione di autonomia istituzionale alle università; la valutazione della qualità della ricerca dell’insegnamento affidata, nella propria autonomia, a ciascuna università; l’introduzione di meccanismi competitivi di finanziamento volti a valorizzare i risultati ottenuti.

L’azione di riforma è stata perseguita attraverso un complesso di leggi che, pur confermando agli atenei il carattere di enti a finanza derivata, hanno operato prevalentemente sul fronte della autonomia istituzionale. Sono state, infatti, attribuite alle Università: l’autonomia statutaria, regolamentare, scientifica e gestionale, l’autonomia didattica; l’autonomia finanziaria e contabile; una parziale autonomia per il reclutamento del personale docente ed infine l’autonomia in sede di determinazione dell’ordinamento degli studi, sia pure sulla base di criteri generali stabiliti dal centro.

La mancanza degli altri due elementi del modello di governance adottato a livello europeo (valutazione e competizione) ha, tuttavia, portato ad una, comunemente definita, “autonomia senza responsabilità” che è all’origine delle criticità riscontrate negli anni successivi, tra le quali spiccano la limitata attenzione al conseguimento dell’efficienza e dell’economicità e la carente responsabilizzazione per i risultati conseguiti.

E’ in questo clima che si collocano le prime misure correttive, che, dettate soprattutto da esigenze di contenimento della spesa pubblica, attribuiscono al governo centrale il potere di condizionare in modo significativo le scelte delle singole università.

L’orientamento autonomistico si attenua, dunque, progressivamente a favore di misure (talvolta solo progettate o in itinere) riguardanti la valutazione, la didattica, il reclutamento dei professori e, sia pure in modo minore, la governance degli atenei.

Il Rapporto si sofferma, in particolare, sull’illustrazione dettagliata dell’iter che presiede alla ripartizione del Fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO), evidenziando gli snodi burocratici e la vischiosità delle procedure che si traducono in

ritardi - quasi sempre consistenti anche se in graduale riduzione - nell'approvazione dei decreti di riparto delle risorse.

Accanto alla leva finanziaria, anche nei paesi ove più ampia si presenta la forma di autonomia riconosciuta alle università, risultano presenti strumenti che sono espressione del ruolo di guida del sistema di istruzione superiore intestato al governo centrale, come in materia di accreditamento di sedi e corsi universitari (che ha prodotto una consistente riduzione delle une e degli altri) e di regolazione e controllo del reclutamento di personale.

Anche nel caso del trasporto pubblico locale un disegno originariamente concepito nell'ottica di una gestione in larga misura autonoma affidata alle Amministrazioni territoriali, vede nel tempo affermarsi una chiara tendenza alla messa a punto di un più definito e condiviso sistema centro/periferia di regolazione del settore, come risposta necessaria all'esigenza pressante di introdurre meccanismi di razionalizzazione nell'uso delle risorse pubbliche, che restano un sostegno di dimensioni importanti nel finanziamento del settore e che sollecita una maggiore attenzione in termini di perequazione territoriale.

Le modifiche normative e procedurali via via inserite nel sistema hanno prodotto alcuni miglioramenti non secondari. Tuttavia, è avvertita l'esigenza di completare il percorso avviato, affinando meccanismi ancora imperfetti e verificando, nell'esperienza concreta delle diverse realtà locali, i punti critici da sottoporre a correzione.

Per l'ampiezza e la diversità delle modalità con cui viene offerto il servizio, che riguarda la mobilità di persone e merci, gli interventi devono costantemente misurarsi con il rapporto dialettico tra i vari soggetti coinvolti, pubblici e privati, titolari di interessi talvolta contrapposti.

Sul piano della governance lo Stato, nella definizione delle procedure di riparto delle risorse, svolge una funzione di bilanciamento dei differenti interessi coinvolti, promuovendo un indirizzo unitario della politica pubblica di trasporto.

In tal senso, un nodo cruciale è rappresentato certamente dalla complessità di finanziamento del comparto TPL, che, in quanto agganciato a meccanismi di finanza derivata, necessita di strumenti concertati per la sua distribuzione. Su questo fronte, il sistema di finanziamento, in precedenza basato su una molteplicità di fonti e di parametri, con la costituzione del Fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale è stato riordinato attraverso la concentrazione dei finanziamenti in un'unica modalità di contribuzione e sottoposto ad un monitoraggio attento che si avvale anche delle competenze assegnate ad organismi preposti al monitoraggio e verifiche; a questi si aggiungono anche i compiti assegnati all'Autorità di regolazione dei trasporti.

Occorre, inoltre, richiamare i recenti provvedimenti assunti dal legislatore nazionale, secondo cui la razionalizzazione dei servizi di interesse economico generale, tra cui il trasporto pubblico locale, si muove lungo due direttrici, l'aggregazione delle imprese operanti nei diversi settori e l'individuazione degli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali come stazioni appaltanti per l'affidamento di tali servizi.

Infine, anche le vicende relative al settore della cultura e, in particolare, dello spettacolo si inquadrano bene in una analisi intesa ad evidenziare le aree di intervento segnate,

negli ultimi anni, da una riorganizzazione che, in termini molto generali, riconduce in mano ai ministeri di riferimento la programmazione e il controllo di attività concepite all'origine come di prevalente competenza di organismi autonomi.

E' il caso, esaminato nel Rapporto, delle Fondazioni lirico-sinfoniche che, già nella forma giuridica, presupponevano tale autonomia di gestione. Ed invece, nel contesto di una profonda revisione che negli anni recenti ha investito l'intero settore dello spettacolo - e che si è tradotta in una conseguente modifica degli stessi criteri di finanziamento da parte dello Stato - le Fondazioni sono l'oggetto specifico di una radicale rivisitazione giuridico-istituzionale, che proprio in questi mesi dovrebbe essere completata e dalla quale discenderà la scelta sui modelli organizzativi e gestionali più idonei a garantire la stabilità economico-finanziaria degli organismi.

La spesa per la previdenza

9. Nel 2016 la spesa complessiva per prestazioni sociali in denaro (previdenziale e assistenziale) è cresciuta dell'1,4 per cento su base annua, mantenendosi stabile in termini di prodotto interno lordo (20,2 per cento). Un tale incremento segna una decelerazione lungo un trend che si è avviato dopo la fase più acuta della crisi, quando si sono registrati picchi di crescita intorno al 5 per cento. Secondo le stime della Nota di aggiornamento del DEF, il tasso di incremento della spesa per pensioni, che rappresenta oltre i tre quarti di quella per prestazioni sociali, è stato pari all'1,1 per cento, valore inferiore dunque a quello dell'aggregato; in presenza di una crescita del prodotto nominale di 1,6 punti percentuali, si è leggermente ridotta l'incidenza della spesa pensionistica sul Pil (dal 15,8 al 15,6). Al di là di queste positive tendenze, la vivace crescita della spesa per previdenza ed assistenza durante gli anni di crisi (sia in quota di Pil, dal 16,4 al 20,2 per cento, che di spesa corrente primaria complessiva, dal 43,8 al 47,8 per cento) - che ha trovato il suo carburante in una spesa pensionistica sospinta da fattori strutturali e nell'esigenza di incrementare gli interventi a mitigazione del disagio sociale - spinge a rimarcare come l'attenzione alla sostenibilità macroeconomica di questo comparto della spesa pubblica debba comunque restare elevata, dal momento che alcuni elementi di solidità che distinguono in positivo il nostro sistema pensionistico nel panorama internazionale sono strettamente interrelati con la performance macroeconomica del Paese.

Ma altri profili di sostenibilità, si sostiene nel Rapporto, necessitano oggi di un'attenzione ancora maggiore. Al di là della sempre importante riflessione sugli aspetti tecnici e sulla sostenibilità finanziaria dell'impianto realizzato in particolare con le riforme Dini e Fornero - impianto che lungi dal necessitare snaturamenti andrà col tempo perfezionato e messo ulteriormente a punto - occorre riflettere sulla sostenibilità sociale del sistema, connessa cioè all'adeguatezza dei trattamenti pensionistici futuri. E' certamente vero che, come si documenta nel Rapporto, già oggi, in un universo di trattamenti pensionistici molto eterogeneo, il peso degli istituti assistenziali nell'ambito delle prestazioni previdenziali non è trascurabile: solo per integrazioni al minimo e

maggiorazioni sociali si tratta di circa 3 milioni e 300 mila trattamenti per una spesa complessiva di oltre 21 miliardi, di cui più di 9 miliardi relativi alla quota di integrazione/maggiorazione; si tratta al contempo di interventi, questi, la cui dimensione sta diminuendo mano a mano che le leve dei nuovi pensionamenti avvengono con anzianità contributive più importanti. La spesa pensionistica complessiva vedrà col tempo un alleggerimento di questi oneri. Ma a fronte di tale effetto positivo di breve termine, si porrà il problema di gestire, nel più lungo andare, il tema dell'adeguatezza delle prestazioni, specie di quelle calcolate con il metodo puramente contributivo e che potrebbero risentire della precarizzazione del mercato del lavoro conosciuta negli ultimi due decenni, con la diffusione di carriere discontinue e livelli salariali contenuti; con la conseguenza di necessari supporti di natura non strettamente previdenziale.

Da questo punto di vista l'analisi di un campione di 60 mila posizioni assicurative aperte presso l'INPS ed estratte dall'Istituto per la Corte ha fornito input utili per una riflessione sui trattamenti futuri di alcune figure tipo, correlati a retribuzione, anzianità contributive, età ed altri requisiti in essere a fine 2013. Sono state a questo riguardo identificate sei figure tipo ed è stato condotto un esercizio che essendo basato su ipotesi ad hoc ha prodotto valutazioni che possono solo considerarsi "back of the envelope". Esse evidenziano come in molti casi, considerando i valori medi delle principali determinanti della pensione, il trattamento dovrebbe rimanere lontano dalle soglie oggi considerate povere, mentre non sono poche, d'altra parte, le situazioni di fragilità, soprattutto quando ci si discosta dai requisiti medi.

In conclusione, le evidenze e le analisi presentate nel Rapporto suggeriscono di guardare al tema della spesa previdenziale e delle sue prospettive con tranquilla attenzione, in forza del fatto che molto è stato già realizzato, ma nella consapevolezza, al contempo, che dopo il meritorio ma troppo lungo ciclo di riforme l'agenda del più da farsi non può certo considerarsi vuota. Si tratta di continuare ad operare perché si realizzino, nel futuro, quelle ipotesi di crescita occupazionale e di produttività che sono alla base delle favorevoli previsioni di spesa nel lungo periodo. Da questo punto di vista, nel rivendicare, anche a livello internazionale, la scelta di aver optato per un impianto strutturalmente sano (basato sul sistema di calcolo attuariale che sconta contributi versati e speranze di vita), non va dimenticato che la sua stabilità trova una condizione essenziale, specie in un sistema a ripartizione, nella crescita duratura del reddito di ciascun assicurato e quindi del Paese. Sotto il profilo più microeconomico e sociale, oltre ad aspetti legati alla flessibilità nell'accesso al pensionamento, tema già affrontato nel Rapporto 2016, vi è da chiedersi in che misura, nel medio-lungo periodo, i trattamenti di natura previdenziale si "intrecceranno" con quelli più tipicamente assistenziali, il che induce a ritenere che il tema di come governare le esigenze assistenziali anche in età non di lavoro assumerà in futuro grande rilievo. E' una ragione in più per sviluppare il Dossier sul riordino degli strumenti di assistenza in un'ottica unitaria ed integrata con la questione previdenziale.

La spesa per l'assistenza

10. *Il settore della assistenza sociale nel nostro Paese è stato sempre caratterizzato dalla mancanza di universalità e da una eccessiva categorialità delle prestazioni, a causa di una stratificazione degli interventi effettuati in momenti successivi e sulla spinta delle emergenze.*

Già la Commissione Onofri negli anni novanta individuava tra le criticità del sistema la sproporzione tra prestazioni in denaro e in natura, la estrema categorialità degli interventi, la frammentarietà delle misure e, non ultima, l'assenza di uno strumento universale di sostegno ai redditi insufficienti. Segnalava inoltre un eccessivo sbilanciamento della spesa a favore degli anziani, nonché la mancanza di un adeguato sistema di accertamento dei redditi. Veniva sollecitata, inoltre, l'istituzione di uno strumento di copertura universale per il rischio di non autosufficienza, sul modello di quello tedesco. La Commissione, infine, auspicava la realizzazione di una legislazione nazionale sull'assistenza, che prevedesse una chiara definizione delle responsabilità dei diversi livelli di Governo nelle funzioni di indirizzo, programmazione e gestione dei servizi dell'assistenza.

Nel 2000 questa legge veniva finalmente approvata e poco prima veniva istituito il Fondo per le politiche sociali che raggruppa tutti gli stanziamenti delle diverse leggi che regolavano la materia assistenziale nelle diverse aree di intervento.

Attualmente il finanziamento della spesa per assistenza proviene per il 79 per cento da trasferimenti dello Stato centrale e per il 18 per cento da trasferimenti degli enti locali. La spesa per l'assistenza rappresenta, nel 2015, poco meno del 7 per cento della spesa sociale complessiva, mentre la previdenza assorbe il 66 per cento e la sanità il 23 per cento. La spesa per l'assistenza ammonta nel 2015 a 36 miliardi di euro, pari al 2,2 per cento del Pil. La componente più importante, in termini di peso percentuale, della spesa assistenziale è costituita dalla tutela dell'invalidità (pensioni e indennità di accompagnamento) con il 47 per cento della spesa complessiva, seguita dalla voce "altri assegni e sussidi" in cui sono contenuti sussidi di vario tipo per l'indigenza economica (37,7 per cento) e dalla spesa per pensioni e assegni sociali con il 13 per cento, mentre le pensioni di guerra assorbono poco meno dell'1,7 per cento.

Negli anni si è assistito ad una ricomposizione delle risorse dedicate alle diverse aree di tutela, che ha visto ridursi le erogazioni per gli invalidi e i pensionati sociali a favore della spesa per il sostegno alla povertà. Va però segnalato che nella spesa per altri assegni e sussidi è contenuto anche il bonus IRPEF di 80 euro.

Nel corso della stesura di questo Rapporto è stato approvato il disegno di legge delega che istituisce una misura universale di sostegno alla povertà, denominato Reddito di inserimento (Rei), accompagnato da misure di intervento indirizzate alla persona, al fine di incentivare l'uscita dalla povertà.

Rispetto alle criticità elencate dalla Commissione Onofri, alcuni passi avanti sono stati fatti nella direzione di una redistribuzione delle risorse dalla funzione pensioni alle altre funzioni: aumentano le risorse per la lotta alla povertà ed è stato raggiunto l'obiettivo della creazione di uno strumento unico di valutazione per l'accesso alle prestazioni, con l'istituzione dell'indicatore di situazione economica equivalente (ISEE). Ancora non tutte

le prestazioni assistenziali fanno riferimento a questo metro di valutazione (pensioni assistenziali, maggiorazioni, ecc.), ma si tratta di un passo verso la completa unificazione del criterio di selettività delle prestazioni.

Equilibri di bilancio ed investimenti di Regioni ed enti locali

11. La legge n. 208 del 2015 segna il superamento del Patto di stabilità interno per gli enti locali ed il passaggio ad un vincolo univoco del pareggio di bilancio per Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane. Era stato sottolineato in diverse sedi, anche dalla Corte nell'ambito della scorsa edizione del Rapporto sul coordinamento, che il passaggio al c.d. saldo di finanza pubblica avrebbe rappresentato per gli enti locali una occasione favorevole per riprendere una politica espansiva della spesa in conto capitale; dopo anni in cui attraverso il meccanismo del Patto – rafforzato anche da tagli delle risorse - venivano richiesti risultati di avanzo che le Amministrazioni conseguivano principalmente sacrificando gli investimenti, per la prima volta nel 2016 era sufficiente produrre un saldo di sola competenza in pareggio.

A ciò si aggiungevano meccanismi di flessibilità connessi alle modalità di calcolo del nuovo vincolo, in particolare l'inclusione nel saldo del fondo pluriennale vincolato, la non considerazione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità come pure di alcune tipologie di spesa ritenute prioritarie (edilizia scolastica e bonifica dei siti inquinati). Infine, il passaggio al saldo di competenza pura (potenziata in base ai principi della contabilità armonizzata di cui al d.lgs. n. 118/2011) ha creato forti aspettative sul fronte dei pagamenti in conto capitale liberando la cassa bloccata dal vincolo del Patto degli anni precedenti.

I primi risultati a disposizione dimostrano che gli enti territoriali nel loro complesso non sembra abbiano incontrato forti difficoltà a conformarsi dal punto di vista finanziario al nuovo saldo, obiettivamente meno oneroso del Patto. Così come avveniva durante la vigenza del vincolo del Patto, sia i Comuni che le Regioni conseguono saldi positivi ben oltre gli obiettivi richiesti (di 3,9 miliardi per i Comuni e di 4,2 miliardi per le Regioni). Più complessa la situazione di Province e Città metropolitane e più fragile il quadro del rispetto dei saldi (soprattutto per le Province), ma in questo caso le criticità si ricollegano al complicato processo di trasformazione che ha investito il livello di governo di area vasta.

Con il nuovo vincolo di finanza pubblica hanno preso il via anche le intese regionali e le compensazioni nazionali in adesione a quanto stabilito dall'art.10 della legge 243/2012, poi modificato dalla legge 164/2016. Ma, come è noto, non si è trattato di un debutto, bensì di un recupero di strumenti già noti agli enti locali e alle Regioni e ampiamente collaudati durante la vigenza del Patto. La possibilità di scambio di spazi finanziari all'interno del territorio regionale esalta la dimensione sovracomunale dell'equilibrio puntando a comportamenti solidali tra gli enti della stessa Regione; tuttavia gli spazi di competenza complessivamente ceduti nell'anno, sia sul piano nazionale che territoriale, ammontano a 213,2 milioni di cui solo 34,2 milioni messi a disposizione dalle Regioni, 117,8 milioni ceduti dagli enti locali all'interno del territorio regionale e 61,2 milioni

ceduti su tutto il territorio nazionale. Va constatato che in assenza di forme incentivate, le Regioni hanno mostrato forti difficoltà a sacrificare spazi di spesa dei propri bilanci da destinare agli enti locali.

Il quadro delle nuove regole si accompagna ad una serie di altre azioni fatte di strumenti programmatori, risorse e strutture di supporto che mettono in evidenza come negli ultimi anni il livello di attenzione prestato alla progressiva atrofizzazione degli investimenti locali è stato elevato e crescente. Nel tentativo di aggredire il problema sotto tutti i punti di vista, i molteplici interventi attivati hanno varia natura e sono caratterizzati da finalità specifiche diverse, ma comunque tutti accomunati dall'unico obiettivo di essere di stimolo ad una politica territoriale di sviluppo.

Le scelte politiche sono state guidate da:

- *attenzione alle risorse necessarie per far ripartire le politiche di sviluppo. Ad alcuni ambiti specifici di investimento (come edilizia scolastica, dissesto idrogeologico, sviluppo dei territori nelle Regioni del Mezzogiorno, periferie urbane), ritenuti da privilegiare a livello nazionale e comunitario, sono stati prioritariamente destinati i finanziamenti del Fondo sviluppo e coesione per il ciclo di programmazione 2014-20, cui si sono aggiunte importanti risorse messe in campo dallo Stato e dagli stessi enti territoriali, nonché quelle recuperate attraverso l'attività di ricognizione e riprogrammazione di precedenti finanziamenti inutilizzati;*
- *attenzione alle procedure di programmazione. Gli interventi ammessi al finanziamento sono stati individuati e selezionati, sulla base di procedure bottom up, in accordo con l'autorità politica nazionale (così i Patti per il sud, gli Accordi di programma per le opere di messa in sicurezza del territorio, le convenzioni del Programma per le periferie). La concertazione intergovernativa è intervenuta per garantire un più efficace coordinamento tra i diversi livelli istituzionali nell'utilizzo degli strumenti di programmazione e pianificazione e delle diverse fonti finanziarie disponibili. Si è così pervenuti ad una chiara definizione dei livelli di responsabilità e degli impegni reciproci, delle modalità di attuazione degli interventi e dei tempi di realizzazione, delle attività di sorveglianza, monitoraggio e valutazione cui si associano meccanismi sanzionatori che incidono sull'erogazione delle risorse. Quindi una modalità di programmazione che guarda al modello dei progetti comunitari;*
- *attenzione a ridisegnare una governance multilivello. Pur esaltando la dimensione territoriale degli investimenti, si è voluto assicurare un presidio nazionale sugli stessi attraverso il rafforzamento o la creazione di strutture di supporto (come le strutture di missione per l'"Italia sicura", i comitati di indirizzo e controllo per la gestione dei Patti, la task force per l'edilizia scolastica) non solo per il monitoraggio e la verifica dell'avanzamento dei progetti, ma anche per affiancare gli enti locali negli aspetti più tecnici dal punto di vista procedurale.*

Una pluralità dunque di misure, azioni, risorse, opportunità che esprime uno sforzo programmatico considerevole, ma che deve ancora tradursi nei risultati sperati. Almeno così appare dal profilo dei pagamenti del 2016 posti a confronto con quelli 2015.

I dati annuali Siope sembrano, infatti, deludere le aspettative per un consolidamento di quella ripresa che si era evidenziata nel 2015; nel 2016 essa, infatti, subisce una brusca frenata. I segnali non appaiono incoraggianti a prima vista, ma non vanno comunque sottovalutati alcuni elementi positivi: da una parte si riscontra una crescita della spesa per investimenti nelle Regioni a statuto ordinario, seppure concentrata in alcune di esse, dall'altra i Comuni nel loro complesso mostrano un profilo di pagamenti invariato rispetto al 2014, marginalmente caratterizzato da un lieve incremento. Rimane quindi isolato l'esito del 2015 come anno eccezionale, non rappresentativo di un trend e fortemente condizionato dalla fase conclusiva del precedente ciclo di programmazione comunitaria e pertanto alterato da una accelerazione della spesa che non poteva considerarsi strutturale. Nel 2016 i pagamenti si stabilizzano sui livelli del 2014 non riuscendo ad esprimere quella reazione che ci si attendeva alla luce delle misure e delle risorse messe in campo per incentivare proprio la spesa in conto capitale. Non vanno sottovalutati altri fattori che possono aver ostacolato il pieno dispiegarsi degli effetti attesi dalle politiche attivate, come ad esempio l'entrata in vigore ad aprile 2016 del nuovo Codice dei contratti. In particolare alcune criticità connesse all'abolizione dell'appalto integrato e al limite posto al criterio del massimo ribasso nell'aggiudicazione delle gare sembra abbiano contribuito ad un rallentamento dei contratti di lavori, forniture e servizi. La valutazione dei rischi intrinseci al processo innovativo può avere generato una sorta di resistenza da parte di molte Amministrazioni alla rapida attuazione del nuovo impianto normativo, con una ricaduta negativa sui programmi di spesa per investimenti.

Peraltro, se fossero confermati nelle risultanze definitive di rendiconto gli andamenti crescenti, rilevati per Comuni e Regioni in termini di impegni, ciò potrebbe rappresentare un segnale importante sull'efficacia delle politiche attivate nel superare difficoltà strutturali che hanno finora rallentato le scelte di investimento delle Amministrazioni territoriali.

Il partenariato pubblico privato

12. *Diffusi da anni nei principali Paesi europei, i partenariati pubblico-privati (PPP), rappresentano un modello acquisito anche in Italia dove si confermano come un'importante opportunità per superare il gap infrastrutturale del Paese in un quadro di sostenibilità per la finanza pubblica. La necessità di contenere il debito da un canto e l'esigenza di conseguire una maggiore efficienza nello sviluppo delle infrastrutture e dei servizi pubblici dall'altro, sembrano aver trovato nel partenariato pubblico-privato un modello di cooperazione. I benefici generati dalla diffusione dei partenariati, del resto, sono da tempo noti agli analisti che sottolineano, oltre a riflessi positivi sul debito pubblico, ricadute positive su Pil, occupazione e gettito fiscale.*

A distanza di circa venti anni dalla sua introduzione il Rapporto tenta una ricognizione sull'efficacia di questo particolare strumento di public procurement, allo scopo di verificare se i presupposti su cui è stato fondato, siano ancora compatibili con gli scenari economici e sociali in cui i PPP si collocano. Pur essendo ancora piuttosto limitato il

numero dei progetti che riescono ad essere avviati, buone pratiche, tuttavia, non mancano e lo dimostrano i partenariati attivi nel settore sanitario (tra i più propositivi in Italia) e in quello dei trasporti locali, dove sono stati realizzati, nell'ultimo decennio, investimenti rilevanti.

In Italia nei dodici anni compresi tra il 2002 e il 2014 il mercato delle operazioni di partenariato pubblico privato (in termini di bandi di gara), inteso nell'accezione più ampia del termine – includendo pertanto le concessioni di servizi, le concessioni di lavori pubblici, il leasing immobiliare in costruendo e altre tipologie di gare in PPP - è rappresentato da circa 22.500 bandi di gara, per un valore complessivo di circa 73 miliardi di euro.

Un'analisi dei dati relativi alle aggiudicazioni mostra, tuttavia che a fronte della crescita dei bandi pubblicati, si osserva una ridotta dimensione delle aggiudicazioni che, tra il 2002 e il 2014, ammontano a oltre 6.000 operazioni per un importo pari a più di 55 miliardi.

Il modello sembra aver trovato un radicamento soprattutto tra le Amministrazioni locali particolarmente propositive nel promuovere progetti di medio-piccola dimensione. Tali Amministrazioni, e specificamente i Comuni, rivestono, del resto, un ruolo determinante nella pianificazione degli interventi settoriali e nella stima dei fabbisogni necessari al finanziamento delle opere e dei servizi pubblici. I dati relativi al mercato permettono di interpretare tale vivacità come il segnale del consolidamento di esperienze sulla gestione degli schemi di partenariato sia dal lato del partner pubblico sia da parte delle imprese, in special modo in quei settori dove è stato possibile applicare appropriati schemi di valutazione dell'operazione, capaci pertanto, di misurare la redditività lorda dell'investimento in PPP.

Tra le ragioni che, tuttavia, non hanno consentito ancora un adeguato sviluppo del modello, in Italia, come del resto anche in altri Paesi europei, vi sono le difficoltà determinate dalla complessità degli schemi di partenariato. Criticità tuttavia superabili, almeno in parte, come dimostrano i più recenti interventi di riforma introdotti nel settore dei lavori pubblici con il varo del nuovo Codice dei contratti, l'emanazione delle linee guida dell'Anac, la predisposizione di formulari standardizzati per la valutazione dei rischi, nonché l'allestimento di un sistema di monitoraggio delle operazioni di partenariato, oltre alla partecipazione delle principali istituzioni italiane ai tavoli europei per la messa a punto di tassonomie e metodiche di valutazione per il trattamento delle operazioni.

Il presupposto fondamentale affinché il mercato delle PPP possa crescere all'interno di una politica di rilancio degli investimenti in infrastrutture e servizi, è costituito, inoltre, dalla qualità dei progetti, laddove la combinazione delle capacità e dei capitali pubblici e privati, la condivisione dei rischi, lo scambio di esperienze riescano a costruire un efficace quadro di cooperazione. Come la Corte ha già avuto modo di sottolineare: “Per superare le diffidenze degli investitori, è necessario soprattutto assicurare qualità elevate degli asset, progetti ben strutturati, affidabilità circa tempi di realizzazione e costi, che diano garanzie di certezza ai quadri previsionali ed ai piani economico finanziari”. La valutazione del valore aggiunto di ciascuna operazione attraverso lo svolgimento di analisi puntuali che accertino, rispetto alle altre opzioni possibili e dopo aver

considerato i vincoli di spesa, il beneficio in termini di valore e di sostenibilità, deve rappresentare, in sostanza, la condizione imprescindibile per la realizzazione dei partenariati. Non è possibile, infatti, correre il rischio di eventuali fallimenti delle operazioni con ricadute economiche sulle collettività, come in taluni casi è accaduto, e come la Corte ha potuto verificare in diverse occasioni, per cause ascrivibili sostanzialmente alla scarsa qualità dei progetti.

L'impiego di metodiche valutative specifiche (come il Value for Money assessment) e una rigorosa applicazione degli strumenti di misurazione del risk management devono costituire, perciò, le condizioni preliminari perché le scelte delle Amministrazioni pubbliche rispettino i requisiti della sostenibilità economica e del valore sociale. La capacità di intercettare categorie di investitori più ampie si colloca, del resto, nel quadro di un mercato dei capitali alla ricerca di progetti capaci di generare flussi monetari sufficienti a garantire il rimborso dei finanziamenti e un'adeguata redditività per gli azionisti.

Il PPP, in conclusione, non può essere considerato solo una modalità di finanziamento che permette di integrare risorse pubbliche, ma soprattutto uno strumento capace di migliorare la qualità dei servizi pubblici. Il ruolo significativo che il privato può svolgere nella promozione di iniziative di cooperazione con il settore pubblico, del resto, potrà essere valorizzato soltanto se collocato all'interno di una appropriata cornice di regolazione e di controllo da parte delle istituzioni pubbliche che possa ridurre l'incertezza connessa alla complessità del modello.

L'offerta di servizi pubblici e le tariffe dei Comuni

13. Sebbene le analisi degli effetti delle politiche di bilancio sulle famiglie tendano a porre l'enfasi sulle determinanti della pressione fiscale, un ruolo non secondario spetta anche alle caratteristiche della spesa e, al suo interno, ai servizi offerti dagli enti locali per i riflessi che ne derivano sulle condizioni di vita dei cittadini.

Negli ultimi anni, la loro erogazione ha risentito delle difficoltà finanziarie degli enti locali che, da un lato, hanno cercato di limitare la spesa e, dall'altro, hanno tentato di accrescere le entrate diverse dai trasferimenti, tra le quali un peso non secondario è legato ai proventi incassati come corrispettivo per i servizi offerti. I risultati che emergono dall'analisi condotta per il Rapporto e che copre un arco pluriennale ampio, indicano una contrazione dell'offerta ed un ampliamento dei divari territoriali.

Per il trasporto locale, si assiste ad una diminuzione media del servizio reso superiore al 7 per cento fra il 2008 e il 2014 (in termini di posti/1000km), quale risultato di una sostanziale stabilità nelle Regioni settentrionali e di una contrazione di circa il 15 per cento nel Meridione. Parallelamente si assiste ad una contrazione della domanda (-28 per cento al Sud a fronte del -2 per cento al Nord).

Il servizio idrico vede nel periodo una perdita di efficienza – su tutto il territorio nazionale - in termini di erogazione dell'acqua e un limitato progresso nella regolarità della fornitura che, ancora una volta, penalizza alcune Regioni del Sud.

Diverse le considerazioni nel caso della gestione dei rifiuti: rilevata una riduzione della

produzione degli stessi di circa il 9 per cento tra il 2007 e il 2014 - conseguente alla crisi economica e alla ridotta dinamica dei consumi che ne rappresentano la principale determinante – si evidenziano i progressi in termini di quota di rifiuti oggetto di riciclo, che nel periodo in esame aumenta dal 30 al 45 per cento. Miglioramento che riguarda tutte le aree territoriali, comprese le Regioni meridionali, che passano dal 10 per cento della metà degli anni duemila al 31,3 per cento del 2014.

Anche l'offerta di servizi sociali, misurata dalla spesa pro-capite reale, subisce una contrazione negli anni della crisi, particolarmente penalizzante proprio per la tipologia di servizi offerti (dall'assistenza domiciliare – sia socio assistenziale che integrata con i servizi sanitari – a trasferimenti in denaro o voucher, assegni di cura e buoni socio-sanitari, all'assistenza presso strutture residenziali) e degli utenti cui sono rivolti. Peraltro la spesa sociale delle Amministrazioni locali in Italia, oltre ad avere un'incidenza limitata sulla spesa complessiva, è anche tra le più basse in Europa: circa lo 0,7 per cento del prodotto nel 2015, contro un valore prossimo al 2 per cento nella media dell'Area Euro a 11 Paesi, che hanno visto invece un incremento di 2 decimi di prodotto dal 2009 al 2015. Anche in questo caso ne escono ampliati i divari territoriali. Nel Rapporto si esaminano, infine, gli aspetti economico-finanziari, confrontando la dinamica della spesa dei servizi pubblici offerti dai Comuni (circa 51 miliardi nel 2014) ed i relativi proventi (15,5 miliardi), ed il conseguente grado di copertura: inferiore al 12 per cento della spesa per i servizi a domanda individuale (circa 15 miliardi), quale risultato di valori molto differenti a seconda della tipologia di servizio e che arriva al 30-40 per cento nel caso dei servizi accessori alla scuola e dei servizi di ricovero di anziani; superiore al 65 per cento, invece, la copertura dei servizi di interesse economico generale (servizio idrico, trasporti pubblici locali e rifiuti, con una spesa complessiva di 15,3 miliardi a fronte di 10 miliardi di proventi) dove l'erogazione avviene a fronte di una tassa o di una tariffa. Minima la copertura nel caso della spesa dei servizi di interesse generale: più di 20 miliardi destinati, oltre alle spese di funzionamento degli enti che ne assorbono il 42 per cento, all'urbanistica e alla gestione del territorio, alla viabilità, alla polizia locale e ai servizi obbligatori legati alla scuola. Tra i proventi, pari a circa 2,5 miliardi, particolare incidenza hanno le entrate da contravvenzione del codice della strada (1,7 miliardi), concentrate nelle grandi aree urbane che non sempre presentano, tuttavia, una capacità di riscossione soddisfacente.

La sanità tra efficienza e qualità dell'offerta

14. *Il 2016 si è rivelato un anno impegnativo per il settore sanitario. Un anno condizionato dal confronto sulla ripartizione dei compiti di governo tra Stato e Regioni proposto dalla riforma costituzionale sottoposta al voto referendario.*

Progressi significativi hanno segnato l'approvazione dei nuovi livelli essenziali di assistenza (LEA), che hanno avuto il via libera della Conferenza Stato-Regioni solo dopo la pausa estiva, la definizione del programma per le liste d'attesa, il varo del Piano nazionale cronicità e del Piano nazionale per la prevenzione vaccinale.

E' proseguita l'attuazione del d.m. 70/2015 con il riordino del sistema di assistenza ospedaliera, hanno preso avvio i Piani di rientro per gli ospedali oltre al rafforzamento di strumenti di gestione del sistema informativo sanitario e il varo di linee di indirizzo in particolari voci di spesa del settore. Rimasta aperta la questione del confronto tra i medici e le altre professioni sanitarie sulle nuove competenze e i nuovi modelli organizzativi, è continuato l'esame parlamentare del disegno di legge sulla responsabilità professionale, approvato ad inizio 2017.

Con la legge di bilancio è stata modificata la normativa relativa ai tetti alla spesa farmaceutica, spesa ancora in crescita nell'anno. Una modifica che potrebbe contribuire a dare una soluzione, almeno per il futuro, alla questione del pay back sollevata dai produttori del settore.

Difficoltà ha, invece, incontrato, nella fase attuativa, l'adozione dei provvedimenti in termini di appropriatezza assunti nel 2015 e divenuti operativi ad inizio anno, che ponevano limiti per la prescrizione a carico del SSN. Con l'approvazione dei nuovi Lea, che prevedono una correzione dell'impostazione sul tema, tale provvedimento viene superato.

Sul fronte finanziario, con l'accordo di febbraio 2016 tra Stato e Regioni, si definiscono i profili economici del triennio 2017-2019, recuperando una prospettiva più solida su cui affrontare le problematiche connesse ai nuovi LEA, e le tensioni sul fronte della spesa farmaceutica che, solo per i farmaci innovativi nei primi 10 mesi dell'anno indicano una spesa superiore a 1,7 miliardi. La legge di bilancio ha confermato risorse per 113 miliardi per il 2017. Le disposizioni approvate, oltre alla modifica dei tetti per la farmaceutica, vincolano 1 miliardo delle somme previste all'acquisto di farmaci innovativi, di cui 500 per quelli oncologici di nuova generazione.

Nella gestione del personale si sono mossi i primi passi per un rinnovo dei contratti. Identificati i comparti contrattuali, è stata approvata la circolare relativa ai fabbisogni di personale per garantire il rispetto delle disposizioni dell'Unione europea in materia di articolazione dell'orario di lavoro nonché l'Atto di indirizzo per la medicina convenzionata. Si prevede l'assistenza H16 in rete per i medici di famiglia e H12 per i pediatri e sono stati pubblicati gli atti d'indirizzo per i rinnovi dei contratti di comparto e dirigenza sanitaria.

I primi dati relativi ai risultati economici e gestionali del 2016 confermano la capacità delle strutture centrali e regionali di procedere a quella "manutenzione continua" della strumentazione predisposta negli ultimi anni e che, finora, ha consentito di rispondere alle esigenze di riassorbimento di inefficienze e squilibri continuando a confrontarsi su nuove opportunità di cura e esigenze crescenti di una popolazione tra le più longeve.

Nel 2016 si riducono ancora le perdite delle gestioni sanitarie regionali, passando dai 944 milioni del 2015 a 847 milioni. Sono soprattutto le Regioni in Piano di rientro, che migliorano i risultati passando da un disavanzo di 396 milioni del 2015 a poco più di 271 milioni dell'esercizio appena concluso. Le altre Regioni peggiorano pur marginalmente il risultato dello scorso anno, presentando un deficit complessivo di circa 576 milioni.

Considerando i trasferimenti e le coperture aggiuntive già contabilizzate nei conti economici (se saranno validate in occasione del monitoraggio annuale) le Regioni in

Piano presentano un avanzo di circa 750 milioni rispetto all'utile di 134 milioni dello scorso anno. Sono solo 2, quelle che al momento resterebbero in perdita dopo le coperture già previste. Gli altri enti accusano perdite di 458 milioni, l'84 per cento riconducibile a due Regioni.

Tra il 2009 e il 2016 le Regioni in Piano sono passate da una perdita di oltre un miliardo (considerando le coperture scontate nei conti economici (CE) e il gettito fiscale aggiuntivo da incremento delle aliquote) ad un avanzo di circa 750 milioni. Nello stesso periodo sono stati riassorbiti i disavanzi che derivavano da esercizi precedenti per poco meno di 2 miliardi. Si tratta di un risultato di rilievo ottenuto in un periodo segnato da una profonda crisi.

Le misure adottate in questi anni (dal blocco delle retribuzioni, ai tetti alla spesa, alla centralizzazione degli acquisti, alla ristrutturazione della rete ospedaliera), il potenziamento dei flussi informativi e l'attento monitoraggio delle gestioni, hanno consentito il riassorbimento delle forti perdite. Ciò si è tradotto anche in profonde trasformazioni sul piano qualitativo: processi di razionalizzazione dell'offerta che prendono le mosse dalla rimodulazione dei servizi ospedalieri e si sono basati sui processi di concentrazione, l'accorpamento di strutture organizzative interne e la diminuzione dei punti fisici di accesso ai servizi ospedalieri. Modifiche che sono state rafforzate con il varo degli standard ospedalieri previsti dal d.m. 70/2015, dagli indicatori utilizzati per i piani di rientro delle grandi aziende ospedaliere e dal programma nazionale esiti.

Ciò ha permesso un graduale miglioramento anche dell'offerta sanitaria agendo su inefficienza e inappropriata, come mettono in evidenza alcuni indicatori relativi all'erogazione dei LEA e ciò è avvenuto anche nelle Regioni in Piano, pur se il divario rispetto alle altre regioni appare ancora elevato.

Riassorbiti i principali squilibri finanziari, l'allungamento della vita e il progressivo invecchiamento della popolazione pongono problemi di adeguamento dell'offerta, oggi carente in diverse aree del Paese, soprattutto nell'assicurare una rete di assistenza alle disabilità.

Le differenze nella dimensione dell'assistenza offerta nelle diverse aree del Paese sono rimaste, sotto questo profilo, rilevanti e in crescita, nonostante gli sforzi operati in direzione di uno spostamento delle risorse verso una migliore integrazione con il territorio. L'assistenza domiciliare agli anziani risulta ancora insufficiente, anche se in recupero, in alcune Regioni in Piano (Campania, Lazio, Calabria). Insufficiente anche l'offerta di posti equivalenti in strutture residenziali per anziani non autosufficienti (espressione delle giornate di assistenza effettivamente erogate), con punte minime dello 0,63 in Campania e 0,72 Molise rispetto ad un valore soglia del 9,8 per mille. Il monitoraggio evidenzia carenza nella dotazione di posti equivalenti nelle strutture residenziali e semiresidenziali per disabili, nonché nella dotazione di posti letto in strutture hospice. E ciò a fronte di segnali che portano a guardare con maggiore attenzione al fenomeno delle disabilità e delle patologie croniche legate all'invecchiamento della popolazione. La speranza di vita a 65 anni è aumentata da 19,3 a 20,3 anni tra il 2005 e il 2015 ma l'aspettativa di vita in buona salute rimane, invece,

un anno inferiore alla media europea (9,7 anni nel 2015). L'effetto combinato è l'aumento del numero di anni vissuti non in buona salute, fenomeno che impatta sull'assorbimento di servizi sanitari e risorse, oltre ovviamente sulla qualità della vita dei pazienti e dei loro familiari. A ciò si aggiunga che le differenze di speranza di vita senza limitazioni a 65 anni sono di ben 4 anni tra il Nord e il Sud del Paese.

L'aumento poi della spesa privata in sanità, che assume la dimensione più consistente nelle aree con i livelli di servizi di maggiore estensione e qualità, sembra segnalare la necessità di adeguare il sistema a fronte di un così rilevante impatto per le famiglie.

A ciò mira il Piano nazionale delle cronicità. A tale finalità devono contribuire i margini di manovra che possono derivare dal superamento di inefficienze gestionali e organizzative (oltre naturalmente a quelle legate a comportamenti illeciti) e una attenta verifica della funzionalità degli strumenti su cui il settore ha potuto contare in questi anni nel processo di risanamento.

Il rapporto infine si sofferma sul forte ridimensionamento degli investimenti in capitale fisso nel settore, una spesa che assume crescente rilievo nella qualità delle cure.

In Italia, solo lo 0,36 per cento del prodotto è destinato ad accumulazione nel settore, contro importi pressoché doppi nelle principali economie europee (lo 0,75 della Germania, lo 0,65 della Francia). Nel nostro Paese la flessione è stata di circa il 30 per cento tra il 2009 e il 2013, a fronte di aumenti di circa il 10 per cento sia in Francia che in Germania.

Anche nel 2016 gli investimenti hanno segnato una flessione molto consistente. I pagamenti per questa finalità delle aziende sanitarie, ospedaliere e degli IRCSS, si sono ridotti, a livello nazionale, di oltre il 16 per cento. Molto diversi i risultati a livello territoriale. Particolarmente netta la flessione nelle regioni meridionali (-28,6 per cento), che lo scorso esercizio avevano registrato un aumento molto consistente (+ 14 per cento) e in controtendenza con le altre aree. Nelle Regioni del Nord la riduzione è di oltre il 10 per cento, di poco al disotto quella del Centro.

Tra il 2013 e il 2016 il volume delle somme pagate si è ridotto drasticamente, da poco meno di 2,4 a circa 1,5 miliardi.

La banca dati sulle apparecchiature sanitarie predisposta presso il NSIS consente di guardare a questa tendenza riduttiva anche da un altro angolo visuale

Sono oltre il 30 per cento le apparecchiature ancora in esercizio aventi un'età superiore ai 10 anni e per le quali, guardando ai tempi medi di obsolescenza, vi sarebbe necessità di sostituzione. L'invecchiamento oltre il limite previsto per l'adeguatezza tecnologica delle strutture incide oltre che sulla qualità anche sui tempi di indisponibilità delle apparecchiature per l'aumento dell'incidenza dei guasti, nonché i conseguenti incrementi dei costi di esercizio per manutenzione, energia, ecc. Una apparecchiatura efficiente presenta benefici su più aspetti: dalla riduzione dei tempi di degenza nell'attività ospedaliera alla riduzione delle liste d'attesa.

PARTE PRIMA

I CONTI PUBBLICI NEL CONTESTO EUROPEO

LE PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA DOPO LA LEGGE DI BILANCIO

IL CONTESTO ECONOMICO

1. Nel Rapporto dello scorso anno la Corte, dando conto dell'avvio di una nuova fase di espansione dell'economia italiana, evidenziava come un consolidamento della ripresa potesse esser messo a rischio da andamenti internazionali non favorevoli e tali da determinare un'asincronia ciclica fra il nostro Paese e il resto del mondo. Un'eventualità che avrebbe potuto determinare un rallentamento delle esportazioni a fronte di una contestuale accelerazione delle importazioni, quest'ultima associata al recupero in corso della domanda interna. Si manifestava pertanto la preoccupazione che il pur moderato scenario di crescita incorporato nei documenti programmatici potesse non trovare realizzazione. In questa direzione, peraltro, sembrava già andare l'evidenza disponibile, che registrava un'attenuazione delle variazioni del prodotto nel passaggio fra la prima e la seconda metà del 2015.

Con riferimento alle caratteristiche che andava assumendo la ripresa, specifici fattori di debolezza venivano inoltre identificati nella possibile presenza di fenomeni di razionamento del credito erogato alle imprese, in una dinamica del potere d'acquisto delle famiglie che faceva affidamento più sul calo dell'inflazione che sull'aumento dei redditi primari e, infine ma non ultimo per importanza, nel mancato innesco di un ciclo degli investimenti che, pure, i livelli storicamente bassi dei tassi di interesse avrebbero potuto favorire. Nell'insieme, la Corte rilevava come le scelte assai prudenti che sia le famiglie sia le imprese andavano maturando costituissero il riflesso di uno stato di aspettative che ancora non incorporava la probabilità di un rafforzamento delle prospettive di crescita.

Le preoccupazioni espresse dalla Corte sullo stato della congiuntura economica sono sembrate concretizzarsi nella prima parte del 2016, in particolare allorquando la diffusione dei dati sul secondo trimestre evidenziava lo scivolamento del Pil su saggi di variazione congiunturali nulli. Il concatenarsi di eventi quali la volatilità indotta dall'entrata in vigore della nuova regolamentazione bancaria europea, l'ulteriore flessione delle dinamiche degli scambi mondiali e l'ondata di incertezza determinatasi a seguito dell'inattesa decisione dei cittadini britannici di abbandonare l'Unione europea, spiegava tale rallentamento e configurava financo l'eventualità di una prematura interruzione della ripresa.

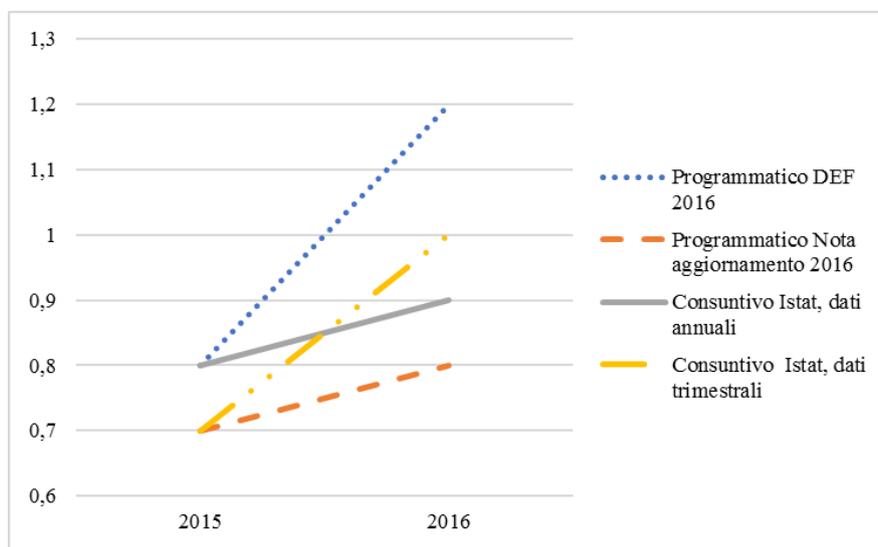
In queste condizioni, in settembre, nella Nota di aggiornamento del DEF, il Governo ribassava le stime di crescita per complessivi sei decimi di punto nel biennio 2016-2017 (Grafico 1), accogliendo anche le indicazioni provenienti in tal senso dall'Ufficio parlamentare di bilancio.

2. Il quadro programmatico così revisionato ha trovato sostanziale conferma negli andamenti effettivi. Il Pil italiano è infatti aumentato nel 2016 dello 0,9 per cento, seguendo il profilo di lieve accelerazione stimato nella Nota di aggiornamento (+0,1 rispetto al 2015, sempre Grafico 1 e Tavola 1). Un risultato determinatosi, tuttavia, soprattutto a causa di un contributo fortemente negativo e non anticipato delle scorte (-0,4 per cento, Grafico 2). Superiori alle attese si sono, di contro, rivelati gli

andamenti della domanda interna e in particolare degli investimenti (+2,9 per cento contro una stima governativa dell'1,9 per cento).

GRAFICO 1

REVISIONE DELLE STIME DI CRESCITA E RISULTATI EFFETTIVI (PIL, VARIAZIONI PERCENTUALI)



Fonte: ISTAT, marzo 2017, DEF aprile 2016, Nota di aggiornamento, settembre 2016

TAVOLA 1

CONTO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI
(VARIAZIONI %, VALORI CONCATENATI)

	Consuntivi Istat		Previsioni Governo		Differenze	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Pil	0,8	0,9	0,7	0,8	0,1	0,1
Importazioni	6,8	2,9	6,0	2,3	0,8	0,6
Consumi nazionali	1,0	1,2	1,0	1,0	0,0	0,2
<i>di cui: spesa delle famiglie</i>	1,5	1,3	1,5	1,2	0,0	0,1
<i>di cui: spesa delle PA</i>	-0,7	0,6	-0,6	0,4	-0,1	0,2
Investimenti fissi lordi	1,6	2,9	1,3	1,9	0,3	1,0
<i>di cui: costruzioni</i>	-0,4	1,1	-0,4	0,6	0,0	0,5
<i>di cui: macchinari e attrezzature</i>	2,5	3,9	1,4	0,6	1,1	3,3
<i>di cui: mezzi di trasporto</i>	20,3	27,3	18,2	24,6	2,1	2,7
Esportazioni	4,4	2,4	4,3	1,3	0,1	1,1

Fonte: ISTAT, marzo 2017 e Nota di aggiornamento, settembre 2016

All'interno di quest'ultimo aggregato si sono confermate le eccezionali dinamiche della componente in Mezzi di trasporto (+27,3 per cento), ma i risultati più significativi sono stati quelli che hanno riguardato le "Costruzioni" (+1,1 per cento, contro lo 0,6 per cento della Nota di aggiornamento) e i "Macchinari e attrezzature" (+3,9 per cento a fronte di una previsione dello 0,6 per cento): nel primo caso si è finalmente usciti da una fase di recessione protrattasi per otto anni; nel secondo caso, si ha evidenza di una ripresa del processo di accumulazione che non era stata prevista in queste dimensioni e che, anzi, era stata comunemente indicata come il principale fattore di debolezza della congiuntura italiana. La sola componente in "Prodotti della

proprietà intellettuale” non ha seguito il momento espansivo degli investimenti, registrando anzi una contrazione (-1,3 per cento).

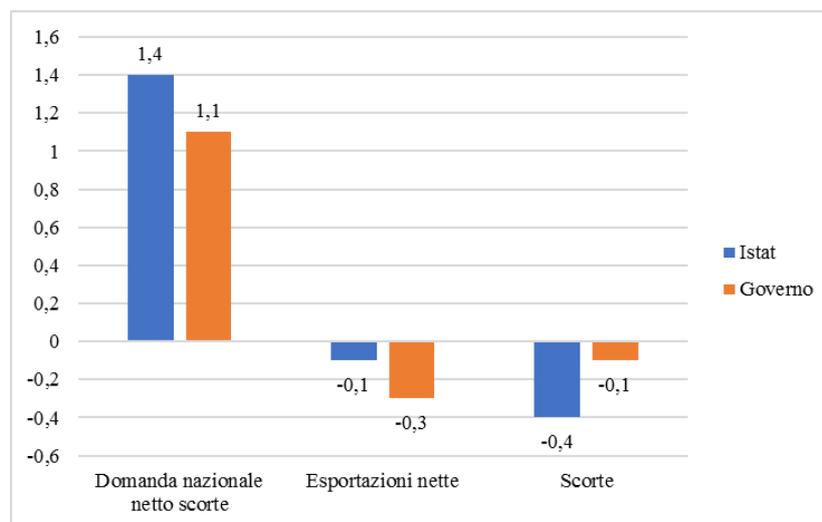
Anche l’aumento dei consumi nazionali (1,2 per cento) ha superato, di due decimi di punto, la stima del Governo. Nel dettaglio, la spesa delle famiglie è cresciuta dell’1,3 per cento, sostanzialmente confermando il risultato del 2015 (+1,5 per cento) e dunque il riavvicinamento dei tassi di incremento precedenti l’avvio della grande recessione, mentre i consumi pubblici sono tornati a registrare, come programmato, una variazione positiva (+0,7 per cento), dopo cinque anni consecutivi di arretramento.

Al contempo, il rallentamento delle componenti estere della domanda si è rivelato meno pronunciato di quanto temuto e ciò con riguardo soprattutto alle esportazioni, la cui variazione, pur scesa dal 4,4 al 2,4 per cento, si è attestata oltre un punto al di sopra della previsione governativa.

In termini di contributi alla crescita, l’apporto positivo fornito dalla domanda nazionale interna al netto delle scorte ha raggiunto 1,4 punti, mentre l’impulso negativo delle esportazioni nette è sceso a un decimo di punti (Grafico 2).

GRAFICO 2

CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DELL’ECONOMIA ITALIANA NEL 2016
CONFRONTO FRA RISULTATI EFFETTIVI E PREVISIONI UFFICIALI



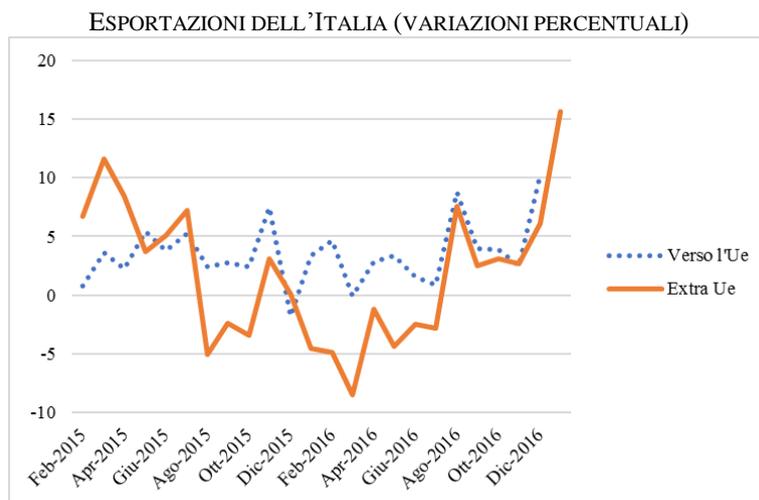
Fonte: ISTAT, marzo 2017 e Nota di aggiornamento, settembre 2016

3. Nel complesso, i risultati della crescita del 2016 appaiono dunque migliori di quanto facesse presagire lo stato della congiuntura di metà anno. Inoltre, se analizzato con riguardo alle tendenze del ciclo economico, il dato annuale non registra pienamente la dinamica in atto, che è invece testimoniata dagli incrementi congiunturali registrati dal Pil nel terzo e quarto trimestre (Grafico 1).

Nonostante le incertezze iniziali, l’andamento dell’economia italiana sembra quindi avere almeno segnato un’inversione di marcia verso un’espansione meno fragile e più qualitativa nel corso del 2016.

In particolare, con riferimento agli investimenti, vi sono segnali che il combinato disposto delle migliorate condizioni finanziarie e degli incentivi messi a disposizione dal Governo (c.d. “Nuova Sabbatini”, super e iper-ammortamento etc.) stia favorendo il recupero del saggio di accumulazione, gravemente deterioratosi durante gli anni della recessione. Ciò all’interno dell’indirizzo che lo stesso Governo ha voluto dare con il lancio del Programma Industria 4.0, la cui finalità è di agganciare il ciclo mondiale di innovazione innescato dalla cosiddetta *Internet of Things*.

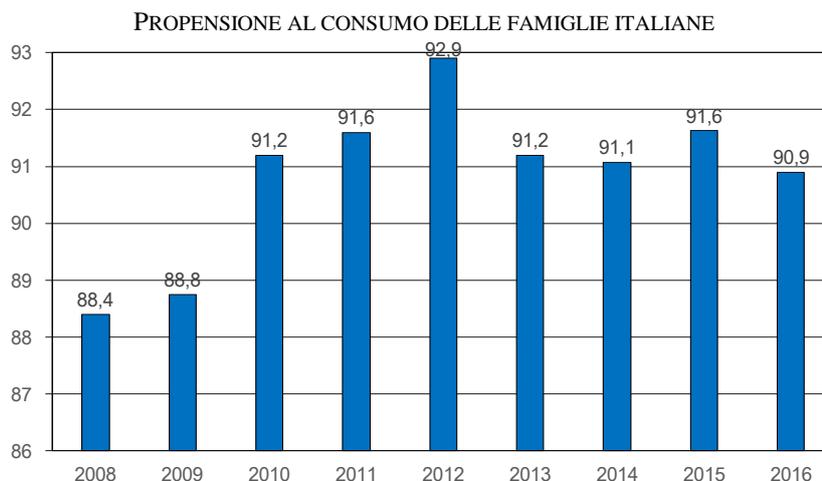
GRAFICO 3



Fonte: ISTAT

Anche nel caso delle esportazioni, l’accelerazione registrata dai dati trimestrali di contabilità nazionale e confermata in apertura di 2017 dalle statistiche di Commercio estero (Grafico 3), assume significato perché associata a un più generale recupero del ciclo internazionale ed europeo.

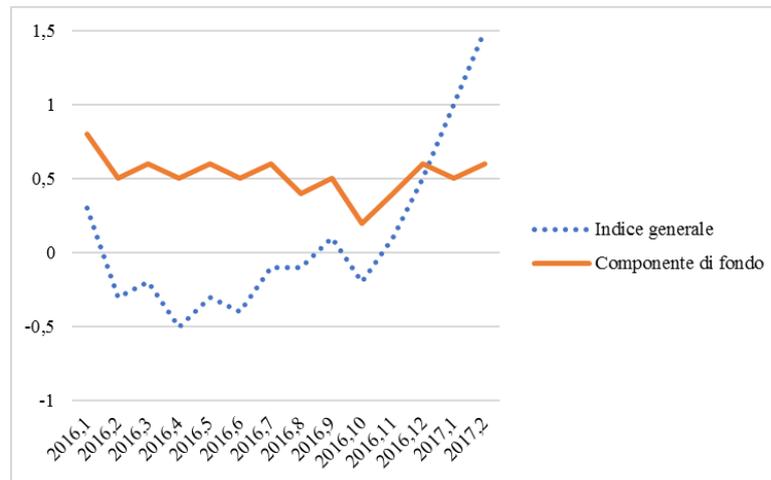
GRAFICO 4



Fonte: ISTAT

GRAFICO 5

TASSO DI INFLAZIONE E COMPONENTE DI FONDO



Fonte: ISTAT

Il rinnovato dinamismo di investimenti ed esportazioni potrà offrire compensazione ad un possibile momento di pausa nella crescita dei consumi delle famiglie. Anche in questo caso, due fattori sembrano spingere nel senso di un rallentamento della spesa delle famiglie. Da una parte, la fisiologica necessità di ripristinare, a parità di reddito disponibile, i margini di risparmio erosi durante la recessione e che nel 2016 si è tradotta in una forte flessione della propensione al consumo, scesa dal 91,6 al 90,9 per cento, il valore più basso dal 2010 (Grafico 4). Dall'altra parte, l'erosione del potere d'acquisto che sta conseguendo al brusco aumento dell'inflazione, risalita all'1,5 per cento a causa dell'incremento del prezzo del petrolio (e a fronte di una stabilità della componente di fondo, (Grafico 5). Questi fattori tenderanno ad assorbire, nelle decisioni di consumo delle famiglie, i guadagni di reddito indotti dall'aumento dell'occupazione, che è atteso proseguire ma che potrebbe essere rallentato dal venir meno delle misure di decontribuzione per i nuovi assunti.

4. Oltre che in prospettiva, gli attuali andamenti congiunturali possono essere utilmente collocati all'interno di un approccio retrospettivo, che permette di confrontare le caratteristiche della fase espansiva corrente con quanto osservato nei passati venticinque anni. Le elaborazioni volte a identificare la cronologia del ciclo economico italiano mostrano, a tal riguardo, come la ripresa in corso si distingua, nel confronto storico, per essere al contempo la meno intensa, con un saggio di crescita pari ad appena lo 0,2 per cento per trimestre, ma anche la seconda per durata (15 trimestri, contro i 19 dell'espansione pre-crisi del 2003-2008) (Tavola 2).

TAVOLA 2

LE FASI ESPANSIVE DELL'ECONOMIA ITALIANA DAL 1992 A OGGI

DURATA E INTENSITÀ		
Periodo	Durata	Intensità
93:III 96:I	10	0,7
96:IV 97:IV	4	1
98:IV 01:I	9	0,8
01:IV 02:IV	4	0,2
03:II 08:III	19	0,4
09:II 11:II	8	0,4
13:I 16:IV	15	0,2

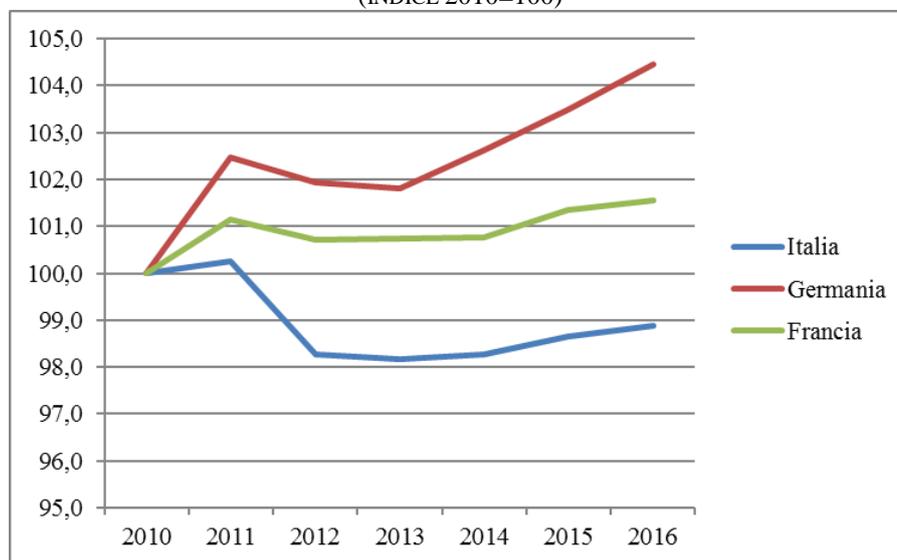
Durata= numero di trimestri; intensità= variazione media trimestrale

Fonte: CER

I dati esposti mostrano come il passo lento della ripresa sia tale non solo perché insufficiente a ripristinare i livelli di attività pre-crisi, ma anche nel confronto internazionale, che già da molti anni ci vede arretrare rispetto alla maggior parte dei Paesi avanzati (Grafici 6, 7 e 8). Una constatazione che giustifica la grande attenzione che, in sede europea così come nel dibattito nazionale, viene prestata alle misure ritenute capaci di stimolare la produttività e per questa via di imprimere una strutturale accelerazione al saggio di crescita.

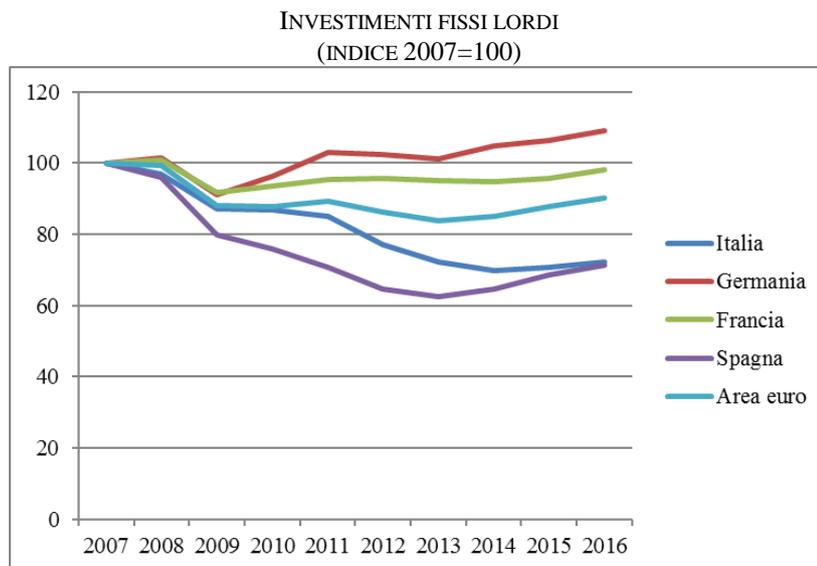
GRAFICO 6

PRODUTTIVITÀ TOTALE DEI FATTORI
(INDICE 2010=100)



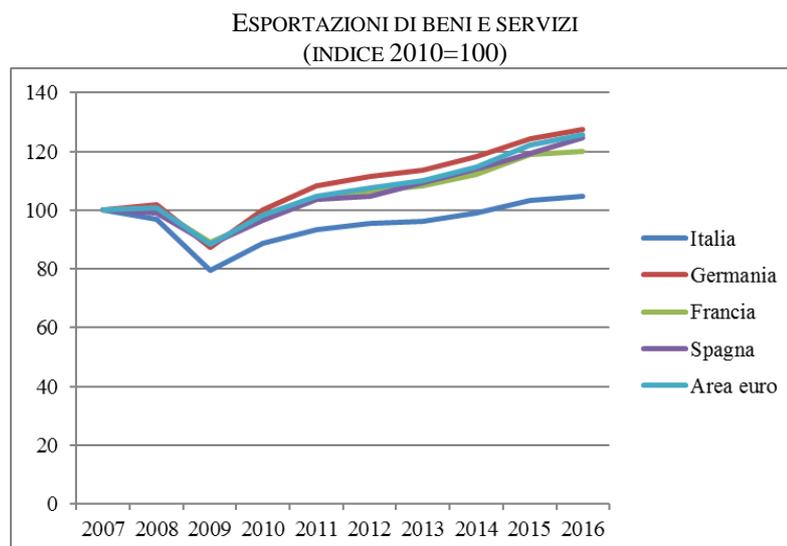
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AMECO

GRAFICO 7



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AMECO

GRAFICO 8



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AMECO

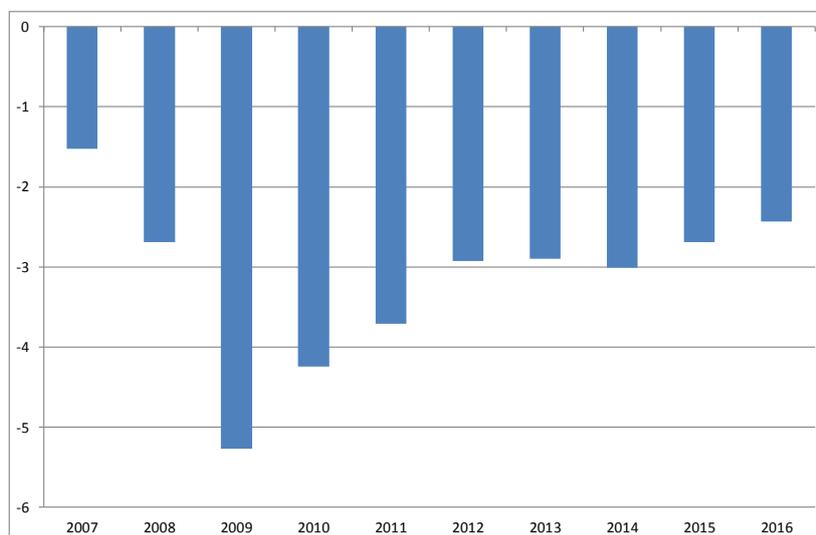
I CONTI PUBBLICI NEL 2016

5. Nel 2016 l'indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni è diminuito al 2,4 per cento del Pil, riducendosi di tre decimi rispetto al 2015 e scendendo sul livello più basso dal 2007 (Grafico 9), a sintesi di un avanzo primario passato dall'1,4 all'1,5 per cento e di una spesa per interessi calata dal 4,1 al 3,9 per cento, sempre in quota di prodotto. La riduzione del disavanzo è stata in linea con le indicazioni programmatiche adottate già in sede di predisposizione della Nota di aggiornamento del settembre 2015 (Grafico 10), quando l'obiettivo di indebitamento venne rialzato dall'1,8 al 2,2 per cento, "fatto salvo un ulteriore margine sino allo 0,2 per cento... in ordine al

riconoscimento... dell'impatto economico- finanziario dei fenomeni migratori". Anche la distribuzione del saldo fra componenti correnti e in conto capitale è risultata in linea con i valori programmatici.

GRAFICO 9

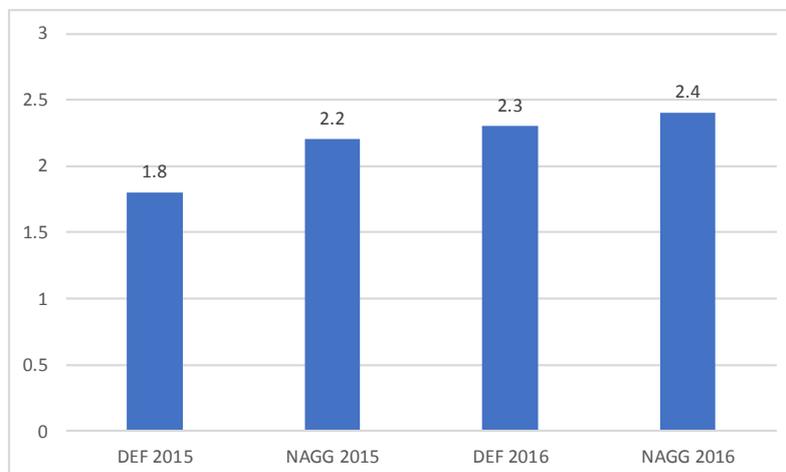
INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (% DEL PIL)



Fonte: ISTAT

GRAFICO 10

LA REVISIONE DEGLI OBIETTIVI DI INDEBITAMENTO (% DEL PIL)



Fonte: ISTAT

Nel complesso, ha trovato conferma il ritorno su un percorso di aggiustamento dei conti, riavviato nel 2015 e momentaneamente interrottosi nel triennio 2012-2014, quando l'indebitamento era rimasto collocato in prossimità del 3 per cento. Occorre tuttavia rilevare che, come meglio si specifica più avanti, i risultati ottenuti in termini di indebitamento nominale non trovano riscontro negli andamenti del saldo strutturale, che sarebbe risalito a un valore dell'1,5 per cento secondo le stime della Commissione europea e comunque al di sopra dell'uno per cento anche nella quantificazione del Governo (Grafico 10).

Per altro verso, quando considerate in quota di Pil, sono diminuite sia le entrate (dal 47,8 al 47,2) sia le spese (dal 50,4 al 49,6 per cento) e ciò ha consentito di abbassare le dimensioni complessive del bilancio pubblico dal 98,2 al 96,8 per cento del prodotto, riportando così il “grado di intermediazione” sul sistema economico sul livello più basso dal 2011.

6. Un contributo significativo è venuto dalla minore spesa per interessi (Tavola 3), la cui dinamica decrescente si è, tuttavia, fortemente attenuata. Il calo del servizio del debito è stato infatti pari lo scorso anno a 1,7 miliardi di euro, quattro volte meno che nel 2015. Rispetto al picco del 2012, la spesa per interessi è diminuita di 17,2 miliardi, collocandosi sul valore più basso dal 1989.

Nel confronto con il 2015, si segnala l’accelerazione della spesa corrente primaria, cresciuta nel 2016 dell’1,7 per cento a fronte di un aumento di solo lo 0,4 per cento nel 2015. La tendenza ad una crescita più rapida riguarda, in primo luogo, i redditi da lavoro dipendente (in flessione di quasi l’1 per cento nel 2015 e, invece, in aumento dell’1,3 per cento lo scorso anno); ma, in questo caso, ha inciso su tale andamento l’inclusione nel conto delle Amministrazioni pubbliche della RAI S.p.A. Ad essa erano riconducibili nell’ultimo bilancio disponibile circa un miliardo di redditi da lavoro ed oltre 1,3 miliardi di spese per consumi e servizi.

TAVOLA 3

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	Consuntivo Istat marzo 2017			
	2015	2016	var 16/15	in % Pil
SPESE				
Redditi da lavoro dipendente	161.998	164.084	1,3	9,8
Consumi intermedi	133.862	135.577	1,3	8,1
Prestazioni sociali	332.792	337.514	1,4	20,2
Altre uscite correnti	65.169	68.482	5,1	4,0
Totale spese correnti netto interessi	693.821	705.657	1,7	42,2
Interessi passivi	68.045	66.369	-2,5	4,1
Totale spese correnti	761.866	772.026	1,3	46,3
Totale spese in conto capitale	68.249	57.635	-15,6	4,1
Investimenti fissi lordi	36.686	34.714	-5,4	2,2
Contributi in c/capitale	15.767	16.505	4,7	1,0
Altri trasferimenti	15.796	6.416	-59,4	1,0
Totale spese netto interessi	762.070	763.292	0,2	46,3
Totale spese finali	830.115	829.661	-0,1	50,4
ENTRATE				
Tributarie	494.055	495.848	0,4	30,0
Imposte dirette	242.974	248.450	2,3	14,8
Imposte indirette	249.864	242.199	-3,1	15,2
Imposte in c/capitale	1.217	5.199	327,2	0,1
Contributi sociali	219.060	221.440	1,1	13,3
Contributi sociali effettivi	215.134	217.577	1,1	13,1
Contributi sociali figurativi	3.926	3.863	-1,6	0,2
Altre entrate correnti	68.493	69.391	1,3	4,2
Totale entrate correnti (*)	781.608	786.679	0,6	47,5
Entrate in conto capitale non tributarie	4.251	2.273	-46,5	0,3
Totale entrate finali (*)	785.859	788.952	0,4	47,8
Pressione fiscale (% del PIL)	43,3	42,9	-1,0	0,0
Saldo primario	23.789	25.660	7,9	1,4
Saldo di parte corrente	19.742	14.653	-25,8	1,2
Indebitamento netto	-44.256	-40.709	-8,0	-2,7
PIL nominale	1.645.439	1.672.438	1,6	

Fonte: ISTAT

Una rapida crescita hanno registrato anche i contributi alla produzione (7,5 per cento), anche per effetto degli interventi in materia di energie rinnovabili.

Lievemente al di sotto dei precedenti ritmi di crescita si collocano, invece, tanto le prestazioni sociali in denaro, quanto i consumi intermedi (rispettivamente, 1,4 e 1,1 per cento)

In riduzione la spesa in conto capitale, sia per la componente investimenti che per il venir meno di alcune poste straordinarie che avevano inciso sul 2015: la restituzione degli arretrati in seguito alla sentenza della Corte costituzionale sull'indicizzazione delle pensioni e l'erogazione dei contributi per il salvataggio delle banche in difficoltà finanziaria. In particolare non ha corrisposto alle attese l'andamento degli investimenti pubblici, diminuiti di quasi due miliardi (-5,4 per cento), a fronte di una previsione di invarianza contenuta nella Nota di aggiornamento. Il continuo calo degli investimenti pubblici, che si protrae ininterrottamente dal 2009 (-36 per cento nel dato cumulato) costituisce da tempo, nella lettura della Corte, uno dei principali elementi di preoccupazione del quadro di finanza pubblica, ulteriormente rafforzato, per il 2016, dalla violazione che ne può derivare per il rispetto dell'apposita clausola invocata dal nostro Governo per ottenere margini di flessibilità nell'avvicinamento all'obiettivo europeo di medio termine.

7. Il profilo delle entrate è stato fortemente condizionato dalla manovra di finanza pubblica e dalla volontà di favorire una discesa della pressione fiscale, compensandone gli effetti sul gettito attraverso misure di natura straordinaria, prevalentemente orientate a recuperare risorse dall'ampia area dell'evasione. L'aumento delle entrate si è così fermato allo 0,4 per cento (3,1 miliardi), in frenata rispetto al risultato del 2015 (+1,2 per cento). Assai più consistente è stato però l'incremento delle entrate in conto capitale (36,6 per cento), che hanno registrato l'aumento di gettito generato dalla *voluntary disclosure*, appunto uno dei cardini della manovra sulle entrate della legge di stabilità per il 2016. Inoltre, anche da questo punto di vista, ha pesato la modifica dei confini delle Amministrazioni pubbliche con l'inclusione della Rai. Va infatti considerato che le entrate da canone dovrebbero essere pari a circa 1,7 miliardi (al netto dei 300 milioni attesi dal recupero di imposta connesso alle diverse modalità di riscossione) e 600-650 milioni proverrebbero, per l'appunto, da entrate extratributarie (ricavi pubblicitari ecc.).

Ugualmente con l'operare di provvedimenti discrezionali si spiega la sostanziale stabilità delle entrate correnti (+0,1 per cento), determinata da misure quali l'abolizione della TASI e della deduzione del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP, che hanno sospinto la riduzione delle imposte indirette (7,7 miliardi e -3,1 per cento). Le entrate contributive, sulle quali incidono misure di fiscalizzazione, sono cresciute ad un tasso dell'1,1 per cento, la metà di quello registrato per il 2015. Riflettendo il progressivo consolidamento del ciclo economico, le imposte dirette, al contrario, sono cresciute del 2,3 per cento (5,5 miliardi, sostenute dalla crescita dell'IRPEF e dell'IRES, che ha più che compensato la riduzione delle imposte sostitutive¹. Complessivamente, la pressione fiscale si è ridotta nel 2016 di quattro decimi di punto percentuale, attestandosi al 42,9 per cento del Pil. Infine, si segnala

¹ Cfr. ISTAT (2017), Pil e indebitamento AP. Anni 2014-2016, p. 6.

come le altre entrate correnti (ossia, quelle non fiscali) siano cresciute dell'1,3 per cento (pari a circa 900 milioni di euro in più del consuntivo 2015).

LA LEGGE DI BILANCIO E LA MANOVRA PER IL 2017

8. La manovra di bilancio per il 2017-2019 è stata impiantata su un quadro macroeconomico di medio periodo che, pur scontando residue incertezze, configura un processo di graduale consolidamento della ripresa conosciuta nella seconda metà del 2016. Confermando, nella sostanza, la cornice macro finanziaria della Nota di aggiornamento del DEF 2016 (Nota), esso:

- prospetta una crescita del Pil che, grazie anche agli stimoli delle politiche di bilancio, viene quantificata all'1 per cento nel 2017 e intorno all'1,2 per cento nella media del successivo biennio;
- sconta un graduale miglioramento del mercato del lavoro, soprattutto in termini di riduzione del tasso di disoccupazione;
- delinea una ripresa del ritmo di crescita dell'inflazione (nell'ordine dell'1 per cento nel 2017, dallo 0,1 nel 2016), grazie al recupero della domanda interna e nonostante la disattivazione, per il prossimo anno, delle clausole di salvaguardia relative all'aumento dell'Iva;
- rivede leggermente al rialzo il valore nominale del Pil 2017-18, in conseguenza di un più dinamico "prezzo implicito" indotto da più favorevoli ragioni di scambio (maggiore crescita dei prezzi alle esportazioni rispetto ai prezzi alle importazioni).

Quanto ai principali saldi, il Governo ha scelto di esercitare l'opzione per la quale aveva chiesto e ottenuto dal Parlamento, il 12 ottobre scorso, l'autorizzazione ad innalzare fino ad un massimo di 4 decimi di Pil (dal 2 al 2,4 per cento) il rapporto indebitamento/Pil; e ciò al fine di poter gestire al meglio le emergenze legate agli eventi sismici e ai migranti. Il margine concesso viene utilizzato nella misura di 3 decimi di punto e di conseguenza:

- l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (AP) viene programmato per il 2017 al 2,3 per cento del Pil (2,4 nel 2016) per poi sostanzialmente azzerarsi nel 2019;
- l'avanzo primario passa dall'1,5 per cento del 2016 all'1,4 per cento invece che all'1,7 indicato nella Nota e si rafforza negli anni a venire (fino al 3,2 per cento nel 2019);
- il rapporto debito/Pil, stimato precedentemente al 132,5 per cento nel 2017 viene portato al 132,6 per cento in conseguenza del maggior deficit, ma scende fino al 126,7 per cento nel 2019.

Si opera in particolare una sensibile revisione dei saldi strutturali. Mentre infatti nella Nota di inizio ottobre si prefigurava la possibilità di avere per il 2017 una riduzione su base annua del deficit nominale (dal 2,4 al 2 per cento in rapporto al Pil) e la stabilizzazione di quello strutturale su un livello dell'1,2 per cento, in sede di legge di bilancio, alla luce dell'effettiva composizione della manovra (si veda oltre), è stata prevista una sostanziale stabilizzazione del deficit nominale e, al contempo, un peggioramento di quello strutturale per quattro decimi di prodotto.

9. La manovra disposta con la legge di bilancio e con il d.l. n. 193 del 2016 raggiunge 29,8 miliardi nel primo anno e, rispettivamente, 26,3 e 27,1 miliardi nel biennio successivo (Tavola 4)². Nel 2017 la riduzione delle entrate rappresenta oltre il 56 per cento della manovra, soprattutto per il peso delle risorse necessarie per l'abolizione della clausola Iva.

TAVOLA 4

LA MANOVRA 2017-2019

	2017	2018	2019		2017	2018	2019
maggiori entrate	10.189,1	14.679,7	14.937,1	maggiori entrate	34,1	55,9	55,2
contributi	204,9	396,9	600,9	contributi	0,7	1,5	2,2
extratributarie	143,0	64,0	20,0	extratributarie	0,5	0,2	0,1
capitale	0,0	0,0	0,0	capitale	0,0	0,0	0,0
tributarie	9.237,1	13.311,8	13.409,2	tributarie	30,9	50,7	49,5
tribut/contrib	604,1	907,0	907,0	tribut/contrib	2,0	3,5	3,4
minori spese	7.680,8	4.990,9	9.343,9	minori spese	25,7	19,0	34,5
correnti	5.003,0	4.736,3	5.644,9	correnti	16,8	18,0	20,9
capitale	2.677,7	254,6	3.699,0	capitale	9,0	1,0	13,7
<i>totale fonti</i>	<i>17.869,9</i>	<i>19.670,7</i>	<i>24.281,0</i>	<i>totale fonti</i>	<i>59,8</i>	<i>74,9</i>	<i>89,7</i>
minori entrate	16.761,7	10.431,3	9.465,1	minori entrate	56,1	39,7	35,0
contributi	536,8	833,6	690,8	contributi	1,8	3,2	2,6
extratributarie	1,5	1,5	1,5	extratributarie	0,0	0,0	0,0
tributarie	16.220,8	9.593,6	8.770,2	tributarie	54,3	36,5	32,4
tribut/contrib	2,6	2,6	2,6	tribut/contrib	0,0	0,0	0,0
maggiori spesa	13.104,0	15.823,0	17.600,1	maggiori spesa	43,9	60,3	65,0
correnti	10.451,2	10.338,8	10.223,3	correnti	35,0	39,4	37,8
capitale	2.652,8	5.484,2	7.376,8	capitale	8,9	20,9	27,3
<i>totale impieghi</i>	<i>29.865,6</i>	<i>26.254,3</i>	<i>27.065,2</i>	<i>totale impieghi</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
<i>saldo</i>	<i>11.995,8</i>	<i>6.583,6</i>	<i>2.784,2</i>	<i>saldo</i>	<i>40,2</i>	<i>25,1</i>	<i>10,3</i>
<i>variazione entrate nette</i>	<i>-6.572,6</i>	<i>4.248,4</i>	<i>5.472,0</i>				
<i>variazione netta spese correnti</i>	<i>5.448,2</i>	<i>5.602,5</i>	<i>4.578,4</i>				
<i>variazione netta spese c/capitale</i>	<i>-25,0</i>	<i>5.229,6</i>	<i>3.677,8</i>				
<i>variazione spese complessive</i>	<i>5.423,2</i>	<i>10.832,1</i>	<i>8.256,2</i>				

Fonte: elaborazione Corte dei conti sui dati MEF

² Nel valutare la composizione della manovra così come desumibile dal quadro riassuntivo contenuto nella relazione tecnica vanno tenuti presenti due aspetti in particolare. Come è noto, parte delle risorse a copertura della manovra finanziaria derivano dalle misure assunte con il decreto-legge n. 193 ad essa collegato. Le entrate che non hanno trovato un utilizzo immediato nel decreto sono state destinate al Fondo per gli interventi di politica economica (FISPE) per essere in seguito utilizzate a copertura di nuovi interventi in sede di legge di bilancio. Nell'allegato 3 al disegno di legge la riduzione del Fondo concorre alla copertura e costituisce una minor spesa corrente. La regolazione contabile, pur corretta, non consente di apprezzare il carattere effettivo della copertura attivata. Nell'esame della manovra si sono pertanto considerati tali fondi secondo la loro natura iniziale, riclassificando la voce tra le entrate tributarie.

Inoltre nella lettura dei dati va considerato che, coerentemente con le norme di contabilità nazionale, i proventi attesi dall'asta per i diritti d'uso delle frequenze a banda larga che nel disegno di legge di bilancio erano stati classificate come entrate extratributarie nel provvedimento approvato sono state riclassificate quali minori spese in conto capitale

A maggiori spese correnti, pari a poco meno di 10,5 miliardi, va il 35 per cento delle risorse complessive. Al netto degli importi relativi alla clausola, la dimensione degli interventi flette a circa 14,5 miliardi e la composizione muta significativamente: il peso delle minori entrate è del 9,4 per cento mentre le maggiori spese correnti assorbono poco meno del 72 per cento dell'intervento complessivo. Nel 2018 e nel 2019 (non ancora interessati dalla eliminazione della clausola) la composizione si presenta più equilibrata: le minori entrate costituiscono poco meno del 40 per cento degli impieghi, a fronte di una spesa corrente che si mantiene in valore assoluto sui livelli iniziali, mentre quella in conto capitale cresce a circa 7,4 miliardi nel 2019 (oltre il 27 per cento delle risorse complessivamente previste).

La copertura della manovra è assicurata nell'anno in corso, per 10,2 miliardi da maggiori entrate, per 7,6 miliardi a riduzioni di spese e per circa 12 dalla variazione in aumento dell'indebitamento. Nel 2018 l'aumento delle entrate consente una flessione dell'indebitamento. Nell'anno successivo la riduzione delle spese assicura il 33,5 per cento della manovra complessiva.

Le misure sulle entrate comportano, dunque, una riduzione netta di gettito per poco più di 6,6 miliardi nel 2017 (a cui corrisponde tuttavia una crescita di oltre 8,8 miliardi al netto della clausola) mentre nel biennio successivo la variazione netta è rispettivamente di 4,3 e 5,5 miliardi.

Le spese presentano un incremento netto di circa 5,4 miliardi nel 2017, pressoché tutti di spesa corrente. La riclassificazione degli introiti attesi dall'asta per i diritti d'uso delle frequenze a banda larga da maggiori entrate extratributarie a minore spesa in conto capitale compensa gli aumenti disposti con norme specifiche. Nel biennio successivo l'aumento è maggiore: poco meno di 11 miliardi nel 2018 e 8,3 miliardi nel 2019, soprattutto per l'aumento della spesa in conto capitale nel 2018.

10. Nella Tavola 5 i contenuti della manovra sono esaminati guardando ai principali obiettivi delle misure, sia dal lato delle entrate che delle spese. Essi sono ricondotti per gli impieghi a due tipologie, che diventano quattro nel caso delle coperture. Si tratta, naturalmente, di una classificazione che mira solo ad agevolare la lettura complessiva delle scelte operate.

Gli impieghi sono distinti in interventi riconducibili a obiettivi specifici e quelli che emergono da scelte operate in bilancio. Al di là di quanto finanziato in deficit, dal lato delle coperture si sono distinte quattro diversi raggruppamenti: effetti indotti (fiscali o contributivi) o in ogni caso riconducibili agli obiettivi degli interventi; misure assunte con la gestione di bilancio (definanziamenti o riprogrammazioni di precedenti impegni di spesa); la gestione delle entrate e le misure *una tantum*. Nei paragrafi che seguono le diverse tipologie di intervento sono esaminate brevemente. Ci si sofferma, infine sulle coperture.

11. Gli interventi di maggior rilievo finanziario riguardano, oltre naturalmente alla disattivazione delle clausole di salvaguardia (che comporta come si è visto una riduzione di gettito per circa 15,3 miliardi per il 2017 e 0,2 miliardi nel 2018 e, di contro, un incremento automatico dal 2019 di ulteriori 0,9 punti percentuali dell'aliquota Iva al 22 per cento rispetto a quelli già previsti per 3,7 miliardi), il settore previdenziale e del lavoro.

Numerose le misure sia con riduzioni di entrata che con aumenti di spesa. Nel complesso, 3,5 miliardi nel 2017 che crescono a 4,4 nel biennio successivo (con un impatto al netto di riduzioni di fondi, definanze e effetti indotti che scende a 1,9 miliardi nel 2017 per raggiungere i 3,9 nell'anno terminale della programmazione).

TAVOLA 5

LA MANOVRA 2017-2019

(milioni di euro)

maggiori entrate o minori spese	2017	2018	2019	minori entrate o maggiori pesi	2017	2018	2019
clausole	0,0	0,0	3.691,0	clausole	15.353,0	199,0	0,0
pensioni (riduzione fondi; effetti fiscali; tagli)	1.389,5	871,6	314,4	pensioni	2.801,4	3.344,3	3.389,5
lavoro (riduzione fondi; tagli)	273,0	277,5	232,5	lavoro	750,8	1.097,5	1.083,1
interventi fiscali per crescita	20,6	1.402,5	45,4	interventi fiscali per crescita	132,3	2.187,4	3.566,8
riforma IRI	0,0	3.345,4	1.876,0	riforma IRI	0,0	5.332,0	3.114,1
misure investimenti	88,0	80,0	80,0	misure investimenti	824,3	2.408,0	3.966,1
misure agricoltura effetti fiscali	0,0	1,7	3,2	misure agricoltura	21,4	24,8	26,9
agevolazione patrimonio aziendale	4,8	3,2	0,0	agevolazione patrimonio aziendale	0,0	1,0	1,0
riapertura termini beni di soci	24,7	10,2	0,0	riapertura termini beni di soci	0,0	36,3	23,1
rivalutazione beni impresa	60,1	0,0	0,0	rivalutazione beni impresa	0,0	0,0	3,0
disciplina ACE	1.706,0	1.527,0	1.423,2				
ristrut edilizie acquisto mobili riqualf energetica antisismiche	175,3	783,4	126,1	ristrut edilizie acquisto mobili riqualf energetica antisismiche	138,3	1.572,6	1.758,8
misure famiglie riduzione fondi	20,0	37,1	25,4	misure famiglie	626,0	752,4	720,5
enti territoriali e locali	50,0	73,0	98,0	enti territoriali e locali	1.864,4	2.170,4	2.158,4
sanità	1.068,0	2.002,9	3.993,0	sanità	1.002,5	1.002,5	1.002,5
personale pa effetti fiscali	614,8	911,9	911,9	personale pa	1.741,9	2.364,4	2.362,6
capitale umano	12,4	20,2	27,3	capitale umano	184,4	570,7	623,4
effetti retroazione	350,0	1.050,0	2.200,0	misure emerg sismica	600,0	800,0	950,0
altre misure	775,0	615,0	615,0	altre misure	784,3	824,7	917,2
coperture dirette o da effetti indotti	6.632,2	13.012,7	15.662,5	le misure specifiche	26.824,9	24.688,0	25.667,0
beni e servizi	25,7	29,9	35,9	beni e servizi	233,4	81,0	111,0
rifinanziamenti	250,0	0,0	0,0	rifinanziamenti	2.775,2	1.309,7	1.157,1
riprogrammazioni	0,0	0,0	3.392,7	riprogrammazioni	28,6	107,3	0,0
definanze	2.934,2	1.773,1	1.283,2	definanze	3,5	3,3	0,1
coperture dalla gestione di bilancio	3.209,9	1.803,0	4.711,8	le misure di bilancio	3.040,7	1.501,3	1.268,2
potenziamento entrate	0,0	483,0	483,0				
misure anti evasione e elusione	4.367,8	4.322,0	3.423,7				
supernalotto	50,0	50,0	0,0				
coperture da gestione delle entrate	4.417,8	4.855,0	3.906,7				
diritti frequenze	2.010,0	0,0	0,0	diritti frequenze	0,0	65,0	130,0
voluntary disclosure	1.600,0	0,0	0,0				
coperture una tantum	3.610,0	0,0	0,0				
Totale complessivo	17.869,9	19.670,7	24.281,0	Totale complessivo	29.865,6	26.254,3	27.065,2
Aumento indebitamento	11.995,8	6.583,6	2.784,2				

				(composizione percentuale)			
maggiori entrate o minori spese	2017	2018	2019	minori entrate o maggiori spese	2017	2018	2019
clausole	0,0	0,0	13,6	clausole	51,4	0,8	0,0
pensioni (riduzione fondi; effetti fiscali; tagli)	4,7	3,3	1,2	pensioni	9,4	12,7	12,5
lavoro (riduzione fondi; tagli)	0,9	1,1	0,9	lavoro	2,5	4,2	4,0
interventi fiscali per crescita	0,1	5,3	0,2	interventi fiscali per crescita	0,4	8,3	13,2
riforma IRI	0,0	12,7	6,9	riforma IRI	0,0	20,3	11,5
misure investimenti	0,3	0,3	0,3	misure investimenti	2,8	9,2	14,7
misure agricoltura effetti fiscali	0,0	0,0	0,0	misure agricoltura	0,1	0,1	0,1
agevolazione patrimonio aziendale	0,0	0,0	0,0	agevolazione patrimonio aziendale	0,0	0,0	0,0
riapertura termini beni di soci	0,1	0,0	0,0	riapertura termini beni di soci	0,0	0,1	0,1
rivalutazione beni impresa	0,2	0,0	0,0	rivalutazione beni impresa	0,0	0,0	0,0
disciplina ACE	5,7	5,8	5,3				
ristrut edilizie acquisto mobili riqualif				ristrut edilizie acquisto mobili riqualif			
energetica antisismiche	0,6	3,0	0,5	energetica antisismiche	0,5	6,0	6,5
misure famiglie riduzione fondi	0,1	0,1	0,1	misure famiglie	2,1	2,9	2,7
enti territoriali e locali	0,2	0,3	0,4	enti territoriali e locali	6,2	8,3	8,0
sanità	3,6	7,6	14,8	sanità	3,4	3,8	3,7
personale pa effetti fiscali	2,1	3,5	3,4	personale pa	5,8	9,0	8,7
capitale umano	0,0	0,1	0,1	capitale umano	0,6	2,2	2,3
effetti retroazione	1,2	4,0	8,1	misure emerg sismica	2,0	3,0	3,5
altre misure	2,6	2,3	2,3	altre misure	2,6	3,1	3,4
coperture dirette o da effetti indotti	22,2	49,6	57,9	le misure specifiche	89,8	94,0	94,8
					0,0	0,0	0,0
beni e servizi	0,1	0,1	0,1	beni e servizi	0,8	0,3	0,4
rifinanziamenti	0,8	0,0	0,0	rifinanziamenti	9,3	5,0	4,3
riprogrammazioni	0,0	0,0	12,5	riprogrammazioni	0,1	0,4	0,0
definanziamenti	9,8	6,8	4,7	definanziamenti	0,0	0,0	0,0
coperture dalla gestione di bilancio	10,7	6,9	17,4	le misure di bilancio	10,2	5,7	4,7
potenziamento entrate	0,0	1,8	1,8				
misure anti evasione e elusione	14,6	16,5	12,6				
supernalotto	0,2	0,2	0,0				
effetti retroazione	0,0	0,0	0,0				
coperture da gestione delle entrate	14,8	18,5	14,4				
diritti frequenze	6,7	0,0	0,0	diritti frequenze	0,0	0,2	0,5
voluntary disclosure	5,4	0,0	0,0				
coperture una tantum	12,1	0,0	0,0				
Totale complessivo	59,8	74,9	89,7	Totale complessivo	100,0	100,0	100,0
Aumento indebitamento	40,2	25,1	10,3				

Fonte: elaborazione Corte dei conti sui dati MEF

Si tratta di misure per consentire l'accesso anticipato al sistema pensionistico, benefici per i lavoratori precoci per garantirne il pensionamento anticipato; la quattordicesima mensilità ai soggetti con un reddito complessivo non superiore a due volte il trattamento minimo, l'estensione delle detrazioni IRPEF per i redditi da pensione già previste per i percettori con 75 anni di età anche ai soggetti di età inferiore ai 75 anni. A ciò si aggiunge un'ulteriore salvaguardia dei lavoratori esodati per l'accesso al pensionamento, una riduzione dell'aliquota contributiva pensionistica per i lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata, risorse per la gestione degli esuberanti nel sistema bancario e si consente il cumulo dei contributi ai fini della pensione anticipata e di vecchiaia per i soggetti iscritti presso due o più forme di assicurazione obbligatoria.

Al riguardo va osservato come si tratti di misure che riconoscono il permanere in campo previdenziale di complessità che non si esauriscono nelle pur prioritarie esigenze di sostenibilità di lungo periodo, ma che si ricollegano soprattutto a criteri di adeguatezza delle prestazioni e tutela sociale. Al primo posto per risorse impegnate è l'aumento della quattordicesima mensilità riconosciuta ai trattamenti più bassi, una misura essenzialmente destinata a percettori di pensioni calcolate con il metodo retributivo e che comporta 800 milioni annui di maggiore spesa (oltre un quarto dell'intera manovra previdenziale) anche a seguito della decisione di estendere l'accesso alla quattordicesima ai trattamenti fino a 2 volte il minimo. Nell'alveo della tutela sociale si iscrive pure la cosiddetta APE sociale con la quale si riconosce il diritto all'anticipo pensionistico a categorie considerate svantaggiate (disoccupati non più coperti da altre forme di indennità, invalidi diretti o con un parente di primo grado in stato di invalidità, lavoratori che svolgono mansioni usuranti, figure che dovranno essere più specificamente individuate con un dPCM che era atteso entro il 1° marzo 2017 e che sarà emanato prossimamente). L'accesso all'APE sociale è condizionato da un limite massimo di spesa fissato in 300 milioni per il 2017, 609 milioni per il 2018 e quasi 650 milioni per il 2019.

12. Numerosi gli interventi anche a favore del lavoro. A decorrere dal 2017 è disposta la modifica della disciplina della detassazione dei premi di produttività e delle misure di *welfare* aziendale per i lavoratori del settore privato, con un'estensione della platea dei beneficiari ed un aumento delle somme agevolabili. Inoltre viene finanziata la riduzione della aliquota contributiva per i lavoratori autonomi.

Viene infine rifinanziato il fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale e si introducono diverse disposizioni a beneficio delle famiglie. Nel complesso si tratta di interventi per oltre 750 milioni che crescono a poco meno di 1,1 miliardo nel 2019.

Come, in parte, per le misure di carattere più propriamente previdenziale, sul fronte dei provvedimenti in campo lavoristico si segnala uno sforzo diretto da un lato a corrispondere all'accresciuta domanda di stimolo delle componenti non fisse del salario, eventualmente anche a sostegno delle imprese a maggiore produttività, e dall'altro ad un rafforzamento degli strumenti strutturali per il contrasto delle situazioni di particolare disagio sociale.

13. Vengono introdotte misure per ridurre il carico fiscale sulle imprese, stimolare gli investimenti privati e incentivare l'attività di ricerca. Si tratta nel complesso di poco meno di 1 miliardo nel 2017 che sale a circa 10 miliardi nel 2018.

Agli interventi fiscali per la crescita è destinata nel 2017 una somma limitata (0,4 per cento sul totale di quelle mobilitate dalla manovra) ma essa cresce ad oltre il 13,2 per cento nel 2019. Sono quattro gli interventi principali: la proroga e il potenziamento del credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo; la maggiorazione su ammortamenti e canoni su beni strumentali nuovi; l'abolizione dell'IRPEF per gli imprenditori agricoli professionali e coltivatori diretti e il regime di cassa per i contribuenti in contabilità semplificata.

E' introdotto, poi, un nuovo regime fiscale opzionale per le imprese individuali e le società di persone che operano in regime di contabilità ordinaria: una tassazione proporzionale sul reddito di impresa (c.d. IRI) in luogo delle ordinarie aliquote IRPEF

con una riduzione del gettito di 5,3 e 3,1 miliardi nel biennio 2018-2019 (l'impatto netto del nuovo regime a favore di tali redditi è stimato tuttavia in 1,9 miliardi nel 2018 e 1,2 miliardi nel 2019).

Ma sono soprattutto le misure a sostegno degli investimenti a presentare il rilievo maggiore. Oltre al rifinanziamento di interventi per l'autoimprenditorialità e le *start up*, per le imprese è previsto un iperammortamento nella misura del 150 per cento delle spese per beni strumentali ad alto contenuto tecnologico nel quadro della strategia "Industria 4.0" (circa 1,1 miliardi nel 2018 e 1,9 miliardi nel 2019) ed è incrementata dal 25 per cento al 50 per cento l'aliquota del credito d'imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo con conseguente aumento del limite del credito fruibile (circa 0,7 miliardi in ciascuno degli anni 2018 e 2019).

A parziale compensazione dei maggiori oneri previsti dalle nuove norme introdotte, la legge di bilancio dispone anche il riallineamento del tasso di riferimento dell'ACE (la detassazione degli utili reinvestiti) ai tassi di mercato, con conseguente maggior gettito atteso di circa 1,7 miliardi nel 2017, 1,5 miliardi nel 2018 e 1,4 miliardi nel 2019.

Nel complesso, gli interventi a sostegno delle imprese muovono su quattro linee principali: preservare l'operatività di strumenti che hanno dimostrato la loro utilità per le piccole e medie imprese, ma introducendo, per quanto riguarda sia le misure di carattere finanziario che quelle di stimolo fiscale, una maggiore attenzione agli investimenti nelle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC); rafforzare la promozione di nuove iniziative imprenditoriali; garantire la funzionalità degli strumenti di accesso al credito. Da qui il rilievo degli investimenti che deriveranno dagli interventi a valere sul Fondo per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del Paese e destinato alle attività industriali ad alta tecnologia.

Si tratta di sviluppi coerenti con le analisi che attribuiscono i ritardi nell'accesso alle TIC, rispetto alle principali economie europee, alle caratteristiche dimensionali del sistema produttivo italiano e ad un più diffuso svantaggio competitivo nell'ancora limitato utilizzo di tali tecnologie per la penetrazione commerciale.

Le limitate disponibilità finanziarie richiedono, tuttavia, una attenta valutazione della effettiva utilità di sistemi agevolativi che, pur arricchendosi di nuove e più mirate finalizzazioni, continuano a interessare una ampia platea di beneficiari. Una più puntuale focalizzazione degli interventi potrebbe attribuire maggiore efficacia alle misure assunte. Resta poi necessaria una più attenta verifica dei risultati ottenuti attraverso strumenti come gli iperammortamenti, che non sempre hanno conseguito, nel recente passato, gli esiti sperati in termini di accelerazione degli investimenti.

14. Di limitato rilievo nel 2017 ma in aumento negli anni successivi sono le misure a sostegno dello sviluppo e per favorire l'adeguamento antisismico delle abitazioni private. Si tratta della proroga delle detrazioni e agevolazioni fiscali per gli interventi di ristrutturazione edilizia, riqualificazione energetica e antisismica, l'acquisto di mobili ed elettrodomestici con un beneficio fiscale di circa 138 milioni nel 2017 che aumentano a 1.513 e a 1.639 milioni rispettivamente nel 2018 e nel 2019 (in termini netti nel 2017 si ha un aumento di gettito di circa 29 milioni a cui corrispondono riduzioni dai 737 e 1.556 milioni nei due anni successivi).

Tutte misure che, pur conservando natura temporanea, risultano dilatate nella durata e nella dimensione e idonee a sostenere la spesa delle famiglie e l'industria delle

costruzioni. Misure che, nell'architettura della manovra 2017, rispondono anche ad altri due obiettivi: contrastare l'evasione fiscale e contributiva, facendo leva sul c.d. "conflitto di interessi"; sollecitare misure di difesa del suolo in chiave anti sismica.

Ad esse si accompagnano misure a favore delle famiglie per circa 630 milioni nel 2017 che crescono ad oltre 700 nel biennio successivo. Si tratta in prevalenza di interventi di buoni nido (144 milioni nel 2017 che crescono a 300 milioni nel 2019), il rifinanziamento dei *voucher* per *baby-sitting* (50 milioni annui per un biennio) per nonché di premi alla nascita per poco meno di 400 milioni.

15. Numerose sono le disposizioni, non solo di contenuto esclusivamente finanziario, che riguardano le Amministrazioni territoriali. Esse intervengono su più aspetti e sono volte a semplificare e a superare le difficoltà gestionali che si sono tradotte finora in frequenti frizioni tra livelli di governo³.

Nel complesso la manovra attribuisce agli enti territoriali poco meno di 1,9 miliardi nel 2017 (il 6,2 per cento degli impieghi complessivi) che crescono a circa 2,1 miliardi nel biennio successivo.

Di particolare rilievo finanziario sono le misure che, da un lato, prevedono la creazione di due fondi (di cui uno con una dotazione di risorse per circa 970 milioni) le cui finalità e i cui beneficiari (oltre che i criteri e le modalità di riparto) sono demandate ad un successivo provvedimento del Governo e che, dall'altro, nel dare attuazione alla recente modifica della legge n. 243, puntano ad imprimere nuovo impulso alle spese di investimento delle Amministrazioni locali.

Quattro sono le misure a questo fine previste:

- l'inclusione del fondo pluriennale vincolato (FPV) di entrata, al netto della quota riveniente da ricorso ad indebitamento, nel saldo tra entrate e spese finali di competenza (comprehensive degli impegni rinviati agli esercizi successivi e quindi contabilizzati nel fondo pluriennale di spesa);

- il mantenimento nel fondo pluriennale vincolato di spesa 2016 delle risorse accantonate nel fondo 2015 per finanziare le spese per lavori pubblici contenute nei quadri economici e quelle per procedure di affidamento diretto già attivate, ma non utilizzate nel 2016 (tali risorse vengono quindi riportate nel FPV di entrata del 2017, purché il bilancio di previsione venga approvato entro il 31 gennaio e l'ente sia in possesso del progetto esecutivo dell'investimento e del cronoprogramma di spesa);

- la non inclusione, ai fini del saldo di finanza pubblica, degli stanziamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE);

- la possibilità di utilizzare avanzi di amministrazione e risorse da indebitamento oltre il limite dell'equilibrio di finanza pubblica attraverso il meccanismo del patto nazionale di solidarietà.

In particolare, sono assegnati dallo Stato agli enti locali spazi finanziari nei limiti di 700 milioni annui dal 2017 al 2019 per realizzare spesa di investimenti con utilizzo dell'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti e ricorso all'indebitamento. La spesa deve riguardare per 300 milioni interventi nell'edilizia scolastica e per la restante quota investimenti finalizzati ugualmente all'edilizia scolastica e non

³ A questo fine sono destinate, ad esempio, le misure che accelerano gli iter di definizione dei criteri di determinazione e di riparto del fondo di solidarietà comunale, che semplificano le modalità di raccolta dei dati necessari alla definizione dei fabbisogni standard e, soprattutto, quelle che recepiscono gli accordi conclusi con le Regioni a statuto speciale a chiusura di contenziosi.

soddisfatti dalla precedente quota, interventi anti-sismici sugli immobili, prevenzione del rischio idrogeologico.

Con riguardo alle prime tre misure, va sottolineato l'effetto espansivo della spesa legato al funzionamento dei fondi nell'ambito del saldo obiettivo. L'inclusione del FPV (ed il mantenimento per un ulteriore anno delle risorse accantonate) e l'esclusione invece del FCDE non finanziato da avanzo di amministrazione (e degli altri fondi destinati a confluire nel risultato di amministrazione) possono creare delle "zone cuscinetto", che consentiranno agli enti di conseguire più facilmente il saldo obiettivo e, compatibilmente con gli equilibri di bilancio, di effettuare spesa con avanzo di amministrazione o con debito.

Tuttavia, la capacità del meccanismo di imprimere un'accelerazione effettiva agli investimenti dovrà essere verificata anche alla luce dei risultati relativi al 2016, cui è dedicata una analisi specifica del Rapporto.

Quanto all'introduzione di uno strumento di concessione di spazi finanziari senza compensazione per rilanciare gli investimenti locali, esso ha sicuramente un valore incentivante, che accresce il grado di realizzabilità degli effetti in termini di indebitamento netto. A differenza, infatti, dei patti di solidarietà nazionale e regionale che regolano lo scambio dei margini di spesa in eccesso, senza indurre un aumento della spesa complessiva del comparto, ma solo una redistribuzione più aderente alle effettive esigenze di ciascun ente, con questo nuovo strumento gli spazi sono concessi a livello centrale e, non essendo condizionati da compensazioni, hanno un effetto espansivo sulla spesa (stimato in 245 milioni nel 2017, 435 milioni nel 2018 e 405 milioni nel 2019)⁴.

16. In materia sanitaria, la legge di bilancio introduce numerose misure intervenendo sugli acquisti di farmaci innovativi e oncologici, sulle regole relative ai tetti di spesa farmaceutica e sui conseguenti regimi di *pay back*, nonché sul processo di adeguamento delle strutture informative.

Dal 2017, nell'ambito del livello del finanziamento del SSN, sono ricomprese le risorse per la costituzione di un Fondo di 500 milioni di euro annui, per il concorso al rimborso alle Regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi, nonché di un Fondo di pari importo per il concorso alle Regioni del rimborso dei farmaci oncologici innovativi. La riduzione di pari importo del finanziamento concordato con l'Intesa di febbraio 2016⁵ fa sì che gli importi previsti siano ridotti di soli 63 milioni. Diversamente, nel successivo biennio la correzione netta cresce a circa un miliardo per il 2018 e a poco meno di 3 miliardi a partire dal 2019.

Viene, inoltre, attuata una revisione dei meccanismi che regolano il sistema di gestione della spesa farmaceutica attraverso i tetti alla spesa territoriale. Essi sono rivisti al 7,96 per cento (del fabbisogno complessivo) per la spesa farmaceutica

⁴ Nel primo anno di applicazione del nuovo regime ed in assenza del patto verticale incentivato (strumento che aveva rappresentato un sostegno fondamentale per contrastare l'arretramento degli investimenti negli anni del Patto), le nuove intese regionali previste dalla legge n. 243 del 2012 hanno avuto un ruolo limitato nel nuovo sistema degli equilibri. Nel 2016 gli spazi messi a disposizione dai Comuni nell'ambito regionale superano di poco i 100 milioni, mentre sul piano nazionale si fermano a circa 60 milioni. La compensazione regionale verticale non arriva a 32 milioni a fronte di quasi 800 milioni ceduti nel 2015 ai Comuni tra Patto verticale incentivato e ordinario.

⁵ Con l'Intesa Stato-Regioni dell'11 febbraio scorso per gli anni 2017 e 2018 gli importi previsti erano rispettivamente pari a 113.063 e 114.998 milioni. Essi sono rideterminati rispettivamente in 113.000 e 114.000 milioni per il prossimo biennio ed in 115.000 milioni per l'anno 2019.

convenzionata territoriale (contro il precedente 11,3) e al 6,89 per cento per spesa farmaceutica ospedaliera e a distribuzione diretta (contro il precedente 3,3 per cento). Il provvedimento mira a consentire una maggiore tracciabilità dei dati, utile anche al fine di ridurre i contenziosi con le aziende farmaceutiche in materia di *pay back*, che nell'ultimo periodo hanno registrato un notevole aumento.

La scelta del Governo di non operare nel 2017 una correzione del finanziamento, a ragione degli andamenti inferiori registrati in termini di crescita nominale del Pil, ma di vincolare tale somma ad una delle principali cause di crescita della spesa (i farmaci innovativi) appare congrua.

Il vincolo di destinazione di parte delle risorse e la revisione del sistema dei tetti per la spesa farmaceutica richiederà, tuttavia, un maggiore impegno nel controllo dell'appropriatezza nell'attività prescrittiva. Tale necessità è rafforzata dalla prevedibile riduzione dell'onere che era trasferito sulla filiera produttiva attraverso i meccanismi del *pay back* e dalla sottoposizione di un'ulteriore quota del finanziamento al meccanismo premiale in base ad obiettivi attribuiti dal nuovo Comitato LEA.

Coerenti con il percorso di efficientamento del comparto sono, infine, le disposizioni che mirano ad accelerare la messa a punto di strumenti in grado di gestire al meglio l'assistenza al cittadino (Fascicolo sanitario elettronico)⁶ e quelle dirette a rafforzare i meccanismi che portano alla definizione dei Piani di rientro nei confronti di aziende con rilevanti squilibri finanziari strutturali.

17. Per il settore del pubblico impiego sono stanziati complessivamente 1,7 miliardi per il 2017 e 2,4 miliardi a decorrere dal 2018.

Viene istituito un apposito fondo (circa 1,5 miliardi nel 2017 e 1,9 miliardi a decorrere dal 2018, che, al netto degli effetti fiscali e contributivi, ammonta a circa 1 miliardo nel 2017 e 1,2 miliardi a decorrere dal 2018) volto ad incrementare le disponibilità già previste a legislazione vigente (300 milioni annui) per il rinnovo dei contratti del personale pubblico con oneri a carico del bilancio dello Stato, per il reclutamento, in aggiunta alle ordinarie facoltà assunzionali, di unità di personale a tempo indeterminato nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato e per il riordino delle carriere del personale dei Corpi di Polizia, delle Forze Armate e dei Vigili del Fuoco.

A tale importo si deve aggiungere quello previsto per il rafforzamento dell'autonomia scolastica (140 milioni nel 2017 che crescono a 400 a regime).

Le norme inserite nella legge di bilancio sono volte ad affrontare la necessità, ormai improcrastinabile, di riavviare la stagione contrattuale, per il triennio 2016-2018⁷.

⁶ Per superare le criticità per la realizzazione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) regionale si prevede l'utilizzo dell'infrastruttura e dei dati delle prestazioni già esistenti nel Sistema Tessera Sanitaria evitando duplicazioni di spese per la realizzazione a livello regionale delle medesime infrastrutture e rendendo disponibile ai FSE e ai dossier farmaceutici regionali i dati relativi alle esenzioni dell'assistito, prescrizioni e prestazioni erogate di farmaceutica e specialistica a carico del Servizio Sanitario Nazionale, certificati di malattia telematici, prestazioni di assistenza protesica, termale e integrativa. Ciò consente un potenziamento delle informazioni ai fini dell'erogazione delle prestazioni sanitarie in modo tempestivo e completo ma anche un efficientamento dell'impiego delle risorse evitando esami ripetuti e perseguendo l'appropriatezza nelle cure.

⁷ Come noto, infatti, la Corte costituzionale, con sentenza n. 178 del 24 giugno 2015, ha dichiarato l'illegittimità dell'ultima normativa sul blocco della contrattazione collettiva per i dipendenti pubblici, disposto originariamente con la legge n. 78 del 2010, più volte prorogata.

Con il contratto collettivo quadro del 5 aprile 2016, sono stati ridefiniti i comparti di contrattazione, ai sensi dell'art. 40, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001. Il 30 novembre 2016, è stata sottoscritta un'intesa con le parti sociali, in base alla quale il Governo si impegnava a garantire l'implementazione delle risorse finanziarie da destinare ai rinnovi contrattuali, in modo tale da assicurare incrementi economici non inferiori a 85 euro mensili lordi medi, cifra analoga alla dinamica contrattuale del settore privato nel medesimo periodo⁸.

Gli importi stanziati nella legge di bilancio per il 2017, sembrano coprire solo in parte l'impegno assunto.

In termini di contabilità nazionale, il costo dei contratti a regime, sulla base della cifra indicata nel citato Protocollo d'intesa e dell'ultimo dato disponibile sull'occupazione nel settore pubblico, dovrebbe attestarsi su un valore di circa 5 miliardi.

18. Per consentire la ricostruzione dei territori e la riparazione e assistenza alle popolazioni interessate dagli eventi sismici è previsto un credito d'imposta per gli interventi di ricostruzione privata (0,4 miliardi nel 2017, 0,5 miliardi nel 2018 e 0,6 miliardi nel 2019) e la concessione di contributi in forma diretta per le iniziative di ricostruzione pubblica (0,2 miliardi nel 2017, 0,3 miliardi nel 2018 e 0,4 miliardi nel 2018). Le somme previste nel triennio non danno conto dell'impegno finanziario previsto che, secondo il Governo, nel prossimo trentennio dovrebbe assorbire oltre 7,1 miliardi. Un intervento opportuno che dovrebbe consentire di rendere elemento strutturale della politica economica del Paese le misure di messa in sicurezza del patrimonio immobiliare privato e pubblico facendone un elemento permanente della programmazione di bilancio.

19. Più limitate nell'importo, ma non trascurabili, le occorrenze gestite in bilancio. Nel 2017 sono nel complesso poco più di 3 miliardi (il 10,2 per cento degli impieghi complessivi) e si riducono della metà negli anni successivi. Si tratta principalmente di spese correnti legate alle missioni internazionali, alla "Card 18enni", alle deleghe per la "Buona scuola", alla gestione dei fenomeni migratori e ad altri interventi di carattere assistenziale. In conto capitale le misure a favore del *Made in Italy*.

Sono interventi, appunto, che trovano una copertura nella stessa gestione del bilancio, con tagli operati sulla spesa di Ministeri di cui circa 590 milioni di parte corrente (somma che cresce a oltre 630 milioni nel 2018 rimanendo su quei livelli anche nell'ultimo anno) e 121 milioni di parte capitale, ma anche con le riduzioni operate su diversi fondi (fondo esigenze indifferibili, fondo occupazione, fondo per la riduzione della pressione fiscale) Nel 2019 il contributo alla copertura è di oltre 4,7 miliardi (il 17,4 per cento del totale) grazie alle riprogrammazioni di somme relative a programmi FS e al cofinanziamento delle politiche comunitarie.

⁸ Si tratta di importi superiori all'andamento dell'inflazione programmata nel periodo di riferimento e a quelli ipotizzabili applicando l'Accordo del 30 aprile 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, che prevedeva un adeguamento delle sole componenti stipendiali della retribuzione, sulla base dell'andamento stimato dell'inflazione, misurata secondo l'indice IPCA, depurato delle variazioni ascrivibili al prezzo dei prodotti energetici importati (1,1-1,3-1,5 nei tre anni di riferimento, secondo la previsione del DEF 2016).

Al riguardo va osservato che, a fronte di occorrenze di bilancio di rilievo, una qualche perplessità suscita il ricorso a tagli di fondi iscritti in bilancio scontandone un impatto di pari importo sui saldi. L'effettiva capacità di dare copertura a spese correnti di sicura realizzazione attraverso il definanziamento di fondi risulta strettamente legata ad una inclusione degli stessi nel quadro tendenziale. Lo stesso si può dire delle riprogrammazioni disposte in bilancio e ciò a prescindere dalla coerenza di tali scelte con gli obiettivi di accelerazione della spesa in conto capitale. Nella copertura della manovra il ruolo assegnato alla riduzione della spesa è limitato, soprattutto se si guarda al 2017, anno nel quale l'insieme dei tagli previsti è al di sotto del 20 per cento della copertura totale. Va, tuttavia, osservato che la legge di bilancio affronta tematiche e avanza proposte con riguardo ad interventi che, pur in assenza di effetti quantitativi di brevissimo termine, vanno nella direzione della necessaria razionalizzazione della spesa pubblica.

Ciò vale, soprattutto, per le disposizioni in materia di efficientamento della spesa per acquisti che, nel solco già tracciato negli anni precedenti, ripropongono - soprattutto per le Amministrazioni centrali dello Stato - l'obbligo di fare ricorso al sistema degli acquisti centralizzati attraverso la Consip e, parallelamente, riducono gli spazi di autonomia, ormai circoscritti ai beni e servizi che, per le loro caratteristiche intrinseche, non trovano corrispondenza nelle convenzioni Consip. Inoltre, la norma fa riferimento alla messa a punto di "nuovi strumenti di acquisto centralizzato di beni e correlati servizi, anche mediante modelli organizzativi, che prevedano l'acquisizione di beni durevoli e la concessione dell'utilizzo degli stessi da parte delle Amministrazioni o dei soggetti pubblici interessati".

La disposizione ha un carattere meramente "esplorativo" almeno per il 2017. Si tratta, tuttavia, di una via di sperimentazione di nuovi modelli organizzativi nelle procedure di acquisto che appare, in prospettiva, suscettibile di risultati interessanti.

20. Come si è visto, oltre alla copertura in deficit (l'aumento dell'indebitamento è stimato pari a poco meno di 12 miliardi) quella diretta o da effetti indotti contribuisce per circa 6,6 miliardi alla manovra complessiva, importo che cresce rispettivamente a 13 e 15,6 miliardi nel biennio successivo. E ciò ricomprendendo in tale aggregato gli effetti di retroazione sull'economia derivanti dagli interventi espansivi (circa 0,4 miliardi nel 2017, 1,1 miliardi nel 2018 e 2,2 miliardi nel 2019). Importante è poi, specie nel 2017 e nel 2019, la quota garantita dalla gestione del bilancio.

Circa un terzo delle coperture è, infine, assicurato dalla gestione delle entrate, in larga parte con misure finalizzate al contrasto dell'evasione fiscale, e su misure una tantum.

E' nel d.l. n. 193 del 2016 che risultano allocati i principali interventi finalizzati al recupero di evasione: sia quelli di portata strutturale (la trasmissione telematica all'Agenzia delle entrate di fatture e corrispettivi, il potenziamento della riscossione e i nuovi controlli sui depositi fiscali ai fini Iva dovrebbero assicurare quasi 1,6 miliardi nel 2017 e ben 8,5 nel triennio 2017-2019); sia quelli con effetti di gettito temporalmente limitati (la comunicazione trimestrale dei dati contabili riepilogativi delle liquidazioni periodiche Iva e la definizione agevolata dei carichi della "riscossione iscritti a ruolo" sono accreditati di un maggior gettito di 2,7 miliardi nel 2017, che diventano 4,8 nell'arco del triennio 2017-2019).

Coerente con l'obiettivo di significative ricadute sul fronte del recupero di evasione e di crescita della *tax compliance* è il maggior gettito atteso dalle entrate una tantum nel 2017: riapertura dei termini della *Voluntary disclosure* (1,6 miliardi), pagamento in via anticipata e in unica soluzione dei contributi dovuti dai titolari delle frequenze radio (oltre 2 miliardi) e proventi per la concessione del superenalotto (100 milioni nel biennio 2017-2018).

Sul piano generale, la Corte ha in diverse occasioni richiamato i limiti dei mezzi di "copertura" affidati al contrasto dell'evasione, che per loro natura scontano margini di incertezza e mal si rapportano a maggiori spese o a sgravi fiscali certi. Come evidenziato nel Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica, "delle 56 misure che negli ultimi sette anni sono state intestate al contrasto dell'evasione, solo per una si dispone di una puntuale consuntivazione, mentre per oltre la metà non si è in grado di avere neppure un aggiornamento delle previsioni iniziali a suo tempo definite".

Le nuove modalità di comunicazione dei dati Iva (trasmissione trimestrale telematica dei dati di tutte le fatture emesse nonché di quelle ricevute e registrate e comunicazione dei dati contabili riepilogativi delle operazioni di liquidazione dell'imposta) e il loro uso da parte dell'Agenzia delle entrate per stimolare il rispetto degli obblighi fiscali (incrocio, rilevazione di eventuali discrepanze e comunicazione al contribuente, con l'invito a regolarizzare la propria situazione ovvero a dare spiegazioni) potrebbero incidere in modo strutturale sull'azione di contrasto dell'evasione. A tale intervento è attribuito un maggior gettito di oltre 9 miliardi per il triennio 2017-19. Tuttavia, l'esclusione da tali novità del settore delle vendite al dettaglio non consente di intercettare l'evasione che avviene a valle del processo di produzione e distribuzione dei beni e dei servizi.

Il contrasto dell'evasione da riscossione assume un ruolo fondamentale ai fini delle coperture della manovra. La c.d. "rottamazione" delle cartelle esattoriali del quindicennio 2000-2015 dovrebbe assicurare 2,7 miliardi fra il 2017 e il 2019: un risultato che troverebbe il suo volano nelle favorevoli condizioni offerte ai contribuenti morosi (azzeramento delle sanzioni e degli interessi moratori). Effetti strutturali (483 milioni a partire dal 2018) sono invece fatti derivare dall'internalizzazione della funzione di riscossione nell'Agenzia entrate e dall'accoglimento delle raccomandazioni OCSE e FMI in ordine all'accesso e all'utilizzo degli stessi dati disponibili per l'attività di controllo e di accertamento. Al riguardo, occorre chiedersi quali saranno le modalità di copertura delle spese di funzionamento della "nuova" riscossione (circa 1 miliardo, per metà rappresentate dal costo dei circa 8 mila dipendenti), fin qui coperte dal sistema di aggi e rimborsi che tanto peso ha avuto nello scioglimento di Equitalia. Così come occorre verificare in quale misura la "nuova" funzione di riscossione potrà contare sugli "adequati poteri in linea con le migliori pratiche internazionali" auspicati da OCSE e FMI, considerato che gli ultimi anni hanno portato ad un progressivo ridimensionamento dei poteri assicurati ad Equitalia.

Le clausole di salvaguardia che fanno leva sulle entrate continueranno ad esercitare i propri effetti, riproponendo la questione di future sterilizzazioni. Quella che riguarda l'Iva, presenta dimensioni crescenti nel 2018 e nel 2019 (rispettivamente poco meno di 20 miliardi e oltre 23 miliardi) a seguito della sterilizzazione prefigurata per il 2017 dal d.d.l. di bilancio. Ad essa si aggiunge l'eventualità di una manovra nel caso in cui la riapertura dei termini per avvalersi della procedura di collaborazione

volontaria non consenta la realizzazione integrale del maggior gettito da essa atteso (1,6 miliardi); un'eventualità prevista dall'art. 86 del d.d.l. di bilancio.

Va sottolineato poi che le prenotazioni e le anticipazioni di gettito implicite in diverse misure del d.d.l. di bilancio (maggiorazioni su ammortamenti, rendita integrativa temporanea anticipata, proroga rideterminazione valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni, rivalutazione dei beni d'impresa, riapertura termini per assegnazione di beni ai soci) potrebbero riflettersi su entrate di pertinenza di esercizi futuri.

L'estensione di meccanismi di contrasto all'evasione, basati sul versamento dell'Iva all'Erario da parte del cliente-Pubblica amministrazione, in luogo del fornitore, consente di ridurre i rischi di evasione ma potrebbe alterare il meccanismo che governa la liquidazione dell'Iva (detrazione imposta da imposta), accelerando i flussi di gettito che affluiscono all'Erario e costringendo i contribuenti in credito a ricorrere a compensazioni e rimborsi per recuperare l'eccedenza d'imposta vantata.

21. La preoccupazione di non incidere in senso negativo sulle prospettive del Paese ha spinto il Governo a muovere in direzione di un'ulteriore revisione della strategia di *fiscal policy* e degli obiettivi di convergenza verso l'equilibrio strutturale di bilancio. Una revisione funzionale a consolidare la ripresa, ma anche ad accelerare un processo di adeguamento delle infrastrutture pubbliche e del patrimonio abitativo privato, la cui urgenza è stata resa più evidente dai recenti fenomeni sismici che hanno colpito il Paese.

E' in questo contesto, e in relazione alle consistenti eredità negative dei conti pubblici, che la manovra richiede una particolare attenzione.

Con la legge di bilancio, il Governo ha confermato sia la scelta di disattivare per il 2017 gli inasprimenti di pressione fiscale derivanti dagli incrementi di Iva già in legislazione (clausole di salvaguardia), sia la volontà di ottenere ulteriori margini di flessibilità, spingendo nella direzione del sostegno della domanda interna.

Oltre al mancato aumento dell'Iva, si prevede di intervenire sia a sostegno della crescita che con misure di carattere sociale e previdenziale in linea con quanto prefigurato nella Nota di aggiornamento del DEF. Ciò avviene essenzialmente attraverso nuove spese e in misura ridotta (almeno nel 2017) con minori entrate (oltre a quelle già scontate a legislazione vigente).

Il permanere di vincoli stringenti per la finanza pubblica consiglia di guardare alla programmazione per il prossimo triennio con particolare attenzione e cautela, accompagnando le misure proposte, volte specie a partire dal 2018 a potenziare le capacità di crescita del Paese agendo sul fronte dell'offerta, con scelte dirette a ridurre le conseguenze che ne possono derivare per i conti pubblici, specie in un contesto che vedrà un probabile ri-orientamento della intonazione della politica monetaria e, quindi, il venir meno dei suoi positivi riflessi sul servizio del debito.

Ad un attento monitoraggio dell'efficacia delle misure volte al recupero di gettito fiscale, ma anche di quella degli interventi posti a sostegno delle imprese, dovrà accompagnarsi un rinnovato impegno sul fronte della gestione della spesa. Lo richiedono, da un lato, i limitati margini finanziari per interventi a sostegno delle famiglie e delle situazioni di disagio (per i quali è auspicabile un più esteso riferimento, nella definizione delle misure, alle condizioni economiche complessive (ISEE)); e, dall'altro, la necessità di sottoporre a verifica continua la corrispondenza

alle attese di strumenti cui si affida il recupero di livelli di crescita più consistenti e adeguati a consolidare anche le condizioni finanziarie del Paese. Un impegno da scontare nel confronto sulla rispondenza della politica economica italiana ai vincoli posti dall'appartenenza alla UE.

LA FINANZA PUBBLICA ITALIANA NEL QUADRO DELLE REGOLE EUROPEE

22. A fronte delle stime di indebitamento netto contenute nel Documento Programmatico di Bilancio presentato lo scorso ottobre (2,4 per cento nel 2016 e 2,3 per cento nel 2017), il saldo strutturale sarebbe pari, rispettivamente, a -1,2 e a -1,6 per cento del Pil, per poi ridursi nel successivo biennio.

Secondo la Commissione, l'avvicinamento all'obiettivo di medio termine sarebbe più lento. Mentre sostanzialmente allineate risultano le stime del saldo nominale per l'esercizio appena concluso e per quello in corso⁹, nel 2018, sotto l'ipotesi di politiche invariate che non considera la manovra sull'Iva, il deficit aumenterebbe al 2,6 per cento. Tali differenze, insieme ad una diversa metodologia di stima del Pil potenziale che porta ad una più rapida chiusura dell'*output gap* (O.G.), determinano valori strutturali pari a -1,6 per cento nel 2016 e a -2 nel 2017, per poi salire a -2,5 nell'anno finale della previsione.

TAVOLA 6

	2015		2016		2017			2018	
	COM	COM	DPB	DPBr	COM	DPB	DPBr	COM	DPB
PIL (tasso di crescita)	0,7	0,9	0,8	0,8	0,9	1	1	1,1	1,2
PIL potenziale (tasso di crescita)	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	0,1	0,2	-0,1	0,3	0,2
Output gap (% Pil potenziale)	-2,8	-1,6	-2,5	-1,6	-0,8	-1,6	-0,7	0,0	-0,7
Indebitamento netto	-2,6	-2,3	-2,4	-2,4	-2,4	-2,3	-2,3	-2,6	-1,2
componente ciclica (% Pil potenziale)	-1,5	-0,9	-1,3	-0,9	-0,5	-0,9	-0,4	0,0	-0,4
Indebitamento aggiustato per c.c.	-1,1	-1,4	-1,1	-1,5	-1,9	-1,4	-1,9	-2,6	-0,8
Misure una tantum	-0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	-0,1	0
Saldo strutturale (% Pil potenziale)	-1	-1,6	-1,2	-1,6	-2	-1,6	-2,1	-2,5	-0,8
Avanzo primario	1,5	1,7	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,2	2,4
Avanzo primario strutturale (% Pil potenziale)	3,2	2,3	2,7	2,4	1,9	2,1	1,6	1,2	2,7

DPBr: i dati dell'*output gap* e della componente ciclica tratti dal DPB presentati dagli Stati membri sono ricalcolati dai Servizi della Commissione secondo la metodologia concordata

Mancate quadrature nella Tavola sono dovute ad arrotondamenti

Fonte: Commissione UE: *Winter Forecast 2017* e Rapporto ex Art 126(3) del 22/2/2017; MEF: DPB 2017

Tali andamenti dei saldi, insieme agli altri fattori rilevanti che influenzano la dinamica del debito pubblico, sono analizzati *nel Rapporto redatto in base all'articolo 126(3) del Trattato* presentato dalla Commissione nel mese di febbraio¹⁰.

Rilevato, infatti, che la regola del debito non appare *prima facie* rispettata nel biennio 2016-2017, sia che si prendano in considerazione i dati presentati dal Governo italiano che quelli della Commissione, viene considerato, tra gli elementi rilevanti, il

⁹ Per il 2017, la differenza rispetto alla stima contenuta nel DPB (-2,4 rispetto a -2,3) è dovuta in parte ad una più bassa crescita del Pil nominale ed in parte ad una valutazione più prudente degli effetti delle misure dirette ad aumentare la *tax compliance*.

¹⁰ COM(2017)106 *final* del 22 febbraio 2017.

percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine (OMT) e l'eventuale significatività delle deviazioni.

Al riguardo la Commissione osserva che nel 2016, dati i margini di flessibilità a vario titolo accordati, il peggioramento del saldo strutturale di 0,6 punti rispetto ai 0,36 consentiti non configurerebbero una deviazione significativa. Cruciale, tuttavia, è che l'intera flessibilità possa essere scontata, mentre una parte di essa (0,35 punti, di cui 0,1 per le riforme strutturali e 0,25 per gli investimenti) è stata accordata subordinatamente ad una ripresa dello sforzo fiscale nel 2017 tale da portare ad un miglioramento del saldo strutturale di 0,6¹¹. Condizione, questa, che al momento non appare rispettata.

Rispetto all'aggiustamento richiesto che dovrebbe ridurre il saldo dall'1,6 dello scorso esercizio all'1 per cento, secondo le ultime stime della Commissione si raggiungerebbe invece un deficit strutturale del 2 per cento, con una deviazione quindi pari a 1 punto di Pil, ben oltre quindi la soglia consentita dello 0,25. Le conclusioni non cambiano se si prende in considerazione la flessibilità di 0,32 punti accordata in relazione alle maggiori spese connesse agli eventi sismici che hanno colpito l'Italia e alle spese per i migranti.

TAVOLA 7

	2015	2016	2017
Condizioni cicliche	<i>very bad times</i>	<i>bad times</i>	<i>normal times</i>
aggiustamento fiscale richiesto considerando le condizioni cicliche ("+" indica miglioramento saldo)	0,25	0,5	0,6
Flessibilità accordata	-0,03	-0,86	-0,32
<i>di cui</i>			
clausole		0,5 per clausola riforme strutturali 0,25 clausola investimenti	
eventi inusuali	0,03 clausola rifugiati	0,05 clausola rifugiati 0,06 costi sicurezza	0,14 clausola rifugiati 0,18 costi collegati a eventi sismici
aggiustamento fiscale richiesto tenuto conto della flessibilità	0,22	-0,36	0,28
aggiustamento realizzato (W.F. 2017)	0,2	-0,6	-0,4
deviazione	-0,02	-0,24	-0,68

Fonte: Commissione UE: *Winter Forecast 2017* e Rapporto ex Art 126(3) del 22/2/2017

Alla luce del rischio di una deviazione significativa nel 2017 che, ove confermata, si ripercuoterebbe sulla valutazione relativa al 2016, la Commissione ha chiesto al nostro Paese uno sforzo fiscale di carattere strutturali pari ad almeno 0,2 punti, quale segnale di una ripresa del percorso verso l'OMT. Il Governo si è impegnato ad adottare tali misure correttive entro il mese di aprile. Di esse, insieme ai dati di consuntivo 2016, si terrà conto nelle prossime Previsioni di Primavera della Commissione, alla base della valutazione complessiva dell'esercizio appena concluso e delle prospettive per quello in corso.

¹¹ Raccomandazione del Consiglio (2016/C 299/01) del 12 luglio 2016.

Come sottolineato dal Governo nel *Rapporto sui fattori rilevanti che influenzano la dinamica del debito*¹², le stime dei saldi strutturali su cui poggiano le valutazioni della Commissione circa il rispetto del *Fiscal compact* e la decisione relativa all'apertura o meno di una procedura di infrazione, si fondano su una metodologia da tempo contestata da alcuni Stati membri, tra cui l'Italia. Se, infatti, ai fini del calcolo della crescita effettiva e potenziale e del conseguente *output gap*, si prendesse in considerazione l'intero periodo di previsione contenuto nei Programmi di Stabilità e nei Documenti Programmatici di Bilancio (per l'Italia, fino al 2019) anziché arrestarsi all'ultimo anno di previsione pubblicato dalla Commissione (l'esercizio successivo a quello in corso, cioè il 2018), si otterrebbero dei valori diversi e in questo caso migliori, come evidenziato dalla differenza tra i valori contenuti nel DPB presentato e in quelli ricalcolati dai Servizi della Commissione. A maggior ragione, ove si considerassero le altre modifiche al calcolo del Pil potenziale proposte dall'Italia ed in particolare quelle relative alla TFP e al tasso di disoccupazione strutturale.

La Commissione ha in merito precisato che, in linea con quanto deciso nel corso della riunione informale dell'Ecofin dell'aprile dello scorso anno, sono stati già introdotti dei miglioramenti nella metodologia riguardanti il NAWRU e che essi sono effettivi a partire dalle Previsioni di Autunno 2016. Inoltre, secondo quanto richiesto dal Consiglio Ecofin dell'11 ottobre 2016 nei casi in cui la metodologia vigente porti a risultati economicamente contro intuitivi per alcuni Stati membri, vengono effettuate stime alternative nell'ambito dell'*Output gap Working Group*. In base ai risultati di tali stime, il valore dell'O.G. per l'Italia risulterebbe di circa 0,5 punti più elevato rispetto a quello indicato nelle previsioni della Commissione: -2,1 per cento nel 2016 contro -1,6 e -1,3 per cento nel 2017 contro -0,8. Se è vero che tale differenza non è tale da modificare la condizione ciclica di "*bad times*" o "*normal times*" prevista dalla matrice di flessibilità (e quindi l'ampiezza dell'aggiustamento fiscale richiesto prima di considerare le varie clausole sarebbe comunque dello 0,5 e dello 0,6 per cento nei due anni), esso tuttavia inciderebbe sul valore del saldo strutturale, migliorandolo.

Parallelamente, risulterebbe più elevato l'avanzo primario strutturale, elemento questo di particolare rilevanza ai fini della sostenibilità del debito. Come si vedrà meglio nel capitolo "Il debito pubblico" di questo Rapporto, le proiezioni del debito fino al 2027 (scenario base) e gli indicatori di rischio nel medio e lungo periodo elaborati dalla Commissione¹³ ipotizzano che tale saldo rimanga "fissato" al valore atteso per l'ultimo anno di previsione disponibile, il 2018: l'1,2 per cento, in presenza di un O.G. nullo. Tale valore (che non sconta la manovra di aumento dell'Iva, pur prevista a legislazione vigente, con un'incidenza di oltre un punto di prodotto) non appare adeguato ad assicurare una discesa del rapporto debito/Pil ed evidenzia una rischiosità nel medio periodo. Nel lungo periodo, invece, data la riforma pensionistica attuata dall'Italia, le spese legate all'invecchiamento della popolazione avrebbero un impatto contenuto cosicché l'indicatore evidenzierebbe un livello di rischiosità basso. La Commissione ha al riguardo osservato come le modifiche alla legislazione previdenziale, introdotte con la legge di stabilità per il 2017, indeboliscano tuttavia, lo schema della precedente riforma.

Proprio le stime di una contenuta crescita del prodotto potenziale e la rapida chiusura dell'*output gap* che ne consegue sono alla base anche di un'altra valutazione della Commissione, e cioè la natura strutturale e non ciclica della bassa crescita del

¹² MEF, febbraio 2017.

¹³ Commissione Europea, *Debt Sustainability Monitor 2016*, gennaio 2017.

prodotto in Italia, per sostenere la quale sono necessarie riforme di vasta portata. Nel *Country Report 2017*¹⁴ si riconosce che l'Italia, in linea con le Raccomandazioni del Consiglio del luglio 2016, ha adottato delle riforme importanti, ma finora esse sono state solo in parte implementate. Non sono stati pertanto corretti in misura significativa gli squilibri macroeconomici, che restano rilevanti.

¹⁴ Commissione Europea, *Country Report Italy 2017 – Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomics imbalances*.

IL RISANAMENTO: UNO SGUARDO AGLI ULTIMI 20 ANNI

1. L'art. 81 della Costituzione, così come modificato dalla legge Costituzionale n. 1 del 2012, al 1° comma dispone che “Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”. Come è noto, la legge cosiddetta “rinforzata” di attuazione dell'art. 81 (legge n. 243 del 2012) ha sostanzialmente ricondotto i vincoli di finanza pubblica interni al rispetto dei vincoli europei, che richiedono l'avvicinamento, con la prescritta velocità, all'Obiettivo di Medio Termine (OMT): per l'Italia, il pareggio di bilancio in termini strutturali.

In tale contesto, la discussione di finanza pubblica è tutta incentrata, di tempo in tempo, a valutare se il saldo effettivo, al netto degli effetti del ciclo economico (e degli interventi *una tantum*), segnali o meno un avvicinamento, e con la prescritta velocità, verso l'OMT.

Operazione però, questa tutt'altro che semplice, sul piano teorico prima ancora che empirico.

Occorre, infatti, confrontare il livello del prodotto effettivamente realizzato in un dato anno con il livello che si sarebbe realizzato in assenza di perturbazioni cicliche (il cosiddetto “prodotto potenziale”), e considerare l'effetto che tale scarto produce sul saldo di finanza pubblica, al fine di nettare il saldo nominale da questo effetto ciclico.

Sul piano teorico ciò è problematico perché si sta postulando che esista un prodotto “potenziale”, non osservabile; che esista una qualche funzione che ne spiega l'andamento nel tempo; che questa funzione sia abbastanza stabile da poter essere proiettata sul futuro, almeno quello prossimo.

Sul piano empirico ciò è problematico perché diversi metodi di stima portano a valori del prodotto potenziale molto diversi; con il risultato paradossale che non diventa possibile neanche giudicare con certezza se in un dato momento un determinato Paese presenta un saldo strutturale negativo, positivo o nullo¹.

Allo stato delle conoscenze, non c'è probabilmente modo di evitare queste criticità. Dunque la discussione sul metodo di stima del prodotto potenziale più adeguato si protrarrà nel tempo, e nel mentre si continuerà ad utilizzare il metodo già concordato in sede europea.

In una prospettiva temporale abbastanza ampia, è però possibile aggirare le difficoltà tecniche connesse alla stima del prodotto potenziale e degli effetti che le perturbazioni cicliche determinano sul saldo di bilancio, per svolgere alcune considerazioni sulle tendenze di medio e lungo periodo della finanza pubblica italiana. L'insieme delle decisioni politiche assunte e degli strumenti di coordinamento della

¹ Cfr. Come evidenziato nel DEF 2016 e confermato nella Nota di aggiornamento successiva, il Governo è dell'opinione che la “metodologia concordata a livello europeo per la stima del prodotto potenziale e degli *output gap* non sia in grado di fornire una valutazione adeguata della crescita potenziale dell'Italia e che le stime prodotte risultano essere pro-cicliche e non in linea con le principali evidenze di carattere macroeconomico”. A tale proposito il Governo ha proposto un perfezionamento della metodologia ufficiale che porta a significativi cambiamenti nelle stime del Pil potenziale e dell'*output gap*. Analoghe considerazioni sono state fatte all'interno della lettera del Ministro dell'economia del 1 febbraio 2017, a fronte della richiesta di correzione dei conti pervenuta dalla Commissione Europea.

finanza pubblica adottati conduce verso il pareggio di bilancio? Lo sforzo di risanamento finanziario, reso necessario da un livello del debito molto elevato sia nella prospettiva storica che nel confronto con gli altri Paesi sviluppati, prosegue, si accentua o si attenua?

A questo scopo si guarderà ai saldi rilevanti in una prospettiva ventennale, al periodo cioè intercorso dal momento nel quale l'Italia decise di aderire alla moneta unica ad oggi. Un periodo così ampio consentirà di prescindere dagli *ups and downs* del ciclo economico, rivelando le linee di tendenza sottostanti.

2. Per inquadrare l'argomento il Grafico 1 mostra, in rapporto con il Pil, dal 1996 al 2016, l'indebitamento netto, il saldo primario e la spesa per interessi, mentre la scala a destra rappresenta il debito pubblico. All'inizio del periodo considerato l'indebitamento netto si collocava intorno al 7 per cento, la spesa per interessi rappresentava più dell'11 per cento; il saldo primario (positivo) era pari a poco più del 4 per cento, mentre il debito pubblico misurava il 116 per cento. Negli anni successivi, con la decisione dell'Italia di aderire alla moneta unica fin dalla fase iniziale, si assiste a un marcato aggiustamento di finanza pubblica: il saldo primario, che già aveva raggiunto un livello elevato, si innalza ulteriormente nel 1997, a seguito di una legge finanziaria particolarmente severa, e tocca in quegli anni livelli mai più raggiunti; la prospettiva della ridenominazione del debito italiano nella nuova moneta ne riduce velocemente il costo, consentendo una celerissima riduzione del peso degli interessi; il debito in rapporto al prodotto, che già aveva cominciato a declinare nel 1995, intraprende un percorso di discesa che durerà quasi 10 anni.

In un contesto apparentemente tranquillizzante, cominciano tuttavia a intravedersi segnali preoccupanti: l'indebitamento complessivo oscilla fra il 2 e il 4 per cento del prodotto; ma la sua stabilità è conseguenza del progressivo calo del costo del debito; perché l'avanzo primario avvia a partire dal 1998 un percorso di riduzione, che lo porta ad azzerarsi nel 2005. La pressione dei mercati comincia a farsi avvertire, e il bilancio pubblico italiano è costretto a re-intraprendere la via del risanamento; così la crisi finanziaria globale scoppiata nel 2007, tramutatasi in grave crisi economica nel 2008, sorprende l'Italia nel corso di un processo di aggiustamento della finanza pubblica, evidente nell'aumento del saldo primario registrato nel 2007-2008 (dal saldo prossimo a zero del 2005 al quasi 4 per cento del prodotto nel 2007), con ciò producendo una *fiscal policy* marcatamente pro-ciclica. Nel 2009 il saldo primario peggiora drasticamente, come effetto della caduta del prodotto; portando con sé anche il peggioramento dell'indebitamento, poiché il calo della spesa per interessi non riesce più a bilanciare, come era avvenuto per buona parte del decennio precedente, il peggioramento del saldo primario.

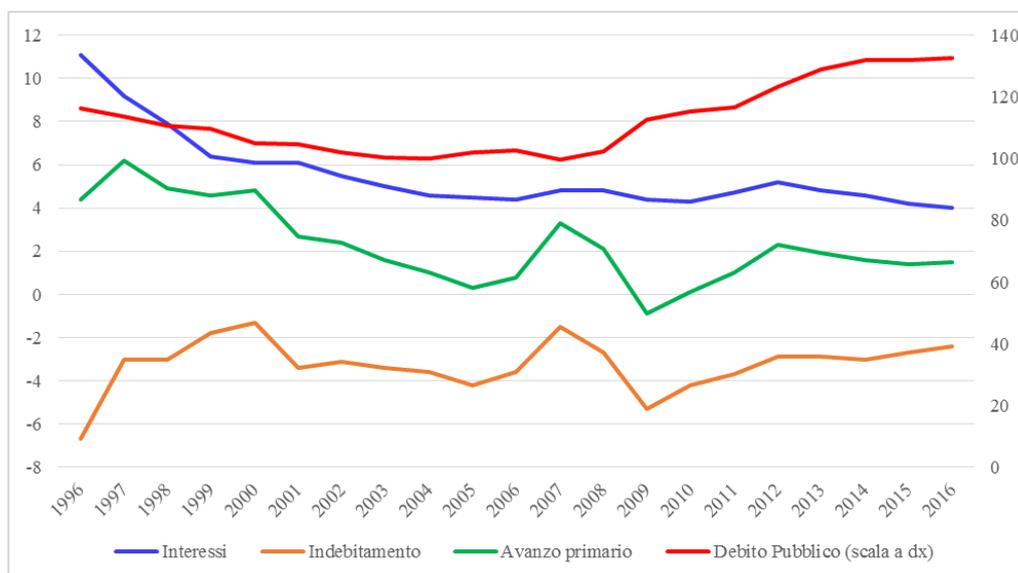
Negli anni 2010-2012, l'aumento nella remunerazione richiesta dai mercati per assorbire il debito pubblico italiano costringe ad adottare politiche volte a un miglioramento del saldo primario; ma, in un contesto di crescita debole e di bassa inflazione, ciò non riesce a impedire l'aumento del rapporto fra debito e prodotto.

Gli anni successivi sono cronaca recente: con l'intento dichiarato di rilanciare la crescita, il percorso di aggiustamento viene rinviato; il saldo primario torna a ripiegare; grazie all'ulteriore diminuzione del costo del debito, si riduce l'indebitamento, che passa dal 3 per cento del 2014 al 2,3 del 2016. Ma ciò non è sufficiente a invertire la

tendenza all'aumento nel rapporto fra debito e prodotto, che ormai va avanti da un decennio.

GRAFICO 1

I PRINCIPALI PARAMETRI DI FINANZA PUBBLICA – SALDI DAL 1996 AL 2016



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Per l'Italia, dal 2012 al 2016: ISTAT, *Pil e indebitamento della PA*, Marzo 2017

Fin qui siamo rimasti nell'ambito degli *ups and downs*; influenzati come evidente dalle oscillazioni cicliche economiche e politiche. Ma, tornando alla questione iniziale, quali sono nell'intero ventennio considerato le tendenze sottostanti questi andamenti? Il metodo più semplice per valutare queste tendenze è interpolare i dati grezzi presentati nel Grafico 1 con le rette di regressione; i risultati sono presentati nel Grafico 2.

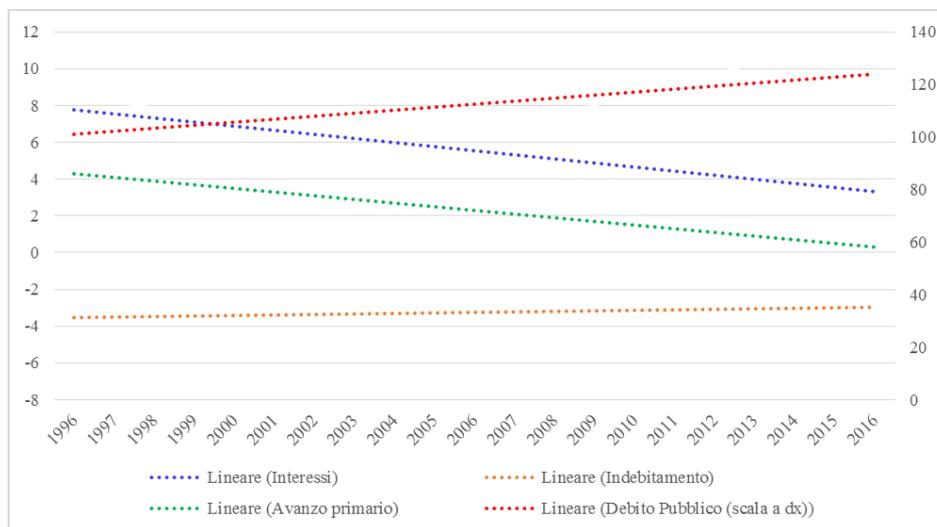
Appare evidente che nel complesso del periodo il saldo primario, quello sotto l'immediato controllo delle decisioni politiche nazionali, rimane positivo, ma peggiora progressivamente. Diminuiscono anche gli oneri per interessi, neutralizzandone gli effetti sull'indebitamento; che infatti rimane tendenzialmente pressoché costante, in prossimità del 3 per cento del prodotto (non a caso la soglia fissata nel Trattato di Maastricht).

Un livello simile del deficit, combinandosi con le altre grandezze rilevanti (prime tra tutte la variazione nominale del denominatore) genera, tuttavia, un tendenziale aumento del rapporto fra debito e prodotto.

Una tendenza che a sua volta conferma, inevitabilmente, la fragilità connessa ad una inversione nell'andamento dei tassi di interesse.

GRAFICO 2

I PRINCIPALI PARAMETRI DI FINANZA PUBBLICA: *TREND*



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat
 Per l'Italia, dal 2012 al 2016: ISTAT, *Pil e indebitamento della PA*, Marzo 2017

3. Come si è accennato, i saldi di finanza pubblica non risentono solo delle scelte discrezionali di *fiscal policy*, ma anche dell'andamento del prodotto (a sua volta scomponibile nella variazione reale e nella variazione dei prezzi). Ciò perché è più facile mantenere la finanza pubblica in equilibrio in presenza di una crescita del prodotto che non nelle fasi di stagnazione o regresso; nelle fasi di espansione infatti aumentano le entrate fiscali, determinate in proporzione al prodotto, e si riduce la pressione all'aumento della spesa sociale, ad esempio per indennità di disoccupazione; ovviamente il contrario avviene nelle fasi avverse.

Guardando alle linee di tendenza, ci si potrebbe disinteressare della questione se il prodotto nel ventennio considerato avesse conosciuto solamente oscillazioni cicliche intorno a una tendenza costante; ma non è andata così; è noto che, accanto a oscillazioni cicliche particolarmente pronunciate, nel periodo in esame si è manifestata, o forse si è accentuata, la tendenza a un rallentamento nel tasso di crescita.

Nel Grafico 3 sono rappresentate le variazioni annue del Pil reale e l'avanzo primario, nonché le rispettive linee di tendenza. Nell'intero ventennio, il prodotto reale è cresciuto ad un tasso medio annuo di mezzo punto percentuale. Pur nell'avvicinarsi delle fasi cicliche, appare ben manifesta la tendenza a una crescita via via minore.

GRAFICO 3

L'AVANZO PRIMARIO E IL TASSO DI CRESCITA DEL PIL DAL 1996 AL 2016



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Per l'Italia, dal 2012 al 2016: ISTAT, *Pil e indebitamento della PA*, Marzo 2017

Dividendo il periodo preso in esame in due sotto-periodi si registra fra il 1996 e il 2005 una variazione media annua del prodotto di un punto e mezzo percentuale; negli undici anni successivi la stessa variazione media annua diventa negativa, pari a poco meno di mezzo punto percentuale (con una qualche ripresa negli anni finali del periodo).

Il rallentamento è evidente anche espungendo dal secondo decennio il 2009, l'anno decisamente peggiore: la variazione media annua non supererebbe comunque i due decimi di punto.

L'avanzo primario manifesta una tendenza a ridursi simile. Si passa da un avanzo primario medio, nei primi dieci anni, di oltre tre punti percentuali di Pil, a un valore inferiore al punto e mezzo nel successivo sotto-periodo.

La distanza fra le due linee di tendenza, quella relativa alla variazione del prodotto e quella relativa al saldo primario, tende a ridursi. Il che comporta che oggi, a parità di variazione del Pil, l'Italia consegua un avanzo primario minore di quello registrato in passato.

Nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica del 2011² erano state descritte le condizioni che avrebbero consentito il rispetto della regola europea sul debito (riduzione di un ventesimo all'anno della differenza fra il rapporto debito/Pil effettivo e il valore obiettivo del 60 per cento): in presenza di una crescita reale dell'1 per cento all'anno (e di una variazione dei prezzi del 2 per cento) sarebbe stato necessario garantire un avanzo primario superiore al 3 per cento per molti anni a venire.

Il fatto che il tasso di crescita reale medio sia sceso sotto i valori allora ipotizzati (così pure il tasso di variazione dei prezzi) rende sicuramente più difficile raggiungere

² Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2011, pag. 42-48.

quel saldo primario. Ma, al tempo stesso, con una crescita minore il saldo primario necessario per ridurre nella misura prescritta il debito (o almeno stabilizzarlo) si accresce, non si riduce.

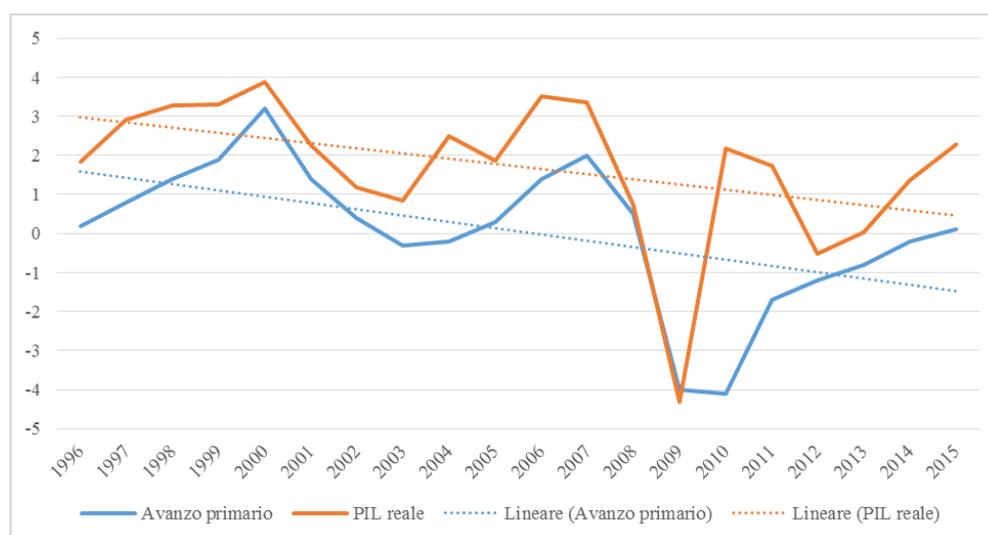
4. A titolo di confronto può essere utile riprodurre la stessa analisi per l'insieme dei Paesi appartenenti all'area dell'euro (esclusa l'Italia).

Si evidenzia (cfr. Grafico 4) una dinamica degli aggregati considerati per molti versi simile a quella italiana. Il Pil tende a rallentare, e il saldo primario tende a ridursi; a parità di crescita del prodotto, anche nell'intera area dell'euro si tende a realizzare un saldo primario minore.

La vera differenza è costituita però dalla crescita del prodotto: nel ventennio qui considerato in media annua pari all'1,7 per cento nell'area dell'euro, e ad appena lo 0,5 per cento in Italia. E' evidente come in contesti di crescita minore, il processo di risanamento finanziario si faccia più faticoso. E tuttavia il maggior livello del debito che caratterizza l'Italia, rende quel risanamento vieppiù necessario.

GRAFICO 4

AVANZO PRIMARIO E CRESCITA DEL PIL NELL'AREA EURO (ESCLUSA L'ITALIA) DAL 1996 AL 2015

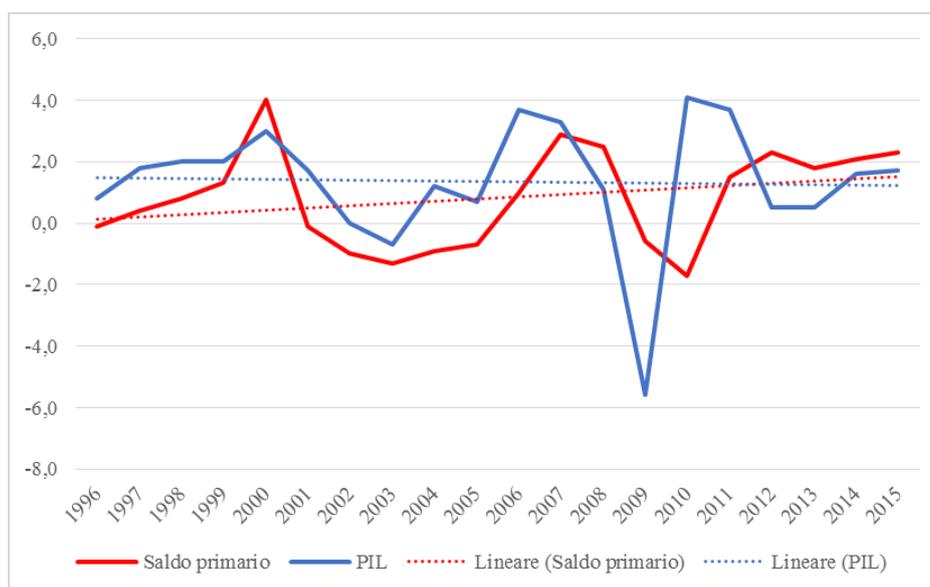


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

In questo contesto, la Germania appare un caso particolarmente virtuoso (cfr. Grafico 5). Il tasso di variazione del prodotto reale oscilla intorno a una linea di tendenza pressoché piatta, collocata in prossimità di una crescita annua dell'1,5 per cento. L'avanzo primario, che nel primo decennio considerato oscillava intorno allo zero, si è poi portato in territorio positivo, permanendo negli ultimi anni intorno al 2 per cento del prodotto.

GRAFICO 5

AVANZO PRIMARIO E CRESCITA DEL PIL IN GERMANIA DAL 1996 AL 2015



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Le linee di tendenza evidenziano come, a parità di variazione del prodotto reale, la Germania realizzi avanzi primari di bilancio crescenti, con conseguente riduzione del rapporto fra debito e prodotto, ormai avviato a raggiungere il valore-soglia europeo del 60 per cento.

Conclusioni

5. Sono stati qui considerati i saldi rilevanti di finanza pubblica italiana in una prospettiva ventennale, guardando al periodo intercorso dal momento nel quale l'Italia decise di aderire alla moneta unica ad oggi. Si è scelto un periodo così ampio per poter prescindere dagli *ups and downs* del ciclo economico e politico, guardando alle linee di tendenza sottostanti e poter così valutare se l'insieme delle decisioni politiche assunte e degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica adottati ci conduca o meno verso il pareggio di bilancio.

Nel complesso del periodo il saldo primario, quello sotto l'immediato controllo delle decisioni politiche nazionali, rimane sempre positivo, ma peggiora progressivamente. Diminuiscono anche gli oneri per interessi, neutralizzando gli effetti del peggioramento del saldo primario sull'indebitamento; che infatti rimane tendenzialmente costante, in prossimità del 3 per cento del prodotto (non a caso la soglia fissata nel Trattato di Maastricht).

Un livello simile del deficit, combinandosi con le altre grandezze rilevanti (prime tra tutte la variazione nominale del Pil) genera, tuttavia, un progressivo aumento del rapporto fra debito e prodotto.

Una tendenza che a sua volta conferma, inevitabilmente, la fragilità connessa ad una inversione nell'andamento dei tassi di interesse.

In una medesima prospettiva ventennale, l'insieme dei Paesi appartenenti all'area dell'euro (esclusa l'Italia) evidenzia una dinamica degli aggregati considerati per molti versi simile a quella italiana. La vera differenza è costituita da una dinamica del prodotto più pronunciata. Il che rende il sentiero del risanamento finanziario per l'Italia più faticoso; ma tuttavia, considerato il maggior livello del debito, oltremodo necessario.

Appendice al Capitolo 2 Procedura di uscita dall'UE prevista dai Trattati e il caso del Regno Unito

Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato ufficialmente in vigore il 1° dicembre 2009, ha apportato ampie modifiche al Trattato sull'UE e al Trattato che istituisce la Comunità europea. Tra le tante modifiche, la più rilevante è stata la disciplina delle modalità attraverso le quali uno Stato membro può recedere dall'Unione europea¹.

Secondo l'articolo 50 del trattato sull'Unione, lo Stato membro che decide di recedere, conformemente alle proprie norme costituzionali, deve notificare tale intenzione al Consiglio europeo², che formulerà i suoi orientamenti per la conclusione di un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione.

Tale accordo viene negoziato in conformità all'art. 218 del TFUE³, che disciplina tutti gli accordi tra Unione e Paesi terzi o Organizzazioni internazionali, ed è concluso dal Consiglio che delibera a maggioranza qualificata⁴ previa approvazione del Parlamento europeo.

I trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica del recesso. Il Consiglio europeo può peraltro decidere di prolungare tale termine, deliberando all'unanimità e d'intesa con lo Stato interessato⁵.

Lo Stato membro che intende recedere non partecipa né alle deliberazioni né alle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio che lo riguardano⁶.

Qualsiasi Stato uscito dall'Unione può chiedere di aderirvi nuovamente, presentando una nuova procedura di adesione⁷.

Il 23 giugno 2016, una consultazione referendaria sulla permanenza o meno del Regno Unito nell'Unione europea, si è conclusa con una maggioranza del 51,9 per cento dei votanti favorevole all'uscita dall'UE (*Brexit*).

Immediatamente dopo l'esito del referendum, i Presidenti di Commissione, Parlamento europeo e Consiglio europeo, hanno rilasciato una dichiarazione congiunta, nella quale, accogliendo con dispiacere ma anche con il massimo rispetto la volontà espressa dal popolo britannico, invitano il Governo del Regno Unito *“a dare effetto alla decisione del popolo britannico appena possibile. Ogni ritardo non farebbe che prolungare inutilmente uno stato di incertezza”*. Si dicono altresì pronti *“ad avviare in tempi rapidi i negoziati con il Regno Unito per definire i termini e le condizioni della sua uscita dall'Unione europea. Ma fino alla conclusione di tali negoziati il Regno Unito rimarrà membro dell'Unione europea, con tutti i diritti e gli obblighi che ne derivano. Conformemente ai trattati che il Regno Unito ha ratificato, il diritto dell'UE continuerà ad applicarsi integralmente al e nel Regno Unito fino a quando il Paese cesserà di essere membro dell'UE”*.

¹ Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la possibilità per gli Stati di ritirarsi volontariamente non era contemplata dai trattati e l'eventuale recesso di uno Stato membro poteva rientrare esclusivamente nella disciplina prevista dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969.

² Si rileva che non è previsto nessun termine temporale per la notifica al Consiglio europeo della decisione di recesso, che rimane appannaggio dello Stato membro interessato.

³ L'art. 218 del TFUE affida, altresì al Consiglio, il compito di autorizzare l'avvio dei negoziati, di definire le direttive di negoziato, di autorizzare la firma e di concludere gli accordi, designando, in funzione della materia dell'accordo, il negoziatore o il capo della squadra di negoziato dell'Unione. Il Consiglio può impartire direttive al negoziatore e designare un comitato speciale che deve essere consultato nella conduzione dei negoziati.

⁴ L'art. 238, paragrafo 3, lett. b) del TFUE prevede che: *“In deroga alla lettera a), quando il Consiglio non delibera su proposta della Commissione o dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, per maggioranza qualificata si intende almeno il 72 per cento dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri partecipanti, che totalizzano almeno il 65 per cento della popolazione di tali Stati”*.

⁵ L'art. 50 non fornisce indicazioni sulla durata né sul numero delle eventuali proroghe.

⁶ La norma non fa riferimento al Parlamento europeo, che è chiamato ad approvare l'accordo di recesso, per cui l'esclusione non si applica ai parlamentari eletti nello Stato membro che intende recedere, ma solo ai suoi rappresentanti in sede di Consiglio e di Consiglio europeo.

⁷ L'art. 50 non fa alcun riferimento esplicito alla possibilità di ritirarsi dal meccanismo di recesso o di revocare la notifica al Consiglio europeo, né pertanto esclude a priori tali eventualità. Secondo quanto affermato nel rapporto *“The process of Withdrawing from the EU”* licenziato dalla *European Union Committee* della *House of Lords* *“There is nothing in Article 50 formally to prevent a Member State from reversing its decision to withdraw in the course of the withdrawal negotiations. The political consequences of such a change of mind would, though, be substantial”*.

I Capi di Stato e di Governo dei 27 Stati membri e i Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione europea, a esito di una riunione informale tenutasi il 15 dicembre 2016, hanno ribadito che qualsiasi accordo dovrà basarsi su una combinazione equilibrata di diritti e obblighi, che l'accesso al mercato presuppone l'accettazione di tutte e quattro le libertà e, inoltre, hanno definito le modalità procedurali per i negoziati.

In particolare la procedura per i negoziati prevede che:

- a seguito dell'adozione degli orientamenti, il Consiglio europeo inviterà il Consiglio "Affari generali" a procedere in tempi rapidi all'adozione della decisione che autorizza l'apertura dei negoziati, previa raccomandazione della Commissione europea, e a gestire le fasi successive del processo;
- il Consiglio sarà invitato a nominare la Commissione europea come negoziatore dell'Unione. I rappresentanti del Presidente del Consiglio europeo saranno presenti e parteciperanno, con un ruolo di sostegno, a tutte le sessioni negoziali, insieme ai rappresentanti della Commissione europea. Il negoziatore dell'Unione riferirà sistematicamente al Consiglio e ai suoi organi preparatori.
- i membri del Consiglio europeo, del Consiglio e dei suoi organi preparatori che rappresentano il Regno Unito non parteciperanno né alle discussioni né alle decisioni relative a tale Stato.

Come già accennato, il processo di ritiro viene attivato dalla notifica formale da parte dello Stato membro che intende recedere, in base alle proprie norme costituzionali.

L'attivazione dell'art. 50 del Trattato sull'UE da parte del Governo del Regno Unito è stata oggetto di controversie nazionali⁸. Infatti, un gruppo di attivisti a favore dell'UE e un certo numero di esperti costituzionali hanno fatto ricorso all'Alta Corte inglese (*High Court of Justice*) contro la decisione del Primo Ministro di invocare l'art. 50 del TUE senza previa consultazione del Parlamento inglese⁹, sostenendo che il Governo britannico non ha la prerogativa di rilasciare una dichiarazione ai sensi dell'art. 50, in quanto costituirebbe violazione sia del diritto interno che degli obblighi, secondo il TUE, e che pertanto è necessario un atto di autorizzazione del Parlamento britannico.

Il 3 novembre 2016, i giudici dell'Alta Corte inglese, accogliendo le istanze dei ricorrenti, hanno sentenziato che il Parlamento deve pronunciarsi prima che il Governo possa avviare la procedura di recesso, poiché il principio fondamentale della Costituzione del Regno Unito è che il Parlamento è sovrano.

Il Governo inglese ha impugnato questa sentenza davanti alla Corte suprema inglese (*The Supreme Court of the United Kingdom*), la quale ha confermato, il 24 gennaio 2017, la sentenza di primo grado, per cui la notifica dell'art. 50 del Trattato sull'UE dovrà essere previamente autorizzata da un voto del Parlamento, perché altrimenti sarebbe una violazione della Costituzione¹⁰. La Corte suprema ha inoltre escluso qualunque potere di veto da parte delle Assemblee di Scozia, Galles e Irlanda del Nord sulla decisione del Regno Unito di ritirarsi dall'UE (*"The devolved legislatures do not have a veto on the UK's decision to withdraw from the EU"*)¹¹.

Secondo uno studio commissionato dalla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo¹², sembra incontestabile che i futuri rapporti con l'Unione debbano essere stabiliti in uno strumento separato dall'accordo di ritiro, aventi diversa natura costituzionale; l'accordo di ritiro è concluso soltanto dall'Unione europea con lo Stato che intende recedere, mentre, lo strumento che

⁸ Il 4 luglio 2016, la *House of Lords* ha pubblicato un documento dal titolo "*Leaving the EU: Parliament's Role in the process*", nel quale si delineano diverse modalità di attivazione dell'art. 50, di cui due non prevedono alcun ruolo formale per il Parlamento (decisione del Primo Ministro attraverso l'utilizzo della c.d. "*royal prerogative*", o decisione del Primo Ministro in consultazione con il suo Gabinetto o dopo un pronunciamento formale dello stesso), mentre altri due lo vedono coinvolto (decisione del Primo Ministro a seguito di una risoluzione o mozione approvata in uno o in entrambi i rami del Parlamento, o decisione del Primo Ministro integrata in un nuovo atto del Parlamento).

⁹ Il 2 ottobre 2016, il Primo Ministro Theresa May, ha annunciato al Congresso del partito conservatore, che la Gran Bretagna inizierà il processo di uscita dall'UE entro la fine di marzo 2017 e che la gestione dell'uscita dall'UE è esclusiva competenza del Governo. Il 13 marzo 2017 il Parlamento britannico ha approvato la legge di autorizzazione ad attivare il processo di ritiro, da parte del Primo Ministro.

¹⁰ La Corte suprema del Regno Unito ha motivato la sentenza riconoscendo che, tra le prerogative del Governo c'è anche quella di stabilire l'uscita da un Trattato internazionale, se lo ritiene opportuno, ma non potrà essere applicata alla fattispecie presentata dal ricorso, in quanto "Non è possibile esercitare tale potere se questo porta a un cambiamento nelle leggi del Regno Unito" per cui "i cittadini perderanno alcuni diritti di cui altrimenti godrebbero."

¹¹ E' stato approvato, da parte del Parlamento britannico, la legge di autorizzazione ad attivare il processo di ritiro, da parte del Primo Ministro.

¹² Vedasi "*Brexit and the European Union: General Institutional and Legal Considerations*", studio per la Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo (gennaio 2017).

inquadra il rapporto futuro, avendo un impatto sui diritti esistenti e gli obblighi di tutti gli Stati membri, deve essere concluso, oltre che dall'UE e dallo Stato recedente, anche da tutti gli Stati membri.

La disposizione del Trattato stabilisce che l'accordo di ritiro si debba concludere "tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione", ciò implica che il contenuto di tale rapporto futuro dovrebbe essere conosciuto non solo al momento della stipula dell'accordo di ritiro ma, idealmente, dall'inizio delle trattative. Inoltre, secondo il suddetto studio, l'accordo di ritiro dovrà risolvere alcune questioni essenziali, tra cui:

- il disimpegno del Regno Unito dal bilancio dell'UE;
- i diritti acquisiti dei cittadini britannici residenti in altri Stati membri e i diritti acquisiti dei cittadini dell'UE che vivono nel Regno Unito¹³;
- la questione dei funzionari britannici che lavorano nelle istituzioni dell'UE;
- l'uscita dei membri britannici dal Parlamento europeo, dalla Corte di giustizia europea, dal Comitato delle regioni, dal Comitato economico e sociale, ecc.;
- il trasferimento delle Agenzie dell'UE fuori dal Regno Unito, in particolare, dell'Autorità bancaria europea e dell'Agenzia europea per i farmaci;
- Lo svincolo del Regno Unito dai trattati internazionali firmati dall'UE.

Lo studio commissionato dalla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo ha altresì messo in evidenza che, una volta che il Regno Unito avrà attivato la procedura di cui all'art. 50, se non si dovesse raggiungere un accordo entro il termine prestabilito e se non si dovesse riuscire a raggiungere una estensione unanime del periodo di negoziazione, rientrerebbe automaticamente nel regime dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC); in quanto tale, il Regno Unito avrebbe l'accesso all'UE come gli altri Stati membri dell'OMC, con l'eccezione dei Paesi con accordi di libero scambio preferenziali o di cui è stato concesso l'accesso preferenziale al mercato. In linea di principio, il Regno Unito dovrebbe beneficiare di tutti i diritti e gli obblighi generici presenti negli accordi multilaterali dell'OMC, per esempio quelli sulle barriere tecniche al commercio (TBT) o sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale relativi al commercio (TRIPS).

Lo studio ha altresì evidenziato che la maggior parte delle politiche dell'UE sarà influenzata dalla uscita del Regno Unito, in particolare, le più colpite sarebbero quelle previste nel quadro finanziario pluriennale (QFP), come la politica della pesca (non solo per motivi di bilancio, ma anche perché il Regno Unito ha la sovranità sulle acque ricche di zone di pesca, perché la maggior parte del prodotto pescato è venduto nell'Unione ed infine perché la proprietà di una importante quota della flotta peschereccia è nelle mani di altre società degli Stati membri), la politica strutturale e di investimento (molti programmi nazionali e di coesione sono stati adottati e molti altri progetti sono in corso, per cui sarà necessario predisporre un complesso regime transitorio per tutti i programmi transfrontalieri condivisi dal Regno Unito e dall'Irlanda) e altre politiche, come ad esempio l'industria, la ricerca, l'energia, la cultura e l'istruzione (Erasmus+, Europa creativa e Europa per i cittadini; sono programmi in cui la partecipazione del Regno Unito è molto attiva).

Secondo il suddetto studio, le conseguenze politiche e strategiche dell'uscita del Regno Unito dall'UE potranno essere pienamente valutate soltanto più avanti, quando sarà disponibile un quadro più completo; tuttavia, fin d'ora, è possibile evidenziare che se da un lato, l'uscita del Regno Unito diminuirà l'influenza dell'Unione sulla scena mondiale e rappresenterà un grande *shock* per il progetto di integrazione europea, in quanto i motivi della sua uscita non sarebbero riconducibili a circostanze particolari del Regno Unito ma sarebbero condivisi da altri Stati membri (es. problemi di sovranità, controllo della politica dell'immigrazione, ecc.), dall'altro lato dovrebbe essere l'occasione per stimolare le riforme e per costringere l'Unione a progredire nel suo processo di integrazione; la sfida per i leader europei sarà quella di trovare un modo per affrontare le preoccupazioni dei tanti cittadini che non sentono i benefici economici del libero scambio e della globalizzazione.

Infine il Regno Unito, uscendo dall'UE, perderebbe definitivamente la possibilità di adottare l'euro, a meno che non decida di aderire nuovamente all'UE secondo quanto stabilito dall'art. 49 del TUE.

¹³ Il suddetto studio afferma che "Come conseguenza del principio del dualismo che è predominante nel sistema giuridico del Regno Unito, una serie di norme dell'UE sono state recepite nella legislazione nazionale ed è improbabile che possa cambiare in modo sostanziale. Il Regno Unito avrà probabilmente l'obiettivo di mantenere le leggi di origine europea al fine di continuare a beneficiare di un accesso al mercato interno".

PARTE SECONDA

LE ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE

IL DEBITO PUBBLICO

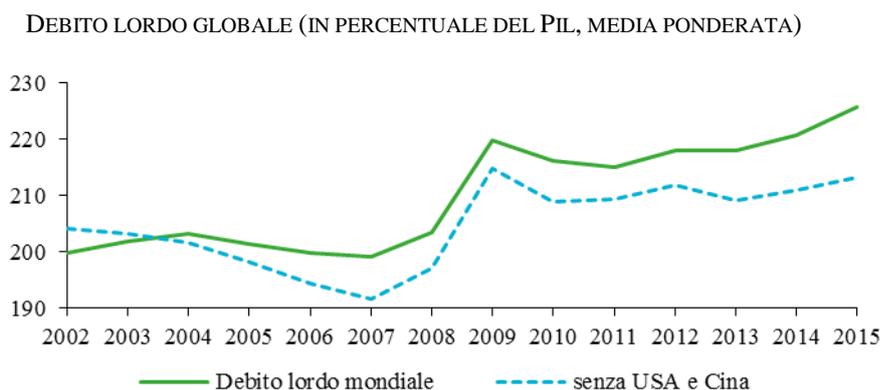
Introduzione

1. Il contesto. L'elevato debito pubblico e privato è una delle eredità più evidenti della crisi economica e finanziaria e, come conseguenza, il *deleveraging* risulta in primo piano tra gli argomenti del dibattito e le priorità delle politiche economiche.

Sebbene non ci sia un consenso su quale sia la soglia oltre la quale un debito diventa insostenibile, il livello del 225 per cento del Pil mondiale raggiunto nel 2015 è eccezionalmente alto in prospettiva storica e rappresenta sicuramente un fattore di vulnerabilità e instabilità (Grafico 1).

La condizione, presente in molti Paesi, di alto debito pubblico accompagnato da alto debito privato e, ancora di più, il contesto di bassa crescita nominale rendono il percorso di aggiustamento particolarmente difficile, in un circolo vizioso dove la bassa crescita ostacola la riduzione del debito e l'alto debito ostacola la crescita.

GRAFICO 1



In letteratura ci sono evidenze condivise che un alto debito privato abbia effetti negativi sulla crescita economica e sulla stabilità finanziaria, a differenza di quanto rilevato per il debito pubblico, su cui la letteratura è più divisa¹. L'analisi che il Fondo Monetario Internazionale dedica ai debiti nel *Fiscal Monitor* di ottobre 2016² è, non a caso, focalizzata sull'eccesso di debito privato e sulla possibilità che le politiche fiscali favoriscano il processo di rientro.

L'accumulo di debito durante gli anni della crisi, tuttavia, è stato determinato in misura maggiore dal debito pubblico, soprattutto per le economie avanzate e, per l'Italia, in particolare, l'eccesso di debito è prettamente pubblico (Grafico 2).

Nel caso italiano, la politica fiscale è ovviamente decisiva. Il percorso di rientro non sarà facile, dovendo fare i conti non solo con la necessità di liberare risorse dal

¹ Esempio è il caso del Giappone, che mostra la possibilità di mantenere un livello di debito pubblico molto alto per un periodo prolungato senza mettere a repentaglio l'economia.

² IMF October 2016 *Fiscal Monitor* "Debt: Use It Wisely".

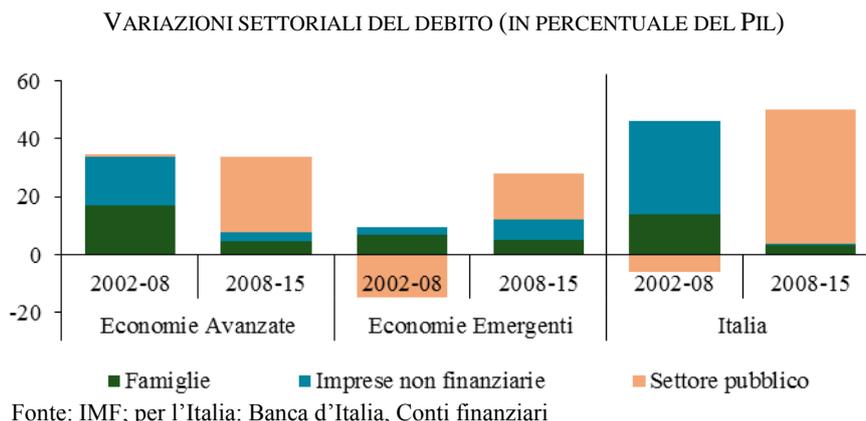
bilancio pubblico, ma anche con un contesto generale influenzato da fattori sfavorevoli. In primo luogo, perché nello scenario prospettico potrebbero venire a mancare alcune condizioni che negli ultimi due anni avevano contribuito a contenerne la dinamica ovvero, in particolare, l'accelerazione della crescita e la riduzione dei tassi di interesse.

Nei prossimi anni la crescita del Pil in Italia si consoliderà, ma nelle previsioni attuali permangono incertezze. I tassi di interesse sono previsti in aumento, dopo essere stati eccezionalmente bassi a lungo, e gli acquisti del QE rallenteranno da marzo, proprio in un anno particolarmente impegnativo sul fronte del rinnovo dei titoli di Stato.

Sono presenti, inoltre, anche fattori di rischio. Le condizioni dei bilanci bancari, l'alto livello delle sofferenze, potrebbero essere fonte di maggiore incertezza e costi per il debito pubblico, sia in termini di possibili esborsi per le ricapitalizzazioni e le garanzie (20 miliardi sono stati stanziati a dicembre 2016), sia in termini di maggiore costo medio attraverso le pressioni sullo *spread*.

In gennaio l'agenzia di rating DBRS ha declassato il merito di credito sovrano da "A low" a "Bbb-high", togliendo così l'ultima A, dopo gli *outlook* negativi di *Moody's* e *Fitch* di fine 2016, e lo *spread* è tornato a 200 punti base.

GRAFICO 2



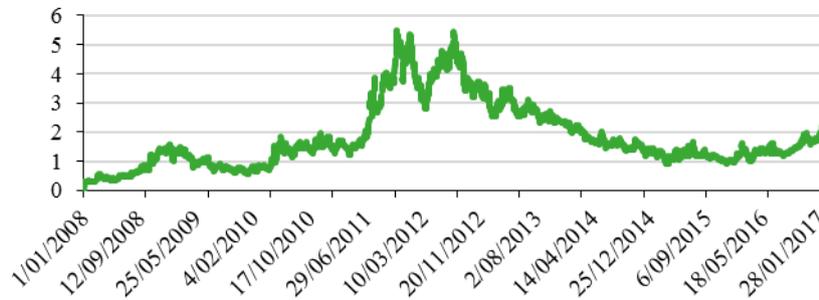
I fattori favorevoli, per contro, sono rappresentati essenzialmente dalle stabili condizioni dei mercati finanziari.

In questo contesto, è difficile che la sola politica fiscale restrittiva possa riportare velocemente il debito in condizioni di sicurezza senza innescare effetti deflattivi controproducenti per l'efficacia stessa della disciplina fiscale. Negli otto anni di crisi si sono cumulati 30 punti percentuali di debito/Pil. Si può calcolare che, per avere una riduzione analoga nei prossimi otto anni, l'avanzo primario effettivo dovrebbe portarsi al 3,7 per cento del Pil in uno scenario dove costo medio e crescita sono quelli del Governo.

Rispetto agli andamenti previsti questi livelli implicherebbero un impulso restrittivo importante: nelle proiezioni della Commissione europea a politiche invariate l'avanzo primario è mediamente 1,3 per cento del Pil tra il 2017 e il 2024; in quelle del Governo, anche con l'aumento di 20 miliardi delle imposte indirette programmato dal 2018, è al 2,4 per cento del Pil nella media.

GRAFICO 3

SPREAD RISPETTO AL BUND DECENNALE (IN PERCENTUALE)



Fonte: Eurostat, dati giornalieri aggiornati al 28.02.2017

2. Come qualificare il debito: struttura, attivi. In questo contesto sono dunque pregnanti le implicazioni che un elevato rapporto debito/Pil comporta sulla sostenibilità e sulla stabilità fiscale. Nel valutarle sono molti gli aspetti da tenere in considerazione, fattori che implicano rischi potenziali e fattori mitiganti, che permettono di qualificare il debito al di là del suo livello.

In generale, l'analisi di sostenibilità viene completata dall'esame 1) della struttura finanziaria del debito in termini di maturità, settori detentori e valuta di denominazione; 2) delle passività contingenti, correlate principalmente al settore bancario; 3) degli attivi in portafoglio al settore pubblico³. Infine, ha assunto via via rilevanza anche guardare alle posizioni patrimoniali, così come valutare gli attivi che sono detenuti a fronte di un dato *stock* di passività.

L'approccio di *Balance Sheet* va in questa direzione poiché, rispetto all'indicatore tradizionale del debito cosiddetto di Maastricht, considera un insieme più ampio di passività insieme alle attività. Confrontare le variazioni del debito che sono intercorse in un dato momento con le contestuali variazioni degli asset o del debito netto può rendere più robusta la valutazione di sostenibilità. Il debito netto è uno dei "fattori rilevanti" considerati in ambito EDP e, con segno opposto, è la base della ricchezza netta intertemporale, un indicatore che nelle analisi della Commissione Europea è affiancato a S2 nella valutazione della sostenibilità fiscale di lungo periodo.

3. Il patrimonio può avere un ruolo nella riduzione di debito? Del resto, il patrimonio può essere una fonte di consolidamento fiscale. Da un lato la valorizzazione dei beni e il loro utilizzo efficiente può aumentarne la redditività e generare guadagni/risparmi strutturali per il bilancio pubblico. Dall'altro, vendere attività pubbliche permette in teoria di abbattere il debito più rapidamente, e in modo meno gravoso, rispetto alla sola austerità fiscale. Proposte di dismissione di ingenti quote dell'attivo patrimoniale, o al mercato direttamente o a società veicolo, sono state presentate a più riprese, ma non hanno tuttavia trovato una realizzazione concreta, mostrando come sia nella pratica una strada accidentata, per diversi ordini di motivi. Vendere il patrimonio è difficile perché la proprietà è diffusa tra migliaia di enti (a

³ European Commission, *Debt Sustainability Monitor* 2016 (gennaio 2017).

Regioni e enti locali fa capo circa l'80 per cento delle attività pubbliche a fronte del 6 per cento del debito) e perché, semplificando, è stato già venduto molto in passato, soprattutto delle partecipazioni quotate, le più facilmente cedibili. Inoltre, ci sono ancora carenze informative che limitano le potenzialità di questi programmi.

E' da notare che un conto patrimoniale dettagliato viene redatto con riferimento allo Stato (ma con criteri statistici e di valutazione che ne riducono la portata informativa), mentre non esiste per la Pubblica amministrazione. Il progetto di costruire il rendiconto patrimoniale della PA a prezzi di mercato è stato avviato dal Ministero dell'economia nel 2010, ma i primi risultati preliminari resi noti a settembre 2011 non sono stati aggiornati successivamente e il censimento sugli attivi che ne costituisce la base informativa non è ancora completo.

Le attività interessate dal censimento sono gli immobili, le partecipazioni e le concessioni; per immobili e partecipazioni i dati più recenti fanno riferimento a circa il 65 per cento degli enti pubblici, ma sono relativi alle quantità e non al valore di mercato delle proprietà, e i dati sulle concessioni non sono ancora pubblici.

Va considerato, tuttavia, che le regole dell'armonizzazione contabile obbligano gli enti territoriali alla tenuta della contabilità economico patrimoniale. Dopo un periodo di sperimentazione le relative disposizioni sono a regime con riferimento al consuntivo 2016 (art. 11, comma 14, d.lgs. n. 118 del 2000).

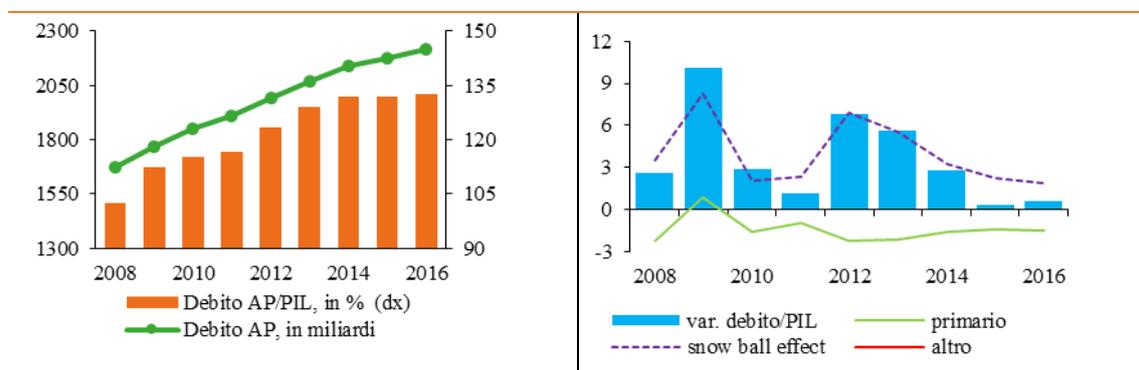
Nella prima parte di questo lavoro viene presentato l'aggiornamento dei dati sul debito, con riferimento alla dinamica, ai dati di struttura e agli indicatori di sostenibilità della Commissione europea. La seconda parte è dedicata alle attività: una rapida documentazione dei dati Eurostat degli attivi della Pubblica amministrazione italiana a confronto con gli altri Paesi; un *focus* sull'attività di accumulazione pubblica, investimenti e capitale, per evidenziare il contributo dello Stato al Pil potenziale ed eventuali specificità dell'Italia rispetto ai principali Paesi dell'eurozona; infine, un *excursus* dei dati sul patrimonio pubblico italiano, che si propone di fornire un primo sguardo generale alle informazioni disponibili.

IL 2016: EVOLUZIONE DEL DEBITO E INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ

4. Nel 2016 sono stati raggiunti alcuni obiettivi importanti, che mostrano come la gestione del debito abbia capitalizzato il perdurare di condizioni particolarmente favorevoli sui mercati dei titoli di Stato. La sua composizione è stata resa relativamente più solida e ciò potrà limitare gli effetti negativi di un eventuale aumento dei tassi e, in generale, del peggioramento delle condizioni di finanziamento. Collocamenti, rendimenti all'emissione, composizione del debito, esprimono condizioni eccezionalmente buone se confrontate con il livello che esso ha raggiunto.

GRAFICO 4

DEBITO DELLE AP, VARIAZIONI DEL RAPPORTO DEBITO/PIL E SUE DETERMINANTI (%)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia e ISTAT

I dati recenti sul debito

5. A dicembre 2016 il debito delle Amministrazioni pubbliche reso noto dalla Banca d'Italia si è attestato poco sotto i 2.218 miliardi di euro, confermando la sostanziale stabilizzazione dell'indicatore debito/Pil al 132,6 per cento (Grafico 4). L'aumento nei livelli assoluti è stato di 45 miliardi, superiore ai 35,5 miliardi cumulati l'anno precedente.

Rispetto al 2015, dunque, la dinamica di tale aggregato è stata meno favorevole, nonostante i buoni risultati di contabilità nazionale. La crescita del Pil, sulla base dei primi dati diffusi dall'ISTAT, ha accelerato nel 2016: dallo 0,6 per cento del 2015 allo 0,9 in termini reali, dall'1,4 all'1,6 per cento in termini nominali (a fronte, rispettivamente, di 0,9 e 1,8 iscritti nel Documento Programmatico di Bilancio (DPB) pubblicato a ottobre 2016). Il saldo di bilancio è sceso dal 2,7 al 2,4 per cento del Pil, quello primario dall'1,4 si è portato all'1,5 per cento del Pil.

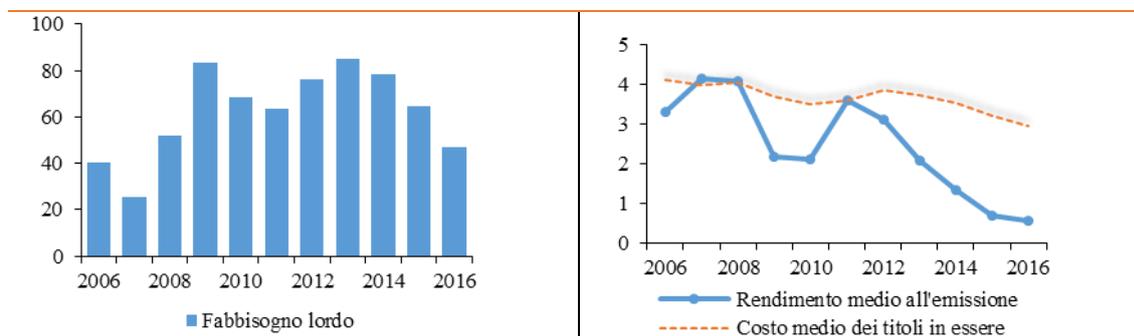
I dati della composizione e della struttura del debito nel 2016 evidenziano, tuttavia, anche risultati positivi.

In primo luogo, l'aumento di debito è risultato sì in accelerazione, ma a fronte di un contributo delle poste sotto la linea meno favorevole rispetto a quanto accaduto nel 2015. Per contro, il fabbisogno lordo si è ridotto nettamente, attestandosi al livello più basso dal 2008 (Grafico 5).

Il maggiore debito riflette, infatti, anche un accumulo di disponibilità liquide che sono aumentate di 7,4 miliardi, mentre nel 2015 si erano ridotte di 11 miliardi apportando un analogo contributo positivo alla variazione del debito. Inoltre, il fabbisogno lordo ha ricevuto un contributo molto limitato dalle entrate per dismissioni, 880 milioni di euro a fronte di 6,6 miliardi nel 2015 (4,2 miliardi in media annua negli ultimi cinque anni).

GRAFICO 5

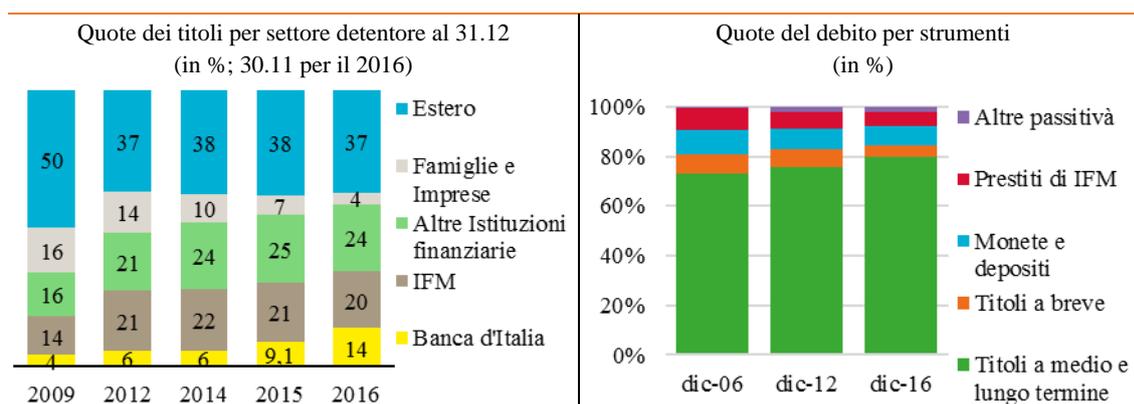
FABBISOGNO DELLE AP E RENDIMENTI TITOLI DI STATO (%)



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia e MEF

GRAFICO 6

COMPOSIZIONE DEL DEBITO PUBBLICO



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia

L'andamento delle determinanti dell'equazione dinamica della variazione del rapporto debito/Pil sintetizza questo quadro. Nel 2016 l'aumento del debito/Pil è superiore a quello del 2015 per un peggioramento netto del contributo della componente residuale, o aggiustamento *stock-flussi* (dove rientrano le partite finanziarie e le dismissioni), da -0,5 punti percentuali a +0,3 punti percentuali; minore spesa per interessi e maggiore crescita hanno mitigato l'effetto *snow-ball* che, tuttavia, è ancora superiore all'avanzo primario (Grafico 6).

I dati di bilancio sono dunque buoni; la maggiore liquidità cumulata costituisce un *buffer* per la gestione delle scadenze, e il rallentamento nelle dismissioni che ha pesato nello scorso anno (il DEF 2016 indicava entrate nell'ordine dello 0,5 per cento del Pil, 8 miliardi circa) implica maggiori incassi futuri, quando i programmi avviati verranno portati a termine.

Inoltre, la composizione del debito rivela una struttura solida, che è ulteriormente migliorata nel 2016 in termini di protezione dal rischio di rifinanziamento. I collocamenti sono stati favorevoli, permettendo un aumento della quota di debito a lungo termine che ha beneficiato anche di emissioni effettuate sul lunghissimo periodo

(quasi 30 miliardi sopra i 20 anni), con molta richiesta e a tassi eccezionalmente bassi. La vita media residua del debito complessivo, nei dati della Banca d'Italia, è arrivata a 7,3 anni dai 6,9 degli ultimi tre anni.

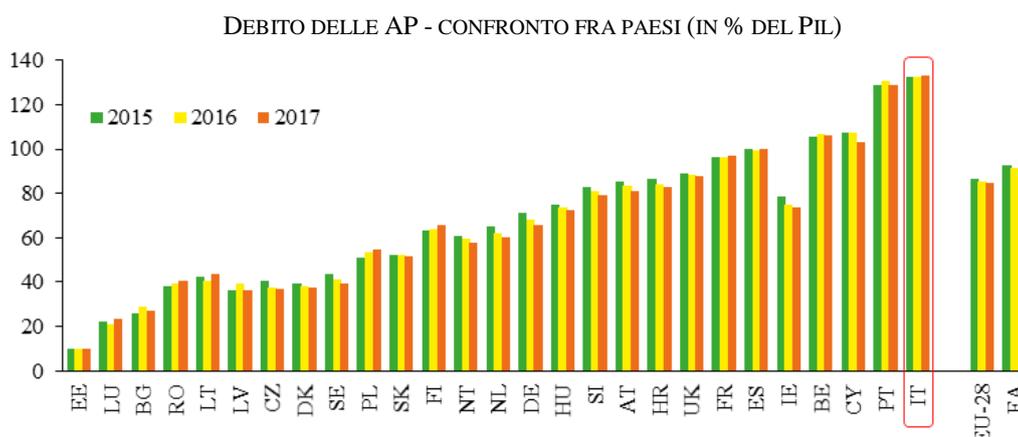
Se consideriamo lo *stock* di titoli di Stato a fine 2016, sulla base dei dati resi noti dal MEF, la quota a tasso variabile non è mai stata così bassa, sotto al 14 per cento del totale, i BOT sono scesi al 5,7 per cento, un livello minimo storico (erano al 6,3 per cento a fine 2015 e al 9,2 per cento a fine 2012) e i BTP hanno superato l'82 per cento. Nonostante lo spostamento dei collocamenti verso titoli a più lungo termine, e nonostante la risalita dei tassi dall'autunno, il rendimento all'emissione medio annuo ha toccato un altro minimo storico, 0,55 per cento, e il costo medio dei titoli in essere è sceso sotto al 3 per cento.

La composizione per settore detentore evidenzia un aumento dei titoli detenuti dalla Banca d'Italia dal 9 al 14 per cento del totale, conseguenza degli acquisti relativi al *Quantitative Easing*; tale aumento si è riflesso in una ulteriore riduzione di quelli in mano a famiglie e imprese, scesi al 4 per cento. Relativamente stabile al 37 per cento la quota in portafogli esteri; si tratta di una quota relativamente bassa, anche nel confronto con altri Paesi, cui è associato di conseguenza un livello di vulnerabilità basso⁴.

Il confronto con gli altri Paesi europei

6. I risultati per il 2016 dei Paesi europei non sono ancora noti (Eurostat pubblicherà i dati nella notifica di fine aprile), ma per un confronto è possibile fare riferimento alle previsioni più recenti della Commissione europea (*Winter Forecasts 2017*, 13 febbraio). Da queste emerge come l'Italia sia in una posizione sfavorevole, che non è mutata dallo scorso anno. Il livello del rapporto debito/Pil è il più alto, se si esclude la Grecia, e in aumento anche nell'anno in corso (Grafico 7). Tra il 2015 e il 2017 sarebbero in riduzione i debiti in più della metà dei Paesi e solo per cinque è previsto un aumento superiore o uguale a quello del debito italiano.

GRAFICO 7



Fonte: elaborazione su dati EC

⁴ Per i Paesi che hanno uno *spread* alto rispetto al *benchmark* dei titoli tedeschi una quota alta di titoli in portafogli esteri implica generalmente investimenti speculativi più esposti a volatilità.

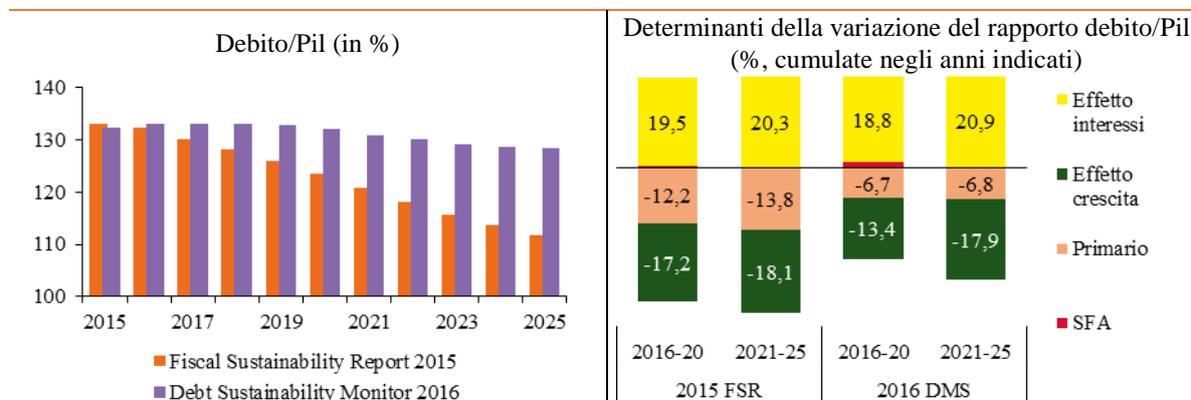
Rispetto alle previsioni formulate dalla Commissione a inizio 2016, non ci sono state revisioni nella dinamica per l'area nel suo complesso (la riduzione 2017-2015 si attesta sempre a 2,2 punti percentuali di Pil), ma con peggioramenti relativi del debito dei Paesi periferici, Italia, Spagna e Portogallo. Per l'Italia, a febbraio 2016 la Commissione ne prevedeva una riduzione di 2,2 punti percentuali di Pil tra il 2015 e il 2017, ora ne prevede un aumento di 1 punto percentuale.

Gli indicatori di sostenibilità

7. *Le previsioni di medio periodo per l'evoluzione del rapporto debito/Pil.* Le proiezioni di medio/lungo termine presentate dalla Commissione europea nel *Debt Sustainability Monitor* di gennaio 2017 (2016 DSM) evidenziano un peggioramento rispetto a quelle presentate a gennaio 2016 nel *Fiscal Sustainability Report* (2015 FSR)⁵. Lo scenario di base a politiche invariate⁶ prospetta una riduzione solo marginale del rapporto Debito/Pil, che si attesterebbe ancora vicino al 130 per cento nel 2025, mentre un rientro significativo era previsto nelle proiezioni elaborate lo scorso anno. La riduzione cumulata, pari a oltre 20 punti percentuali nel FSR, ora è di soli 4 punti percentuali.

GRAFICO 8

DEBITO DELLE AP - ITALIA, CONFRONTO FRA LE PROIEZIONI A POLITICHE INVARIATE (BASELINE SCENARIO) DELLA COMMISSIONE EUROPEA (IN % DEL PIL)



Fonte: elaborazione su dati EC, 2016 DSM e 2015 FSR

Una revisione notevole, come si evidenzia guardando alle determinanti della dinamica del debito, che deriva dalle peggiori prospettive per l'avanzo primario, il cui

⁵ Il *Debt Sustainability Monitor 2016*, pubblicato il 9 gennaio dell'anno in corso ha aggiornato le analisi e le proiezioni contenute nel *Fiscal Sustainability Monitor 2015*, pubblicato a gennaio 2016, che esce con cadenza triennale.

⁶ Baseline scenario; si tratta di previsioni deterministiche che si basano sulle previsioni di autunno 2016 della Commissione europea e assumono di mantenere costante l'avanzo primario strutturale del 2018 per tutto l'orizzonte di previsione, includendo solo le variazioni dovute all'impatto delle spese legate all'invecchiamento della popolazione; il tasso di interesse a lungo termine converge al 3 per cento in termini reali alla fine dell'orizzonte e l'inflazione viene misurata attraverso il tasso di crescita del deflatore del Pil che si presume convergere al 2 per cento nel 2021. L'*output gap* si chiude in modo lineare nel 2020 a partire dal livello del 2018. L'aggiustamento *stock-flussi* è assunto pari a zero dal 2018.

contributo è dimezzato tra le due proiezioni, e si affianca a una relativa revisione al ribasso anche dell'apporto della crescita nominale, più evidente nel periodo 2016-2020, mentre non ci sono variazioni significative dell'aumento da imputare agli interessi passivi (Grafico 8).

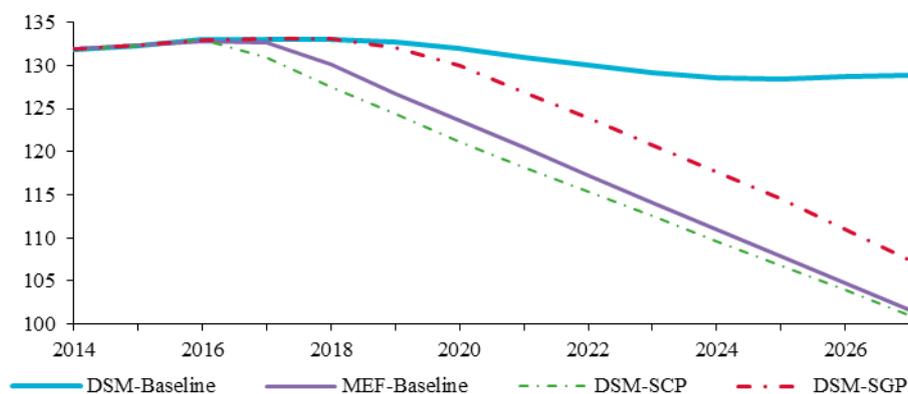
Per costruzione, infatti, le ipotesi di fondo sono mutate solo marginalmente con riferimento ai tassi di interesse. Mediamente ogni anno l'onere del debito pregresso spiega circa 4 punti percentuali di incremento del rapporto debito/Pil in entrambi gli scenari, coerente con un costo medio intorno al 3 per cento. Un peggioramento è invece portato alle previsioni di crescita reale, che sono scese allo 0,8 per cento in media annua dall'1,1 per cento, accompagnate anche da una minore inflazione. Questo si riflette evidentemente sull'avanzo primario ciclico, e si somma a una *stance* fiscale meno stringente che ha portato ad una riduzione di oltre 1 punto percentuale la stima dell'avanzo primario strutturale (1,2 per cento da 2,5). In aggiunta, sono peggiorate anche le previsioni dell'impatto delle spese correlate all'invecchiamento della popolazione che nelle nuove previsioni sono quasi neutrali, -0,5 punti percentuali complessivi tra il 2016 e il 2025, a fronte di -2,1 punti percentuali delle previsioni precedenti.

Una politica fiscale meno rigorosa è condivisa anche a livello di Area, da 10 Paesi, e si traduce in una previsione più alta per il debito/Pil UEM di 3,4 punti percentuali a fine periodo.

In termini deterministici, dunque, lo scenario di riduzione del debito è sfavorevole e le informazioni dell'ultimo anno lo hanno peggiorato. Ci sono tuttavia due considerazioni da tenere presente, come sottolineato nel Rapporto sui Fattori Rilevanti recentemente elaborato dal MEF⁷. La prima è che è generalmente accettato nelle analisi di sostenibilità fiscale che un Paese sia solvente quando in uno scenario a politiche invariate il debito non cresce o si riduce, e il livello al quale si stabilizza è rilevante solo ai fini delle condizioni di accesso al mercato. La seconda è che il quadro cambia sostanzialmente quando si tengano presenti gli obiettivi di politica fiscale, dal momento che questi scontano una inversione della *fiscal stance*.

GRAFICO 9

DEBITO DELLE AP - ITALIA, CONFRONTO FRA PROIEZIONI MEF E COMMISSIONE EUROPEA DSM
(SGP= STABILITY AND GROW PACT SCENARIO; SCP=STABILITY AND CONVERGENZE PROGRAMME SCENARIO)
(IN % DEL PIL)



Fonte: elaborazione su dati EC e MEF

⁷ *Relevant Factors Influencing Debt Developments in Italy*, February 2017, MEF.

Lo scenario di base del Governo considera le assunzioni macroeconomiche e fiscali sottostanti il Documento Programmatico di Bilancio fino al 2019 e, utilizzando per gli anni successivi una metodologia analoga a quella della Commissione arriva a stimare il debito/Pil al 101,6 per cento nel 2027. Un ritmo di riduzione simile è previsto negli scenari di *policy* della Commissione: lo scenario SCP considera le assunzioni fiscali e macro dell'ultimo aggiornamento del Programma di Stabilità e Crescita presentato dall'Italia e si muove in linea con le proiezioni del Governo; la riduzione si avvia invece a partire dal 2020 nello scenario SGP, che assume le previsioni della Commissione nei primi anni e successivamente la piena *compliance* con le regole di convergenza verso l'Obiettivo di medio termine come raccomandato dalle procedure, fino a 107,5 per cento nel 2027.

8. Gli indicatori S0, S1, S2. In questo contesto non stupisce che gli indicatori di rischio elaborati dalla Commissione nel 2016 DSM restituiscano per l'Italia un quadro di vulnerabilità nel medio periodo, e in generale un peggioramento rispetto alle valutazioni dello scorso anno⁸.

La rischiosità di breve termine, S0⁹, continua a attestarsi sotto la soglia ritenuta critica nell'anticipare un rischio fiscale a breve termine in tutti i Paesi, come lo scorso anno, ma per l'Italia lo scarto si è assottigliato. Emergono, inoltre, delle vulnerabilità se consideriamo la disaggregazione dell'indice; il sotto indice fiscale è (anche se di poco) superiore alla soglia e, se prese singolarmente, lo sono nove variabili sulle 24 utilizzate (tra queste il livello del debito pubblico lordo e netto, il fabbisogno finanziario, il Pil pro capite, la variazione del risparmio delle famiglie, l'incremento della quota di debito a breve termine di famiglie e imprese).

Con riferimento alla rischiosità di lungo termine misurata dall'indicatore S2¹⁰ (Grafico 10), anche se le valutazioni sono peggiorate rispetto allo scorso anno (un *gap* positivo pari a 0,5 nel DSM 2016 rispetto ad un valore negativo pari a -0,9 nel FSR 2015), l'Italia è ancora in una buona posizione di sicurezza, di molto inferiore alla soglia di rischio basso e a uno dei livelli più bassi in Europa (mentre per 13 Paesi su 28 si rileva un rischio medio e per un Paese, la Slovenia, un rischio alto). Anche la ricchezza netta intertemporale, che la Commissione affianca a S2 nell'analisi sulla sostenibilità di lungo periodo, pone l'Italia in una posizione del tutto virtuosa tra i Paesi (Grafico 11).

Dunque l'indicatore di medio termine è quello che impronta la valutazione di alta rischiosità formulata per l'Italia. S1¹¹ è oltre la soglia di rischio alto; lo era anche nelle stime elaborate in passato, ma l'aggiornamento del DSM 2016 appare particolarmente penalizzante: S1 è aumentato da 4,2 a 6,6 (a fronte di una definizione di rischio alto per

⁸ I risultati delle analisi della Commissione di seguito riportate fanno riferimento allo scenario *baseline*.

⁹ L'indicatore composito S0 è costruito sui livelli di 28 variabili fiscali e macro-finanziarie, e segnala la possibilità che si manifesti, entro un anno, un episodio di stress fiscale. Sono costruiti i due sotto indici, fiscale e macro-finanziario; è possibile identificare le fonti specifiche di vulnerabilità attraverso la valutazione delle singole variabili.

¹⁰ L'indicatore S2 di sostenibilità di lungo periodo calcola la variazione del saldo primario strutturale che, se immediatamente realizzata e mantenuta, consente di conservare l'equilibrio intertemporale di bilancio su un orizzonte infinito = le entrate correnti e future risultano uguali alle spese correnti (incluso il costo del debito pregresso) e future (incluse le spese aggiuntive dall'invecchiamento della popolazione).

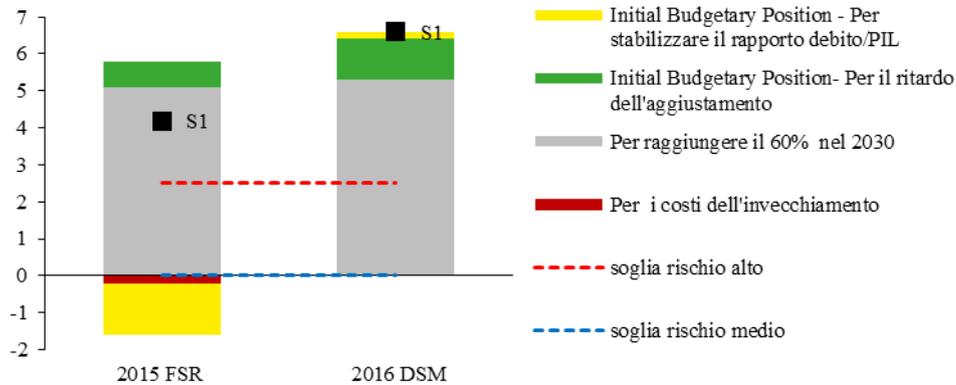
¹¹ S1 è l'aggiustamento fiscale (=miglioramento del saldo primario strutturale=*medium-term sustainability gap*) che deve essere conseguito in modo lineare per cinque anni, dal 2019 al 2024, e poi mantenuto costante, per garantire che il debito raggiunga il target del 60 per cento del Pil nel 2031. Il punto di partenza è l'ultimo anno delle previsioni della Commissione, vale a dire il 2018; lo scenario di riferimento è quello a politiche invariate.

livelli superiori a 2,5 e di rischio medio per livelli compresi tra 0 e 2,5) a seguito di una revisione, peggiorativa di tutte le componenti, ma soprattutto della posizione di bilancio iniziale (che indica l'aggiustamento dell'avanzo primario strutturale necessario per stabilizzare il rapporto debito/Pil), passata da -1,4 a +0,2. Parallelamente, aumentano il c.d. costo del ritardo dell'aggiustamento (da +0,7 a +1,1) e la componente richiesta per il rientro del debito sotto la soglia del 60 per cento (da 5,1 a 5,3). Anche la previsione dei costi dell'invecchiamento è meno favorevole.

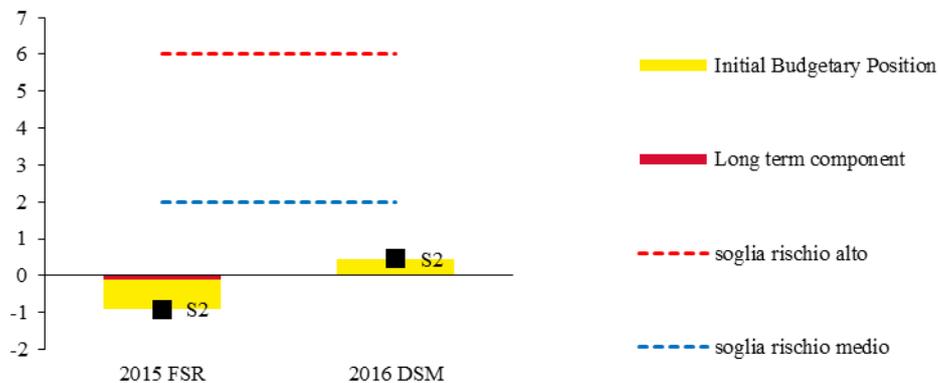
GRAFICO 10

INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ FISCALE A CONFRONTO (IN % DEL PIL)

S1, confronto fra previsioni



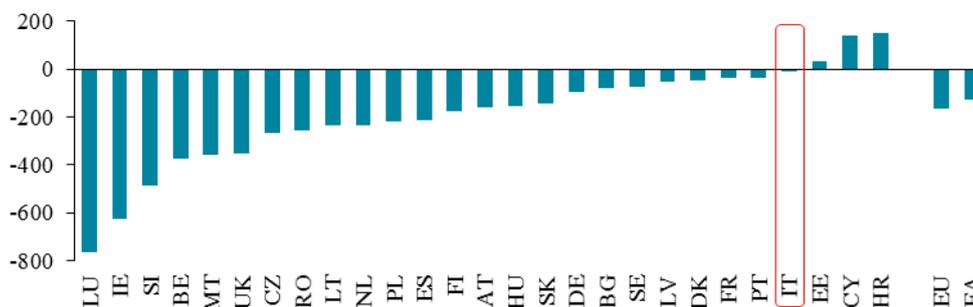
S2, confronto fra previsioni



Fonte: elaborazione su dati EC, FRS e DSM; MEF, Programma di stabilità
 * Le soglie in rosso indicano rischio alto, in azzurro rischio medio

GRAFICO 11

INTERTEMPORAL NET WORTH – INDICATORE DI RISCHIO DI LUNGO PERIODO (IN % DEL PIL)



Fonte: elaborazione su dati EC

IL “BALANCE SHEET”: LA RICCHEZZA NETTA DEL PAESE

Introduzione

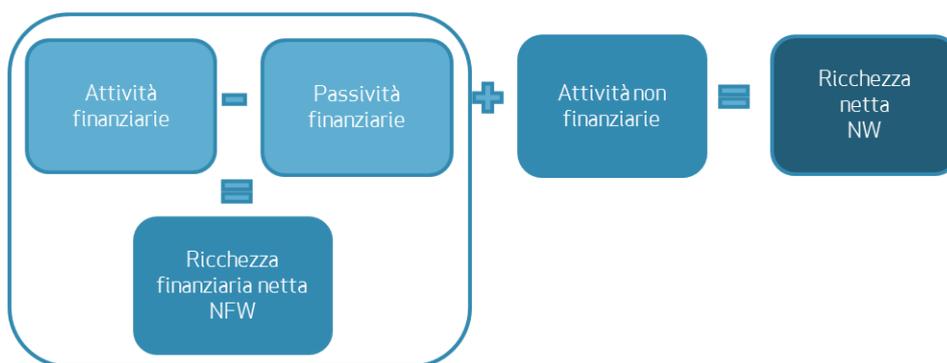
9. Secondo la a definizione del SEC 2010 il *Balance sheet* è il resoconto, in un particolare momento, del valore degli *asset* e delle passività detenute da una unità istituzionale, valutati generalmente ai prezzi di mercato. Il saldo del *balance sheet* è la ricchezza netta, che misura la differenza tra le passività lorde e la somma delle attività finanziarie e non finanziarie:

$$W = FA - FL + pK,$$

dove W è la ricchezza netta, FA gli *asset* finanziari, FL le passività finanziarie, pK gli *asset* non finanziari (K capitale pubblico, p il valore di una unità di capitale).

GRAFICO 12

IL CALCOLO DELLA RICCHEZZA NETTA



Considerare gli *asset* consente di avere un quadro più completo della sostenibilità fiscale nella misura in cui: gli *asset* possono essere venduti per ridurre il debito lordo; gli *asset* possono aumentare le entrate di bilancio; un aumento di debito può essere determinato da un acquisto di *asset*.

Inoltre, il concetto di ricchezza netta può essere utile nella valutazione della sostenibilità di lungo periodo e dell'equità intergenerazionale (la ricchezza intertemporale richiamata più sopra) poiché un governo è solvibile in termini intertemporali se la somma degli attivi e del valore attualizzato delle entrate future è uguale alla somma dei passivi e del valore attualizzato delle spese.

Il valore delle entrate future (T) deve essere maggiore o uguale alla differenza di spesa futura (G) e ricchezza netta (W); dunque, maggiore è la ricchezza netta, minori saranno le entrate necessarie a soddisfare questa relazione:

$$\sum_{t+1}^{\infty} T_i(1+r)^{t-i} \geq \sum_{t+1}^{\infty} G_i(1+r)^{t-i} - W_t$$

Definizioni e dati

La ricchezza netta/debito netto può essere definita in diversi modi, sulla base degli attivi considerati: 1) finanziari, 2) solo strumenti liquidi (in quanto vendibili/valutabili), 3) che considerino anche il capitale reale¹².

L'indicatore più utilizzato fa riferimento alla ricchezza finanziaria; in primo luogo perché è misurata e armonizzata tra i Paesi nelle statistiche¹³ e in secondo luogo perché la ricchezza finanziaria netta è il legame tra il saldo di bilancio e la variazione del debito, sulla base della relazione:

$$\Delta NFW_t \equiv B_t + \Delta V_t$$

dove ΔNFW è la variazione della ricchezza finanziaria netta, B è il saldo di bilancio e ΔV le variazioni negli asset finanziari dovute a variazioni di valutazione (fluttuazione nei prezzi di mercato o nei tassi di cambio) e in generale a fattori altri rispetto agli interventi sul bilancio.

La classificazione delle attività e passività finanziarie nel SEC 2010 include: Moneta e depositi; titoli; prestiti; azioni e quote di fondi comuni; assicurazioni pensioni e garanzie standardizzate; derivati e *stock options*; altre attività: Gli *stock* nel *balance sheet* sono valutati al valore di mercato (valore nominale+rivalutazione/svalutazione) tranne che per monete e depositi, prestiti, e altri conti, che sono registrati per l'ammontare che il debitore è contrattualmente obbligato a pagare al creditore, inclusi gli interessi maturati.

Il valore degli attivi è inferiore al 40 per cento del Pil nell'Area Euro nel suo complesso (31,6 per cento se consideriamo gli strumenti finanziari principali, che corrispondono a quelli che entrano nel debito calcolato ai fini di Maastricht, 38,7 se consideriamo tutte le attività finanziarie (Grafico 13).

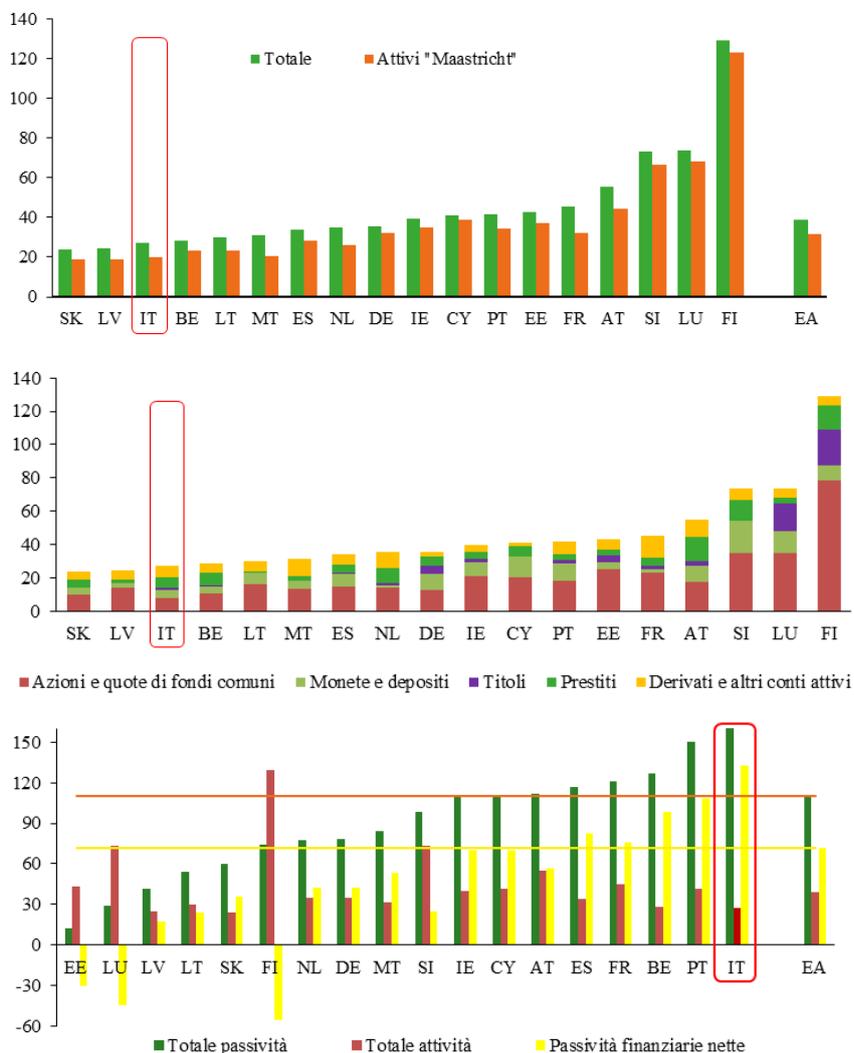
Nel confronto con i Paesi europei, l'Italia ha un livello di attività relativamente basso: 27,1 per cento il totale, 20 per cento la definizione di Maastricht. Un livello che non è stato influenzato dalla crisi, mentre altri Paesi (come l'Irlanda) hanno acquisito ingenti *stock* di attivi nelle operazioni di salvataggio delle banche.

¹² Eurostat, *Measuring net government debt: theory and practice* - 2014 edition.

¹³ I dati che verranno utilizzati qui fanno riferimento alla banca dati della BCE, *Government financial statistics*.

GRAFICO 13

ATTIVITÀ FINANZIARIE DELLE AP, 2015 (IN % DEL PIL)



Fonte: elaborazione su dati BCE

Solo pochi Paesi hanno livelli di attività significativamente superiori alla media e, se si guarda la composizione per strumenti, si tratta generalmente di Paesi che detengono alte quote di azioni fondi comuni e titoli, generalmente collegate ai sistemi di protezione sociale. Le attività liquide, monete e depositi, sono molto basse nella quasi totalità dei casi.

In generale, comunque, i Paesi ad alto debito sono anche quelli che hanno pochi asset e, di conseguenza si trovano nella posizione più vulnerabile anche quando si consideri il debito netto.

ASSET REALI, INVESTIMENTI, CAPITALE PUBBLICO, PATRIMONIO

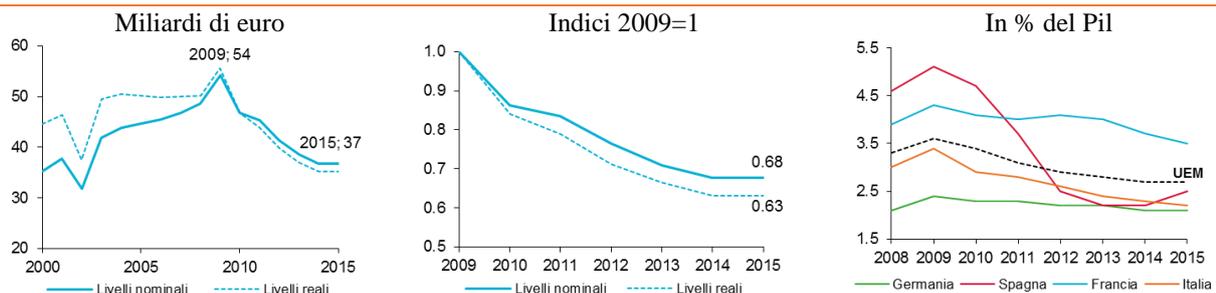
Gli investimenti pubblici in Italia: dinamica, composizione, confronti

11. La crisi ha ridotto in misura sensibile la spesa per investimenti pubblici in Italia e modificato il peso relativo delle diverse componenti di spesa, penalizzando soprattutto gli investimenti in impianti e macchinari. Se non consideriamo la spesa per armamenti, la componente meno efficace in termini di stimolo sulla capacità di offerta dell'economia, anche il 2015 è stato un anno di contrazione. I recenti dati del 2016 confermano questi andamenti.

12. La dinamica. La spesa per investimenti pubblici in Italia ha contribuito considerevolmente al consolidamento fiscale avviato dopo il 2009, registrando un progressivo calo. Nei livelli, dai 54 miliardi di euro del 2009 la spesa per investimenti è scesa a 37 miliardi nel 2015, cumulando una riduzione di 17 miliardi, pari al 32 per cento in termini nominali, 37 per cento in termini reali. In rapporto al Pil, dal 3,4 per cento del 2009 la quota è arrivata al 2,2 per cento nel 2015.

GRAFICO 14

INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE



Fonte: ISTAT

Sebbene il contenimento della spesa in conto capitale sia stato comune alla media dell'Area Euro, in Italia la caduta è stata più intensa, riportando gli investimenti al livello del 2001, mentre nell'Area Euro nel suo insieme il livello degli investimenti è ancora del 22 per cento più alto che in tale anno. La distanza dell'Italia dalla media UEM si è portata oltre il mezzo punto percentuale del Pil.

Nel confronto con i principali Paesi (Francia, Germania, Spagna), si evidenzia come la quota sul Pil sia scesa più velocemente solo in Spagna (dal 5,1 al 2,5 per cento) mentre è scesa marginalmente in Francia (da 4,3 a 3,5 per cento) e Germania (da 2,4 a 2,1 per cento). Nel 2015 solo la Germania ha registrato una spesa inferiore a quella dell'Italia, ma gli investimenti hanno un peso diverso nel bilancio pubblico, peso che non si è ridotto durante la crisi: in Germania gli investimenti rappresentano infatti il 4,8 per cento della spesa complessiva, e in leggero aumento rispetto al 4,6 per cento del periodo pre-crisi, mentre in Italia sono il 4,4 per cento della spesa nel 2015 ed erano il 6,2 per cento nella media del periodo pre-crisi.

13. La composizione per tipologia di spesa. Le costruzioni rappresentano più della metà della spesa, circa 20 miliardi di euro nel 2015, il 55 per cento del totale, costituita prevalentemente da opere pubbliche (13 miliardi) e fabbricati non residenziali (6,4 miliardi). Rilevante anche la spesa per prodotti della proprietà intellettuale, cui è destinata una quota complessiva del 29 per cento (10,5 miliardi), soprattutto per ricerca e sviluppo (8,1 miliardi) e in misura minore per software e base dati (2,4 miliardi).

Tra le altre spese, gli armamenti costituiscono una quota non marginale, il 9 per cento del totale (3,2 miliardi), superiore a quella spesa in altri macchinari e impianti (2,6 miliardi, di cui 1,1 in apparecchiature ICT). Infine, gli investimenti in mezzi di trasporto sono la quota più piccola, 1 per cento (500 milioni di euro). Oltre a essere la categoria con il maggiore peso relativo, le costruzioni sono anche la voce che ha maggiormente contribuito al contenimento della spesa complessiva, anche più di quanto aveva contribuito alla crescita osservata tra il 2000 e il 2009. La quota sul totale è stabile intorno al 60 per cento fino al 2009 per scendere poi progressivamente fino al 55 per cento nel 2015.

GRAFICO 15

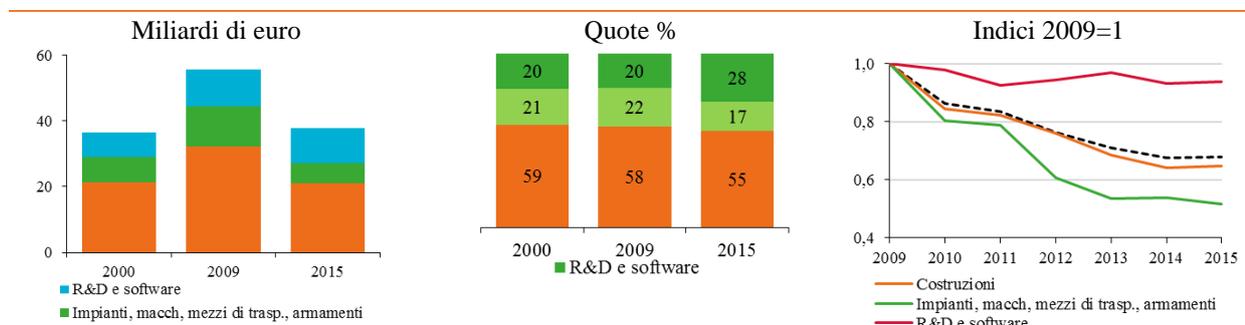
COMPOSIZIONE DEGLI INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE



Fonte: ISTAT

GRAFICO 16

INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER TIPOLOGIA DI BENI



Fonte: ISTAT

Anche gli altri aggregati di spesa sono aumentati in linea con totale fino al 2009. La spesa in Prodotti per la proprietà intellettuale, però, non ha subito riduzioni rilevanti dopo la crisi, mantenendosi quasi ferma nei livelli assoluti e aumentando il peso relativo dal 20 al 28 per cento. Al contrario, la quota dei macchinari e impianti è scesa dal 22 al 17 per cento, con un ridimensionamento di quasi il 50 per cento nei valori assoluti.

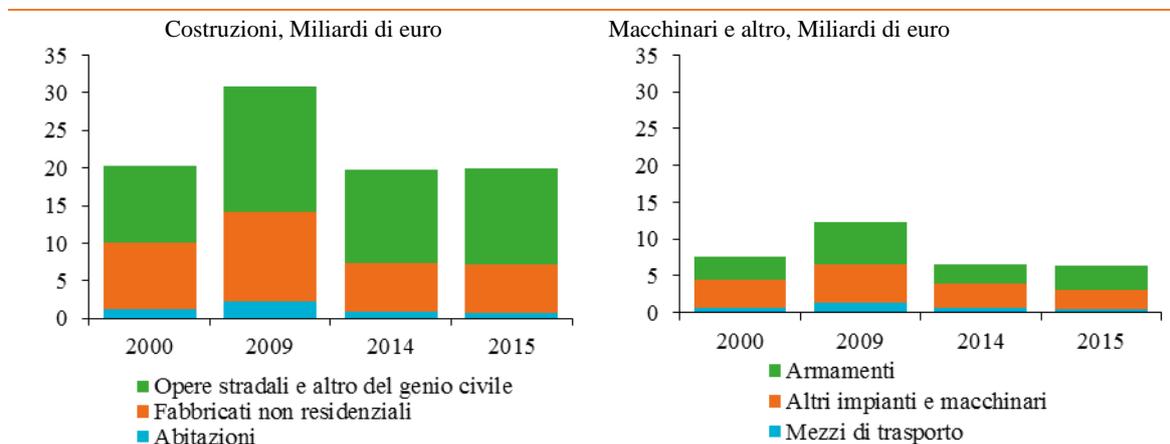
Considerando i dati disaggregati nelle tre categorie principali, i grafici presentano la composizione nei tre anni 2000, 2009 e 2015, livelli assoluti e in percentuale, al netto delle dismissioni immobiliari.

Tra il 2000 e il 2009 le costruzioni sono aumentate di 10,5 miliardi, da 20,3 a 30,8 miliardi: +6,5 in opere pubbliche e 4 in fabbricati. La caduta degli anni successivi è stata di 10,8 miliardi, e ha riportato il livello complessivo a quello del 2000. I fabbricati, sia abitazioni che non residenziali, hanno registrato la contrazione maggiore, quasi 7 miliardi, dimezzandosi rispetto al livello del 2009 e risultando del 29 per cento più bassi del 2000. Le opere pubbliche hanno contribuito meno, scendendo di 4 miliardi e attestandosi ancora a 12,8 miliardi, 2,8 più che nel 2000.

Impianti, macchinari e armamenti sono scesi da 12,2 miliardi del 2009 a 6,4 miliardi nel 2015 (-60 per cento). Una riduzione cui hanno contribuito in misura simile le due sotto categorie principali, armamenti e altri impianti, che hanno livelli simili e sono scesi di circa 3 miliardi. Al netto degli armamenti sono le apparecchiature ICT che hanno registrato il contenimento maggiore: da 3,2 miliardi del 2009 sono ora a 1 miliardo (-107 per cento) mentre gli altri macchinari hanno mantenuto un profilo diverso, scendendo del 16 per cento nel periodo di crisi. Riduzione che ha comunque interessato tutto il periodo tra il 2000 e il 2015.

GRAFICO 17

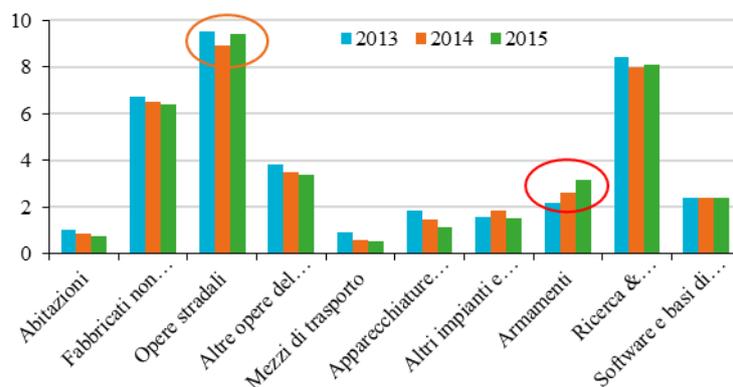
INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER TIPOLOGIA DI BENI



Fonte: ISTAT

GRAFICO 18

INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE, MILIARDI DI EURO



Fonte: ISTAT

La spesa per Ricerca e sviluppo e *software* ha seguito un andamento meno altalenante, su un *trend* in leggera crescita interrotto solo nel 2010 e 2011 con la riduzione delle spese in ricerca e sviluppo dagli 8,6 miliardi raggiunti nel 2009 agli 8,2 medi degli anni successivi. La spesa per il *software* pesa meno, poco più di 2 miliardi, e si è mantenuta sostanzialmente costante, dopo il leggero incremento dei primi anni 2000.

14. La ripresa mancata del 2015 e la prima release del 2016. A marzo 2016, la prima *release* dei dati relativi al 2015 stimava un aumento degli investimenti pubblici dell'1 per cento rispetto al 2014, aumento che era stato sottolineato come una svolta significativa dopo tanti anni di contrazioni. La revisione successiva (che ha interessato soprattutto la spesa in macchinari e fabbricati) ha però assottigliato questa crescita: nei livelli, l'aumento è di soli 73 milioni di euro: +0,2 per cento in termini nominali, 0 in termini reali. L'andamento delle diverse componenti mostra inoltre che, per la quasi totalità delle categorie, la spesa nel 2015 si è ulteriormente ridotta rispetto al 2014. Fanno eccezione gli armamenti, che erano già aumentati nel 2014 (20 per cento in entrambi gli anni, 500 milioni di euro annui) e le opere stradali, che riprendono dopo aver registrato andamenti altalenanti dal 2011 (6 per cento, 500 milioni). Anche la spesa in ricerca e sviluppo ha registrato un piccolo segno positivo (1,4 per cento, 104 milioni), e si è mantenuta stabile quella per il *software*.

I primi dati diffusi dall'ISTAT il 1° marzo con la stima del 2016 e le revisioni per il 2014 e 2015 hanno confermato il perdurare della debolezza degli investimenti. La variazione del 2015 è stata rivista al ribasso ulteriormente e ora si attesta a -0,3 per cento e una caduta netta è stata registrata nel 2016, -5,4 per cento. Nei valori assoluti, il flusso di investimenti pubblici è tornato ai livelli del 1999, 34 miliardi, riducendo ulteriormente la quota di spesa destinata all'accumulazione di capitale (dal 4,8 al 4,4 per cento della spesa primaria). La disaggregazione per tipologia di beni non è ancora nota, dunque non è possibile sapere quale voce ha contribuito maggiormente alla riduzione della spesa.

Il capitale reale, dinamica, composizione, confronti

15. Il capitale fisso, risultato dell'accumulazione dell'attività di investimento, rappresenta uno dei *driver* della crescita di lungo termine che, a sua volta, influenza gli indicatori di bilancio. Inoltre, il capitale del settore pubblico ha un effetto positivo sulla produttività.

La prima parte di questa sezione è dedicata all'analisi comparata tra Italia, Germania e Francia, dello *stock* di capitale netto valutato ai prezzi di sostituzione¹⁴ in tre tipologie di beni di investimento: costruzioni, strumentali e proprietà intellettuale; e in tre sotto settori: amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria; istruzione, sanità e assistenza sociale¹⁵.

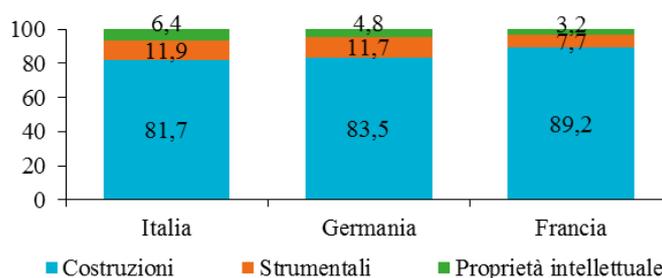
La seconda parte è, invece, dedicata all'Italia, per la quale i dati a prezzi costanti consentono di vedere come la crisi ha influenzato la disponibilità di capitale sia in termini assoluti, sia in rapporto al Pil e alla popolazione.

I dati utilizzati sono di fonte Eurostat e sono coerenti con i dati di contabilità nazionale.

La composizione dello *stock* di capitale netto è in tutti e tre i Paesi è abbastanza simile (Grafico 19). Le costruzioni hanno il ruolo predominante, superiore all'80 per cento (la Francia raggiunge l'89 per cento), seguite dai beni strumentali e dai prodotti della proprietà intellettuale, dove l'Italia presenta la quota più elevata (6,4 per cento rispetto a 3,2 per cento della Francia e 4,8 per cento della Germania). Non ci sono, invece, differenze tra le macro categorie che costituiscono i beni strumentali: il peso maggiore è rivestito dai macchinari e armenti, mentre i mezzi di trasporto non arrivano al 2 per cento rispetto allo *stock* complessivo. La recessione prima e la crisi dei debiti sovrani dopo non hanno apportato cambiamenti di rilievo nella composizione dello *stock* di capitale in tutti e tre Paesi considerati, e in Italia in modo particolare. In Germania, la quota delle costruzioni è diminuita di 1 punto percentuale tra il periodo 2000-2007 e 2008-2015 compensata dai prodotti della proprietà intellettuale, mentre è aumentata in Francia di 2 punti percentuali a scapito dei beni strumentali.

GRAFICO 19

COMPOSIZIONE DELLO *STOCK* DI CAPITALE NETTO PER TIPOLOGIA NEL 2015(% , PREZZI DI SOSTITUZIONE)

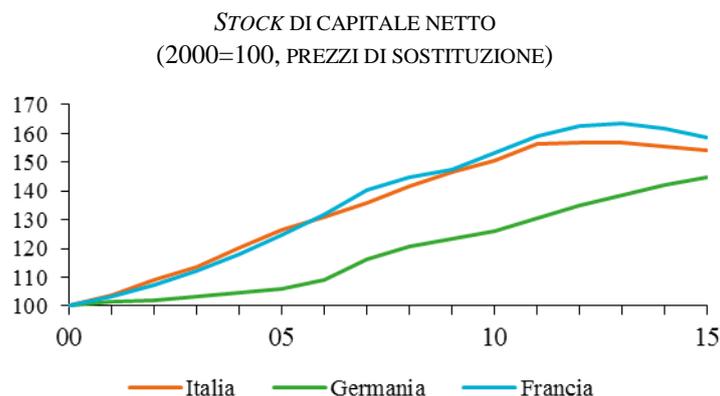


Fonte: dati Eurostat

¹⁴ Lo *stock* di capitale netto è lo *stock* di capitale lordo al netto degli ammortamenti, che misurano la perdita di valore dei beni di investimento imputabile all'usura fisica e all'obsolescenza tecnologica. Il criterio con cui è valutato lo *stock* è quello dei prezzi di sostituzione; ciò significa che i beni di investimento acquistati in passato sono valutati ai prezzi dell'anno a cui si riferisce alla valutazione dello *stock*. Si tratta quindi di grandezze che risentono della dinamica e del livello dei prezzi. I confronti tra i Paesi vanno presi con una certa cautela dal momento che non è assicurata l'uniformità nei metodi di costruzione delle serie storiche.

¹⁵ Si noti che si tratta del settore OPQ della classificazione Ateco che non coincide con il settore istituzionale S13 del SEC 2010.

GRAFICO 20



Fonte: dati Eurostat

Le dinamiche risentono, come anticipato, dell'evoluzione dei prezzi, soprattutto nel mercato immobiliare, pertanto gli incrementi dello *stock* di capitale netto ai prezzi di sostituzione tra il 2000 e il 2015 risultano particolarmente elevati: tra il 50 e il 60 per cento in Italia e Francia, e del 40 per cento Germania. Analoga è l'evoluzione nel settore delle costruzioni, dove si osserva un *trend* espansivo in tutte e tre i Paesi, che prosegue in Germania ma si interrompe in Italia e in Francia dopo la crisi dei debiti sovrani. Nel comparto dei beni strumentali l'Italia e la Germania sono i Paesi più dinamici con un aumento nell'ordine del 50 per cento mentre non arriva al 20 per cento in Francia. Nei beni intangibili la crescita italiana è la più elevata fino all'insorgere della crisi finanziaria e poi si arresta, così come in Francia, superata dalla Germania.

Se tra i Paesi considerati non ci sono variazioni di rilievo nella composizione degli *asset*, diverso è il caso quando andiamo a considerare il peso che rivestono i tre settori; quello delle AP, difesa e assicurazione sociale obbligatoria non arriva al 50 per cento in Germania mentre si posiziona attorno all'80 per cento negli altri due Paesi (Grafico 21). In Francia il restante del capitale è ripartito equamente tra istruzione e sanità - assistenza sociale, mentre sia in Italia che in Germania la quota di capitale destinata all'istruzione è la metà di quella destinata al *welfare*. Una composizione che non ha subito modifiche rilevanti negli ultimi 15 anni.

In Italia e in Francia, alla caduta dello *stock* di capitale netto intervenuta dopo la crisi del debito hanno contribuito sia il comparto delle Amministrazioni pubbliche e difesa, sia quello della sanità e assistenza sociale obbligatoria mentre ha ristagnato la crescita del capitale nell'istruzione. In Germania la crescita del capitale netto non registrato interruzioni in nessuno dei settori considerati.

Lo *stock* di capitale netto in rapporto al Pil (Grafico 22) presenta in Italia fino al 2014 il valore più basso, con un divario rispetto alla Francia che si riduce fino ad annullarsi nel 2015 (inserire nota BCE). La Germania negli ultimi quindici anni si posiziona al primo posto mostrando una certa stabilità attorno al 50 per cento del Pil, mentre in Italia e in Francia l'evoluzione è crescente fino al 2012/2013.

La crescita dello *stock* di capitale netto italiano nei settori qui considerati, valutato a prezzi costanti, interrompe il suo processo di crescita nel 2010 (un po' prima rispetto a quello valutato ai prezzi di sostituzione), quando gli investimenti lordi raggiungono un livello troppo basso per compensare l'obsolescenza del capitale (Grafico 23).

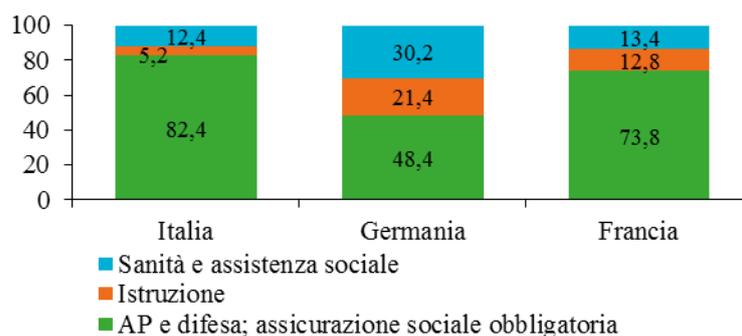
Complessivamente, la caduta intercorsa tra il 2009 e il 2014 (-2,6 per cento) è imputabile alle costruzioni (-3,3 per cento) e ai mezzi di trasporto (-8,6 per cento). Lo *stock* di capitale in macchinari e armamenti e in prodotti della proprietà intellettuale è, invece, cresciuto, ma in misura modesta.

Nonostante la flessione del capitale netto, quella del Pil è stata così profonda durante la recessione da determinare un balzo del rapporto capitale/Pil, che nel 2014 raggiunge il 45 per cento rispetto al 40 per cento registrato nel 2007 (Grafico 24). Una dinamica che non si discosta da quella dell'intera economia e che, se presa alla lettera, potrebbe portare alla conclusione che il livello attuale di capitale sia più che sufficiente alle esigenze dell'attività economica, fortemente ridimensionata dopo crisi. Tuttavia, non è lo *stock* di capitale un indicatore sufficiente per misurare quale deve essere il contributo alla crescita economica; per di più si tratta di una variabile che, aldilà dell'antico problema teorico relativo alla sua misurazione/agggregazione, risente in modo rilevante delle ipotesi che sottostanno alla sua costruzione, tempo di vita dei beni di investimento, tasso di deprezzamento economico, etc. Inoltre, lo *stock* di capitale qui considerato non esprime la sua qualità.

In rapporto alla popolazione lo *stock* di capitale a prezzi costanti ha una evoluzione diversa e molto più simile a quella dello *stock* di capitale in valore assoluto, vista la poca variabilità della componente demografica. Se consideriamo lo *stock* di capitale una risorsa di cui deve beneficiare ciascun cittadino e quindi non solo funzionale alla produzione, questi dati suggeriscono che vi è un divario rispetto alla situazione pre-crisi. Un divario che, ipotizzando una crescita nulla della popolazione, un tasso di deprezzamento costante e pari al valore medio degli anni duemila, potrebbe essere colmato tra dieci anni se gli investimenti crescessero mediamente del 3 per cento (sono caduti del 3,8 per cento nel periodo 2005-2014).

GRAFICO 21

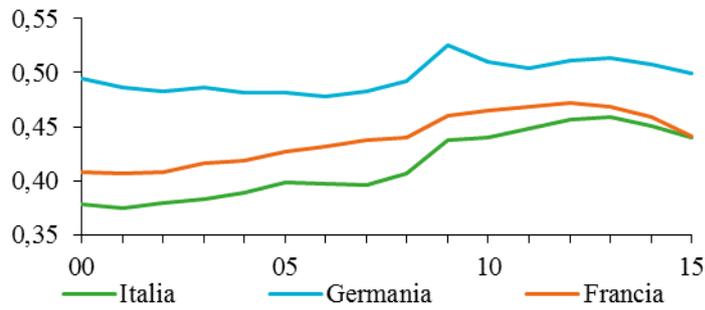
COMPOSIZIONE DELLO *STOCK* DI CAPITALE NETTO PER SETTORE NEL 2015
(%, PREZZI DI SOSTITUZIONE)



Fonte: dati Eurostat

GRAFICO 22

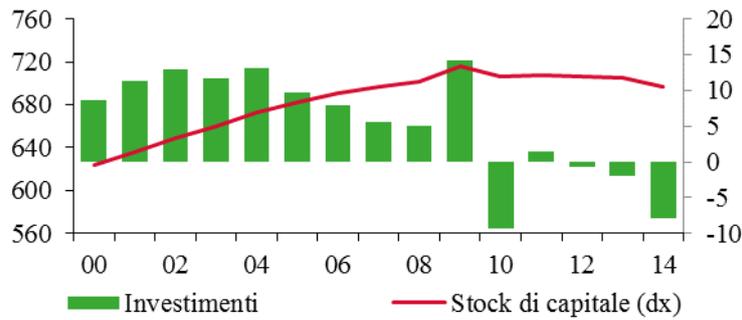
STOCK DI CAPITALE NETTO SU PIL
(PREZZI DI SOSTITUZIONE)



Fonte: dati Eurostat

GRAFICO 23

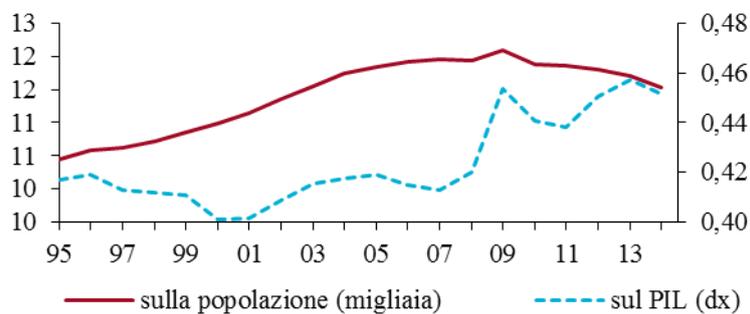
STOCK DI CAPITALE NETTO E INVESTIMENTI NETTI (MILIARDI DI EURO, PREZZI CONCATENATI 2010)



Fonte: dati Eurostat

GRAFICO 24

STOCK DI CAPITALE NETTO (PREZZI CONCATENATI)



Fonte: dati Eurostat

Il Patrimonio delle Amministrazioni pubbliche

16. “La gestione efficiente del patrimonio può giocare un ruolo importante per il risanamento dei conti pubblici”. Questa semplice affermazione compare a più riprese nei documenti e nei programmi del Governo, ed è stata declinata in modi diversi nel tempo. Il Patrimonio pubblico può essere utilizzato a garanzia del debito; può essere venduto per abbattere il debito; la sua valorizzazione può aumentare le entrate per affitti, concessioni e quant’altro, migliorare il bilancio e ridurre per questa via lo *stock* di debito. Inoltre, oltre a creare maggiore valore, una efficiente gestione dell’attivo può limitare i costi per il bilancio. L’ottimizzazione degli spazi utilizzati dalle istituzioni e la revisione dei canoni di affitto pagati sono, ad esempio, tra gli obiettivi della *spending review*, insieme alla riorganizzazione delle partecipazioni pubbliche.

Queste istanze sono portate avanti da molti anni con particolare attenzione alla vendita di beni patrimoniali. In passato le operazioni straordinarie sull’attivo hanno contribuito notevolmente ai risultati di finanza pubblica. Le dismissioni del Ministero dell’economia hanno determinato introiti lordi per 132 miliardi di euro tra il 1992 e il 2016¹⁶, le vendite immobiliari 37 miliardi dal 2000 al 2015, 13,8 miliardi la vendita delle licenze UMTS.

Ciclicamente nel dibattito torna la discussione sull’opportunità di agire sugli attivi patrimoniali (immobili, crediti, partecipazioni) per ridurre velocemente il debito pubblico senza fare solo affidamento sulle manovre di bilancio restrittive, e su quali strade sia possibile seguire. Priorità che riguarda sia gli equilibri di finanza pubblica, sia le possibilità di crescita dell’economia, tanto più valida nel momento attuale.

Negli anni sono state fatte varie proposte: trasferire attivi patrimoniali dal settore pubblico a società controllate, per ottenere un immediato calo del debito pubblico e diluire nel tempo le vendite; o procedere a forme di riduzione straordinaria del debito con diverse modalità di utilizzo di fondi, *bond* collegati agli immobili, *bond* europei, società veicolo. Come obiettivo: valorizzare e, soprattutto, “Cedere tutto il patrimonio cedibile”. Tuttavia, sapere quanto patrimonio è cedibile è di fatto il primo ostacolo. Nel 2004 Giuseppe Guarino indicava come possibile un’operazione finanziaria per abbattere il debito di 400 miliardi, 30 punti percentuali di Pil, e tra le numerose proposte del 2012 e 2013¹⁷ il centro studi Astrid aveva stimato che il valore dei beni vendibili o utilizzabili come collaterale in tempi rapidi non superasse i 50 miliardi di euro, mentre poteva arrivare fino a 250-300 miliardi di euro in un processo di dieci-quindici anni “ad alta intensità politica”.

La scarsa disponibilità dei dati disponibili è un evidente limite alle analisi sia quando si tratti di valutare la possibilità di dismettere patrimonio sia quando si cerca di stimare quale contributo al miglioramento dei saldi di finanza pubblica può venire da una sua migliore gestione.

¹⁶ La gran parte di questi incassi deriva dalle privatizzazioni delle imprese statali avviate all’inizio degli anni novanta (120 miliardi tra il 1992 e il 2005), operazioni imposte dal grave deterioramento dei conti delle aziende a partecipazione statale oltre che dalla necessità di favorire i conti pubblici (Stefano Micossi, *Le privatizzazioni in Italia: qualche utile lezione*, 29 febbraio 2008 <http://www.italianieuropei.it/tablet/item/202-le-privatizzazioni-in-italia-qualche-utile-lezione.html>).

¹⁷ Seminario “Lo *stock* del debito pubblico si può abbattere con misure straordinarie?”, CNEL, 5 giugno 2012; Astrid, “Le proposte per la riduzione dello *stock* del debito pubblico: pregi e difetti”, agosto 2012; Astrid “Valorizzazione e privatizzazione del patrimonio pubblico. Per una crescita sostenibile di lungo periodo: meno debito e più Pil” settembre 2013.

“Se da un lato, tuttavia, si ha contezza della gestione delle passività delle Amministrazioni pubbliche dall’altro ben poche sono le informazioni sulle componenti dell’attivo”, come dichiara il Tesoro presentando il censimento avviato nel 2010, richiamando come la conoscenza puntuale e sistematica dell’attivo rappresenti il punto di partenza di un progetto più ampio volto a promuovere la valorizzazione e lo sviluppo delle potenzialità del patrimonio pubblico.

Le valorizzazioni cui è possibile fare riferimento sono sintetizzate nella tavola che segue dove, oltre alle statistiche, sono riportate anche le stime presentate nel 2011 dal MEF, che restano tuttora le uniche complete e le più citate. In quelle stime il totale delle attività era pari a 1.800 miliardi di euro circa, e si confrontava con un debito che nel 2011 era di circa 1.900 miliardi.

Dati in miliardi di euro Al 31-12-2015	AP S13	Stat MEF	AP BCE	AP Banca d’Italia	AP – MEF Reviglio 2011 (miliardi di euro)
<i>Attività finanziarie</i>		657	447	467	<i>Cassa e disponibilità</i> 276
<i>Attività non finanziarie</i>	476	306			<i>Crediti e anticipazioni attive</i> 240
<i>Totale attività</i>		963			<i>Intangibile</i> 78
					<i>Partecipazioni</i> 138
Immobili	345	61			<i>Immobili</i> 425
Azioni e Partecipazioni		263	126	121	<i>Infrastrutture</i> 386
- di cui: azioni quotate		11			<i>Risorse naturali</i> 176
- di cui: azioni non quotate		67			<i>Beni culturali</i> 37
- di cui: partecipazioni in organismi internazionali (fondi europei per la stabilità)		181			<i>Beni mobili</i> 48
					TOTALE 1.815

Fonti: AP – ISTAT: *Stock* di attività non finanziarie dei settori istituzionali, prezzi correnti Stato – MEF: Conto generale del patrimonio dello Stato, Ragioneria Generale dello Stato, valori di bilancio AP – BCE: *Statistical Data Warehouse, Government Finance Statistics, current prices* Banca d’Italia, Conti finanziari per settore istituzionale

Le attività finanziarie sarebbero in quelle stime una quota minoritaria del totale del patrimonio. Nelle statistiche disponibili, per il complesso delle Amministrazioni Pubbliche i dati relativi alle attività finanziarie sono pubblicati dalla Banca d’Italia e da Bce-Eurostat a livello armonizzato tra i Paesi, da cui emerge un attivo complessivo di circa 450 miliardi nel 2015 (2.173 miliardi il debito); i dati relativi alle attività non finanziarie vengono invece pubblicati dall’ISTAT e rilevano un ammontare simile, 470 miliardi di euro a prezzi correnti, per il 2015, per oltre il 70 formato da immobili, ma in questa rilevazione non rientrano le infrastrutture.

Sia per le attività reali che per quelle finanziarie le statistiche si discostano non poco dalle prime stime sul patrimonio presentate nel 2011, che valutavano l’attivo reale vicino ai 1000 miliardi e quello finanziario 800 miliardi. Per la parte finanziaria la valutazione è analoga, poiché si tratta comunque di valori di mercato, e i dati sulle partecipazioni sono molto simili. *I caveat* sulla valutazione della parte reale degli attivi pubblici sono invece molti e stupisce meno la distanza rilevata.

Il Rendiconto patrimoniale dello Stato fornisce informazioni per gli attivi finanziari e reali, ma non direttamente confrontabili con gli altri dati per difformità

statistiche; lo schema contabile di riferimento è il Sec'95 e non il SEC 2010 adottato dal 2014 nelle altre statistiche.

Sulla base delle risultanze del Rendiconto, al 31 dicembre 2015 l'ammontare complessivo dell'attivo patrimoniale dello Stato è pari a 962,6 miliardi di euro, il 58,6 per cento del Pil, a fronte di passività finanziarie pari a 2.721 miliardi, il 165,7 per cento del Pil. Le attività finanziarie rappresentano il 68 per cento del totale dell'attivo, suddivise equamente tra attività di breve, sostanzialmente crediti, e di medio lungo termine, prevalentemente azioni e partecipazioni. Le partecipazioni azionarie ammontano a poco meno di 77 miliardi di euro, costituite per l'80 per cento da partecipazioni in società non finanziarie e quasi esclusivamente in società controllate. Tra gli attivi non finanziari, il 31,7 per cento dello *stock* totale, una quota rilevante fa riferimento alla valutazione del patrimonio culturale e artistico. La voce Oggetti di valore e d'arte è pari a 171 miliardi di euro¹⁸ e, insieme agli Immobili di valore culturale, 21 miliardi, rappresenta il 20 per cento del patrimonio complessivo. Il grado di disaggregazione presentato nel rendiconto patrimoniale è elevato, ma non fornisce un quadro immediatamente utilizzabile per una effettiva valutazione patrimoniale, poiché le valorizzazioni sono prevalentemente a valori storici di bilancio e non valori di mercato. Il valore delle partecipazioni, inoltre, molto superiore a quello che emerge dalle altre fonti statistiche, comprende per intero il Capitale sottoscritto dell'ESM, mentre nei dati della Banca d'Italia compare solo quello già versato.

Il censimento del patrimonio della Pubblica amministrazione è dunque un obiettivo rilevante, ed è un cantiere aperto da molto. L'obiettivo, che è al contempo ambizioso e necessario, è ottenere un "quadro conoscitivo completo, analitico, sistematico e aggiornato delle componenti dell'attivo patrimoniale per supportare le politiche di gestione e valorizzazione degli *asset* pubblici"¹⁹. La redazione del Rendiconto patrimoniale a valori di mercato²⁰ dovrebbe rappresentare la sintesi di questo obiettivo e il progetto "Patrimonio della PA", iniziato nel febbraio 2010, ne rappresenta lo strumento.

All'interno di questo progetto, il Dipartimento del tesoro ha avviato la rilevazione delle consistenze degli attivi di tutte le Amministrazioni pubbliche²¹. Le componenti dell'attivo attualmente oggetto di rilevazione sono i beni immobili (dal febbraio 2010), le partecipazioni e le concessioni (dal febbraio 2011). I dati raccolti confluiscono nel "Rapporto sulle Partecipazioni pubbliche" e nel "Rapporto sui beni immobili detenuti dalle Amministrazioni pubbliche" pubblicati con cadenza annuale, mentre i dati sulle concessioni non sono ancora disponibili. Tuttavia, i dati presentati in questi rapporti fanno riferimento al censimento delle quantità, ancora peraltro incompleto (il 62 per cento degli enti coinvolti nel caso delle partecipazioni, il 67 per cento nel caso dei beni immobiliari), mentre non sono ancora disponibili valutazioni a conferma dell'alto grado di indeterminazione sui valori coinvolti.

¹⁸ Incrementi rilevanti nel tempo hanno seguito la modificazione dei criteri di valutazione di alcuni cespiti (oggetti di valore nel 2009, beni archivistici nel 2012).

¹⁹ "Costruire efficienza: Conoscere e Valorizzare il Patrimonio Pubblico", presentazione del MEF al Forum PA, maggio 2015.

²⁰ In attuazione di quanto disposto dall'articolo 2, comma 222, periodo undicesimo della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria per il 2010).

²¹ Si tratta di tutte le Amministrazioni incluse nell'elenco S13 definito annualmente dall'ISTAT per la redazione del conto economico consolidato rilevante ai fini del calcolo dei parametri di Maastricht.

Conclusioni

17. Il debito italiano è alto e, come conseguenza, l'onere del debito pregresso e l'impatto della crescita economica hanno un peso determinante sulla sua dinamica. Tuttavia, l'analisi di sostenibilità mostra anche una relativa solidità quando si guarda alla struttura degli strumenti di finanziamento e alla sostenibilità di lungo periodo. I maggiori rischi che emergono dalle analisi della Commissione europea sono correlati al medio periodo e discendono dal fatto che, date le prospettive di crescita potenziale e l'elevato livello di partenza, raggiungere il *target* del 60 per cento entro il 2030, come è per costruzione negli indicatori di riferimento, richiede una correzione accentuata dell'avanzo primario, superiore a 6 punti percentuali.

Anche allargando l'analisi agli attivi e al bilanciamento che essi possono portare alle passività, i dati mostrano che il debito italiano è il più alto in Europa, se si esclude la Grecia, anche quando si consideri il debito finanziario netto. Lo *stock* di attività finanziarie è il 20 per cento del Pil, a fronte del 132 per cento del debito.

La valutazione degli attivi reali è più incerta. Certamente l'attività di accumulazione ha subito uno stop negli anni di crisi, come indicano i dati degli investimenti e dello *stock* di capitale di contabilità nazionale; all'aumento del debito non ha corrisposto un maggiore contributo del settore pubblico al capitale produttivo dell'economia e non c'è stato un miglioramento della ricchezza netta (o una riduzione del debito netto) anche se si considerano gli attivi reali.

La scarsa disponibilità di dati patrimoniali non permette, però, di farne una valutazione completa. Questo limita anche la possibilità di dare una misura attendibile al contributo che la dismissione di quote delle proprietà pubbliche potrebbe portare alla riduzione del debito. Gli immobili e le partecipazioni sono gli *Asset* su cui negli anni si sono concentrati gli obiettivi di vendita e di valorizzazione. Un censimento è avviato, così come programmi di razionalizzazione, ma le informazioni sono incomplete e si riferiscono alle quantità, non ai valori.

Azioni e partecipazioni nei conti finanziari si attestano a circa 10 punti percentuali di Pil. La vendita di partecipazioni ha già portato incassi ingenti nel periodo delle privatizzazioni. Ora le azioni detenute dalle Amministrazioni centrali sono valutate circa 80 miliardi, 6 punti percentuali di Pil e progetti di vendita per 1,3 punti sono programmate. Ci sono poi le partecipazioni degli enti locali; non ci sono valutazioni nei conti del MEF, 14 miliardi nei conti finanziari; in questo caso è particolarmente difficile stimare quanto si può vendere. Si tratta di società che sono partecipate da molti enti pubblici, per quote di controllo, centrali per le funzioni degli enti locali, per cui deve essere trovato un diverso modello di fornitura dei servizi, strada non facile, come dimostrano i molti anni di discussione e di azioni in questo senso.

Per il rientro del debito si conferma dunque che, in un contesto di crescita moderata, riduzioni rapide che seguano la via dell'aggiustamento fiscale sarebbero eccessivamente costose, mentre il contributo delle dismissioni, certamente necessarie, realisticamente non potrà essere determinante nel breve/medio periodo. La strategia migliore sembrerebbe dunque essere quella di porre il debito su un sentiero discendente, non troppo ripido ma costante, con una correzione dei conti pubblici limitata procedendo al contempo all'azione di riforma strutturale per ravvivare la crescita.

LA POLITICA FISCALE TRA ANTICIPI DI GETTITO E LOTTA ALL'EVASIONE

Sommario e conclusioni

1. Il sistema tributario italiano, pur sottoposto a molteplici pressioni, continua ad assicurare un gettito di rilevanti dimensioni.

Se è noto il percorso che ha condotto a tale risultato, è invece più difficile delineare lo scenario che attende un sistema fortemente sollecitato dalle ampliate esigenze dell'economia.

L'attuale strategia di politica tributaria fa, infatti, leva in misura crescente su due fonti di acquisizione di nuove entrate: il recupero di base imponibile sottratta a tassazione e l'anticipazione di quote di gettito futuro.

In entrambi i casi si tratta di scelte dettate dal tentativo di conciliare la salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica con la difficoltà di reperire risorse attraverso tagli di spesa o ricorrendo ad ulteriori inasprimenti di imposta.

Una strategia comprensibile, anche alla luce dei vincoli che condizionano l'utilizzo a fini di "copertura" di altre due fonti potenziali di gettito (le spese fiscali e le clausole di salvaguardia). Ma che, tuttavia, è soggetta a rischi ed incertezze. E che, in ogni caso, potrebbe rallentare il percorso verso un riassetto strutturale del sistema di prelievo del nostro Paese.

Sono quattro gli interrogativi a cui si cerca di dare risposta nel Rapporto.

Il primo muove dalle buone *performance* di gettito realizzate dal sistema tributario italiano che inducono a chiedersi in quale misura la sostenuta crescita delle entrate rifletta l'operare di automatismi impositivi e se questi siano idonei ad assicurare la tenuta del sistema. O piuttosto se i risultati positivi ottenuti non siano, in larga parte, il frutto di "accelerazioni" impresse dalla politica fiscale.

Un secondo interrogativo attiene alle diverse leve utilizzate dal legislatore tributario per acquisire entrate aggiuntive: viene da chiedersi se si tratti di soluzioni replicabili in futuro e in grado di offrire spazi per aggredire i problemi di fondo del sistema tributario, a partire da una riduzione della pressione fiscale.

Un terzo interrogativo riguarda il ruolo che nel sistema impositivo hanno avuto due fonti di gettito finora rimaste allo stato potenziale: le spese fiscali e le clausole di salvaguardia basate sull'impiego della leva tributaria, accomunate da una sorta di "eterogenesi dei fini". Per le prime è da valutare se un consistente ridimensionamento del sistema agevolativo (sinora inattuato o in alcuni casi ampliato) possa offrire spazi alle esigenze di finanziamento del bilancio pubblico e di riforma del sistema tributario. Per le seconde se il loro impiego possa essere realmente finalizzato a rafforzare gli obblighi di copertura del bilancio pubblico.

L'ultimo interrogativo, infine, concerne gli equilibri del complessivo assetto del prelievo: valutare in quale misura interventi non strutturali di aumento delle entrate ed interventi di sgravio, tanto diffusi quanto episodici, possono rendere più complessa la prospettiva di riforma del sistema tributario del nostro Paese.

L'analisi condotta consente di pervenire alle seguenti conclusioni.

I positivi risultati conseguiti dal nostro sistema di prelievo non sarebbero stati possibili in assenza delle responsabilità crescenti di cui è stata caricata nell'ultimo decennio la politica tributaria. Ciò che non era plausibile attendersi sulla scorta di un sistema di prelievo improntato ad "ordinarietà", lo si è, in larga parte, perseguito attivando leve straordinarie intese ad anticipare gettito futuro ed a disegnare impegnativi scenari di recupero dell'evasione fiscale. Soluzioni in qualche misura obbligate di fronte alle crescenti difficoltà ad incidere sulle spese fiscali ed a rendere operative le scelte assunte con l'introduzione delle clausole di salvaguardia. Ma allo stesso tempo soluzioni che appare sempre più difficile mantenere nel futuro.

In particolare, la leva delle anticipazioni di entrata, se ampliata ed estesa nel tempo, potrebbe porre a rischio la tenuta del gettito futuro. Sottoposta ad evidenti fragilità è anche la sempre più frequente copertura di maggiori spese o riduzioni di gettito certe con gli introiti attesi dalla lotta all'evasione. D'altra parte l'utilizzo di gettito recuperato dall'evasione e dalla revisione delle spese fiscali, ai fini della riduzione della pressione fiscale, è suscettibile di innescare un circolo virtuoso solo se confortato da risultati di consuntivo certi e duraturi.

Allo stesso modo, risulta positivo il ricorso alla strumentazione delle clausole di salvaguardia, nella misura in cui sia preservato il ruolo loro assegnato a garanzia di scelte virtuose da parte del *policy maker*. In assenza di una puntuale applicazione, risulterebbero intaccate le aspettative positive generate da tale strumento: che finirebbe per essere percepito come una soluzione per differire scelte di politica economica.

Solo a queste condizioni, le leve di cui dispone il sistema tributario del nostro Paese possono sfuggire ai limiti e ai condizionamenti che, in un panorama di risorse limitate, hanno condotto a frenare ricorrenti iniziative di riforma. Diversamente, continuerà a persistere una realtà segnata, da un lato, dalla ricerca di nuove *performance* di gettito e, dall'altro, da un'elevata pressione fiscale e crescenti conflitti distributivi.

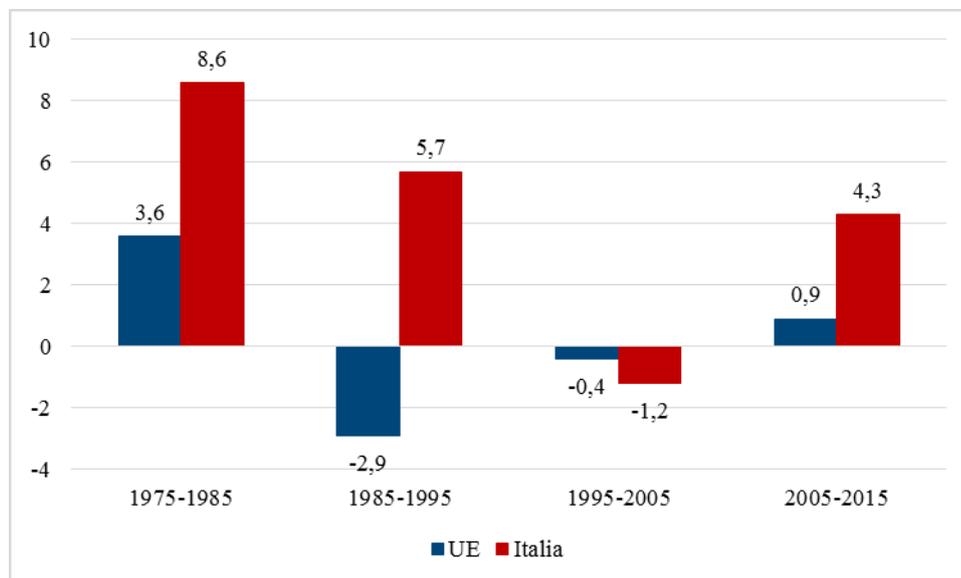
SUCCESSI E CRITICITÀ DEL SISTEMA TRIBUTARIO ITALIANO

2. Alla fine del 2016, la pressione fiscale si è portata al 42,9 per cento, con una riduzione di mezzo punto rispetto al biennio precedente. Ciononostante, risulta consolidata la realtà di un decennio durante il quale il bilancio pubblico ha assorbito stabilmente oltre i due quinti della ricchezza prodotta dal Paese. E, parallelamente, ne esce confermata la collocazione dell'Italia ai vertici (quinto posto) fra i 28 Paesi UE, quattro punti al di sopra del livello medio europeo.

Questo risultato risente dell'aumento registrato nel corso degli ultimi anni (4,3 punti di Pil rispetto al 2006, quasi cinque volte la media europea), ma riflette, soprattutto, le impennate segnate nel periodo che è seguito alla riforma tributaria degli anni settanta, come pure (anche se in misura più contenuta) in quello successivo. A tali accelerazioni si contrappone una limitata riduzione di prelievo nella transizione al nuovo secolo; un risultato comunque positivo nel confronto con la realtà europea, e che contribuisce a rendere ancora più significativo l'aumento di pressione fiscale accumulatosi nell'arco di un quarantennio: oltre 17 punti di Pil, a fronte di poco più di un punto del resto d'Europa, con un aumento del 67 per cento rispetto al 1975. Un incremento che, oltre che annullare il deficit di pressione fiscale che l'Italia registrava all'inizio del periodo, ha portato il nostro Paese a collocarsi ai vertici della graduatoria europea per livelli del prelievo.

GRAFICO 1

QUARANTA ANNI DI CRESCITA DELLA PRESSIONE FISCALE: ITALIA - UE (*)
(in % del Pil)



(*) Media UE esclusa Italia

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat e Banca d'Italia

La significatività di una simile *performance* risulta accentuata dal contesto in cui è maturata, costellato dai limiti e dalle distorsioni che segnano il sistema di prelievo: aspetti che possono risultare esplicativi dei successi di gettito conseguiti dal fisco italiano ma che, nello stesso tempo, rischiano di rendere incerti gli sviluppi futuri (Tavola 1).

Gli eccessi di prelievo, espressi su un piano generale dal livello e dalla dinamica della pressione fiscale, trovano una solida conferma in due indicatori “di specie“. Il primo, il *total tax rate* stimato per un’impresa di medie dimensioni, testimonia di un carico fiscale complessivo (societario, contributivo, per tasse e imposte indirette) che penalizza l’operatore italiano in misura (64,8 per cento) eccedente di quasi 25 punti l’onere sopportato dall’omologo imprenditore dell’area UE/Efta. A sua volta, il *cuneo fiscale*, riferito alla situazione media di un dipendente dell’industria, colloca al livello più alto la differenza esistente nel nostro Paese fra il costo del lavoro a carico dell’imprenditore e il reddito netto che rimane in busta paga al lavoratore: il 49 per cento prelevato a titolo di contributi (su entrambi) e di imposte (a carico del lavoratore) eccede di ben 10 punti l’onere che si registra mediamente nel resto d’Europa.

Quanto sia eccessiva l’intermediazione pubblica risulta anche dai più sostenuti *costi di adempimento degli obblighi tributari* che il medio imprenditore italiano è chiamato ad affrontare, in aggiunta all’onere impositivo, sul versante amministrativo e contabile: un onere quantificato nel costo di 269 ore lavorative, il 55 per cento in più di quanto richiesto al suo competitore europeo.

LIMITI E DISTORSIONI DEL SISTEMA TRIBUTARIO ITALIANO

	ANNO DI RIFERIMENTO	ITALIA	UE (V. MEDIO)
Economia sommersa (in % del Pil)	2013	21,1	14,4
Evasione (imposte non versate in % gettito potenziale)	2014	24,0	nd
Tax Gap Iva (Iva non versata in % gettito potenziale)	2014	30,2	17,0
Erosione (spese fiscali in % del Pil)	2015	8	2,5
Tasso di riscossione (in % carico netto affidato al concessionario)	2015	1,13	17,1*
Total tax rate (% carico fiscale-contributivo su impresa medie dimensioni)	2014	64,8	40,6
Cuneo fiscale (imposte e contributi in % costo lavoro)	2015	49	39
Costi per adempiere agli obblighi fiscali (in n. ore)	2014	269	173

* valore medio Paesi Ocse

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, Equitalia, Ocse, Banca Mondiale

Un'esposizione tributaria tanto marcata può facilmente essere all'origine - ma, certo, non giustificarle - di devianze altrettanto rilevanti e comunque fuori linea rispetto a quanto si registra in larga parte d'Europa. Non è un caso, dunque, che il nostro Paese presenti una quota di *economia sommersa* pari a una volta e mezza quella media UE (il 21 per cento del Pil, a fronte del 14,4); come pure un *tasso di evasione* stimato in quasi un quarto della base imponibile, con una specifica propensione ad evadere l'Iva in misura quasi doppia rispetto ai valori stimati per il resto della UE.

Ulteriori, significative, indicazioni provengono dal lato della capacità di preservare l'integrità del sistema di prelievo e di tradurre in gettito le violazioni accertate. Sotto tale profilo è significativo il fenomeno delle c.d. *spese fiscali* che, diversamente dall'evasione, identifica forme di legittima riduzione del prelievo (non di rado sostenute da chiare motivazioni di natura economico - sociale) ma che, come l'evasione, determina una rilevante perdita di gettito: l'impatto sulla realtà fiscale del nostro Paese (un'erosione stimata nell'8 per cento in termini di Pil) è pari a oltre tre volte quello misurato per l'area UE.

Allo stesso modo, una limitata capacità di tradurre l'attività di accertamento e controllo in effettiva *riscossione* finisce per riflettersi sulla tenuta del sistema di prelievo. Anche da questo punto di vista il sistema italiano è fuori linea: un tasso annuo di riscossione che si aggira intorno all'1,1 per cento dello *stock* di crediti affidati al concessionario della riscossione equivale a poco più di un ventesimo di quanto riscosso nella media degli altri Paesi UE. Un divario enorme, anche tenendo conto che il "magazzino" dei crediti vantati dal fisco italiano (che, al netto di quanto riscosso, ormai ha superato i 730 miliardi) risulta gonfiato in misura rilevante da partite "inesigibili" (debitori insolventi, soggetti falliti, deceduti e società cessate, crediti inesistenti), per le quali manca una puntuale cancellazione.

In conclusione, il sistema impositivo vigente si segnala per un livello ed una dinamica del prelievo elevati ma, nel contempo, denota limiti e distorsioni che potrebbero riflettersi sugli andamenti futuri del gettito.

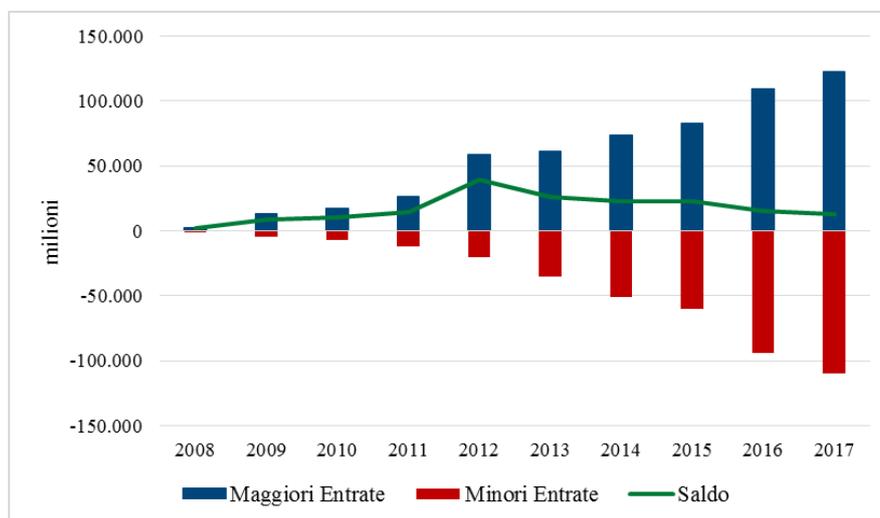
IL RUOLO DELLA POLITICA FISCALE: UN DECENNIO DI MANOVRE

3. Le *performance* registrate dal sistema tributario del nostro Paese riflettono in misura significativa una prolungata iperattività del legislatore fiscale. È quanto emerge dall'osservazione di un arco temporale attraversato da interventi che hanno mutato non marginalmente la naturale dinamica delle entrate pubbliche.

Nel Grafico 2 sono sintetizzati gli effetti (maggiori e minori entrate, impatto sull'indebitamento netto della PA) delle manovre di politica fiscale che si sono succedute fra il 2008 e il 2017. Si tratta di dati tratti dalle Relazioni tecniche predisposte a corredo di ogni intervento di finanza pubblica: l'unica tipologia d'informazione disponibile in una realtà in cui - come più volte sottolineato dalla Corte - l'assenza di sistematiche valutazioni *ex post*, in grado di accertare se i risultati conseguiti siano rispondenti a quelli prefissati, comporta un pesante deficit informativo.

GRAFICO 2

LE MANOVRE SULLE ENTRATE 2008-2017: EFFETTI CUMULATI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Relazioni tecniche MEF

Fra manovre di bilancio (legge finanziaria, legge di stabilità, legge di bilancio) e specifiche iniziative legislative, sono 52 i provvedimenti varati fra il 2008 e il 2016 (dal d.l. n. 112 del 2008 alla legge di bilancio per il 2017) recanti interventi con effetti diretti o riflessi sulle entrate. Tutte le annualità ne sono interessate, anche se in misura differenziata: si oscilla dal minimo di tre del triennio iniziale, al picco dei quindici provvedimenti varati nel corso del 2013.

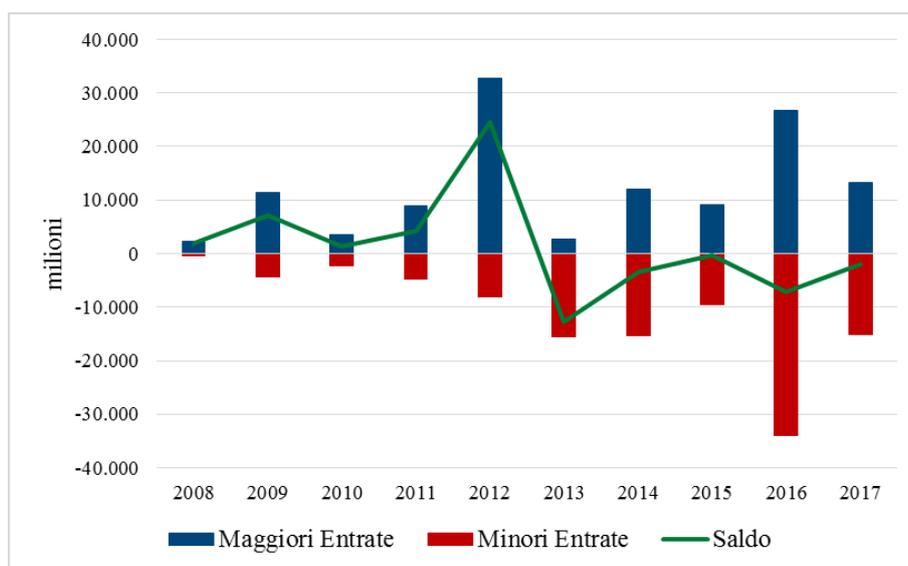
Nell'insieme, si tratta di ben 1.099 voci di entrata - più o meno recenti, originarie o frutto di proroga, esplicanti effetti diretti o riflessi - che affollano lo "stato di previsione delle entrate" dei bilanci statali dell'ultimo decennio. Fra maggiori e minori entrate, risultano movimentati oltre 960 miliardi di risorse, con un impatto in termini di riduzione dell'indebitamento netto pari a 175 miliardi. Risultati, questi, che comprendono sia gli effetti prodotti dalle manovre varate nel corso di ogni anno sia quelli riconducibili alle manovre varate nelle annualità precedenti: nel presupposto che - al di là della limitata proiezione contabile dei documenti di bilancio - gli effetti di ogni

manovra e di ogni misura di politica fiscale siano destinati a consolidarsi nel tempo e, salvo successiva abrogazione, a divenire strutturali.

Prescindendo dall'“effetto accumulo”, conviene soffermarsi sull'andamento del gettito aggiuntivo generato in ciascun anno dalle manovre. I risultati che emergono segnalano andamenti molto differenziati, sia per le maggiori che per le minori entrate registrate; come differenziato, nel segno e nelle dimensioni, risulta l'impatto delle manovre dell'anno sul livello dell'indebitamento netto (Grafico 3).

GRAFICO 3

LE MANOVRE SULLE ENTRATE 2008-2017: EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO (*)



(*) Saldo negativo = aumento dell'indebitamento netto

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Relazioni tecniche MEF

A ben vedere, tali risultati testimoniano il succedersi di due diverse intonazioni della politica fiscale: i) quella “restrittiva” del quinquennio 2008-2012, segnata da aumenti netti di entrate e dalla riduzione dell'indebitamento netto, in cui la gestione della crisi economica ha fatto prevalere le esigenze di equilibrio della finanza pubblica; e ii) quella “espansiva” del successivo quinquennio, sorretta da riduzioni di prelievo, in cui hanno trovato spazio obiettivi di ripresa dell'economia.

LE “COPERTURE” FISCALI FRA CONTRASTO ALL'EVASIONE, IMPOSTE “VOLONTARIE” E CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA

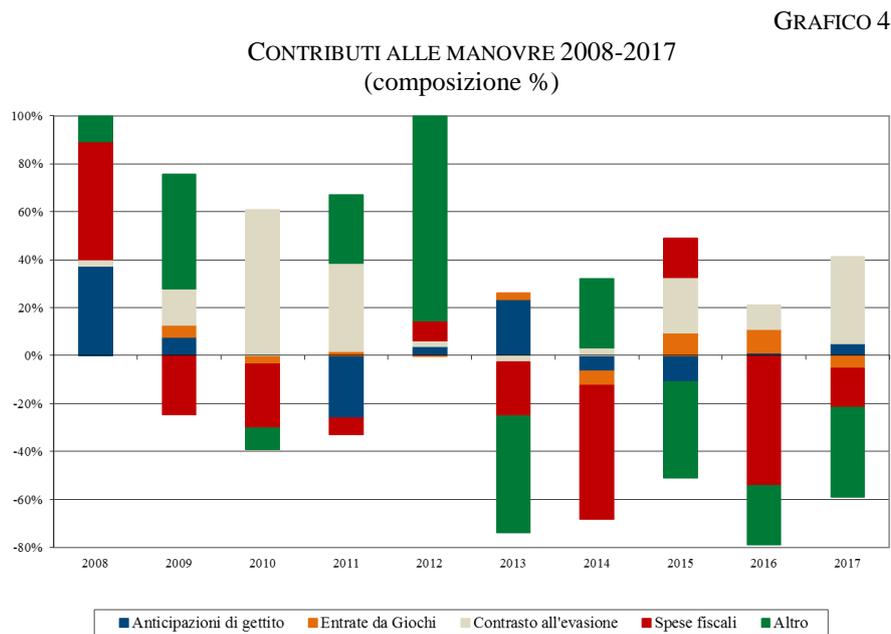
4. Uno sguardo d'insieme. Se è indubbio che la politica fiscale ha impresso forti accelerazioni alla dinamica delle entrate, non altrettanto sembra potersi dire circa la sua efficacia nel rafforzare strutturalmente la tenuta del sistema tributario: in modo da sottrarlo ai vincoli che spingono a continue ed affannose ricerche di nuove fonti di gettito e, nel contempo, porre i presupposti per il conseguimento di obiettivi di redistribuzione del prelievo nel quadro di una riduzione della pressione fiscale

complessiva. E' questa la conclusione cui si perviene allorché, andando oltre i successi di gettito testimoniati dai dati d'insieme, si vanno ad analizzare le tipologie di misure che hanno caratterizzato le manovre varate nell'ultimo decennio.

In particolare, si è provveduto ad enucleare dai risultati d'insieme il contributo netto (saldo fra maggiori e minori entrate) fornito da provvedimenti riconducibili a quattro tipologie: il contrasto all'evasione, le anticipazioni di gettito, il prelievo derivante da giochi e lotterie e le c.d. spese fiscali (agevolazioni, esenzioni ed altri trattamenti tributari di favore).

Si tratta di segmenti che riflettono la crescente esigenza del *policy maker* di "aumentare il gettito senza aumentare le imposte". Un'esigenza ritenuta idonea a conciliare il rispetto dei vincoli di bilancio con la ritrosia ad intaccare il consenso sociale e che ha trovato diffusa applicazione per il decennio 2008-2017. Ciò è avvenuto soprattutto nel caso delle prime tre tipologie, impiegate per assicurare copertura finanziaria a misure di riduzione del prelievo o di aumento della spesa pubblica; mentre, in assenza di una concreta revisione, il fenomeno delle spese fiscali ha continuato a rivelarsi fattore di dilatazione dell'indebitamento.

Nel complesso, le misure che rientrano nelle quattro tipologie hanno contribuito a determinare più della metà (il 55,3 per cento, nella media del decennio) del maggior gettito atteso da tutte le manovre. Si tratta di un risultato di rilievo che si articola in un diverso contributo da parte di ciascuna tipologia e secondo una tempistica differenziata.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Relazioni tecniche MEF

Dal Grafico 4 si può rilevare che:

- fatta eccezione per due annualità (il 2008 e il 2012) in cui tutte e quattro le tipologie (come pure le "altre" entrate residue) hanno assicurato all'Erario un gettito netto aggiuntivo, gli altri anni in cui si registra un gettito complessivo aggiuntivo (2009-2011) riflettono una sorta di compensazione fra i vuoti di gettito provocati da talune componenti (le spese fiscali, innanzitutto), e i positivi risultati attesi dalle misure di contrasto all'evasione fiscale;

- il ricorso alla lotta all'evasione come strumento di copertura segna invece il passo nel successivo triennio (2012-2014) lasciando spazio a fonti di gettito ordinarie e all'apporto rinveniente da misure anticipatrici di entrate future: da questo non basta a controbilanciare il vuoto di gettito determinato dall'esplosione, a partire dal 2013, delle spese fiscali;
- le variazioni di gettito che si registrano fra il 2013 e il 2017 sono costantemente negative ma, anche in questo caso, si tratta di esiti cui concorrono in misura e con segno diverso le quattro tipologie in esame. Le anticipazioni di gettito crollano, subendo i contraccolpi di scelte operate nelle annualità precedenti, ma si manifesta ancora un effetto compensativo: questa volta dal fronte delle entrate da giochi e lotterie. Allo stesso modo, il rilancio negli ultimi anni della lotta all'evasione come strumento di copertura finanziaria consente di iscrivere in bilancio maggiori entrate che aiutano a contenere i vuoti di gettito derivanti da una crescita delle spese fiscali. Dal 2013, dunque, si assiste ad una forte dilatazione delle risorse movimentate dall'intermediazione fiscale; ma ciò non impedisce che il saldo fra maggiori e minori entrate risulti pesantemente negativo.

Tuttavia, va rilevato che – con riguardo, in particolare, alle misure di lotta all'evasione – le stime di gettito formulate in sede di bilancio di previsione presentano serie difficoltà di verifica in sede di consuntivo. Pesa, infatti, “deficit informativo” che, come la Corte ha avuto occasione più volte di sottolineare, circonda gli esiti della lotta all'evasione.

Un deficit, d'altra parte, cui non è possibile sopperire facendo riferimento alle “entrate da attività di accertamento e controllo” contabilizzate nel Rendiconto generale dello Stato: dati che esprimono origini, cause e riferimenti temporali diversi e che in comune hanno solo un elemento (la riscossione). I limiti all'utilizzo di tali dati per misurare le *performance* annuali sul versante della lotta all'evasione emergono dal prospetto che segue (Tavola 2).

TAVOLA 2

UN DECENNIO DI RISULTATI DELLA LOTTA ALL'EVASIONE
(Entrate da attività di accertamento e controllo - miliardi)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Riscossioni lorde	6,4	6,9	9,1	11,0	12,7	12,5	13,1	14,2	14,9	19,0
- da controlli documentali	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,0
- da controlli sostanziali	2,6	3,4	5,4	6,0	6,8	6,8	7,2	7,7	7,4	10,5 ⁽¹⁾
- da liquidazione automatizzata	3,5	3,2	3,4	4,6	5,5	5,3	5,5	6,1	6,9	8,0
- da versamenti spontanei (<i>promozione compliance</i>)									0,3	0,5
Riscossioni da entrate <i>una tantum</i> e da accessori	2,1	2,4	2,7	2,9	3,4	3,1	3,1	3,3	4,0	8,0 ⁽²⁾
- entrate da condono imposte dirette e indirette	0,1	0,2	0,4	0,3	0,6	0,3	0,3	0,3	0,5	
- entrate da <i>Voluntary Disclosure</i>									0,2	4,1
- indennità di mora e pene pecuniarie relative alla riscossione delle imposte dirette	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
- interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	
- sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette	0,8	0,9	0,9	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,6	
- sanzioni relative alla riscossione delle imposte indirette	0,8	0,9	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	
Riscossioni "nette"	4,3	4,5	6,4	8,1	9,3	9,4	10,0	10,9	10,9	11,0

⁽¹⁾ Totale controlli documentali e sostanziali

⁽²⁾ Stima comprensiva di entrate da interessi, sanzioni e altre indennità

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e Rendiconto generale dello Stato

Si consideri in proposito che:

- identificare i recuperi da lotta all'evasione con le riscossioni complessive significa sottovalutare la circostanza che esse comprendono introiti che non presuppongono un recupero strutturale di base imponibile. Non sono strutturali, infatti, le riscossioni da condono e le entrate da *voluntary disclosure*. Peraltro, risulta arduo imputare a recupero di evasione gli importi pretesi dall'Erario a titolo di sanzioni e interessi, un gettito accessorio che non prefigura un ampliamento di base imponibile. Nell'insieme del decennio 2007-2016, la quota di riscossione riconducibile ad *una tantum* e accessori si aggira intorno ai 35 miliardi. Ciò che conduce a fissare in circa 85 miliardi le riscossioni nette che riflettono un effettivo recupero di evasione: quasi il 30 per cento in meno rispetto ai 120 iscritti in bilancio come entrate da attività di accertamento e controllo;
- i proventi specificatamente riferibili al recupero di base imponibile evasa sono quelli derivanti dall'attività di accertamento e dai controlli formali ex art. 36-ter (del DPR che regola l'attività di accertamento), che nel decennio ammontano (incluse le sanzioni e gli interessi) a 67 miliardi. I restanti 52 miliardi, invece, scaturiscono dagli esiti della liquidazione delle dichiarazioni ex art. 36-bis (soprattutto omessi versamenti di imposte dichiarate e relativi interessi e sanzioni), che non sottintendono un recupero di imponibile occultato al fisco;
- tutti gli importi, peraltro, sono solo in parte riconducibili all'attività di controllo operata nell'anno, in quanto una quota non insignificante è il frutto dell'attività di contrasto posta in essere in annualità precedenti.

Insomma, dei risultati effettivamente conseguiti in materia di contrasto all'evasione si sa poco: non si è in grado di conoscere in quale misura si sono realizzati i recuperi appostati nei bilanci di previsione e le cifre consuntivate sono non di rado fuorvianti, anche in conseguenza delle limitate informazioni disponibili. Una condizione che suggerirebbe prudenza nell'utilizzo di tale tipologia di entrata a copertura di oneri di importo definito.

5. Le imposte "volontarie" fra anticipi di gettito futuro ed entrate da giochi. Le altre due tipologie di entrata che hanno influito positivamente sulla dinamica del gettito sono rappresentate dai proventi del settore dei giochi (lotto e lotterie) e da forme di prelievo che si configurano come dei veri e propri anticipi di entrate future. Entrambe fanno parte dell'area delle c.d. "entrate volontarie" che, nell'accezione coniata dalla Corte, identifica un insieme (comprensivo anche del gettito prodotto da provvedimenti *una tantum*) che risulta accomunato da un indirizzo di politica delle entrate affidato al maturare di extra gettiti indipendenti da espliciti inasprimenti della pressione tributaria formale. In entrambi i casi, insomma, il contribuente si assoggetterebbe volontariamente ad un onere impositivo, nella prospettiva di un vantaggio potenziale (una vincita al gioco) o effettivo (uno sconto rispetto all'imposta cui sarebbe assoggettato in futuro).

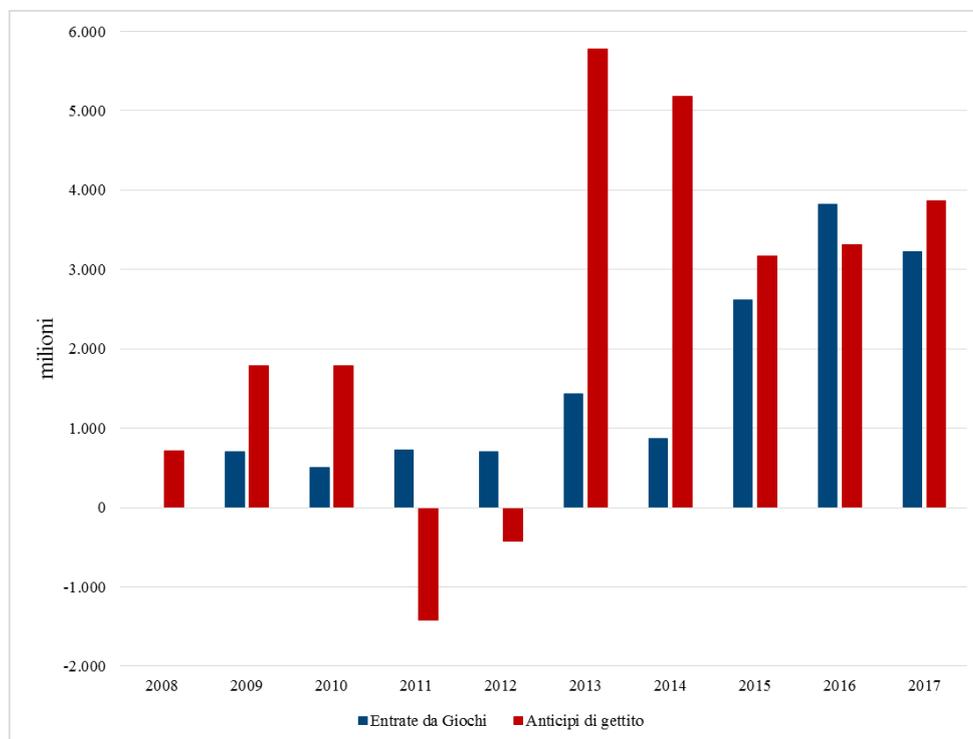
Nell'ultimo decennio, le manovre che hanno interessato queste due tipologie hanno fornito un impulso crescente alla crescita del gettito complessivo: dai 0,7 miliardi del 2008 ai 7,1 miliardi di fine periodo (Grafico 5).

Nel caso dei Giochi, le accelerazioni della politica fiscale si sono manifestate in misura massiccia a partire dal 2012, attraverso ordinari aumenti della misura del prelievo erariale unico (PREU), forme di prelievo aggiuntivo e prelievi "straordinari". Ad

essi si sono aggiunti, fra il 2015 e il 2016, gli extragettoni *una tantum* conseguiti attraverso le gare per l'aggiudicazione delle concessioni delle diverse categorie di gioco.

GRAFICO 5

LE ENTRATE "VOLONTARIE" NELLE MANOVRE 2008-2017



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Relazioni tecniche MEF

Più soggette a variabilità sono risultate le maggiori entrate assicurate nel corso del decennio da provvedimenti recanti anticipi di gettito, anche in relazione alle diverse modalità attuative. Particolarmente affollata risulta la casistica improntata sullo “scambio” volontario fra il contribuente e il fisco. Misure più volte reiterate - la rivalutazione agevolata dei beni d'impresa o degli immobili, il riallineamento dei valori delle partecipazioni, la svalutazione e le perdite su crediti, l'assegnazione agevolata di beni ai soci - hanno offerto al contribuente la possibilità di corrispondere un'immediata e più contenuta imposta sostitutiva, in alternativa ad aliquote ordinarie future più elevate, ovvero di fruire di altre forme di sgravio (maggiori costi deducibili o abbattimento di plusvalenze). Ha poi trovato un apprezzabile spazio la variante dell'anticipazione di gettito obbligatoria. E' il caso degli aumenti della misura degli acconti, che hanno interessato quasi ogni imposta (2011, 2013, 2014): aumenti che, se assunti per un periodo limitato, comportano un'accelerazione temporanea del gettito, controbilanciata da una decelerazione nell'anno in cui cessa l'efficacia della norma. Ed è anche ciò che è avvenuto con il raddoppio (dal 4 per cento all'8 per cento) della ritenuta d'acconto applicata sui bonifici disposti per spese di ristrutturazione edilizia e di risparmio energetico: un prelievo *una tantum* (limitato al 2015) ma di importo rilevante (920 milioni). C'è, infine, una terza e ancor meno usuale variante: il contribuente, assoggettato immediatamente (e talora retroattivamente) ad un aumento di tassazione, si vede riconoscere un credito d'imposta da spendere in futuro. E' quanto si

è riscontrato a proposito di quattro misure (una relativa ai contribuenti IRAP senza dipendenti, le altre riguardanti Casse di previdenza private, Enti non commerciali e Fondi pensione) che hanno consentito di accelerare significativamente (per circa 330 milioni) il gettito 2015, sia pure in cambio del riconoscimento di crediti d'imposta che determineranno effetti di segno opposto nelle annualità successive.

Si tratta di una casistica molto ampia che avrebbe potuto arricchirsi di altre misure che, in questa sede, sono state ricomprese fra quelle di contrasto all'evasione. E' il caso della rottamazione delle cartelle esattoriali e della *voluntary disclosure*, provvedimenti *una tantum* che assicurano al contribuente una limitazione delle pretese erariali a fronte della disponibilità a definire immediatamente la propria posizione debitoria. Ma anche il caso dello *split payment*, misura introdotta con finalità di contrasto all'evasione e basata sul versamento dell'Iva all'Erario da parte del cliente-Pubblica amministrazione, in luogo del fornitore; in realtà, essa, caratterizzandosi per l'accelerazione dei flussi di gettito che affluiscono all'Erario, costringe i contribuenti in credito a ricorrere a compensazioni e rimborsi per recuperare l'eccedenza d'imposta vantata. L'istituto, introdotto dalla legge di stabilità 2015, veniva accreditato di un maggior gettito di circa 1 miliardo. Successive stime condotte nell'ambito dell'Agenzia delle entrate sono pervenute alla conclusione che, nel primo anno di applicazione, esso avrebbe permesso di recuperare 2,2 miliardi di evasione ma avrebbe anche esposto i contribuenti a recuperare tardivamente oltre 5 dei 7,3 miliardi affluiti direttamente all'Erario. Il fenomeno dovrebbe essere aumentato nel 2016 (sia sotto il profilo del recupero di evasione, sia sotto quello dell'accelerazione di gettito), posto che il gettito confluito all'Erario è risultato dell'ordine di 11 miliardi.

Non c'è dubbio che il fenomeno delle "entrate volontarie" continuerà ad avere un ruolo di primo piano nelle manovre di finanza pubblica del futuro. Ma due puntualizzazioni appaiono necessarie.

La leva delle anticipazioni di entrata, se ampliata ed estesa nel tempo, finirebbe per alterare i meccanismi impositivi: per essere sollecitata, l'adesione del contribuente richiederebbe "sconti" d'imposta sempre più consistenti, con il rischio di intaccare la tenuta del gettito futuro.

Quanto al segmento dei Giochi, i risultati più recenti sembrano evidenziare la relativa saturazione del settore e una tendenza alla diminuzione della resa media dei giochi, in termini di utili netti per l'erario, onde poter fronteggiare l'aumento della quota delle spese corrisposte per vincite e per spese di gestione. Ciò che rende difficilmente praticabile una nuova ondata di inasprimenti impositivi o di entrate *una tantum*, in aggiunta a quella posta in essere nel biennio 2015-2016.

6. Spese fiscali e clausole salvaguardia: erosione di gettito e coperture virtuali. Nel corso dell'ultimo decennio, in concomitanza con l'aggravarsi della crisi economica e dello squilibrio dei conti pubblici, è maturata la convinzione di poter ricavare da un riordino delle "spese fiscali" (agevolazioni, esenzioni, regimi e trattamenti di favore) spazi significativi per la politica economica. L'esistenza di un "tesoretto", accanto a quelli dell'evasione e dello *stock* di crediti non riscossi, da utilizzare a fini di copertura finanziaria è all'origine di una serie di iniziative caratterizzate da una singolare asimmetria: da un lato, il rincorrersi di una progettualità in cui l'intervento sull'erosione fiscale assume un rilievo crescente nel ridisegno del sistema del prelievo; dall'altro, il varo di puntuali interventi di riduzione di agevolazioni, destinati

di volta in volta a naufragare nella fase applicativa. Sotto tale profilo, d'altra parte, le decisioni del *policy maker* sono state sfavorite dalle incertezze che circondano l'identificazione di una mappa del fenomeno delle *tax expenditures*. Le 610 agevolazioni (166 delle quali relative al comparto dei tributi locali) recentemente censite dall'ultima Commissione incaricata di monitorare il fenomeno non sono lontane dalle 720 identificate oltre cinque anni fa dalla Commissione che l'ha preceduta. Molto diverse, invece, si presentano le stime relative agli effetti finanziari riconducibili al fenomeno (ai circa 250 miliardi di minor gettito quantificati a novembre 2011, si contrappongono i 49 miliardi stimati a novembre 2016). Ciò a conferma delle difficoltà che circondano valutazioni di tale natura.

Le incertezze che dominano il quadro progettuale e operativo si sono riflesse nelle misure che, in materia di *tax expenditures*, hanno trovato spazio nei provvedimenti di finanza pubblica varati fra il 2008 e la fine del 2016.

Nell'insieme, si rinvengono 295 misure a carattere agevolativo, che in larga parte (70 per cento) consistono nell'estensione di agevolazioni esistenti o nell'introduzione di nuove ("aumenti"), mentre la parte residua è rappresentata da misure di cancellazione o ridimensionamento di misure esistenti ("riduzioni").

Particolarmente significative le tipologie agevolative in aumento, in larga parte riconducibili a misure di sgravio a favore di imprese (l'introduzione di quote crescenti di deducibilità IRAP ai fini IRES/IRAP, la detassazione degli investimenti, l'esenzione IMU sui terreni agricoli e sugli "imbullonati", l'abolizione IRAP per le imprese agricole, ...) e di famiglie (detassazione parziale salari produttività, detrazione della spesa per badanti, detrazioni per spese di ristrutturazione edilizia, per il risparmio energetico e per l'acquisto mobili, l'abolizione della TASI,..).

Anche le difficoltà di procedere alla razionalizzazione del fenomeno delle spese fiscali è alla base del crescente impiego nel nostro Paese di clausole che, da strumenti destinati a salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica, hanno finito per connotarsi come soluzioni che rispecchiano difficoltà e ritardi nell'effettiva realizzazione della revisione della spesa pubblica. L'intreccio fra *tax expenditures* e clausole di salvaguardia risale al 2011, allorché con il d.l. n. 98 del 2011 fu previsto che - in assenza di specifiche misure di contenimento dell'indebitamento netto - si sarebbe provveduto attraverso tagli lineari dei regimi agevolativi. Ma già nei mesi successivi la clausola registra svariati mutamenti. Il primo (d.l. n. 138 del 2011) si limita ad anticipare l'adozione (e la decorrenza degli effetti) della clausola che, tuttavia, continua a ruotare intorno ad un taglio dei regimi agevolativi. Con un secondo intervento (d.l. n. 201 del 2011), invece, si provvede a sterilizzare la riduzione delle agevolazioni, sostituendola con aumenti delle aliquote Iva.

Successivamente, la clausola trova ospitalità in diversi provvedimenti intesi unicamente a spostare in avanti i previsti aumenti Iva ed a limitarne l'entità. La legge di stabilità 2014 riporta in primo piano le *tax expenditures*, la cui riduzione (unitamente ad aumenti d'imposta) viene richiesta per assicurare dai 3 ai 10 miliardi nel triennio 2015-2017.

Dopo un ulteriore differimento nell'adozione di misure di riordino delle spese fiscali, la legge di stabilità 2015 dispone aumenti scaglionati delle aliquote Iva fra il 2016 e il 2018.

LE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA FRA DIFFERIMENTI E DISSOLVENZA

Provvedimento	Contenuto	Condizione di non applicabilità
DL 98/2011	Riduzione del 5 per cento nel 2013 e del 20 per cento a decorrere dal 2014 dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale.	Adozione, entro settembre 2013, di provvedimenti di riordino della spesa sociale, nonché riduzione regimi agevolativi, tali da determinare riduzione indebitamento netto per almeno 4 miliardi per il 2013 e 20 miliardi annui a decorrere dal 2014.
DL 138/2011	Anticipazione decorrenza riduzione: 5 per cento nel 2012 e 20 per cento dal 2013, con possibilità di aggiungere aumenti aliquote imposte dirette e accisa.	Anticipazione adozione misure dl 98 (settembre 2012) e decorrenza effetti (4 miliardi nel 2012, 16 nel 2013 e 20 dal 2014).
DL 201/2011	Sterilizzazione riduzione agevolazioni fiscali e sostituzione con aumenti aliquote Iva: 2 punti aliquota ordinaria e intermedia dal 1° ottobre 2012; ulteriore aumento di 0,5 punti dal 1° gennaio 2014.	Entrata in vigore (e non solo adozione) al 30 settembre 2012 del riordino della spesa sociale e della revisione delle agevolazioni fiscali. Rideterminazione degli effetti di riduzione dell'indebitamento netto: 13,119 miliardi per il 2013 e 16,4 miliardi annui a decorrere dal 2014.
DL 95/2012	Differimento al 1° luglio 2013 dell'aumento di 2 punti delle aliquote Iva e rideterminazione della variazione da 1° gennaio 2014 (riduzione 1 punto in luogo l'aumento di 0,5).	Adozione misure riordino spesa pubblica e revisione agevolazioni fiscali, demandata alla legge di stabilità 2013, computando le maggiori risorse recuperate per evitare aumento aliquote Iva dal 1° luglio 2013.
Legge di stabilità 2013 (L. 228/2012)	Riduzione a 1 punto dell'aumento di aliquota Iva ordinaria, dal 1° luglio 2013, fissata al 22 per cento. Esclusione aumenti aliquota intermedia. Esclusione altri aumenti 2014.	Nessuna
DL 76/2013	Differimento al 1° ottobre 2013 dell'aumento (al 22 per cento) dell'aliquota Iva ordinaria.	Abrogazione della norma del dl 98/2011, più volte modificata, che sterilizzava aumento Iva in caso di introduzione di misure di riordino della spesa sociale o di revisione delle agevolazioni fiscali con effetti sull'indebitamento netto non inferiori - da ultimo - a 6.560 milioni annui.
Legge di stabilità 2014 (L. 147/2013)	Aumento delle aliquote delle accise sui carburanti con maggiori entrate di 220 milioni per il 2017 e 199 milioni per il 2018.	Approvazione - entro il 1° gennaio 2015 - di provvedimenti normativi in grado di assicurare, in tutto o in parte, maggiori entrate ovvero risparmi di spesa di pari importo mediante interventi di razionalizzazione e di revisione della spesa pubblica.
Legge di stabilità 2014 (L. 147/2013) <i>Clausola salvaguardia spending review</i>	Con Dpcm, da adottare entro il 15 gennaio 2015, adozione di variazioni di aliquote di imposta e riduzioni della misura delle agevolazioni e delle detrazioni vigenti, in misura tale da assicurare maggiori entrate pari a 3 miliardi di euro per l'anno 2015, 7 miliardi di euro per l'anno 2016 e 10 miliardi di euro a decorrere dal 2017.	
Legge di stabilità 2015 (L. 190/2014) <i>Clausola salvaguardia spending review</i>	Posticipa al 15 gennaio 2016 l'adozione delle misure (riduzione delle <i>tax expenditures</i>) introdotte dalla LS 2014. Riduce altresì gli importi: di 3 miliardi a decorrere dal 2015; di ulteriori 728 milioni per il 2016 e a decorrere dal 2017 a seguito introduzione specifica clausola di salvaguardia relativa all'estensione del <i>reverse charge</i> (v. oltre).	Posticipa al 1° gennaio 2016 l'adozione di provvedimenti di revisione della spesa pubblica o di aumento di entrate per importi ora pari a 3.272 milioni per il 2016 e 6.272 milioni dal 2017.
Legge di stabilità 2015 (L. 190/2014) <i>Clausola salvaguardia a DL n. 66/2014 - sterilizzazione</i>	Aumento accise su prodotti energetici, bevande e tabacchi a garanzia del minor gettito Iva previsto per il 2014 relativamente al pagamento dei debiti PA.	Lo scarto, monitorato in oltre 400 milioni (240 milioni di entrate a fronte dei 650 previsti) è ora compensato - sterilizzando la clausola - utilizzando una parte degli accantonamenti di bilancio disposti per il 2014.
Legge di stabilità 2015 (L. 190/2014) <i>Clausola salvaguardia reverse charge</i>	Adozione entro il 30 giugno 2015, con decreto Direttore Agenzia dogane, di aumento delle aliquote delle accise su benzina e gasolio, in modo da determinare maggiori entrate nette per 728 milioni a decorrere dal 2015.	Diniego, da parte del Consiglio UE, di una misura di deroga che autorizzi l'estensione del <i>reverse charge</i> al settore della grande distribuzione.
Legge di stabilità 2015 (L. 190/2014) <i>Clausola salvaguardia a tutela saldi finanza pubblica</i>	Aumento dell'aliquota Iva ridotta del 10% (2 punti dal 1° gennaio 2016 e 1 ulteriore punto dal 1° gennaio 2017) e di quella ordinaria del 22% (2 punti dal 1° gennaio 2016, 1 ulteriore punto dal 1° gennaio 2017 e ancora 0,5 punti dal 1° gennaio 2018). Aumento dell'accisa di benzina e gasolio dal 1° gennaio 2018, in modo da determinare maggiori entrate nette non inferiori a 700 milioni per il 2018 e gli anni successivi.	Adozione di provvedimenti di revisione della spesa pubblica o di aumento di entrate che assicurino effetti equivalenti sui saldi di finanza pubblica (complessivamente quantificati in 12.814 milioni per il 2016, 19.221 milioni per il 2017 e 21.965 a decorrere dal 2018).
Legge di stabilità 2015 (L. 190/2014) <i>Split payment</i>	Adozione della scissione dei pagamenti dell'IVA (<i>split payment</i>) in alcuni ambiti di cessione di beni e prestazione di servizi verso alcune categorie di soggetti pubblici. Dal gennaio 2015 l'Amministrazione versa l'IVA all'Erario in luogo del venditore. Regime autorizzato dall'UE fino al 2017.	Non applicabilità in caso di diniego di autorizzazione del Consiglio UE. Regime non applicato ai compensi per prestazione di servizi assoggettati a ritenute alla fonte per l'imposta sul reddito e alle operazioni soggette al meccanismo del <i>reverse charge</i> .
DL 192/2014 <i>Clausola di salvaguardia</i>	Revoca degli aumenti delle accise previsti dall'attuazione della clausola di salvaguardia (maggiori entrate previste: 671 milioni nel 2015 e 18 milioni nel 2016).	
DL 153/2015 - <i>Clausola salvaguardia reverse charge</i>	Modifica della clausola di salvaguardia, a seguito del diniego UE all'applicazione del <i>reverse charge</i> agli acquisti effettuati dalla grande distribuzione. Il previsto gettito di 728 milioni annui è garantito dalla <i>voluntary disclosure</i> invece che da un aumento delle aliquote delle accise su benzina e gasolio.	
Legge di stabilità 2016 (L. 208/2015) <i>Clausola salvaguardia reverse charge</i>	Eliminazione degli aumenti delle aliquote delle accise come clausola di salvaguardia per il <i>reverse charge</i> al settore della grande distribuzione.	
Legge di stabilità 2016 (L. 208/2015)	Riduzione del 50% dell'aumento delle aliquote delle accise sui carburanti previsto dal 2018, con gettito atteso di 700 milioni.	
Legge di stabilità 2016 (L. 208/2015)	Aumento dell'aliquota IVA ordinaria di due punti percentuali nel 2017 e di un ulteriore punto nel 2018. Incremento dal 2017 di 3 punti percentuali dell'aliquota ridotta del 10 per cento. Introduzione di una ulteriore aliquota ridotta del 5 per cento.	
Legge di bilancio 2017 (L. 232/2016)	Modificata la previsione di aumento delle aliquote IVA. Eliminati gli aumenti dell'aliquota ordinaria e di quella ridotta al 10 per cento previsti per l'anno 2017. L'aliquota ordinaria è portata dal 22 al 25 per cento per il 2018 ed al 25,9 per cento dal 2019.	

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati e informazioni testi legislativi

Successivamente, la legge di stabilità 2016, oltre a sterilizzare la clausola introdotta con la legge di stabilità 2014, sposta al 2017 l'avvio degli aumenti di aliquota Iva introdotti dalla clausola 2015, accelerandone la progressione. Infine, un'analogia operazione compie la legge di bilancio 2017: l'aumento delle aliquote Iva, previsto a decorrere dal 2017, viene sterilizzato e sostituito da aumenti sempre più pesanti per il 2018 (20 i miliardi di gettito previsti) e a decorrere dal 2019 (per oltre 23 miliardi). Si tratta, come è evidente, di un panorama complesso (Tavola 3) che, peraltro, comprende altre clausole di salvaguardia: più specifiche, in particolare, quelle dettate dall'esigenza di prevedere una forma di copertura alternativa ad un intervento la cui efficacia è condizionata a una verifica di compatibilità con la normativa comunitaria (in materia di *reverse charge* e *split payment*).

Un panorama che, tuttavia, appare più che sufficiente per comprendere quanto l'utilizzo delle clausole di salvaguardia abbia finito per dilatare le responsabilità addossate al sistema del prelievo e contemporaneamente per ridurre gli spazi della politica fiscale. Per altro verso, l'esperienza degli ultimi anni testimonia una forte propensione a "sterilizzare" l'operatività di questo strumento di gestione della politica di bilancio, a prescindere dal verificarsi o meno delle condizioni di non applicabilità della clausola medesima; ciò che contribuisce ad aumentare il grado di incertezza connaturato alla sua adozione. Conseguenze, queste, che mal si conciliano con l'affidamento che la politica economica ha riposto sulle clausole di salvaguardia, finora rivelatesi solo uno strumento di gettito virtuale: in grado, forse, di offrire spazi aggiuntivi di flessibilità nella redazione del bilancio pubblico; ma certo non di incentivare e garantire scelte virtuose del legislatore.

MANOVRE DI BILANCIO E RIFORMA TRIBUTARIA: DUE PERCORSI PARALLELI?

7. Dieci anni di manovre tanto estese quanto imponenti hanno avuto rilevanti ricadute sull'assetto del prelievo, consegnando al legislatore un sistema tributario diverso da quello su cui si sono esercitati, anche nel recente passato, diversi progetti di riforma. L'unica cosa che non è mutata è l'esigenza di un intervento di abbattimento della pressione fiscale. Riduzioni di qualche decimale, come quelle sperimentate nel corso dell'ultimo triennio, sono state appena percepite dai contribuenti e le non facili condizioni dell'economia hanno rafforzato l'idea che riforma del sistema tributario sia sinonimo di ampia e generalizzata riduzione della pressione fiscale. La praticabilità di un intervento riformatore, dunque, deve misurarsi innanzitutto con una relativa scarsità di risorse; quella che dipende dal livello della spesa pubblica, piuttosto che da quello delle entrate.

Ma la praticabilità di una riforma tributaria dipende anche dagli obiettivi redistributivi perseguiti: un aspetto sul quale il grado di convergenza tende a diluirsi fortemente. Il confronto verterà, essenzialmente su come ripartire l'onere del prelievo tra fattori produttivi, da un lato, e consumi e patrimonio, dall'altro; e su come far sì che tali scelte tengano adeguatamente conto dei mutamenti intervenuti negli ultimi anni per effetto delle manovre succedutesi che, non di rado, rivelano scelte redistributive diverse.

In sostanza, occorrerà stabilire se e come inglobare in un ridisegno del sistema le numerose misure che hanno portato ad un'attenuazione del prelievo su specifiche categorie di contribuenti. Appare evidente che decidere su questi temi significa stabilire

quanto alzare i costi di una riforma tributaria e quali connotati redistributivi essa debba avere.

Si tratterà, insomma, di riconsiderare attentamente il “doppio binario” su cui hanno viaggiato negli ultimi anni generali esigenze di un ridisegno del sistema tributario (sistematicamente bloccato da costi ritenuti incompatibili con gli equilibri della finanza pubblica) e interventi limitati nella platea dei destinatari (con *tax expenditures* variamente declinate) che hanno finito per affermarsi anche se lontane da approcci di più ampio respiro. Per capire se esistono i presupposti per annullare le distanze create negli ultimi anni o se, invece, occorrerà continuare ad adattarsi a un sistema tributario senza riforma, in cui coesistono un’elevata pressione fiscale e misure agevolative all’origine di crescenti conflitti distributivi.

IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE PUBBLICHE: VERSO UN NUOVO RUOLO PER LO STATO

Premessa

1. Il tema del controllo della spesa pubblica è stato ripetutamente affrontato nei Rapporti degli anni passati con particolare attenzione alle modalità di contenimento adottate negli anni della crisi economica.

Le analisi condotte hanno consentito di evidenziare, allo stesso tempo, la netta decelerazione nei livelli di spesa rispetto ai ritmi di crescita che avevano caratterizzato gli anni duemila, ma anche gli effetti distorsivi legati a tagli di spesa poco selettivi. Ne è testimonianza, soprattutto, il sacrificio degli investimenti pubblici e, in generale, degli impieghi di risorse pubbliche nei settori più orientati a favorire l'ampliamento della capacità produttiva del Paese.

La stessa composizione della spesa, d'altra parte, è alla base delle rigidità e dei limiti che si incontrano nell'attuare una politica di revisione e di contenimento, che non miri soltanto alla riduzione dei livelli aggregati di spesa.

Se si guarda alla spesa dello Stato, tali difficoltà oggettive risaltano con chiara evidenza: quasi tre quarti della spesa al netto degli interessi è, infatti, costituita da trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche (poco più della metà) e dalle spese di personale (un po' meno di un quarto), categorie per le quali i margini di intervento in riduzione sono stati da tempo ampiamente utilizzati.

Di fronte ad un quadro così complesso e, peraltro, ad esigenze di razionalizzazione che permangono pressanti anche nella prospettiva dei prossimi anni, la Corte ha sottolineato che l'adozione di strumenti di controllo più fini e mirati, rispetto alle regole automatiche e lineari giustificate solo dalla grave fase di emergenza economico-finanziaria indotta dalla crisi internazionale, non può prescindere da una conoscenza più analitica dell'area di spesa ancora potenzialmente "aggredibile".

Con il Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica, la Corte ha avviato questo processo di acquisizione di elementi di conoscenza fondamentali per l'azione di riqualificazione e razionalizzazione della spesa. A tal fine, sono state opportunamente integrate informazioni di fonte e natura diverse: il bilancio dello Stato per missioni e programmi, il rendiconto in contabilità economica con la rilevazione degli *inputs* di lavoro (anni-persona), l'imputazione dei programmi di spesa alle competenze come delineate dalla Costituzione. Se ne traevano alcune prime valutazioni, meritevoli, peraltro, di verifiche ed approfondimenti.

Si segnalava, in particolare, come nel periodo della crisi 2009-2014 sia stata registrata una generalizzata riduzione sia del costo del personale che dell'*input* di lavoro, ma in presenza di un ridimensionamento ben maggiore delle attività e delle stesse risorse trasferite al "mercato" (famiglie ed imprese) e, pertanto, di un significativo aumento dei costi di produzione di tali attività. Una evidenza che si affianca all'osservazione di una limitatissima mobilità interna del personale statale, pur a fronte di mutamenti rilevanti nell'assegnazione e nello svolgimento di compiti e funzioni, in taluni casi consistenti nell'integrale passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni.

Non sempre, tuttavia, a tale passaggio corrisponde necessariamente una perdita di rilievo del ruolo dell'amministrazione centrale, alla quale restano talvolta riservati ampi e complessi poteri di indirizzo, di coordinamento e di regolazione che lo Stato è chiamato ad esercitare.

IL TRASFERIMENTO DI FONDI E L'EVOLUZIONE DELLE "LEVE" DI PROGRAMMAZIONE DELLO STATO

2. Il Rapporto 2017 propone una ricognizione della natura e della consistenza delle funzioni di coordinamento che i ministeri esercitano in settori destinatari di trasferimenti statali, e offre un quadro ricognitivo delle modalità effettive attraverso le quali si sostanzia il potere, ad essi assegnato, di partecipare al processo di formazione delle decisioni.

Un contributo, dunque, più mirato a verificare i possibili margini di riqualificazione della spesa attraverso la razionalizzazione delle procedure di riparto delle risorse e del sistema di monitoraggio e controllo oggi operanti, che non ad offrire premature valutazioni sui risparmi diretti di spesa.

Del resto, in una condizione e in una prospettiva segnate da permanente scarsità di risorse pubbliche, l'esigenza perdurante di contenimento della spesa deve essere resa, quanto più possibile, compatibile con la salvaguardia di livelli accettabili nella qualità dei servizi resi dalle Amministrazioni pubbliche.

A questo fine, nei "casi di settore" esaminati, l'attenzione è stata posta sui recuperi di efficienza e di qualità che, a parità di spesa, appaiono conseguiti o conseguibili proprio in virtù di un più definito coordinamento delle politiche operativamente gestite all'esterno dell'Amministrazione statale.

In via preliminare, si è tentato di rappresentare, in modo schematico, l'insieme degli strumenti di programmazione e monitoraggio della spesa attraverso la fissazione di parametri di valutazione, la definizione di criteri di riparto, l'acquisizione di pareri e il complesso dei passaggi procedurali, che consentono ai ministeri di acquisire (o di rafforzare) le "leve" necessarie per indirizzare e mantenere sotto controllo l'impiego di risorse pubbliche.

Alla mera descrizione dell'assetto organizzativo e procedurale, visto dal lato dell'amministrazione centrale, si accompagna, laddove possibile, una valutazione dei miglioramenti prodotti in termini di efficienza e di qualità della spesa, nel confronto con situazioni preesistenti che spesso, nei settori esaminati, presentavano tratti evidenti di opacità nel riparto dei ruoli istituzionali tra decentramento dei compiti e un coordinamento centrale dai contorni mal definiti.

E' opportuno sottolineare che il sistema di monitoraggio della spesa e della qualità dei servizi, sperimentato a lungo nel settore sanitario, e ormai consolidato negli anni, è quello che costituisce il modello di riferimento per gli altri settori.

Nella sanità infatti, sono stati via via messi a punto specifici strumenti di monitoraggio della spesa e dei servizi, accompagnati da meccanismi sanzionatori in caso di mancato rispetto degli obiettivi. Ciò ha consentito al settore di ottenere un sistema di controllo efficace contribuendo positivamente al contenimento della spesa pubblica.

L'estensione di tali metodi anche ad altri ambiti, attraverso appropriati adattamenti, ha consentito di introdurre nuovi elementi di responsabilizzazione della spesa anche laddove l'articolazione organizzativa dei servizi era caratterizzata da difformità di

erogazione, da marcate differenze territoriali, da un'eterogenea composizione dell'offerta.

I casi analizzati in questo capitolo mostrano che, da un lato, i nuovi strumenti di valutazione sono stati e sono tuttora utilizzati diffusamente e, dall'altro, che si sono dovute fronteggiare difficoltà connesse all'acquisizione delle informazioni necessarie, o legate alla limitata disponibilità di profili esperti nell'applicazione di sistemi di valutazione quantitativa delle politiche.

Gli sforzi compiuti in questa direzione si sono progressivamente ampliati, nel corso degli anni, e sono migliorati gli strumenti di analisi e di verifica dei risultati. Il potenziamento delle basi informative, contribuendo a rendere, infine, più efficiente e trasparente la rendicontazione contabile delle istituzioni sottoposte ad analisi e controllo, ha permesso l'avvio di sistemi di monitoraggio che, per quanto in taluni casi ancora migliorabili, permettono di effettuare valutazioni che presentano un buon grado di affidabilità.

I progressi eventualmente conseguiti su questo fronte si traducono, pertanto, almeno potenzialmente, nella ricerca di maggiore qualità dei servizi resi.

L'analisi si è, tuttavia, soffermata anche sui possibili "effetti collaterali" di una sistemazione comunque molto complessa ed articolata dei poteri di programmazione ed indirizzo oggi in capo allo Stato; effetti che, proprio in considerazione della fitta rete di regole e di passaggi procedurali posti a garanzia di una corretta ripartizione e di un efficiente uso di fondi pubblici, talvolta consistono in ritardi nell'assegnazione degli stessi, nella conseguente incertezza gestionale per i destinatari e, più in generale, in vincoli operativi da tenere in conto nel giudizio complessivo.

Come si può osservare, la scelta dei settori esaminati è stata solo in parte orientata dalle dimensioni finanziarie dei trasferimenti statali.

In questo capitolo l'attenzione è focalizzata su tre aree di intervento (istruzione universitaria, trasporto pubblico locale e cultura) caratterizzate da diversi livelli e modalità di regolazione, che possono condizionare la gestione operativa.

La ricognizione esplorativa intende effettuare una prima verifica in grado di segnalare, tra l'altro, se nello svolgimento delle funzioni ministeriali prevalgano "cambiamenti" in continuità con pratiche passate (modello di decisione incrementale) o si evidenzino, invece, "punti di rottura".

RIQUADRO 1 - I TRASFERIMENTI E I CONTRIBUTI STATALI PER AREE DI INTERVENTO E SETTORI ISTITUZIONALI

Alla base dell'indagine proposta si colloca una rielaborazione del quadro d'insieme della spesa statale per aree di intervento, che evidenzia le risorse "trasferite" ad altre amministrazioni pubbliche o al "mercato".

I prospetti che seguono, elaborati su dati del Rendiconto finanziario dello Stato, mettono a confronto il 2009, anno che si colloca nel pieno della crisi economica, con l'ultimo triennio, 2014-2016.

La spesa di trasferimento più considerevole - che raggiunge quasi il 60 per cento dei trasferimenti totali - riguarda i finanziamenti alle autonomie territoriali (circa 114 miliardi nel 2016) e quanto destinato alla previdenza (oltre 75 miliardi nel 2016).

Si evidenzia come l'incidenza dei trasferimenti sul totale della spesa primaria è sempre risultata, in termini di stanziamenti, intorno o al di sopra del 60 per cento. Nell'ambito della quota largamente prevalente, che è quella destinata alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza,

si è verificata una diminuzione dal 28 al 20 per cento per le prime e un aumento, invece, dal 36 al 40 per cento per gli enti previdenziali (Tavola R1.1).

TAVOLA R1.1

I TRASFERIMENTI, I CONTRIBUTI E LA SPESA PRIMARIA NEL BILANCIO DELLO STATO

(milioni di euro)

Voci	Stanzamenti definitivi di competenza				Impegni totali				Pagamenti totali			
	2009	2014	2015	2016	2009	2014	2015	2016	2009	2014	2015	2016
Trasferimenti e contributi (netto autonomie territoriali e previdenza) (1)	100.032	113.538	118.102	127.679	96.547	107.419	118.304	122.124	95.549	98.661	120.285	115.650
Trasferimenti e contributi correnti e in conto capitale (2)	277.994	303.155	327.824	317.192	272.908	295.406	329.282	311.395	263.195	272.964	313.504	291.726
Spesa primaria totale (3)	479.248	529.976	543.851	530.689	462.955	505.240	546.831	513.383	449.749	482.123	525.699	411.922

(composizione percentuale)

	Stanzamenti definitivi di competenza				Impegni totali				Pagamenti totale			
	2009	2014	2015	2016	2009	2014	2015	2016	2009	2014	2015	2016
Incidenza percentuale (1)/(2)	36,0	37,5	36,0	40,3	35,4	36,4	35,9	39,2	36,3	36,1	38,4	39,6
Incidenza percentuale (1)/(3)	20,9	21,4	21,7	24,1	20,9	21,3	21,6	23,8	21,2	20,5	22,9	28,1
Incidenza (2)/(3)	58,0	57,2	60,3	59,8	58,9	58,5	60,2	60,7	58,5	56,6	59,6	70,8

Fonte: Rendiconto generale dello Stato. Per il 2016 risultanze al 1 marzo 2017

L'analisi che segue verte, quindi, sull'aggregato di spesa che al netto dei trasferimenti alle autonomie territoriali e alla previdenza, rappresenta circa il 40 per cento del totale degli stanziamenti per trasferimenti.

Viene di seguito proposta una rappresentazione dei trasferimenti per "aree di intervento" ottenuta aggregando, in primo luogo, le missioni del bilancio dello Stato in relazione ai loro contenuti di spesa e, in seconda analisi, individuando i settori istituzionali di destinazione della spesa stessa.

In particolare, la rappresentazione per aree di intervento dei dati finanziari del Rendiconto dello Stato è il risultato di elaborazioni effettuate sulla base di criteri discrezionali nell'attribuzione di alcune missioni di spesa alle aree. La Tavola R1.2 dà conto di tali elaborazioni e fornisce informazioni sull'aggregazione delle singole aree.

TAVOLA R1.2

LA SPESA DELLO STATO: TRASFERIMENTI E CONTRIBUTI PER AREE DI INTERVENTO (al netto dei finanziamenti alle Autonomie territoriali e alla Previdenza)

(milioni di euro)

Area di intervento (a)	Stanzamenti definitivi di competenza				Impegni totali				Pagamenti totali			
	2009	2014	2015	2016	2009	2014	2015	2016	2009	2014	2015	2016
Ambiente	829	372	599	749	828	327	771	991	536	262	479	1.009
Attività culturali	681	530	561	868	701	529	561	871	859	507	574	598
Infrastrutture, trasporti e comunicazioni	17.686	18.467	17.948	19.237	17.387	18.240	18.110	18.110	16.559	15.771	18.203	16.467
Servizi istituzionali	14.451	11.539	9.892	9.696	13.269	11.428	9.857	9.743	14.415	11.355	9.796	9.689
Istruzione scolastica e Università	9.223	8.147	8.229	8.120	9.192	8.053	8.231	8.094	9.536	8.161	8.649	7.753
Politiche economiche finanziarie e di bilancio	11.617	6.482	5.556	8.502	9.367	6.038	5.521	5.749	8.846	5.941	5.448	5.838
Politiche sociali	31.990	46.826	49.178	55.002	33.126	46.371	49.829	54.610	31.929	46.129	47.059	51.705
Sviluppo, Innovazione e Ricerca	13.554	21.175	26.140	25.505	12.677	16.431	25.424	23.956	12.868	10.535	30.076	22.591
Totale complessivo	100.032	113.538	118.102	127.679	96.547	107.419	118.304	122.124	95.549	98.661	120.285	115.650

Area di intervento (a)	(composizione percentuale)											
	Stanzamenti definitivi di competenza				Impegni totali				Pagamenti totali			
	2009	2014	2015	2016	2009	2014	2015	2016	2009	2014	2015	2016
Ambiente	0,8	0,3	0,5	0,6	0,9	0,3	0,7	0,8	0,6	0,3	0,4	0,9
Attività culturali	0,7	0,5	0,5	0,7	0,7	0,5	0,5	0,7	0,9	0,5	0,5	0,5
Infrastrutture, trasporti e comunicazioni	17,7	16,3	15,2	15,1	18,0	17,0	15,3	14,8	17,3	16,0	15,1	14,2
Servizi istituzionali	14,4	10,2	8,4	7,6	13,7	10,6	8,3	8,0	15,1	11,5	8,1	8,4
Istruzione scolastica e Università	9,2	7,2	7,0	6,4	9,5	7,5	7,0	6,6	10,0	8,3	7,2	6,7
Politiche economiche finanziarie e di bilancio	11,6	5,7	4,7	6,7	9,7	5,6	4,7	4,7	9,3	6,0	4,5	5,0
Politiche sociali	32,0	41,2	41,6	43,1	34,3	43,2	42,1	44,7	33,4	46,8	39,1	44,7
Sviluppo, Innovazione e Ricerca	13,5	18,7	22,1	20,0	13,1	15,3	21,5	19,6	13,5	10,7	25,0	19,5
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Rendiconto generale dello Stato. Per il 2016 risultanze al 1 marzo 2017

(a) Le “aree di intervento” sono composte dalle missioni di seguito elencate:
Ambiente: missione “sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente”;
Attività culturali: missione “tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici”;
Infrastrutture, trasporti e comunicazioni: missioni “diritto alla mobilità, alle infrastrutture pubbliche e logistiche, “comunicazioni” e “casa ed assetto urbanistico”;
Servizi istituzionali: missioni “giustizia”, “l'Italia in Europa e nel mondo”, “difesa”, “ordine pubblico e sicurezza”, “soccorso civile”, “organi costituzionali”, “servizi istituzionali e generali delle amministrazioni” e quanto “amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio”;
Istruzione scolastica e Università: missioni “istruzione scolastica” e “istruzione universitaria e formazione post-universitaria”;
Politiche economiche finanziarie e di bilancio: missione “politiche economico-finanziarie e di bilancio” e “fondi da ripartire”;
Politiche sociali: missioni “tutela della salute”, “diritti sociali”, “politiche del lavoro”, “immigrazione” e “giovani e sport”;
Sviluppo, Innovazione e Ricerca: missioni “agricoltura”, “energia e diversificazione delle fonti energetiche”, “competitività e sviluppo delle imprese”, “regolazione dei mercati”, “commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo”, “ricerca e innovazione”, “sviluppo e riequilibrio territoriale” e “turismo”.

Trascurando l'area di intervento intestata alle politiche economico-finanziarie e di bilancio, nella quale prevalentemente sono compresi i trasferimenti per il sistema della fiscalità all'Agenzia delle entrate e quelli relativi al Fondo banche, emerge che le “politiche sociali” e le “infrastrutture, trasporti e comunicazioni” assorbono oltre il 58 per cento del totale delle risorse trasferite. Gli interventi principali riguardano le pensioni sociali, di invalidità e gli oneri inerenti alle famiglie, per l'area delle politiche sociali, e il trasferimento per il servizio del trasporto pubblico locale e i trasferimenti in conto capitale a Ferrovie dello Stato per l'area delle infrastrutture.

Nella Tavola R1.3 le risorse trasferite dallo Stato (sempre al netto dei trasferimenti direttamente intestati alle autonomie territoriali e alla previdenza) sono rappresentate “incrociando” le aree di intervento e i settori istituzionali di destinazione. Il riferimento contabile è agli stanziamenti definitivi, in modo da consentire l'impiego di un dato contabile più affidabile, ancorché provvisorio, anche per il 2016. Dal confronto con il 2009, sempre in termini di stanziamenti definitivi, emerge un complessivo aumento dei trasferimenti e dei contributi di oltre il 27 per cento (da 100 miliardi si è passati a circa 128 miliardi), aumento che si registra maggiormente nei confronti della spesa destinata alle autonomie territoriali e alle imprese private e pubbliche.

Le elaborazioni predisposte non considerano i trasferimenti dello Stato espressamente intestati alle autonomie territoriali e alla previdenza. Ciò non equivale ad escludere quei trasferimenti che, gestiti da enti locali o da enti previdenziali, concorrono al finanziamento di alcune aree di intervento qui considerate, come soprattutto le Infrastrutture, trasporti e comunicazioni e le Politiche sociali.

In particolare, nell'ambito delle Infrastrutture e trasporti i trasferimenti alle amministrazioni locali sono destinati al fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario (circa 4,8 miliardi).

Quanto alle Politiche sociali, i trasferimenti agli enti di previdenza, che nel 2016 raggiungono i 47 miliardi, riguardano principalmente somme corrisposte per le pensioni agli invalidi civili, ciechi e sordomuti (oltre 18 miliardi), oneri relativi ai trattamenti di mobilità dei lavoratori e di disoccupazione (circa 7,3 miliardi), oneri relativi ai trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria (quasi 6 miliardi), pensioni sociali, assegni sociali ed assegni vitalizi (circa 4,5 miliardi).

TAVOLA R1.3

LA SPESA DELLO STATO: TRASFERIMENTI E CONTRIBUTI PER AREE DI INTERVENTO E SETTORI ISTITUZIONALI (al netto dei finanziamenti alle Autonomie territoriali e alla Previdenza). STANZIAMENTI DEFINITIVI 2016

(milioni di euro)

Area di intervento	Amministrazioni pubbliche			Totale Amministrazioni pubbliche	Famiglie	Imprese private, pubbliche ed enti pubblici	Totale
	Amministrazioni locali	Enti di Previdenza	Altre Amministrazioni pubbliche (centrali e periferiche)				
Ambiente	581		85	667	0	83	749
Attività culturali	12	0	310	323	362	184	868
Infrastrutture, trasporti e comunicazioni	7.865		3.395	11.260	133	7.844	19.237
Servizi istituzionali	862	22	7.878	8.762	363	571	9.696
Istruzione scolastica e Università	435	3	7.072	7.510	41	569	8.120
Politiche economiche finanziarie e di bilancio	138		4.589	4.726	191	3.585	8.502
Politiche sociali	1.861	47.037	1.254	50.152	2.985	1.865	55.002
Sviluppo, Innovazione e Ricerca	56	28	5.857	5.941	80	19.484	25.505
Totale complessivo	11.810	47.090	30.440	89.341	4.155	34.184	127.679

(composizione percentuale)

Area di intervento	Amministrazioni pubbliche			Famiglie	Imprese private, pubbliche ed enti pubblici	Totale
	Amm. locali	Enti di Previdenza	Altre Amministrazioni pubbliche (centrali e periferiche)			
Ambiente	77,6	0,0	11,4	0,0	11,1	100,0
Attività culturali	1,4	0,0	35,7	41,7	21,2	100,0
Infrastrutture, trasporti e comunicazioni	40,9	0,0	17,6	0,7	40,8	100,0
Servizi istituzionali	8,9	0,2	81,3	3,7	5,9	100,0
Istruzione scolastica e Università	5,4	0,0	87,1	0,5	7,0	100,0
Politiche economiche finanziarie e di bilancio	1,6	0,0	54,0	2,2	42,2	100,0
Politiche sociali	3,4	85,5	2,3	5,4	3,4	100,0
Sviluppo, Innovazione e Ricerca	0,2	0,1	23,0	0,3	76,4	100,0
Totale complessivo	9,2	36,9	23,8	3,3	26,8	100,0

Più della metà dei trasferimenti alle imprese è concentrata nell'area dello Sviluppo, innovazione e ricerca, e, pressoché per intero (18,7 miliardi su 19), coincide con le risorse destinate alla missione "competitività e sviluppo delle imprese". In tale ambito, le somme da versare all'entrata del bilancio dello Stato in relazione ai crediti fruiti dai datori di lavoro, a titolo di riduzione del cuneo fiscale, per i lavoratori dipendenti e assimilati ammontano a circa 8 miliardi; le altre voci riguardano principalmente i crediti di imposta per le imprese (4,3 miliardi circa), il fondo per la competitività e lo sviluppo (circa 2 miliardi) e gli interventi agevolativi per il settore aeronautico (circa 1,6 miliardi). Nell'area delle Infrastrutture, trasporti e comunicazioni circa 5 miliardi riguardano la missione relativa al "diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto", di cui quasi tre quarti rappresentano i contributi alle Ferrovie dello Stato. Per quanto riguarda l'area delle Politiche economiche finanziarie e di bilancio, il fondo di risoluzione unico per il settore bancario è pari a circa 2,5 miliardi (su un totale di 3,5 miliardi).

I trasferimenti verso Amministrazioni pubbliche diverse dalle amministrazioni locali e enti di previdenza, che negli stanziamenti 2016 superano di poco i 30 miliardi, sono per oltre un quarto destinati all'area dei Servizi istituzionali, in particolare per il finanziamento del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (circa 4,3 miliardi) e per il funzionamento di Camera e Senato (1,4 miliardi). Un ammontare di risorse solo lievemente inferiore (poco più di 7 miliardi) è trasferito al Fondo per il finanziamento ordinario delle università e dei consorzi interuniversitari. Nell'area Politiche economiche 4,1 miliardi, su un totale di 4,6, sono destinati all'Agenzia dell'entrate e Agenzia del demanio. In ultimo, nell'area delle infrastrutture si evidenziano trasferimenti all'Anas per circa 2,2 miliardi.

I trasferimenti alle famiglie riguardano in larga parte i contributi da versare alle confessioni religiose (circa 1 miliardo) e alcune misure rivolte ai meno abbienti come il fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche dei cittadini meno abbienti e il *bonus* cultura per i giovani che hanno compiuto 18 anni nel 2016.

3. Il quadro dei compiti, delle funzioni e degli strumenti affidati ai ministeri è stato interessato, nel corso degli anni, da gradualità e importanti cambiamenti. L'esigenza di contenimento della spesa ha comportato un generale rafforzamento delle funzioni di governo, di regolazione e di controllo.

Chiamati a svolgere nuovi e impegnativi compiti, richiesti sia dalle relazioni con l'Europa che dai nuovi rapporti con le autonomie territoriali, i ministeri hanno dovuto riorientare il proprio ruolo verso più qualificate funzioni di coordinamento e di regolazione di attività svolte da enti e organismi collocati al di fuori delle loro strutture.

L'introduzione di nuovi strumenti di programmazione esercitati dai ministeri ha investito perciò soprattutto quei settori delle politiche pubbliche in cui i processi di decentramento amministrativo sono stati più rilevanti, come nell'ambito delle politiche sociali e del lavoro, dell'istruzione, della sanità, dello sviluppo economico, dei trasporti e in parte anche della cultura.

E' proprio in questi settori, infatti, che si è avvertita l'esigenza di governare le attività (e, quindi, anche la spesa pubblica) attraverso una più robusta regia centralizzata, che si traduce nella predisposizione di documenti di programmazione, di linee-guida, di procedure e metodologie generali.

L'apparato centrale dello Stato, in seguito alle trasformazioni intervenute nel corso dell'ultimo decennio, ha visto, dunque, modificare in modo significativo le attribuzioni delle proprie strutture organizzative. Queste hanno dovuto diversificare i propri contenuti funzionali, individuando nuovi spazi e competenze per rispondere alle necessarie attività di pianificazione, controllo e vigilanza, rispetto a quelle di amministrazione diretta.

L'esigenza di costruire un sistema di responsabilizzazione della spesa ha comportato per i ministeri uno sforzo organizzativo per la messa a punto di strumenti di conoscenza appropriati ai vari settori di intervento, l'adozione di standard specifici per ogni ambito, metodi di misurazione dei risultati, nonché la previsione di misure correttive per affrontare eventuali distorsioni del sistema. Del resto, la predisposizione di adeguati sistemi di misurazione delle prestazioni (se dotati di un elevato livello di affidabilità e omogeneità delle fonti) consente anche di garantire una risposta ai bisogni di conoscenza espressi dagli attori che intervengono nei processi decisionali. A tal fine una buona qualità degli strumenti di monitoraggio, coadiuvati da sistemi informativi completi e aggiornati, è la condizione necessaria per effettuare valutazioni che possono incidere in modo significativo sull'allocazione e sulla qualità della spesa. È, pertanto, importante verificare

se e quanto siano previsti metodi e “strumenti informativi” (banche dati, convenzioni con enti proprietari di dati, sistemi di rilevazione periodica, ecc.) a supporto delle attività di regolazione, monitoraggio, controllo e valutazione.

La ricognizione di seguito illustrata e che si concentra su alcuni ambiti funzionali entro i quali i ministeri svolgono la loro azione di regolazione, attraverso il trasferimento e il monitoraggio di risorse vincolate al rispetto di specifici standard, ha richiesto un approfondimento dei processi decisionali sottostanti alle politiche di spesa.

Prendendo come riferimento alcune “aree di intervento”, contraddistinte da un’elevata dipendenza dalle risorse statali, l’analisi proposta tenta di fornire una ricostruzione di come i ministeri concorrano al processo di formazione delle decisioni relative all’allocazione di risorse. In particolare, il processo decisionale di spesa, viene analizzato nelle diverse fasi procedurali in cui esso si articola, così da poter costruire una casistica significativa dei diversi modelli di erogazione delle risorse. E’ stato possibile, in tal modo, focalizzare il ruolo delle strutture organizzative e degli attori che intervengono in una o più fasi della azione amministrativa.

Come già anticipato, uno specifico *focus* è dedicato ai settori dell’istruzione universitaria, del trasporto pubblico locale e degli enti lirici nell’ambito delle risorse destinate allo spettacolo.

Si tratta di settori che presentano un alto grado di difformità nelle tipologie dei destinatari delle risorse e dei servizi resi e che, di conseguenza, richiedono una modulazione molto diversificata dei criteri e dei meccanismi che presiedono alla pianificazione, alla regolazione e al controllo, ai fini di un corretto utilizzo delle risorse assegnate. Ma essi si contraddistinguono anche per un tratto caratteristico che li accomuna: l’autonomia decisionale e di gestione cui si sono ispirate le disposizioni normative che, già in anni lontani (talvolta nella formulazione costituzionale), hanno definito l’inquadramento di tali comparti nell’assetto ordinamentale. Una autonomia che, alla prova dei fatti, si è rivelata di difficile realizzazione o che, non di rado, ha prodotto effetti negativi in termini sia di incerta definizione nei rapporti dei diversi soggetti istituzionali che di gestione della spesa pubblica.

L’evidenza di questi seri limiti e la pressione esercitata dalla persistenza della crisi economica e dai conseguenti vincoli di finanza pubblica hanno, pertanto, indotto negli anni il legislatore a porre mano agli assetti dei settori in esame, con l’intento di pervenire, attraverso una più intensa collaborazione tra Stato e destinatari dei fondi, ad una razionalizzazione della spesa. In altri termini, la novità principale dell’evoluzione organizzativa verificatasi in questi ultimi anni consiste in un processo di riscrittura condivisa di regole di condotta, di criteri di utilizzazione delle risorse e di monitoraggio dei risultati, nel quale meglio si delinea – ed è questo l’angolo visuale del presente capitolo – il ruolo di indirizzo e di programmazione dello Stato centrale.

E’ da segnalare d’altra parte, che nella deliberazione sugli “esiti dell’attività di controllo svolta nel 2015 (Del. 30 dicembre 2016, n. 22/2016/G)” la Corte – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – ha affermato come, laddove si sia in presenza di risorse che dal bilancio dello Stato vengano assegnate per la gestione ad enti territoriali o ad altri soggetti pubblici e/o privati, debba valere “il principio secondo cui, indipendentemente dall’esplicita previsione normativa, lo Stato ha il potere-dovere di conoscere le modalità di impiego dei fondi provenienti dalla fiscalità generale e di acquisire i dati e le informazioni necessarie a valutare l’impatto degli interventi finanziati”.

IL CASO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

4. Nel quadro delle analisi volte ad approfondire il contenuto delle funzioni di programmazione e di coordinamento di competenza delle amministrazioni centrali nel complesso sistema di relazioni che lega i diversi livelli di governo, un rilievo particolare assumono i rapporti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca con il sistema universitario, nel cui ambito possono essere identificati alcuni indirizzi di fondo che hanno influenzato il processo di trasformazione che ha investito, nel tempo, tutti gli elementi costitutivi dell'ordinamento.

In una prima fase, che si protrae fino a tutti gli anni ottanta, il sistema universitario italiano è stato caratterizzato da un forte indirizzo centralista - in contrasto con il dettato costituzionale che riconosce autonomia alle università (art. 33) - e da una scarsa autonomia degli atenei nel cui ambito un potere limitato era attribuito anche alle autorità accademiche.

Un ruolo centrale era in particolare attribuito al Ministero sia nel determinare il complesso delle risorse da erogare, che nel decidere la distribuzione non solo tra gli atenei, ma anche nelle diverse aree disciplinari.

Importanti tratti di tale assetto sono stati progressivamente modificati dal processo di riorganizzazione sviluppatosi a partire dal 1989, che mirava ad allinearsi a modelli (come quello inglese), considerati più efficienti e fondati su tre pilastri: la concessione di autonomia istituzionale alle università; la valutazione della qualità della ricerca dell'insegnamento affidata, nella propria autonomia, a ciascuna università; l'introduzione di meccanismi competitivi di finanziamento volti a valorizzare i risultati ottenuti.

L'azione di riforma è stata perseguita attraverso un complesso di leggi che, pur confermando agli atenei il carattere di enti a finanza derivata, hanno operato prevalentemente sul fronte della autonomia istituzionale. Sono state, infatti, attribuite alle Università: l'autonomia statutaria, regolamentare, scientifica e gestionale (legge n. 168 del 1989), l'autonomia didattica (legge 341 del 1990); l'autonomia finanziaria e contabile (legge n. 537 del 1993)¹; una parziale autonomia per il reclutamento del personale docente (legge n. 210 del 1998) ed infine l'autonomia in sede di determinazione dell'ordinamento degli studi, sia pure sulla base di criteri generali stabiliti dal centro (d.m. n. 509 del 1999, varie volte modificato).

La mancanza degli altri due elementi del modello di *governance* adottato a livello europeo (valutazione e competizione) hanno, tuttavia, portato ad una, comunemente definita, "autonomia senza responsabilità" che è all'origine delle criticità riscontrate negli anni successivi, tra le quali spiccano la limitata attenzione al conseguimento dell'efficienza e della economicità e la carente responsabilizzazione per i risultati conseguiti.

E' in questo clima che si collocano le prime misure correttive, che, dettate soprattutto da esigenze di contenimento della spesa pubblica, attribuiscono al governo centrale il potere di condizionare in modo significativo le scelte delle singole università.

¹ L'art. 5 della legge n. 537 del 1993 istituisce in particolare: il fondo di finanziamento ordinario, destinato a coprire le spese di funzionamento e per le attività istituzionali ivi comprese le spese per il personale; il fondo per l'edilizia universitaria e il fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario. Il comma 13 del medesimo art. 5 prevede inoltre il contributo degli studenti alla copertura dei costi attraverso il pagamento della tassa di iscrizione e dei contributi universitari

L'orientamento autonomistico si attenua, dunque, progressivamente a favore di misure (talvolta solo progettate o *in itinere*) riguardanti, rispettivamente, la valutazione, la didattica, il reclutamento dei professori e, sia pure in modo minore, la *governance* degli atenei.

Il complesso normativo più consistente riguarda l'attività di valutazione e si snoda attraverso l'obbligo delle università di adottare programmi triennali coerenti con linee di indirizzo governative (legge n. 43 del 2005); l'istituzione dell'ANVUR, agenzia deputata alla valutazione del sistema universitario e della ricerca (dPR n. 64 del 2008) che porta a conclusione un processo iniziato negli anni '90 e progressivamente consolidato negli anni 2000²; la ripartizione di una quota del fondo di finanziamento ordinario (FFO) secondo criteri premiali (d.l. n. 180 del 2008).

Anche la disciplina della didattica si informa a principi di efficienza ed efficacia circoscrivendo nuovamente l'autonomia riconosciuta alle università nella scelta degli ordinamenti didattici attraverso l'individuazione di requisiti minimi necessari per l'attivazione dei corsi di studio.

Meno incisive risultano invece le misure in materia di reclutamento del personale ed intese ad attenuare le criticità in termini di superamento degli organici, di gestione localistica della docenza e di trasparenza nella scelta dei professori e ricercatori.

Nel solco di tali indirizzi si pone la legge n. 240 del 2010 - che disciplina oggi il sistema - caratterizzata da un impianto di carattere dirigitico e avente quale obiettivo prioritario quello della promozione dell'efficienza, anche nell'ottica della sostenibilità economica e del merito.

La legge n. 240 del 2010 incide su molteplici aspetti del sistema universitario (*governance* degli atenei, stato giuridico e reclutamento del personale, incentivi per la qualità, corsi e classi di laurea), evidenziando, tra i principi ispiratori, i concetti di autonomia e responsabilità, la valorizzazione del merito e la sinergia tra didattica e ricerca.

Di particolare rilievo risultano le disposizioni volte a favorire il rilancio di qualità ed efficienza del sistema universitario e della ricerca, che hanno delegato il Governo ad adottare misure concernenti: l'introduzione dell'accreditamento periodico di sedi e corsi di studio (d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 19); la revisione della disciplina di contabilità degli atenei (d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 18); l'introduzione del costo standard per studente; l'attribuzione di una quota del FFO sulla base della valutazione delle politiche di reclutamento e la definizione dei vincoli in materia di programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei (d.lgs. 29 marzo 2012, n. 49); la disciplina sul dissesto finanziario e sul commissariamento degli atenei (d.lgs. 27 ottobre 2011, n. 19).

RIQUADRO 2 – LE PROCEDURE DI ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE STATALI ALLE UNIVERSITÀ

Nel bilancio dello Stato il programma “diritto allo studio nell'istruzione universitaria” (oltre 7 miliardi nel 2015), è composto in larghissima parte da trasferimenti (94,4 per cento del totale). Dal lato dei destinatari di tali risorse si può ancora osservare come sia ancora assai elevato il grado di dipendenza finanziaria degli atenei dai trasferimenti statali che

² Istituzione dei Nuclei di valutazione, creazione dell'Osservatorio Nazionale per la valutazione del Sistema Universitario, attività del CNSVU e primo importante esercizio di valutazione della ricerca (CIVR)

rappresentano oltre il 60 per cento delle risorse complessive del sistema. Nell'ambito delle risorse statali, la quota di gran lunga prevalente è rappresentata dal Fondo Finanziamento Ordinario (FFO).

La stessa legge n. 240 del 2010, d'altra parte, conferma l'attuale modello, non affrontando direttamente il problema del finanziamento del sistema universitario, il cui andamento dipende sostanzialmente dalle decisioni dell'ente finanziatore; decisioni sempre più frequentemente influenzate da obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

Anche la valorizzazione della qualità e del merito e il perseguimento dell'efficienza e dell'efficacia nell'attuazione delle missioni assegnate all'università risultano affidate, dalla nuova legge, alla leva finanziaria, attraverso un frazionamento mirato del FFO: accanto alla quota premiale (art. 13 della legge n. 240 del 2010), vengono introdotte ulteriori scomposizioni destinate a finanziare gli incentivi al conseguimento di risultati nell'ambito della didattica e della ricerca (art. 5, comma 3), l'attribuzione di una quota correlata alle politiche di reclutamento degli Atenei (art. 5, comma 5), gli incentivi alla mobilità dei ricercatori e professori (art. 7) e gli interventi perequativi per le università statali (art. 11).

Il maggior peso delle autorità centrali sulle decisioni delle università non si esaurisce, tuttavia, nella rilevanza della quota di contribuzione pubblica rispetto al complesso delle entrate, atteso che, nei confronti internazionali, la percentuale di entrate pubbliche, muovendo dai valori superiori all'80 per cento registrati a metà degli anni novanta, è progressivamente diminuita raggiungendo valori inferiori alla media Ocse; risulta viceversa in crescita la quota sostenuta direttamente dalle famiglie per gli studi universitari, che raggiunge il livello più alto tra i Paesi dell'Unione europea³, e la quota a carico di altri soggetti privati (comprensiva anche della vendita di beni e servizi) che, pur inferiore alla media OCSE, non si discosta significativamente dai valori registrati nella media dei Paesi europei.

Di maggiore interesse, al fine di evidenziare le caratteristiche del sistema italiano in ordine al tema qui affrontato, sono invece i criteri, definiti a livello centrale, in base ai quali collocare le risorse stanziare dal bilancio annuale, nonché gli altri strumenti di indirizzo e coordinamento diversi dalla leva finanziaria.

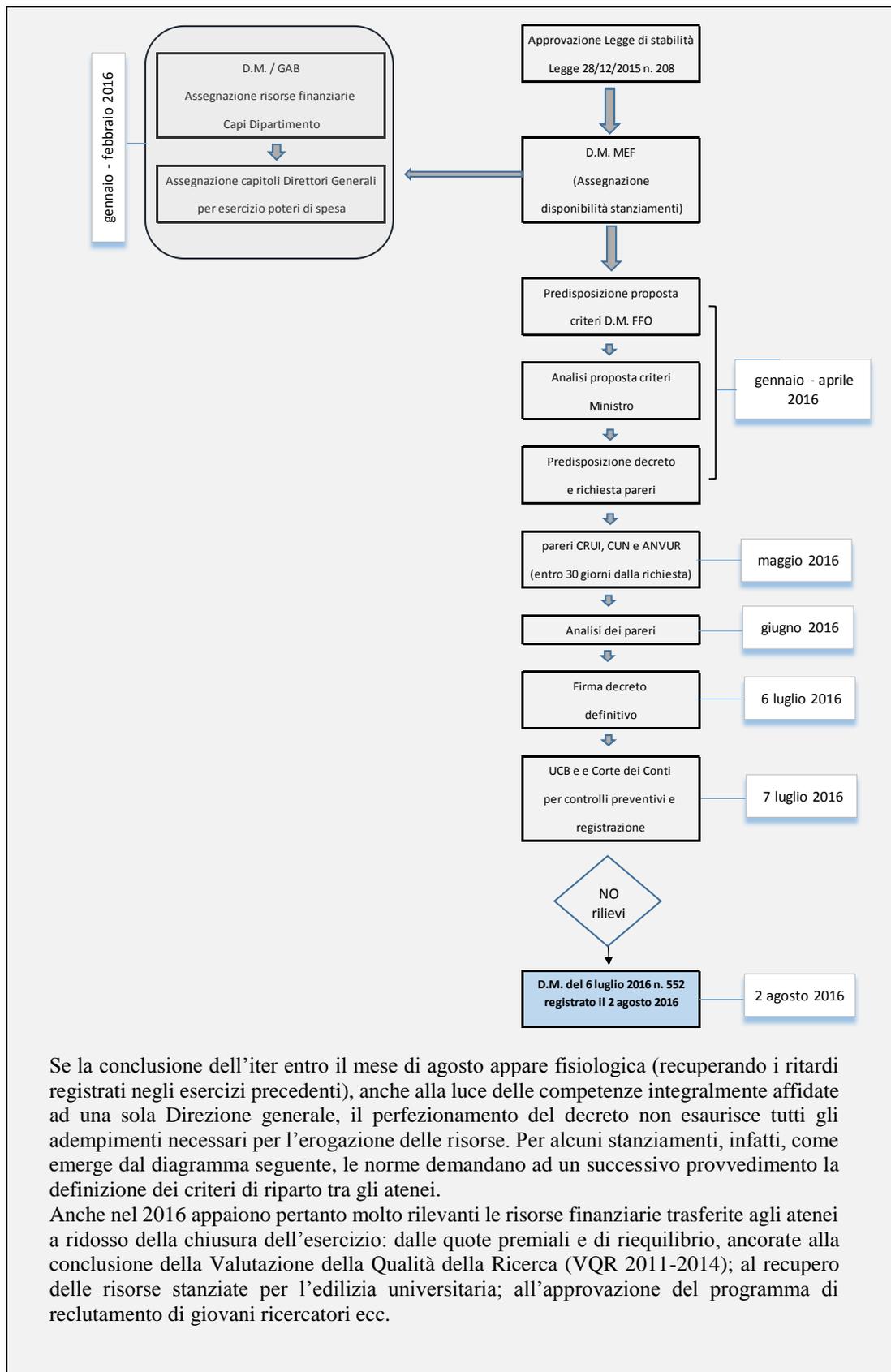
In proposito, i diagrammi di seguito esposti consentono di illustrare, con un buon grado di dettaglio, l'iter che presiede alla ripartizione del FFO (lo schema è riferito al 2016) e quindi gli snodi burocratici e la vischiosità delle procedure, che si traducono in ritardi, quasi sempre consistenti, nell'approvazione dei decreti di riparto.

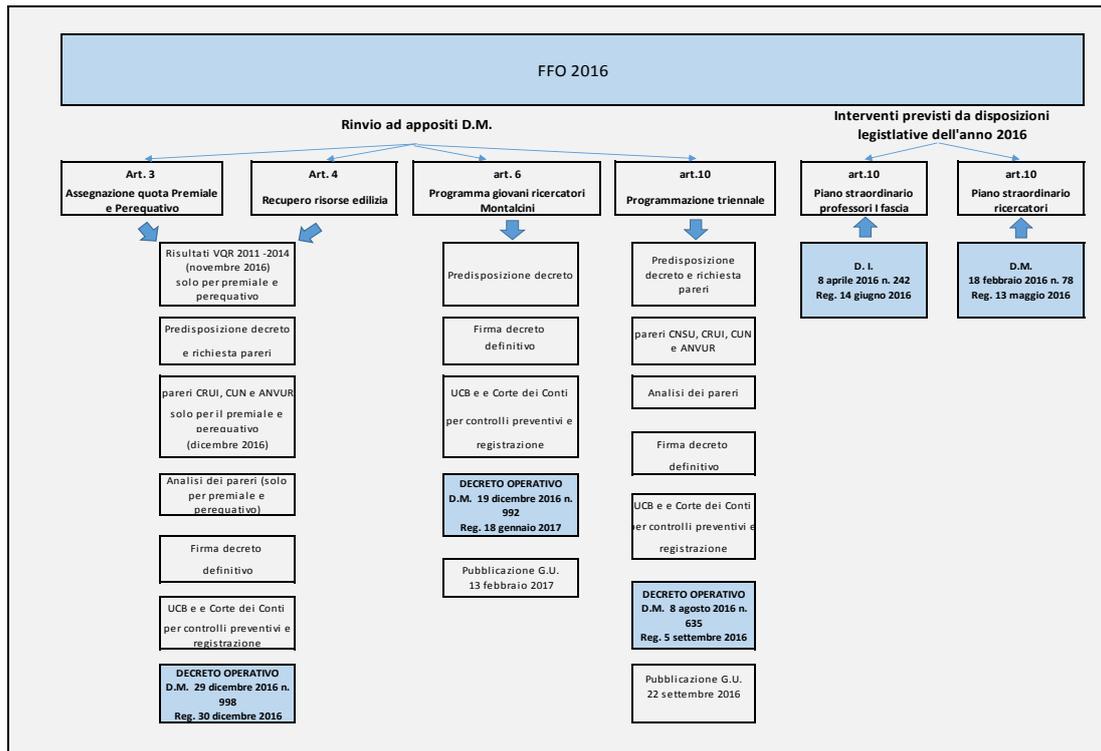
Come emerge dallo schema l'*iter* – relativo alla ripartizione per l'esercizio 2016 – presuppone l'approvazione della legge di stabilità (oggi la legge di bilancio) e l'assegnazione delle risorse finanziarie ai capi dipartimento e a cascata ai direttori generali cui compete l'esercizio dei poteri di spesa.

Lo *step* successivo si concentra, nel periodo gennaio – aprile, sulla predisposizione dello schema di decreto e sulla definizione dei criteri di ripartizione delle risorse tra i diversi obiettivi e nel complesso calcolo della quota base, il 28 per cento della quale costruita sulla base dei costi standard, che richiede l'acquisizione di una molteplicità di dati e di rilevazioni.

Seguono i pareri obbligatori della CRUI, del CUN e dell'ANVUR – il cui esaurimento richiede circa due mesi – e la firma del decreto che diviene efficace dopo il visto della Corte dei conti.

³ Fanno eccezione solo alcuni Paesi UE storicamente sono più alti i contributi chiesti agli studenti (Nuova Zelanda, Stati Uniti, Cile, Giappone, Corea).





5. Se si guarda all'andamento e alla composizione del FFO su base pluriennale, può cogliersi la misura del contributo offerto dal settore alle politiche di contenimento della spesa e l'ampiezza crescente dei poteri di indirizzo, coordinamento e impulso esercitati a livello centrale su un sistema, come quello universitario, caratterizzato normativamente da una spiccata autonomia.

Il primo profilo emerge non solo dalla progressiva flessione del fondo ma anche dai vincoli, sempre più stringenti, posti dal legislatore su determinate categorie di spesa corrente.

Tali limiti, solo in parte attenuati dalla recente legge n. 232 del 2016 (limitatamente alle spese per le missioni e per la formazione), rappresentano un fattore di rigidità della gestione e, operando su situazioni di partenza assai diverse, spesso raggiungono solo in parte l'obiettivo, incidendo negativamente soprattutto su realtà virtuose.

L'ampiezza dei poteri di indirizzo e coordinamento si ricava, invece, dalla composizione del FFO che rivela, da un lato, gli specifici obiettivi cui sono stati indirizzati i nuovi finanziamenti (le chiamate dei professori di I e II fascia, il reclutamento dei ricercatori di tipo b, ecc.) e gli impegni previsti dalla stessa legge n. 240 del 2010 (tra cui le risorse destinate a finalità perequative) e, dall'altro, l'evoluzione dei vincoli, progressivamente più stringenti, definiti in sede di ripartizione della quota libera (quota base e quota premiale).

Sotto tale ultimo profilo, la quota base, in precedenza erogata secondo livelli storici di spesa, vede l'introduzione del costo standard per studente in corso⁴, come parametro

⁴ L'articolo 5, comma 4, lettera f) della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e il relativo decreto delegato (d.lgs. 29 marzo 2012, n. 49) prevedono "l'introduzione del costo standard unitario di formazione per studente in corso ... omissis... a cui collegare l'attribuzione di una percentuale della parte del FFO non assegnata ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1" (cosiddetta quota base del FFO).

di riferimento per l'attribuzione del FFO, per una quota del 20 per cento nel 2014, estesa al 25 per cento nel 2015 e al 28 per cento nel 2016, per raggiungere a regime il 70 per cento.

Si tratta di un valore di riferimento che, rispetto alle voci di costo utilizzate, non incorpora tutti i costi sostenuti dall'ateneo, ma esclusivamente quelli che, secondo un approccio uniforme a livello nazionale, sono riconducibili a standard predefiniti, al fine di consentire agli studenti di poter disporre di un adeguato livello di servizi in termini di docenza e di servizi amministrativi, didattici e strumentali, riconducibile a criteri di efficienza nell'impiego delle risorse.

Si tiene, peraltro, conto dei differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'università, cui fa riferimento il d.lgs. n. 49 del 2012, introducendo un importo di natura perequativa nel calcolo del costo standard.

In sostanza il costo standard definisce una dotazione per ogni studente iscritto che l'ateneo percepisce fino al termine del percorso regolare di studi, momento in cui cessa l'erogazione del contributo statale in parte compensato da un ammontare superiore di tasse universitarie chieste agli studenti fuori corso.

Quanto ai criteri di ripartizione della quota premiale (salita dal 7 per cento del 2008 al 20 per cento del 2016), il d.l. n. 180 del 2008 (come modificato dall'art. 13 della legge n. 240 del 2010) prevedeva una distribuzione delle risorse sulla base della qualità dell'offerta formativa e dei risultati dei processi formativi, della qualità della ricerca scientifica e della qualità, nonché dell'efficacia e dell'efficienza delle sedi didattiche⁵, rinviandone la quantificazione effettiva ad un provvedimento del MIUR.

Dal 2009 fino al 2013 la quota premiale è stata ripartita esclusivamente sulla base dei primi due parametri, assegnando il 34 per cento alla qualità dell'offerta formativa e il 66 per cento alla qualità della ricerca scientifica, sulla base di un numero non irrilevante di indicatori e parametri quantitativi che hanno subito nel tempo profonde modificazioni.

Così, negli esercizi 2014 e 2015 la quota premiale è stata ripartita, sempre sulla base dei primi due parametri, assegnando, tuttavia, il 10 per cento nel 2014 e il 15 per cento nel 2015 alla qualità dell'offerta formativa e il 90 per cento nel 2014 e l'85 per cento nel 2015 alla qualità della ricerca scientifica.

La prima quota ha preso in esame i risultati della didattica, con specifico riferimento alla componente internazionale (numero studenti in mobilità Erasmus in entrata e in uscita, CFU conseguiti all'estero da studenti iscritti e regolari, numero laureati regolari che hanno acquisito almeno 9 CFU all'estero) cui è stato affiancato, nel 2015, un indicatore volto ad incentivare la produttività degli studenti (numero di studenti regolari che hanno acquisito almeno 20 crediti formativi).

Si tratta di indicatori che, continuando a variare di anno in anno, ostacolano una coerente ed ordinata programmazione strategica degli atenei ma che, nello stesso tempo, proseguono nella direzione di scongiurare comportamenti impropri e tendono ad allinearsi agli obiettivi, definiti anche nell'ultimo DEF, volti ad accrescere il livello di internazionalizzazione del sistema educativo e della ricerca, ancora inferiore rispetto alla media europea.

6. Una attività di indirizzo e coordinamento a livello centrale può rinvenirsi anche nell'ambito della quota, in crescita, delle entrate contributive (tasse universitarie e

⁵ L'art. 13 della legge n. 240 aveva integrato tale criterio richiamando i parametri relativi all'incidenza del costo del personale sulle risorse complessivamente disponibili e il numero e l'entità dei progetti di ricerca di rilievo nazionale e internazionale assegnati all'ateneo.

contribuzioni degli studenti), che assorbono circa il 15 per cento delle entrate degli atenei statali.

Gli studenti universitari concorrono, infatti, al finanziamento delle università attraverso il pagamento di tasse e contributi fissati autonomamente dagli atenei in base al dPR n. 306 del 1997. Tale regolamento, profondamente modificato dalla recente legge di bilancio per il 2017, ha previsto un contributo alla copertura del costo dei servizi offerti dalle università mediante il pagamento della tassa di iscrizione prevista dall'art. 5, comma 14 della legge n. 537 del 1993 (annualmente rivalutata) e il pagamento di contributi universitari determinati dalle stesse università in relazione ad obiettivi di adeguamento della didattica e dei servizi per gli studenti, nonché in base alla specificità del percorso formativo.

Gli importi dei contributi universitari per i corsi di diploma e di laurea dovevano essere, peraltro, graduati in relazione alle condizioni economiche degli iscritti allo scopo di tutelare gli studenti di più disagiata condizione economica, sulla base di indicatori (ampiezza del nucleo familiare e condizioni economiche e patrimoniali) definiti a livello centrale con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Le università, in base al d.lgs. n. 68 del 2012, erano, inoltre, tenute ad esonerare dal pagamento delle tasse universitarie alcune categorie di studenti, mentre potevano autonomamente decidere di esonerare altri soggetti; in altri casi, infine, il contributo non era previsto a seguito di convenzioni oppure è versato da altri soggetti (studenti non paganti).

Il quadro normativo è stato ulteriormente modificato dalla legge di bilancio per il 2017 che, tra le misure relative al capitale umano, si è rivolta, in primo luogo, agli studenti universitari iscritti ai corsi di laurea e di laurea magistrale a ciclo unico, introducendo una *no tax area* per gli studenti meritevoli con un indicatore ISEE al di sotto dei 13.000 euro.

La compatibilità finanziaria della norma, a seguito della consistente perdita di gettito, dovrebbe ricondursi, accanto all'incremento del Fondo di finanziamento ordinario, anche alla possibilità, attribuita agli atenei, di determinare liberamente gli importi delle tasse e dei contributi non solo nei confronti degli studenti cosiddetti fuori corso, ma anche con riferimento agli studenti iscritti ai corsi di laurea magistrale e a quelli che appartengono ad un nucleo familiare con un ISEE superiore a 25.000 euro.

Si tratta, peraltro, di una facoltà attualmente limitata dall'applicazione dell'art. 5 del dPR n. 306 del 1997 (disposizione eliminata nella prima versione della legge di bilancio 2017) in base al quale la contribuzione studentesca, al netto degli importi relativi agli studenti iscritti oltre la durata normale del corso di studio, non può comunque eccedere il 20 per cento dell'importo del finanziamento ordinario annuale dello Stato a valere sul FFO.

7. Accanto alla leva finanziaria, anche nei Paesi ove più ampia si presenta la forma di autonomia riconosciuta alle università, risultano presenti strumenti che sono espressione del ruolo di guida del sistema di istruzione superiore intestato al governo centrale.

In Italia, nell'ambito del Piano strategico (documento programmatico di indirizzo delle politiche dell'ateneo), un ruolo di rilievo assume la programmazione pluriennale del fabbisogno del personale che guida le scelte strategiche nella determinazione dell'offerta formativa⁶.

⁶ Art. 1-ter della legge 43/2005 e art. 4 del decreto legislativo n. 49 del 2012.

La formulazione del piano presuppone, tuttavia, a monte, l'individuazione delle risorse disponibili per l'assunzione di personale (nel 2016, una quota del 60 per cento del personale cessato dal servizio nell'anno precedente)⁷.

Le risorse così individuate vengono poi assegnate annualmente dal ministero ai singoli atenei in termini di "punti organico" sulla base degli indicatori di sostenibilità finanziaria⁸ (d.lgs. n. 49 del 2012), dell'indicatore di sostenibilità economica e finanziaria⁹, (dm 30 gennaio 2013, n. 47), nonché in relazione agli indirizzi contenuti nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Disposizioni per il rispetto dei limiti delle spese di personale e delle spese di indebitamento da parte delle università" del 2014¹⁰.

Il piano del fabbisogno del personale, pur predisposto dagli atenei sulla base delle proprie esigenze ordinarie e di sviluppo, deve inoltre conformarsi anche ai vincoli imposti dalla normativa vigente nel cui ambito vengono in rilievo, da un lato, gli indirizzi della programmazione del personale universitario (adottati con DPR in attuazione del d.lgs. 49 del 2012¹¹) e dall'altro i vincoli previsti nella stessa legge n. 240 del 2010 e nelle successive manovre finanziarie. Si tratta, prevalentemente, di disposizioni che impongono parametri quantitativi alla composizione dei reclutamenti delle diverse tipologie di personale universitario¹².

Anche l'accertamento del rispetto di tali vincoli è affidato al ministero che, attraverso la implementazione di un "cruscotto" (Proper), procede annualmente al monitoraggio delle assunzioni effettuate e, in caso di mancato rispetto dei vincoli previsti, alla predisposizione dei necessari piani di rientro.

Il sistema, pur funzionale al rispetto degli equilibri di bilancio delle università, risulta piuttosto rigido e suscettibile di innescare effetti distorsivi, incentivando, a danno della più volte sollecitata mobilità dei professori e dei ricercatori, le promozioni all'interno del singolo ateneo, in quanto suscettibili di assorbire una quota minore di "punti organico" rispetto a chiamate dall'esterno.

Considerate, tuttavia, le passate esperienze, l'adozione di un pur imperfetto meccanismo regolatore appare imprescindibile, tanto più che gli effetti distorsivi ad oggi rilevati potrebbero essere attenuati rimodulando diversamente il peso, in "punti organico", delle differenti assunzioni.

⁷ In attuazione dell'art. 66 del DL 112 del 2008 (più volte modificato).

⁸ Gli indicatori prevedono il rispetto di un limite massimo delle spese per il personale (che, rapportate alla somma di tutti i contributi statali di finanziamento e alle tasse, soprattasse e contributi universitari riscossi, non possono superare l'80 per cento) e di un limite massimo di indebitamento (che, calcolato rapportando l'onere complessivo di ammortamento annuo, al netto dei contributi statali per investimento ed edilizia, alla somma di tutti i contributi statali di finanziamento e alle tasse, soprattasse e contributi universitari riscossi, non può superare il 15 per cento).

⁹ Se ISEF ≤ 1 può essere presentata domanda di accreditamento di un nuovo corso di studio.

¹⁰ DPCM 31 dicembre 2014 per il triennio 2015-2017.

¹¹ Il d.P.R. contenente gli indirizzi della programmazione del personale universitario per il triennio 2016-2018 è stato adottato il 7 luglio 2016 ed invita le università a realizzare una composizione dell'organico dei professori in modo che la percentuale dei professori di I fascia sia contenuta entro il 50 per cento dei professori di I e II fascia e a provvedere al reclutamento di un numero di ricercatori di tipo b) in modo da assicurare una adeguata possibilità di consolidamento e sostenibilità dell'organico e in ogni caso garantendo un numero di assunzioni di ricercatori non inferiore alla metà dei professori di I fascia reclutati nel medesimo periodo.

¹² Quanto invece ai vincoli contenuti nella legge n. 240 del 2010 si ricordano le disposizioni che prevedono la destinazione di almeno il 20 per cento dei posti disponibili per i professori a soggetti esterni all'ateneo (art. 18, comma 4) e la destinazione di non più del 50 per cento dei posti disponibili per i professori per la chiamata di soggetti interni abilitati (art. 24, comma 6).

8. Oltre alla disciplina del *turn over*, ulteriori vincoli sono stati introdotti per contenere la forte crescita di corsi e sedi decentrate registrata negli anni successivi alla riforma degli ordinamenti didattici. All'introduzione di più severi requisiti per l'attivazione di corsi di laurea, disposti dal ministero nel 2007 e nel 2009, è seguito nel 2012 l'avvio del sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studi universitari¹³ che ha introdotto la verifica, a decorrere dall'anno accademico 2013-2014, del possesso da parte degli atenei di idonei requisiti didattici, strutturali, organizzativi e di qualificazione dei docenti¹⁴ mediante il sistema Accreditamento – Valutazione – Autovalutazione (AVA).

All'ANVUR spetta il compito di stabilire i criteri e le modalità di verifica, nonché di definire gli indicatori di accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari (oltre al monitoraggio) che, una volta comunicati al ministero, vengono adottati per decreto. Tali indicatori devono essere coerenti con gli standard e le linee guida stabiliti dall'Associazione europea per l'assicurazione della qualità del sistema universitario (ENQA1) e tenere conto delle linee generali di indirizzo della programmazione triennale delle Università. In capo all'ANVUR sono anche il monitoraggio e la verifica degli indicatori stessi ai fini dell'accREDITamento periodico degli atenei e dei corsi di studio¹⁵.

Il sistema di accreditamento avviato ha prodotto una consistente riduzione sia dei corsi di laurea (che dai 5.587 corsi del 2008/2009 sono passati ai 4.651 del 2013 e agli attuali 4.618 con una riduzione di oltre 1.000 corsi), sia del numero delle sedi decentrate (diminuite del 20 per cento) e del numero dei corsi erogati in tali sedi (diminuiti di circa l'11 per cento).

Gli attuali indici di accreditamento presentano, peraltro, coefficienti destinati ad irrigidirsi progressivamente (ciascun corso di laurea deve avere almeno 3 docenti in sede di accreditamento iniziale, per poi passare a 12 a regime nell'anno accademico 2016-2017) che, alla luce del mantenimento delle politiche restrittive del *turn over*, rischiano di contrarre ulteriormente i corsi attivati ovvero di estendere il numero chiuso per limitare l'accesso all'università.

Sempre in tema di offerta formativa va, ancora, ricordata l'estensione ai dottorati di ricerca della procedura di accreditamento da parte del ministero, su conforme parere dell'ANVUR, sostanzialmente sopprimendo l'autonomia dei singoli atenei nell'istituire tali corsi con decreto rettorale (art. 19, comma 1, della legge n. 240 del 2010).

L'accREDITamento delle sedi e dei corsi di dottorato viene disposto con d.m., su conforme parere dell'ANVUR, sulla base del possesso di specifici requisiti¹⁶.

¹³ Previsto dalla legge n. 240 del 2010 ed attuato con il d.lgs. del 27/01/2012, n. 19

¹⁴ In attuazione del d.lgs. n. 19 del 2012, sono stati adottati gli indicatori relativi all'accREDITamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari, nonché all'autovalutazione ed alla valutazione periodica sulla cui base accreditare i corsi di studio dell'offerta formativa a decorrere dall'anno accademico 2013/2014 (d.m. n. 47 del 2013; d.m. n. 1059 del 2013 e, da ultimo, d.m. n. 194 del 2015 e d.m. n. 987 del 2016).

¹⁵ Il modello di accREDITamento periodico degli Atenei proposto dall'ANVUR prevede, inoltre, una visita *in loco* da parte della commissione di esperti della valutazione (CEV), mirata a rilevare sul campo il livello di corrispondenza delle procedure elaborate dall'Ateneo con i requisiti di assicurazione della qualità. La visita della CEV prevede anche un esame approfondito di un campione di dipartimenti e corsi di studio dell'Ateneo, al fine principale di verificare l'efficacia del sistema di AQ messo a punto e applicato dagli attori della valutazione e autovalutazione interna.

¹⁶ Tra i requisiti di accREDITamento dei corsi di dottorato il d.m. 8 febbraio 2013, n. 45, prevede: "a) la presenza di un collegio del dottorato composto da almeno sedici docenti, di cui non più di un quarto ricercatori, appartenenti ai macrosettori coerenti con gli obiettivi formativi del corso.; b) il possesso, da parte dei membri del collegio, di documentati risultati di ricerca di livello internazionale negli ambiti disciplinari del corso, con particolare riferimento a quelli conseguiti nei cinque anni precedenti la data di richiesta di accREDITamento; c) per ciascun ciclo di dottorati da attivare, la disponibilità di un numero medio di almeno sei borse di studio per corso di dottorato attivato, fermo restando

Tale procedura, al pari di quella relativa ai corsi e alle sedi, ha comportato a decorrere dall'anno accademico 2014/2015 una razionalizzazione dei corsi, che sono drasticamente diminuiti nel giro di tre anni di circa il 44 per cento, passando da 1.570 corsi nel 2012-2013 a 915 nel 2016-2017.

LA REVISIONE DEI CRITERI DI COORDINAMENTO NEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

9. Il settore del trasporto pubblico locale (TPL) è una delle aree di intervento che investe più soggetti istituzionali nell'ambito delle diverse fasi della programmazione, della gestione e del controllo.

Il ruolo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si affianca, infatti, a quello di altri soggetti pubblici che a livello di Amministrazione centrale si occupano sia della disciplina, regolamentazione e vigilanza del settore, sia del coordinamento e del monitoraggio, entro un quadro giuridico in costante mutamento.

Ulteriori attività di programmazione sono svolte, in ambiti diversi da quelli delle Amministrazioni centrali, dalle Regioni.

Per l'ampiezza e la diversità delle modalità con cui viene offerto il servizio, che riguarda la mobilità di persone e merci, gli interventi devono costantemente misurarsi con il rapporto dialettico tra i vari soggetti coinvolti, pubblici e privati, titolari di interessi talvolta contrapposti.

Se si muove dal parametro costituzionale, il trasporto pubblico locale (TPL) non è tra le materie espressamente menzionate nell'art. 117 della Costituzione, ma è compreso tra le competenze residuali delle Regioni¹⁷ (come più volte ribadito dalla Consulta¹⁸).

La ripartizione delle competenze, sul piano della programmazione e della gestione dei servizi, riguarda prioritariamente le attività svolte dalle Regioni¹⁹ e dagli enti locali. Sul piano della *governance* lo Stato, nella definizione delle procedure di riparto delle risorse, svolge una funzione di bilanciamento dei differenti interessi coinvolti, promuovendo un indirizzo unitario della politica pubblica di trasporto.

In tal senso, un nodo cruciale è rappresentato certamente dalla complessità di finanziamento del comparto TPL, che, in quanto agganciato a meccanismi di finanza derivata, necessita di strumenti concertati per la sua distribuzione.

Alla base della disciplina del settore si collocano le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 422 del 1997, che nel regolare il settore aveva conferito agli enti regionali, prima ancora della riforma del Titolo V della Costituzione, e agli enti locali, i servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale, lasciando autonomia nella modalità e

che per il singolo ciclo di dottorato tale disponibilità non può essere inferiore a quattro.; d) la disponibilità di congrui e stabili finanziamenti per la sostenibilità del corso, ...; e) la disponibilità di specifiche e qualificate strutture operative e scientifiche per l'attività di studio e di ricerca dei dottorandi, ivi inclusi, relativamente alla tipologia del corso, laboratori scientifici, un adeguato patrimonio librario, banche dati e risorse per il calcolo elettronico; f) la previsione di attività, anche in comune tra più dottorati, di formazione disciplinare e interdisciplinare e di perfezionamento linguistico e informatico, nonché, nel campo della gestione della ricerca e della conoscenza dei sistemi di ricerca europei ed internazionali, della valorizzazione dei risultati della ricerca e della proprietà intellettuale”.

¹⁷ Le Regioni hanno quindi prodotto un concorrente quadro normativo di dettaglio regolando ciascuna in modo disomogeneo il settore; ad esempio per la Toscana l.r. n.42 del 1998, per il Lazio l.r. n.30 del 1998, per la Lombardia l.r. n. 6 del 2012, ecc.

¹⁸ Da ultimo sentenza n. 211 del 2016 della Corte costituzionale che rileva soprattutto in tema di finanziamento del settore.

¹⁹ Significativo, dal punto di vista delle competenze esercitate, il Programma regionale della mobilità e dei trasporti della Regione Lombardia, adottato il 20 settembre 2016 dal Consiglio regionale sulla base della l.r. n. 6 del 2012.

nell'affidamento dei servizi.²⁰ Il decreto prevede che le risorse statali per il finanziamento del TPL siano individuate e ripartite tramite decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa con la conferenza permanente tra Stato Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano.

Con il decreto citato, si assegnava alle Regioni il gettito derivante da una quota dell'accisa della benzina per autotrazione prevedendo che ogni regione costituisse un fondo destinato annualmente ai trasporti, alimentato sia da risorse proprie sia da quelle trasferite. Il sistema era, quindi, delineato per rispondere all'esigenza di regionalizzare il servizio. Tuttavia, in mancanza di una effettiva autonomia finanziaria delle Regioni, è stato necessario ricorrere ai finanziamenti statali. Il settore è stato così per un lungo periodo sostenuto da tali finanziamenti, sia per la copertura di parte corrente della spesa del personale sia per far fronte alle esigenze di investimento nel settore.

Ulteriori risorse alle regioni a statuto ordinario per i servizi di trasporto pubblico locale sono state attribuite con la legge finanziaria per il 2008²¹: si tratta di due differenti quote di compartecipazione del gettito dell'accisa sul gasolio impiegato come carburante per autotrazione "erogato nei rispettivi territori regionali".

Un cambiamento di metodo si ha con la legge delega sul federalismo fiscale nel 2009, che ha individuato per il settore del trasporto pubblico regionale un criterio misto di finanziamento. La norma stabiliva che l'ammontare del finanziamento del trasporto pubblico fosse determinato tenendo conto anche della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale. In questa ottica, anche il TPL si inserisce nella logica del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante: per le spese di parte corrente, l'assegnazione delle quote era calibrata in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra territori con diverse capacità fiscali per abitante, ma senza garantire l'integrale copertura del fabbisogno standard, mentre, per le spese in conto capitale, si doveva assicurare l'integrale copertura del fabbisogno standard. L'operatività delle previsioni del decreto legislativo n. 68 del 2011, adottato a seguito della legge delega del 2009, è stata rinviata all'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni nel settore.

Inoltre, in coerenza con quanto predisposto dal legislatore delegante del 2009, l'articolo 1, comma 84, della legge di stabilità 2014 ha previsto la definizione con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza unificata, dei costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, non ancora emanato.

10. In tema di TPL, le competenze del Ministero delle infrastrutture si inseriscono perciò in un quadro giuridico articolato su più fonti normative. Anche il d.lgs. n. 300 del 1999 attribuisce al Ministero, tra le altre funzioni e compiti, quelli relativi al trasporto e alla viabilità, in una formulazione non specificamente articolata. Lo stesso regolamento di organizzazione del dicastero²², tuttora vigente, nell'attribuire funzioni connesse al trasporto pubblico locale mantiene una generica formulazione; le concrete attribuzioni in capo al ministero vanno individuate all'interno di norme che, nel disciplinare ambiti di

²⁰ L'intera materia poggia la disciplina giuridica anche sul Regolamento (CE) n. 1370/2007, entrato in vigore il 3 dicembre 2009, che disciplina i servizi pubblici di trasporto nazionali e internazionali di passeggeri, su strada e per ferrovia.

²¹ Legge n. 244 del 2007, articolo 1, commi 295-299.

²² DPCM 11 febbraio 2014.

settore, individuano competenze specifiche per l'amministrazione centrale. Così, ad esempio, con riferimento alla nuova modalità di finanziamento del TPL, nel 2014 al MIT sono intestate le competenze relative all'applicazione dell'art. 16-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, che ha istituito il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale (anche ferroviario) nelle Regioni a statuto ordinario. Il Fondo riordina e concentra in una unica modalità di contribuzione il sistema dei finanziamenti del settore, prima basato su una molteplicità di fonti finanziarie e di meccanismi contabili, e le cui modalità di trasferimento rendevano più articolata l'erogazione delle risorse (*si veda il Riquadro 3 "Il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del TPL"*).

Allo scopo di addivenire ad una distribuzione organica delle risorse, il ministero ha quindi affidato all'Osservatorio Nazionale per il Trasporto pubblico locale compiti istruttori e di verifica ai fini di un riparto del Fondo, in linea con gli obiettivi di razionalizzazione e di efficientamento rivolti alle regioni e previsti dal dPCM 11 marzo 2013²³.

Nella cornice regolatoria del TPL, si inseriscono anche le competenze assegnate all'Autorità di regolazione dei trasporti, che agisce in materia di affidamento dei servizi di TPL in coerenza con le prescrizioni europee. Stabilisce, inoltre, criteri per la determinazione di subentro a carico del nuovo entrante, metodi per l'aggiornamento delle tariffe, modalità di redazione dei bandi di gara e relative procedure. Svolge, inoltre, una importante attività di assistenza normativa, tecnico-economica e di *advocacy* verso gli enti affidanti (Regioni e Comuni) nella fase di predisposizione e individuazione delle regole dei bandi nell'obiettivo di garantire condizioni di effettiva contendibilità nelle procedure di gara²⁴.

Occorre, inoltre, richiamare i recenti provvedimenti assunti dal legislatore nazionale, secondo cui la razionalizzazione dei servizi di interesse economico generale, tra cui il trasporto pubblico locale, si muove lungo due direttrici: l'aggregazione delle imprese operanti nei diversi settori e l'individuazione degli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali come stazioni appaltanti per l'affidamento di tali servizi. Per il primo aspetto, si fa riferimento all'art. 1, co. 611, della legge n. 190/2014, nella parte in cui include l'aggregazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica tra i criteri dei piani operativi di razionalizzazione (disposizione reiterata dall'art. 20, co. 2, lett. g, d.lgs. n. 175/2016) e, per il secondo, alle regole che hanno imposto l'obbligatoria istituzione degli EGA (enti di governo d'ambito) e la conseguente adesione degli enti locali alle loro determinazioni (art. 3-*bis*, co. 1-*bis*, d.l. n. 138/2011, da ultimo emendato con l'art. 1, co. 609, legge n. 190/2014)²⁵. Un approfondimento sui servizi di interesse economico generale è contenuto nel capitolo del presente Rapporto: *L'offerta dei servizi pubblici e le tariffe dei comuni*".

L'elenco dei soggetti che intervengono nella definizione organizzativa dei trasporti pubblici locali si estende ancora ad altri soggetti, quali le Agenzie regionali e locali per

²³Adottato ai fini dell'attuazione di quanto previsto dall'art.16 bis ed in conformità al dettato di cui al d.lgs. n. 422 del 1999.

²⁴ Cfr. Autorità di Regolazione dei Trasporti - Terzo Rapporto annuale al Parlamento, 2016.

²⁵ Lo stato di attuazione di tali disposizioni è stato monitorato nell'Audizione della Sezione delle autonomie su "La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali" dinanzi alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati in data 1/12/2015, mentre i profili generali sono stati evidenziati dalla Corte nella relazione annuale sugli Organismi partecipati dagli enti territoriali (deliberazione n. 27/SEZAUT/2016/FRG). Nella giurisprudenza amministrativa, cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 4478/2005; TAR Piemonte, sez. I, n. 1229/2016.

la mobilità, che rivestono una posizione intermedia tra l'ente pubblico regionale e locale e il soggetto gestore del servizio.

Il quadro organizzativo fin qui descritto non esaurisce, tuttavia, la platea dei soggetti istituzionali con ruolo operativo nel settore, presenti – in misura e modalità differenziate - nelle varie realtà regionali²⁶.

RIQUADRO 3 - IL FONDO NAZIONALE PER IL CONCORSO FINANZIARIO DELLO STATO AGLI ONERI DEL TPL

Nel 2012²⁷ è stato istituito il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario in sostituzione di quello del 2011, segnando un importante cambio di metodo nell'assegnazione delle risorse.

Il legislatore, introducendo parametri qualitativi e quantitativi, mira ad incentivare le regioni e gli enti locali a “razionalizzare ed efficientare la programmazione e gestione dei servizi” relativi al trasporto pubblico locale, anche ferroviario, mediante:

- una offerta di servizi più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblica;
- il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi;
- la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata;
- la definizione di livelli occupazionali elevati;
- la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica.

Si pone, inoltre, a carico delle regioni, l'obbligo di assicurare “l'equilibrio economico della gestione e l'appropriatezza della gestione stessa” per il “completo accesso al fondo”.

Il dPCM 11 marzo 2013 definisce gli elementi caratterizzanti la valutazione sia in termini economico-gestionali, sia in termini di risorse umane impiegate nell'erogazione dei servizi.

In particolare, gli obiettivi di efficientamento e razionalizzazione, sono verificati attraverso il monitoraggio annuale del *load factor* (rapporto tra passeggeri/km e posti/km), calcolato su base regionale e sottoposto a revisioni triennali (l'obiettivo per il primo triennio è verificato attraverso l'incremento del 2,5 per cento del numero dei passeggeri su base regionale).

Il “rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi” è valutato attraverso l'incremento su base annua, con riferimento all'anno precedente, sempre su base regionale.

La ripartizione del Fondo è effettuata tra le regioni per il 90 per cento sulla base delle percentuali fissate nella Tabella 1 del dPCM e per il residuo 10 per cento in base alle medesime percentuali, ma subordinatamente alla verifica del raggiungimento degli obiettivi di efficientamento.

²⁶ Ad esempio, è stato istituito l'ufficio unico della Regione Toscana a cui sono affidati i compiti relativi all'affidamento dei servizi del TPL e di responsabilità per il contratto di servizio; l'Agenzia regionale del Piemonte legata istituzionalmente tanto alla Regione quanto alla Città metropolitana di Torino, e le citate Agenzie per la mobilità che svolgono le funzioni organizzative relative al TPL in ambiti corrispondenti al territorio di una o più Province (in Emilia e in Lombardia).

²⁷ DL n. 95 del 2012, come modificato dall'art.1, comma 301, della legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228 del 2012).

TAVOLA R3.1

QUOTE PERCENTUALI DI RIPARTIZIONE DEL FONDO TRA LE REGIONI

Regione	% riparto base
Abruzzo	2,69
Basilicata	1,55
Calabria	4,28
Campania	11,07
Emilia Romagna	7,38
Lazio	11,67
Liguria	4,08
Lombardia	17,36
Marche	2,17
Molise	0,71
Piemonte	9,83
Puglia	8,09
Toscana	8,83
Umbria	2,03
Veneto	8,27

Le regioni a statuto ordinario, al fine di ottenere assegnazioni di contributi statali destinati a investimenti o a servizi in materia di trasporto pubblico locale e ferrovie regionali, devono procedere all'adozione di un piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale. Nel caso in cui gli obiettivi siano raggiunti parzialmente, alla regione è assegnata solo una parte della quota del 10 per cento, con specifiche percentuali²⁸.

A titolo di anticipazione il 60 per cento delle risorse viene ripartito ed erogato alle regioni annualmente con decreto del MEF, sulla base delle percentuali della Tavola 1, mentre il restante 40 per cento, al netto delle eventuali riduzioni conseguenti al mancato raggiungimento degli obiettivi, viene erogato su base mensile a decorrere dal mese di agosto di ciascun anno. Le regioni provvedono poi ai corrispondenti trasferimenti agli enti locali.

Scopo dell'attività di monitoraggio è la verifica volta a integrare attraverso il meccanismo dei saldi le risorse da ripartire.

Un primo correttivo ai criteri di riparto è intervenuto con il dPCM 7 dicembre 2015, con il quale si è dato atto dell'esigenza rappresentata dalle regioni che, per ragioni di certezza della finanza regionale e per garantire la corretta prosecuzione dei servizi di trasporto pubblico locale programmati per il 2015, hanno voluto che gli effetti, in termini di eventuali decurtazioni, dell'applicazione dell'art. 3 del dPCM venissero differiti al 2016. La nuova disposizione prevede quindi che le decurtazioni delle risorse finanziarie che sono accertate a seguito della verifica del rispetto dei criteri di efficientamento siano applicate, sia a regime che per l'anno 2015, all'anticipazione relativa all'anno successivo a quello in cui è effettuata la verifica.

Il Fondo, come già accennato, trova corrispondenza in una quota di compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina. Nella previsione del Fondo confluiscono anche le risorse stanziare ai sensi dell'articolo 21, comma 3, del decreto-legge n. 98. L'aliquota di compartecipazione è determinata con dPCM in misura tale che la dotazione del Fondo corrisponda agli stanziamenti previsti, con una maggiorazione di 465 milioni di euro per l'anno 2013, 443 milioni di euro per l'anno 2014 e 507 milioni di euro annui a decorrere dal 2015. La norma prevede criteri di ripartizione del Fondo finalizzati alla razionalizzazione e al miglioramento dell'efficienza del servizio²⁹.

²⁸ a) 30 per cento, per un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico e per la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata;
b) 60 per cento per il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi;
c) 10 per cento per la definizione di livelli occupazionali appropriati.

L'importo complessivo del Fondo ammonta, a decorrere dal 2013, a circa 4,9 miliardi, in termini di pagamenti, e assorbe oltre l'80 per cento della missione di spesa "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale" (6 miliardi circa).

TAVOLA R3.2

CAPITOLO 1315 - FONDO NAZIONALE PER IL CONCORSO FINANZIARIO DELLO STATO AGLI ONERI DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, ANCHE FERROVIARIO, NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO.
PAGAMENTI DI COMPETENZA -

<i>Regioni</i>	<i>(milioni di euro)</i>			
	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
Abruzzo	133	132	121	136
Basilicata	76	76	72	76
Calabria	212	211	211	211
Campania	548	545	512	545
Emilia Romagna	362	363	363	363
Lazio	576	574	575	575
Liguria	202	201	201	201
Lombardia	853	854	855	855
Marche	107	107	104	107
Molise	35	35	32	35
Piemonte	485	483	484	484
Puglia	399	398	374	398
Toscana	434	434	435	435
Umbria	100	100	100	100
Veneto	406	407	407	407
Totale complessivo	4.928	4.917	4.845	4.928

Fonte: Rendiconto generale dello Stato; dati di preconsuntivo per il 2016.

Dai dati, attualmente disponibili, rilevati dall'Osservatorio sulle politiche del trasporto pubblico locale, si osserva che per le regioni a statuto ordinario la percentuale di copertura del fabbisogno finanziario annuale garantita dal Fondo nazionale TPL risulta pari al 72,7 per cento nel 2013 e al 72,35 per cento nel 2014

Il cambiamento introdotto dal meccanismo di finanziamento ha comportato da parte del Mit l'allestimento di un sistema di monitoraggio mirato a conoscere la spesa sostenuta dai vari livelli di governo e dai soggetti erogatori dei servizi. Dal 2014 un gruppo di lavoro, istituito presso l'Osservatorio per le politiche del TPL, con la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) e del MEF, ha avviato le attività di analisi per individuare i dati economici e quelli relativi al trasporto allo scopo di costruire gli indicatori di efficientamento e razionalizzazione. I destinatari della rilevazione sono direttamente le imprese di trasporto pubblico, rappresentate da circa 987 operatori (aziende pubbliche e private), delle quali il 25 per cento svolge servizio urbano, il 53 per cento solo extraurbano e circa il 22 entrambi i servizi.

Ciò consentirà nell'ambito del trasporto pubblico locale di definire metodologie per la individuazione dei costi standard dei servizi di TPL e regionale, nonché dei criteri per l'aggiornamento e l'applicazione degli stessi.

11. In conclusione, anche nel caso del trasporto pubblico locale, in un disegno originariamente concepito nell'ottica di una gestione in larga misura autonoma affidata alle amministrazioni territoriali, vede nel tempo affermarsi una chiara tendenza alla messa a punto di un più definito e condiviso sistema centro/periferia di regolazione del settore, come risposta necessaria all'esigenza pressante di introdurre meccanismi di razionalizzazione nell'uso delle risorse pubbliche, che restano un sostegno di dimensioni importanti nel finanziamento del settore.

Le modifiche normative e procedurali via via inserite nel sistema (e delle quali si è fornita ampia descrizione) hanno prodotto alcuni miglioramenti non secondari. Tuttavia, è avvertita l'esigenza di completare il percorso avviato, affinando meccanismi ancora

imperfetti e verificando, nell'esperienza concreta delle diverse realtà locali, i punti critici da sottoporre a correzione.

Sul piano delle risorse, senz'altro si rileva il beneficio conseguito dalle Regioni, in seguito all'introduzione del "nuovo" sistema di copertura finanziaria, rappresentato dalla certezza dei finanziamenti fissati complessivamente in maniera univoca e predeterminata nel bilancio di previsione dello Stato.

D'altro canto, da parte di alcuni soggetti istituzionali coinvolti nella fase della programmazione del settore sono state, avanzate critiche con riguardo alla scarsa congruenza dei criteri di riparto del fondo con il fabbisogno di mobilità e con la domanda di trasporto pubblico locale soprattutto a livello urbano. In effetti, considerato che il dPCM 11 marzo 2013 ha previsto, all'art 4, comma 1, che le percentuali di ripartizione fossero rideterminate con cadenza triennale sulla base dei dati trasportistici ed economici acquisiti ed elaborati dall'Osservatorio per il trasporto pubblico locale, è stata attivata, già nel corso del 2016, una istruttoria congiunta tra il MIT, MEF, ANCI ed il Coordinamento delle Regioni.

In sede istruttoria, le Regioni hanno evidenziato che i dati economici e trasportistici sino ad oggi acquisiti e utilizzati dall'Osservatorio non appaiono sufficienti a motivare una nuova definizione dei criteri di riparto del fondo (quota "base"); pertanto, nell'attuale carenza informativa ai fini della revisione dei criteri, qualsiasi ipotesi di ripartizione presentata e basata sui dati al momento disponibili potrebbe risentire di tali limiti.

Oltre a tale aspetto, le regioni hanno espresso l'esigenza di rivedere i criteri, anche sulla base delle previsioni dell'art. 16-*bis* che ne consente la revisione proprio a partire dal 2016, per ottenere una mitigazione delle modalità di penalizzazione previste dal decreto.

La stessa esigenza di revisione di alcuni "indicatori" attualmente utilizzati è emersa anche da parte del ministero; in particolare, l'applicazione delle penalità alle Regioni che non programmano in modo efficace, efficiente ed economico i servizi di trasporto pubblico locale e regionale. Tale intervento appare necessario anche al fine di evitare che le Regioni, che hanno comunque avviato un processo di razionalizzazione del settore, siano penalizzate con minori trasferimenti. In tal senso, qualunque rivisitazione degli obiettivi e degli indicatori fissati nel nuovo dPCM non potrebbe prescindere da un efficientamento progressivo e strutturale del settore del trasporto pubblico locale e regionale. In tale direzione si è proceduto a predisporre lo schema del nuovo dPCM, sul quale recentemente (gennaio 2017) è stata acquisita l'Intesa della Conferenza Unificata.

FINANZIAMENTO E REGOLAZIONE DEL SETTORE DELLO SPETTACOLO: UN CAMBIO DI PROSPETTIVA

12. Il principale strumento di sostegno finanziario dello Stato al settore dello spettacolo dal vivo e della cinematografia è il Fondo unico dello spettacolo, allocato in differenti capitoli, destinati alle diverse attività, dello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, sia in parte corrente che in conto capitale, istituito con legge n. 163 del 1985. Il fondo unico rappresenta il sostegno nazionale allo spettacolo e, come tale, non si sostituisce al complementare e necessario intervento regionale e territoriale, fondamentale anche per far emergere realtà e vocazioni in stretta relazione con le comunità. L'art. 117 della Costituzione, infatti, affida la promozione e l'organizzazione di attività culturali, compreso lo spettacolo, alla competenza legislativa

concorrente. Nella procedura di adozione dei decreti recanti i criteri di assegnazione dei contributi del fondo è coinvolta, di conseguenza, anche la Conferenza Unificata, i cui rappresentanti sono nominati tra i componenti della Consulta dello spettacolo e delle diverse Commissioni consultive.

La disciplina del sostegno alle attività culturali dello spettacolo dal vivo, tutelate dall'art. 9 della Costituzione, è stata oggetto di diverse riforme nel tempo. Infatti, coniugare gli obiettivi di promozione e diffusione della cultura con i vincoli di bilancio è tuttora difficile da realizzare, poiché, come rilevato in alcuni studi, lo spettacolo dal vivo, a differenza di altri settori economici, risulta poco sensibile al progresso tecnologico e agli aumenti di produttività che ne derivano, rendendo indispensabile il supporto pubblico.

Il sistema dei contributi pubblici al comparto dello spettacolo è ancora caratterizzato dal ruolo centrale svolto dal Ministero dei beni culturali, soprattutto in termini di ripartizione delle risorse per il sostegno delle diverse attività. I diversi provvedimenti che si sono succeduti sono stati orientati via via più decisamente a stabilire forme più appropriate di controllo degli atti di gestione e di verifica della sostenibilità economico-finanziaria delle spese.

Nel contesto del necessario contenimento della spesa pubblica, la legge n. 112 del 2013, recante disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo, ha introdotto anche per il FUS elementi di discontinuità rispetto al passato, incoraggiando un cambio di prospettiva con il passaggio da un fondo di sostegno a un fondo di sviluppo, cioè da un fondo pensato per “sostenere l'esistenza degli operatori” a un fondo di risorse pubbliche assegnate per “potenziare il valore creato a favore della collettività”, in termini di produzione e di risultati. Il FUS attribuisce i contributi ai settori in prospettiva triennale secondo una metodologia, contenuta in decreti ministeriali del 2014, che individua un processo di valutazione, con l'ausilio di una pluralità di assi di riferimento, avente a fondamento l'importanza culturale della produzione svolta e mettendo al centro la progettualità, ossia la capacità di proporre progetti coerenti, rigorosi e meritevoli del finanziamento pubblico.

In linea con gli orientamenti europei in materia, la ripartizione del fondo considera sia la dimensione produttiva dell'impresa a partire dall'investimento occupazionale, sia oggettivi indicatori di qualità delle *performances* degli organismi³⁰. Viene avviato, inoltre, un sistema comparativo di indicatori chiari e misurabili che assegna il 70 per cento dei punti utili per ottenere il contributo, mentre il restante 30 per cento è attribuito dal giudizio di qualità espresso dalle Commissioni consultive competenti per materia.

Il sistema di monitoraggio e di valutazione dei risultati, che valuti nell'arco del triennio l'andamento dei progetti finanziati, è, invece, ancora in corso di definizione.

Un focus sulle fondazioni liriche

13. Come si osserva nella tavola seguente, una quota molto alta del FUS (tra il 40 e il 50 per cento delle risorse) è attribuita alle Fondazioni lirico-sinfoniche. Il resto è diviso tra le attività musicali, teatrali, di danza, circensi, cinematografiche e altre.

³⁰ Si tratta, ad esempio, tra cui la capacità di favorire l'accesso a nuovo pubblico praticando, ad esempio, facilitazioni economiche per famiglie, minori, disabili, studenti, di aumentare gli spettatori, di fare rete, di condividere competenze ed esperienze, di sviluppare una buona posizione di mercato.

TAVOLA 1

FONDO UNICO PER LO SPETTACOLO: RIPARTIZIONE PER SETTORI ISTITUZIONALI E PER ATTIVITÀ
(milioni di euro)

	Stanziamanti definitivi di competenza			
	2013	2014	2015	2016
Amministrazioni centrali	87	89	95	105
Imprese private	87	89	95	105
Produzione, distribuzione, esercizio e industrie tecniche	32	26	20	32
Attività di produzione cinematografica	16	18	18	17
Promozione cinematografica	33	39	52	51
Attività circensi e spettacolo viaggiante.	6	6	5	5
Amministrazioni locali	309	314	324	325
Altri trasferimenti a imprese	43	41	37	38
Attività teatrali di prosa svolte da soggetti privati	43	41	37	38
Enti locali produttori di servizi assistenziali ricreativi e culturali	266	273	287	287
<i>Fondazioni lirico sinfoniche</i>	<i>182</i>	<i>184</i>	<i>182</i>	<i>182</i>
Attività di danza in Italia e all'estero	10	11	12	12
Attività musicali in Italia e all'estero	55	56	61	59
Attività teatrali di prosa	19	22	32	34
Totale complessivo	396	403	419	429

Fonte: elaborazioni su dati SICR. Dati di preconsuntivo per il 2016

L'elemento che caratterizza la forte connotazione pubblica di questi istituti, al di là della formale natura privatistica, è rappresentato soprattutto dalla *governance*.

Fin dai primi decenni del novecento, con la diffusione del cinema e di altre forme di spettacolo, il teatro d'opera inizia a perdere di importanza, rendendo necessario l'intervento finanziario pubblico per sostenerlo. Sulla spinta di emergenze di carattere economico si sono succedute e hanno proliferato leggi, regolamenti, decreti da cui emergono contraddizioni: si trattava, infatti, di norma, di interventi episodici e non coordinati tra loro, caratterizzati dall'urgenza del risanamento e del salvataggio.

Gli enti lirici hanno ricevuto una prima regolazione dalla legge 14 agosto 1967, n. 800, recante il nuovo ordinamento degli enti lirici e delle attività musicali, che ha dichiarato il "rilevante interesse generale" dell'attività lirica e concertistica "in quanto intesa a favorire la formazione musicale, culturale e sociale della collettività nazionale" e ha attribuito loro, elencandoli nominativamente e "assimilando" anche l'Accademia di Santa Cecilia, la personalità giuridica di diritto pubblico, sottoponendoli alla vigilanza dell'autorità di Governo competente. Successivamente, con il decreto legislativo n. 367 del 1996, è stata avviata la prima trasformazione della natura giuridica in fondazioni di diritto privato, al fine di eliminare rigidità organizzative e di rendere possibile la partecipazione di risorse private in aggiunta al finanziamento statale, così da assicurare l'autonomia dell'arte, in attuazione dell'art. 33 della Costituzione. Questo anche nella presunzione che la pubblica amministrazione non svolga direttamente attività culturale, ma si limiti a disporre condizioni organizzative e finanziarie idonee a favorire la più ampia libertà dell'arte e della cultura.

La lettura delle regole di finanziamento delle Fondazioni lirico-sinfoniche attraverso il FUS, intervenendo sulle forme di vigilanza esercitate dall'autorità governativa e sugli strumenti operativi di gestione orientati ad introdurre nuovi e più attuali "indirizzi imprenditoriali" e vincolando l'attribuzione del contributo alla verifica puntuale e periodica di requisiti, individuati attraverso provvedimenti ministeriali, confermano il forte controllo esercitato dallo Stato sulle fondazioni, accentuandone la sostanza pubblica.

14. “Al fine di assicurare il rilancio del sistema nazionale musicale di eccellenza”, la riforma del 2013, con l’art. 11, comma 15, innova regole e vincoli già vigenti, tracciando una razionalizzazione dal lato ordinamentale, caratterizzata da una più marcata separazione dei poteri e dal qualificato esame di correttezza contabile esercitato dal Collegio dei revisori. Tra le azioni mirate al risanamento delle gestioni delle fondazioni rileva anche la predisposizione dei piani di rientro presentati al Commissario straordinario. Ampia trattazione delle problematiche connesse alle procedure di risanamento è stata data dalla Corte in sede di determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria delle fondazioni lirico – sinfoniche per l’esercizio 2014 (Determinazione n. 52 del 2016).

Il mancato adeguamento degli Statuti entro il 31 dicembre 2014 è sanzionato con l’applicazione del regime di amministrazione straordinaria, di dubbia realizzazione formale data la natura giuridica della fondazione. Una disciplina speciale è prevista per alcune fondazioni che hanno una particolare storia e cultura operistica e sinfonica, nonché una prevalenza di entrate proprie (art. 21-*bis*).

Nello specifico, la legge dispone l’adeguamento degli Statuti con precise, penetranti indicazioni riguardanti la struttura organizzativa, ossia la composizione, la nomina e le competenze degli organi di governo, compresa la durata delle cariche e le funzioni di ciascun organo, le modalità di partecipazione dei soci privati e persino la configurazione del patrimonio. Le modificazioni dello Statuto, deliberate in conformità delle previsioni statutarie, devono essere approvate dal Ministro per i beni e le attività culturali.

L’incarico di Presidente è ricoperto dal Sindaco pro-tempore del comune nel quale ha sede la fondazione, con funzioni di rappresentanza giuridica.

Il Consiglio di indirizzo sostituisce il previgente Consiglio di amministrazione ed esercita le proprie funzioni con l’obbligo di assicurare il pareggio di bilancio. La violazione di tale obbligo comporta l’applicazione del regime di amministrazione straordinaria e la responsabilità personale prevista per i soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica³¹.

Il Sovrintendente, quale unico organo di gestione, è nominato dal Ministro su proposta del Consiglio di indirizzo e può essere coadiuvato da un direttore artistico e da uno amministrativo. I direttori coordinano i programmi e le attività assicurando il conseguimento di economie di scala e una maggiore offerta di spettacoli. Il direttore generale per lo spettacolo dal vivo può riunire in Conferenza i Sovrintendenti delle fondazioni, al fine di favorire la maggiore diffusione territoriale degli spettacoli, la maggiore offerta al pubblico giovanile, l’innovazione, la promozione del settore con i mezzi di comunicazione, il contenimento e riduzione del costo dei fattori produttivi, lo scambio dei corpi di ballo o del materiale scenico, la promozione degli acquisti e la condivisione di beni e servizi comuni al settore.

Il Collegio dei revisori dei conti è composto da tre membri dei quali uno, con funzioni di Presidente, è designato dal Presidente della Corte dei conti tra i suoi magistrati, gli altri due sono nominati in rappresentanza dei ministeri dell’economia e delle finanze e dei beni culturali. L’incarico dei membri del Collegio è l’unico rinnovabile per non più di due mandati. Anche il compenso degli organi è stabilito in conformità a criteri disposti con decreto interministeriale MEF-Mibact.

³¹ E’ composto dal Presidente e dai membri designati da ciascuno dei fondatori pubblici e dai soci privati, che abbiano versato almeno il 5 per cento del contributo erogato dallo Stato anche in associazione tra loro, in numero comunque non superiore a sette, con maggioranza costituita in ogni caso da membri designati da fondatori pubblici.

Il modello di *governance* descritto mostra, a fronte di una limitata autonomia gestionale delle fondazioni, la pregnante presenza dello Stato, finalizzata soprattutto a garantire un controllo molto articolato del Ministero, svolto nello specifico dalla Direzione generale dello spettacolo e da altri organismi³².

RIQUADRO 4 – LE FONDAZIONI DOTATE DI FORME ORGANIZZATIVE SPECIALI

Ulteriori modifiche hanno riguardato le fondazioni che possono dotarsi di forme organizzative speciali, individuate all'art. 21/*bis* della legge n. 112 del 2013 sulla base dei criteri generali che concernono la storia e cultura operistica e sinfonica, la funzione e rilevanza internazionale, la capacità produttiva, la rilevanza dei ricavi propri e il significativo e continuativo apporto finanziario dei privati. Anche queste fondazioni percepiscono un contributo, indipendentemente dalla rispondenza ai criteri cui sono soggette le altre fondazioni, a valere sul fondo unico per lo spettacolo. Esso è determinato in una percentuale con valenza triennale con decreto del Ministro dei beni culturali, sentita la Consulta per lo spettacolo, che ha funzioni di consulenza e verifica in ordine all'elaborazione ed attuazione delle politiche di settore e predisposizione di indirizzi e criteri generali. La legge consente loro, ad oggi sono la Fondazione Teatro alla Scala di Milano e la Fondazione Accademia di Santa Cecilia, di contrattare con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative un autonomo contratto di lavoro che regola all'unico livello aziendale tutte le materie disciplinate dal Contratto collettivo nazionale di lavoro di settore e dagli accordi integrativi aziendali, previa dimostrazione alle autorità vigilanti della compatibilità economico-finanziaria degli istituti previsti e degli impegni assunti.

Sono individuate con decreto del Ministro dei beni e attività culturali aggiornabile ogni tre anni e, nell'adeguare il proprio statuto alle norme, possono derogare alla nomina del sovrintendente e alle regole che disciplinano la formazione del Consiglio di indirizzo, nonché ai vincoli riguardanti la partecipazione dei soci privati, con apporti finanziari alla gestione o al patrimonio.

15. L'assegnazione dei contributi, almeno fino al 1999, era ancorata alle medie storiche. Con il decreto ministeriale n. 239 del 1999, la quota erogata in base ai contributi ricevuti in passato si è abbassata dal 98,25 per cento al 60 per cento.

Sono stati, altresì, introdotti tre indicatori: qualità della produzione programmata, produzione realizzata nel triennio precedente e costo del lavoro. Il parametro storico scompare solo con il decreto ministeriale 29 ottobre 2007, che individuava criteri generali e percentuali di ripartizione mirati a valorizzare i costi di produzione relativi agli "organici funzionali approvati" e quelli derivanti dai programmi di attività offerta e a considerare gli interventi per la riduzione delle spese, nonché la qualità artistica dei programmi di ogni singola Fondazione. Nello specifico, l'art. 1 del Dm stabiliva che la

³² La direzione generale si occupa, oltre che di disporre gli interventi finanziari di sostegno, anche di svolgere le verifiche amministrative e contabili, ispezioni e controlli sugli enti vigilati e beneficiari dei contributi. E' affiancata dall'Osservatorio dello spettacolo, con compiti di raccolta, catalogazione ed elaborazione di dati e notizie. Questo organo nasce nel 1985 con lo scopo di fornire uno strumento di monitoraggio sul settore dello spettacolo. A questi fini attiva rapporti organici con gli osservatori regionali dello spettacolo, condivide metodi di raccolta di dati di comune interesse, compreso l'avvio di una cabina di regia per valutare proposte, individuare obiettivi, elaborare criteri condivisi di azioni e creare un sistema articolato di monitoraggio delle attività e di valutazione sull'efficacia ed efficienza dell'intervento pubblico, mediante osmosi e condivisione di strumenti e conoscenze. Ricerca indicatori per l'analisi di impatto dei criteri statali di sostegno allo spettacolo, idonei cioè ad evidenziare l'evoluzione e la dinamicità del sistema dell'offerta e a valutare il livello di ricaduta dell'intervento pubblico.

contribuzione a favore di ciascuna Fondazione era determinata per il 65 per cento dal parametro della gestione, per il 25 per cento dal parametro della produzione e per il restante 10 per cento dal parametro della qualità.

Tali modalità di ripartizione sono state sostituite, e, in alcuni casi, integrate, dal decreto ministeriale 3 febbraio 2014, emanato in attuazione delle disposizioni urgenti per il risanamento delle fondazioni lirico-sinfoniche e il rilancio del sistema nazionale musicale di eccellenza, prescritte dall'art. 11, commi 20, 20*bis* e 21 della citata legge n. 112 del 2013.

Il decreto, oltre a tracciare il procedimento di erogazione del contributo, detta nuovi criteri di assegnazione essenzialmente incentrati su:

- indicatori di rilevazione della produzione di spettacoli (il cui peso aumenta al 50 per cento rispetto al 25 del dm del 2007);
- capacità di reperimento di risorse proprie, quali, tra gli altri, biglietti ed entrate da contributi di enti territoriali (ridotto da 65 a 25 per cento);
- qualità artistica dei programmi (il cui peso dal 10 è incrementato al 25 per cento), con specifico riferimento a quelli idonei a realizzare in un arco di tempo circoscritto spettacoli lirici, di balletto e concerti su un tema comune, oltre che capaci di attrarre turismo culturale.

A questi si aggiunge, come premio, la riserva di una percentuale della quota del FUS, determinata con valenza triennale (5 per cento per il triennio 2014-2016) destinata a favore dei teatri che abbiano conseguito il pareggio di bilancio nell'ultimo triennio.

Infine, i contributi sono rimodulati in applicazione della normativa in materia di contenimento della spesa pubblica e distribuita tra le fondazioni sulla base delle aliquote finali di riparto.

Nella tavola che segue sono state confrontate le sub quote assegnate a ciascuna fondazione, ad esclusione di quelle con forma organizzativa speciale, in applicazione dei criteri di ripartizione specificati dal decreto ministeriale del 3 febbraio 2014 per le fondazioni lirico-sinfoniche non dotate di forma organizzativa speciale.

La prima sub quota (a), nella misura del 50 per cento del fondo, è calcolata sulla base degli indicatori di rilevazione della produzione. Considera i costi di produzione derivanti dai programmi di attività realizzate da ciascuna fondazione ed è ripartita in base alla percentuale derivante dal rapporto tra il numero dei punti ottenuti per l'attività a pagamento da ciascuna fondazione e il totale dei punti conseguito da tutte le fondazioni. L'attribuzione dei punti, specificata dall'art. 2 del d.m. 3 febbraio 2014, è connessa al numero di elementi, professori d'orchestra o tescicorei, impiegati per ciascuna rappresentazione.

La seconda sub quota (b), pari al 25 per cento del fondo, calcolata sui risultati dei bilanci dell'esercizio precedente, è relativa al miglioramento dei risultati della gestione, stimata tramite la capacità di reperire ulteriori risorse oltre a quelle statali: è ripartita, infatti, percentualmente in ragione del rapporto tra il valore della produzione - al netto dei contributi dello Stato e degli incrementi di immobilizzazioni per lavori interni ed al lordo dei contributi in conto patrimoniale, se non concessi dallo Stato - da una parte e il valore dei contributi dello Stato alla fondazione medesima, dall'altra.

La terza sub quota (c) è ripartita in considerazione della qualità artistica dei programmi proposti, in conformità al parere della Commissione consultiva per la musica. Distribuisce il 25 per cento del fondo in ragione della proporzione tra i punti conseguiti da ciascuna fondazione ed il valore complessivo dei punti ottenuti da tutte.

CRITERI DI RIPARTIZIONE DELLA QUOTA DEL FONDO UNICO PER LO SPETTACOLO DESTINATO ALLE
FONDAZIONI LIRICO-SINFONICHE NON DOTATE DI FORMA ORGANIZZATIVA SPECIALE
ANNI 2015-2016

Fondazioni non dotate di forma organizzativa speciale	50%				25%				25%				somme per fondazioni in pareggio di bilancio nel triennio (5%)		riduzione per contenimento della spesa pari alle aliquote di riparto FUS		Contributo FUS			
	costi di produzione derivanti dai programmi di attività realizzata				miglioramento dei risultati della gestione attraverso la capacità di reperire risorse				qualità artistica dei programmi				sub quota art. 1, comma 1, lett. c)		sub quota art. 6, comma 1					
	sub quota ex art 1, comma 1, lett. a)				sub quota ex art 1, comma 1, lett. b)				sub quota art. 1, comma 1, lett. c)											
	%		migliaia		%		migliaia		punti		migliaia		migliaia		migliaia		migliaia		composizione %	
2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	
Teatro comunale di Bologna	8,1	7,8	5.580	5.365	4,5	6,0	1.539	2.046	52	39	2.999	2.101			256	239	9.863	9.274	7,0	6,6
Teatro del Maggio musicale Fiorentino	8,0	10,5	5.468	7.189	7,1	10,0	2.419	3.433	110	66	6.344	3.555			360	356	13.872	13.821	9,8	9,8
Teatro Carlo Felice di Genova	7,0	7,2	4.823	4.935	5,0	5,1	1.702	1.769	31	31	1.788	1.670			210	210	8.103	8.163	5,7	5,8
Teatro di San Carlo in Napoli	8,5	8,9	5.855	6.150	17,1	10,4	5.879	3.562	16	56	923	3.017	1.806	1.447	365	356	14.098	13.820	10,0	9,8
Teatro Massimo di Palermo	11,8	11,2	8.087	7.706	5,6	6,0	1.906	2.074	69	69	3.980	3.717	1.447		353	375	13.620	14.569	9,7	10,3
Teatro dell'Opera di Roma Capitale	10,8	12,5	7.412	8.625	8,8	9,3	3.018	3.182	134	134	7.729	7.219			459	478	17.701	18.548	12,5	13,1
Teatro Regio di Torino	8,1	9,0	5.535	6.164	10,7	10,6	3.674	3.648	49	60	2.826	3.232	1.806	1.447	350	364	13.491	14.127	9,6	10,0
Teatro lirico "G. Verdi" di Trieste	6,7	6,7	4.602	4.627	5,0	4,7	1.727	1.608	22	24	1.269	1.293	1.806	1.447	238	225	9.166	8.750	6,5	6,2
Teatro La Fenice di Venezia	13,3	11,4	9.131	7.868	7,4	6,6	2.534	2.279	32	73	1.846	3.933	1.806	1.447	387	390	14.929	15.137	10,6	10,7
Arena di Verona	5,2	4,5	3.587	3.123	14,5	17,0	4.976	5.846	49	35	2.826	1.885					11.389	10.854	8,1	7,7
Teatro lirico di Cagliari	7,4	6,2	5.050	4.277	8,8	8,1	3.033	2.797	7	13	404	700			214	195	8.272	7.579	5,9	5,4
Petruzzelli e Teatri di Bari	5,1	3,9	3.507	2.710	5,6	6,2	1.911	2.126	24	38	1.384	2.047			172	173	6.630	6.711	4,7	4,7
totale	100,0	100,0	68.636	68.739	100,0	100,0	34.318	34.370	595	638	34.318	34.370	7.225	7.236	3.363	3.363	141.134	141.352	100,0	100,0

Fonte: elaborazione sui decreti direttoriali di riparto per gli esercizi 2015 e 2016 del Servizio II –attività liriche e musicali - della Direzione generale dello Spettacolo del Ministero dei beni culturali del 13 ottobre 2015 e del 17 ottobre 2016

L'attribuzione dei punti di qualità delle attività, rilevate dai programmi svolti nell'esercizio precedente e comunicati dalle fondazioni, tiene conto dei punti fissati, e resi pubblici con decreto della Direzione generale dello spettacolo, dalla Commissione consultiva per la musica in merito ai sette elementi di valutazione qualitativa descritti dal decreto ministeriale del 3 febbraio 2014, all'art. 3, comma 3.

RIQUADRO 5 – LA VALUTAZIONE DEGLI ELEMENTI QUALITATIVI

La Commissione consultiva per la musica ha indicato i punteggi per il 2015 nella seduta dell'8 settembre 2014, poi leggermente modificati per il 2016 nella seduta del 14 marzo 2016. Un terzo del totale dei punti, pari a 150, sono assegnati alla validità, varietà del progetto e alla sua attitudine a realizzare, in un arco circoscritto di tempo, spettacoli lirici, di balletto e concerti congiunti da un tema comune e ad attrarre turismo culturale. Il peso più basso, ulteriormente ridotto dalla Commissione per il 2016, è attribuito all'inserimento nel programma di opere di compositori nazionali. Nel 2016 è diminuito anche il valore attribuito all'incentivazione della produzione musicale nazionale, nel rispetto dei principi comunitari, con particolare riguardo alla committenza di nuove opere di ogni linguaggio, allo spazio riservato alla musica contemporanea, alle giovani generazioni di artisti, alla riscoperta del repertorio storico italiano e alla previsione di incentivi e facilitazioni varie descritte alla lettera f) dell'art 3 comma 3 del d.m. 4 febbraio 2014, per promuovere l'accesso ai teatri a favore di un aumento di importanza per l'adeguatezza del numero di prove programmate, la realizzazione di attività collaterali, segnatamente quelle rivolte al pubblico scolastico e universitario e quelle

volte alla formazione professionale dei quadri ed alla educazione musicale della collettività.

TAVOLA R5.1

ELEMENTI UTILI ALLA VALUTAZIONE QUALITATIVA DELLE ATTIVITÀ DELLE FONDAZIONI LIRICO-SINFONICHE E ATTRIBUZIONE DEI PUNTEGGI DALLA COMMISSIONE CONSULTIVA PER LA MUSICA. ANNI 2015-2016.

	elementi qualitativi	Punteggio massimo		composizione %		variazione %
		2015	2016	2015	2016	2016/15
a)	validità, varietà del progetto e sua attitudine a realizzare segnatamente in un arco circoscritto di tempo spettacoli lirici, di balletto e concerti coniugati da un tema comune e ad attrarre turismo culturale	50	50	33,3	33,3	0,0
b)	inserimento nel programma di opere di compositori nazionali	7	6	4,7	4,0	-14,3
c)	coordinamento della propria attività con quella di altri enti operanti nel settore delle esecuzioni musicali, realizzazione di coproduzioni risultanti da formale accordo fra i soggetti produttori, condivisioni di beni e servizi e realizzazione di allestimenti con propri laboratori scenografici o con quelli di altre fondazioni o teatri di tradizione	20	20	13,3	13,3	0,0
d)	incentivazione della produzione musicale nazionale, nel rispetto dei principi comunitari, con particolare riguardo alla committenza di nuove opere di ogni linguaggio, allo spazio riservato alla musica contemporanea, alle giovani generazioni di artisti, alla riscoperta del repertorio storico italiano	28	25	18,7	16,7	-10,7
e)	impiego di direttori, registi, artisti di conclamata e indiscussa eccellenza artistica riconosciuta a livello nazionale ed internazionale	15	15	10,0	10,0	0,0
f)	previsione di incentivi per promuovere l'accesso ai teatri da parte di studenti e lavoratori, nonché di offerta di biglietti a prezzo ridotto a decorrere da un'ora prima di ogni rappresentazione, di quota minima di facilitazioni per famiglie prevedenti l'ingresso gratuito per i minori e una riduzione del prezzo del biglietto per almeno un adulto accompagnatore, di riduzioni del prezzo del biglietto, da un minimo del 25% ad un massimo del 50%, per i giovani di età inferiore ai 26 anni, di facilitazioni per i disabili, tra le quali almeno un biglietto gratuito per l'eventuale accompagnatore, di facilitazioni per gli ingressi alle manifestazioni dimostrative e alle prove generali	15	12	10,0	8,0	-20,0
g)	adeguatezza del numero di prove programmate, realizzazione di attività collaterali, segnatamente quelle rivolte al pubblico scolastico e universitario e quelle volte alla formazione professionale dei quadri ed alla educazione musicale della collettività	15	22	10,0	14,7	46,7
	Totale	150	150	100,0	100,0	0,0

Fonte: elaborazione sui decreti direttoriali di riparto per gli esercizi 2015 (n. 1549) e 2016 (n. 1237) del Servizio II -attività liriche e musicali - della Direzione generale dello Spettacolo del Ministero dei beni culturali del 13 ottobre 2015 e del 17 ottobre 2016

La tavola che segue sintetizza gli importi di competenza di ciascuna Fondazione lirico-sinfonica degli ultimi due anni come derivanti dall'applicazione dei criteri ad oggi vigenti.

IL FONDO UNICO PER LO SPETTACOLO ALLE FONDAZIONI LIRICO-SINFONICHE

	Contributo FUS			
	migliaia di euro		composizione %	
	2015	2016	2015	2016
Fondazioni non dotate di forma organizzativa speciale				
Teatro comunale di Bologna	9.862,9	9.273,6	5,4	5,1
Teatro del Maggio musicale Fiorentino	13.872,0	13.820,6	7,6	7,6
Teatro Carlo Felice di Genova	8.102,9	8.162,8	4,5	4,5
Teatro di San Carlo in Napoli	14.098,0	13.820,2	7,7	7,6
Teatro Massimo di Palermo	13.619,8	14.568,6	7,5	8
Teatro dell'Opera di Roma Capitale	17.700,6	18.548,2	9,7	10,2
Teatro Regio di Torino	13.491,2	14.127,0	7,4	7,8
Teatro lirico "G. Verdi" di Trieste	9.166,3	8.750,4	5	4,8
Teatro La Fenice di Venezia	14.929,1	15.136,6	8,2	8,3
Arena di Verona	11.388,8	10.853,7	6,3	6
Teatro lirico di Cagliari	8.271,9	7.579,1	4,5	4,2
Petruzzelli e Teatri di Bari	6.630,3	6.711,1	3,6	3,7
Totale Fondazioni non dotate di forma organizzativa	141.133,7	141.352,0	77,6	77,6
Fondazioni dotate di forma organizzativa speciale				
Fondazione alla Scala di Milano	29.027,5	29.027,5	15,9	15,9
Fondazione Accademia Nazionale di Santa Cecilia	11.829,4	11.847,7	6,5	6,5
Totale Fondazioni dotate di forma organizzativa speciale	40.856,9	40.875,2	22,4	22,4
Totale contributo FUS	181.990,6	182.227,2	100	100

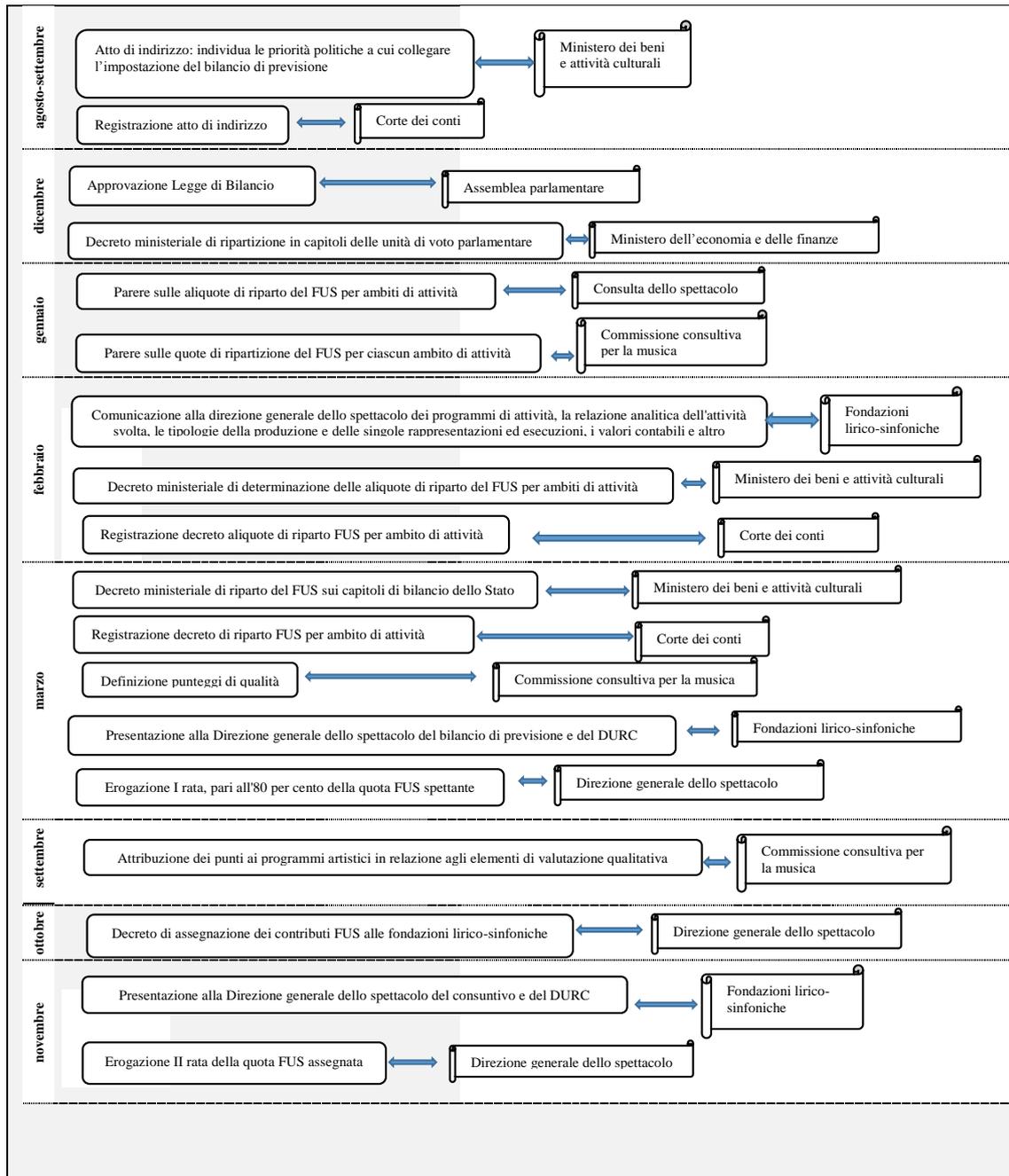
Fonte: elaborazione sui decreti direttoriali di riparto per gli esercizi 2015 (n. 1549) e 2016 (n. 1237) del Servizio II – attività liriche e musicali - della Direzione generale dello Spettacolo del Ministero dei beni culturali del 13 ottobre 2015 e del 17 ottobre 2016

RIQUADRO 6 – LE PROCEDURE DI RIPARTO DEL FONDO UNICO DELLO SPETTACOLO A FAVORE DELLE FONDAZIONI LIRICO-SINFONICHE

L'iter procedurale che presiede alla distribuzione delle risorse del Fondo destinato alle Fondazioni liriche comincia con l'approvazione delle dotazioni finanziarie iniziali con la legge di bilancio, seguito dalla ripartizione in capitoli con decreto del ministro dell'economia e delle finanze. L'attività che precede l'emanazione del decreto di determinazione delle aliquote di riparto del Fus per ambiti di attività e sui capitoli che costituiscono il Fus si concentra nei mesi tra gennaio e marzo, e comprende i pareri della Consulta dello spettacolo sulle aliquote di riparto e della Commissione consultiva per la musica, con riguardo agli ambiti di attività e la relativa registrazione della Corte.

Entro il 28 febbraio di ogni anno ciascuna Fondazione è tenuta a comunicare alla Direzione generale dello spettacolo i programmi di attività, una analitica relazione di quanto svolto, le tipologie della produzione e delle singole rappresentazioni ed esecuzioni, i valori contabili e altre notizie utili per la valutazione e l'applicazione dei criteri sopra descritti. La prima rata della quota spettante, pari all'80 per cento, è erogata entro il 31 marzo, subordinatamente alla presentazione del bilancio di previsione e del Documento unico di regolarità contributiva (DURC). La seconda rata è erogata a novembre, e comunque dopo la presentazione del conto consuntivo.

L'attribuzione dei punti ai programmi artistici, in relazione agli elementi di valutazione qualitativa, è espressa dalla Commissione consultiva per la musica nel mese di settembre, come risulta dai verbali delle sedute relative. Il decreto direttoriale della direzione generale dello spettacolo che assegna i contributi e che chiude l'iter è di ottobre.



16. I criteri sopra descritti e applicati negli ultimi due anni sono già oggetto di rivisitazione giuridica. Infatti, l'art. 24 della legge n. 160 del 2016, al fine di garantire il consolidamento e la stabilizzazione del risanamento economico-finanziario e prevenire il verificarsi di ulteriori condizioni di crisi, prevede nuovi criteri di assegnazione del FUS e norme per la revisione dell'assetto regolamentare ed organizzativo delle Fondazioni, da attuarsi tramite una delegificazione per il Governo, volte ad emanare il regolamento entro il 30 giugno 2017.

Nella delega il Ministero dovrà indicare i requisiti che le fondazioni dovranno avere entro il 31 dicembre 2018 al fine di mantenere l'inquadramento come fondazioni ovvero

come teatri lirico-sinfonici, con conseguente revisione delle modalità organizzative, di gestione e di funzionamento.

I criteri e i principi necessari al mantenimento dello *status* di fondazione sono:

- la “dimostrazione del raggiungimento dell’equilibrio economico-finanziario”,
- la “capacità di autofinanziamento e di reperimento di risorse private”,
- la “realizzazione di un numero adeguato di produzioni e coproduzioni”,
- il “livello di internazionalizzazione”,
- la “specificità nella storia e nella cultura operistica e sinfonica italiana”.

Sarà quindi utile individuare i “modelli organizzativi e gestionali efficaci, idonei a garantire la stabilità economico-finanziaria”, mentre per valutare la specificità storica non è chiaro a quali criteri si farà riferimento.

In particolare, si dà evidenza alla dimostrazione del raggiungimento del pareggio economico e del “tendenziale” equilibrio patrimoniale e finanziario. Per le fondazioni che non hanno il bilancio in pareggio sono elencati una serie di possibili misure di contenimento della spesa, come la sospensione di eventuali trattamenti economici aggiuntivi e la chiusura temporanea stagionale. L’emendamento è abbastanza generico e rimanda a un secondo momento non solo la “definizione delle modalità” attraverso cui accertare il possesso dei requisiti, ma addirittura la stessa “individuazione dei requisiti”, premendo in modo deciso solo sulla necessità da parte delle attuali fondazioni di tendere al pareggio di bilancio.

Il finanziamento pubblico e il risanamento delle fondazioni liriche si coniuga con il rilancio del comparto dello spettacolo, incidendo sia sulla struttura di *governance*, sia sui costi del personale. Innescare il meccanismo virtuoso che conduce ad una gestione artistico-imprenditoriale non si può realizzare nel breve termine e la dilatazione delle scadenze per il raggiungimento del tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario e il pareggio di bilancio al 2018, previste da ultimo dal citato art. 24 della legge n. 160 del 2016, può favorirne la realizzazione. E’, invece, chiaro cosa potrebbe accadere alle fondazioni liriche che non dovessero rientrare nei parametri: riduzione delle attività; chiusura temporanea o stagionale; modifiche contrattuali, per esempio con la trasformazione da tempo pieno a tempo parziale, aprendo, comunque, a potenziali contenziosi giudiziari; non riconoscimento di contributi, premi di risultato e altri trattamenti di secondo livello al personale; riduzione del 50 per cento dei fondi per le missioni all'estero.

LA SPESA PER LA PREVIDENZA

Introduzione

1. Nel *Rapporto 2016* la Corte ritenne utile proporre un'analisi della spesa previdenziale alla luce dei due grandi mutamenti degli ultimi lustri che ne stanno significativamente condizionando le tendenze: quello *strutturale-normativo*, costituito dal processo di riforme snodatosi lungo gli anni novanta e duemila e culminato con l'approvazione della legge Fornero; quello *congiunturale-macroeconomico*, rappresentato da una "Grande Crisi", esacerbata, in Italia, dalla sua connotazione "sovrana", oltre che finanziaria e reale¹. Le ragioni di quella scelta venivano individuate nell'esigenza di guardare, anche in chiave europea, alle dinamiche più recenti, ma soprattutto di riflettere su necessarie messe a punto del sistema e comunque delle "questioni ancora aperte".

2. I risultati dell'analisi allora offerta portarono a tre principali conclusioni: i) nel panorama internazionale il nostro Paese può vantare un sistema pensionistico di avanguardia, sistema che per le sue intrinseche caratteristiche (stretta correlazione attuariale tra prestazioni e contributi versati) è stabile e intergenerazionalmente sostenibile nel lungo termine ed è riuscito anche a correggere alcuni squilibri di medio periodo che si manifestavano, dopo la riforma Dini, soprattutto in termini di una indesiderata "gobba" nella curva tra spesa pensionistica e prodotto interno lordo; ii) tuttavia, la sostenibilità finanziaria del sistema poggia crucialmente² su parametri macroeconomici di lungo termine (evoluzione demografica - flussi di natalità, mortalità, migratori -, andamento dell'occupazione e della produttività, ecc.) la cui dinamica è di difficile previsione e soggetta a rischi, dal che consegue che l'aver realizzato un sistema equilibrato nel suo disegno è condizione necessaria ma non sufficiente per gli equilibri dei saldi pubblici dei prossimi decenni; iii) il sistema realizzato, pur complessivamente solido, non è privo di residue insufficienze, tali essendo in particolare l'elevata quota di prestazioni pensionistiche "povere", la modesta flessibilità nelle modalità di accesso alle prestazioni, l'inadeguata soluzione del problema del rapporto tra longevità e capacità lavorative degli anziani.

3. Con questo capitolo la Corte torna sul tema con due obiettivi: da un lato offrire un aggiornamento dei dati analizzati lo scorso anno, specie sul fronte degli effetti che le innovazioni normative degli ultimi lustri hanno avuto sui trattamenti pensionistici; dall'altro approfondire il tema delle interconnessioni, attuali e soprattutto prospettiche, tra prestazioni previdenziali e prestazioni assistenziali. Il lavoro è strutturato in tre parti:

¹L'intreccio tra queste due connotazioni è peraltro stretto: è stata, in fondo, la caratteristica di crisi da debito pubblico ad imprimere alla lunga fase di riassetto normativo la brusca accelerazione conosciuta nel 2011.

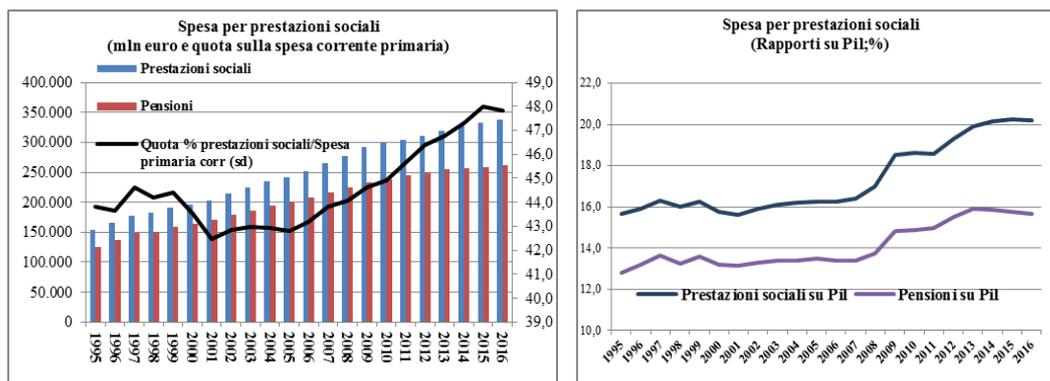
²Per l'Italia la previsione di una discesa del rapporto spesa pensionistica/Pil è fortemente condizionata dalle ipotesi sulla crescita della produttività unitaria, sugli afflussi migratori e sul tasso di occupazione. In alcuni casi tali ipotesi sono particolarmente sfidanti. Gli esercizi di sensitività condotti nello stesso Rapporto della Commissione europea (*Ageing Report 2015*) indicano che scostamenti anche modesti dai valori ipotizzati nello scenario di base peggiorerebbero sensibilmente il rapporto spesa/Pil.

in un primo blocco si dà conto dei recenti andamenti delle prestazioni sociali e si aggiorna la fotografia della spesa per protezione sociale nei principali Paesi europei esaminandola non tanto nella sua puntuale evoluzione durante gli anni di crisi, cosa fatta in dettaglio nel *Rapporto 2016*, quanto piuttosto rispetto allo stato pre-crisi (2007) e pre-UME (Unione monetaria europea, 1997); in una seconda parte si esaminano le informazioni INPS in materia di pensioni vigenti agli inizi del 2016 e liquidate nel triennio 2013-15 concentrando l'attenzione sul peso che in esse rivestono le componenti assistenziali e la sua evoluzione nel tempo; nella terza sezione si analizza un campione originale di dati sulle posizioni assicurative aperte presso l'INPS³, descrivendone da un lato le caratteristiche (anzianità contributive, livelli di retribuzione, ecc.) e cercando dall'altro di identificare gruppi di lavoratori per i quali in prospettiva le prestazioni previdenziali potrebbero cadere entro fasce di importo prossime a quelle che connotano oggi le prestazioni puramente assistenziali.

LE TENDENZE DELLE PRESTAZIONI SOCIALI

4. Prestazioni sociali in denaro. Nel 2016 la spesa complessiva per prestazioni sociali in denaro è cresciuta dell'1,4 per cento su base annua mantenendosi stabile in termini di incidenza sul prodotto interno lordo (20,2 per cento). Un tale incremento segna una decelerazione lungo un trend che si è avviato dopo la fase più acuta della crisi, quando si sono registrati picchi di crescita intorno al 5 per cento. Secondo le stime della Nota di aggiornamento al DEF dello scorso autunno, il tasso di incremento della spesa per pensioni, la quale rappresenta oltre i tre quarti di quella per prestazioni sociali, è cresciuta nel 2016 dell'1,1 per cento, tasso inferiore dunque a quello dell'aggregato; in presenza di una crescita del prodotto nominale di 1,6 punti percentuali, si è ridotta l'incidenza della spesa pensionistica sul Pil (al 15,6 per cento, dal 15,8 del 2015).

GRAFICO 1



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

La maggiore crescita dell'aggregato prestazioni sociali rispetto alla sua componente di gran lunga prevalente, testimonia dell'esigenza che è perdurata dopo l'uscita dalla fase più acuta della recessione, di promuovere interventi sociali di natura

³Il campione è stato estratto dall'INPS per la Corte dal suo Archivio generale; si ringrazia l'Istituto per la gentile e fattiva collaborazione.

assistenziale⁴.

Il Grafico 1 mostra come, pur se rallentata, nel 2016 è continuata la crescita della quota della spesa per prestazioni sociali nell'ambito della spesa primaria corrente, quota che, pari al 43-44 per cento prima della crisi si è portata poco al di sotto del 50 per cento.

Secondo le più recenti valutazioni di preconsuntivo 2016 elaborate dalla Commissione europea nel suo ultimo rapporto di previsione (*Winter Forecast 2017*)⁵, nel complesso dell'Area dell'euro le prestazioni sociali sono cresciute del 2,2 per cento, tasso analogo a quello riscontrato nel 2015. L'incremento registrato in Italia (+1,4 per cento) è stato lievemente inferiore a quelli della Francia (1,5 per cento) e della Spagna (1,7 per cento, dopo che in Spagna si era però registrata una flessione dello 0,4 per cento nel 2015) e pari a meno della metà di quello tedesco dove si è registrato un aumento annuo del 3,7 per cento, dal 4,1 dell'anno precedente. In termini di incidenza sul prodotto interno lordo si è assistito ad una sostanziale stabilizzazione, sul 17 per cento (17,1), per l'insieme dell'area, ad una lieve riduzione in Italia, Francia e Spagna (rispettivamente dal 20,3 al 20,2, dal 20 al 19,9 e dal 15,8 al 15,5 per cento) e solo ad un lieve incremento in Germania dove il menzionato vivace tasso di aumento è stato controbilanciato da una crescita del Pil nominale del 3,3 per cento.

5. Informazioni di dettaglio circa struttura e composizione delle prestazioni sociali in denaro si ricavano dal Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche per prestazioni di protezione sociale, al momento disponibile con riferimento al 2015.

TAVOLA 1

CONTO CONSOLIDATO DELLA P.A. – PRESTAZIONI DI PROTEZIONE SOCIALE IN DENARO: 2014-2015
(milioni di euro)

	2014	2015	Var % 14/13	Var % 15/14	Var % media annua 08-15	Quota % 2015
PREVIDENZA - Prestazioni sociali in denaro	294.197	296.634	0,0	0,8	2,6	100,0
- Pensioni e rendite	257.344	259.270	0,7	0,7	2,3	87,4
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro	8.755	9.457	-10,4	8,0	1,4	3,2
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	6.464	6.421	-5,2	-0,7	1,3	2,2
- Indennità di disoccupazione	11.243	12.005	-0,6	6,8	12,6	4,0
- Assegno di integrazione salariale	3.502	2.610	-8,8	-25,5	16,9	0,9
- Assegni familiari	6.306	6.269	-0,3	-0,6	0,4	2,1
- Altri sussidi e assegni	583	602	-8,8	3,3	-2,8	0,2
ASSISTENZA - Prestazioni sociali in denaro	32.666	36.351	28,2	11,3	6,4	100,0
- Pensione e assegno sociale	4.606	4.752	4,8	3,2	3,7	13,1
- Pensione di guerra	665	604	-6,5	-9,2	-7,2	1,7
- Prestazioni agli invalidi civili	15.742	15.949	1,8	1,3	2,5	43,9
- Prestazioni ai non vedenti	1.140	1.139	0,1	-0,1	1,1	3,1
- Prestazioni ai non udenti	186	188	1,1	1,1	1,7	0,5
- Altri assegni e sussidi	10.327	13.719	187,3	32,8	19,9	37,7
TOTALE	326.863	332.985	2,2	1,9	2,9	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT (Prestazioni di protezione sociale delle AA.PP. 1995-2015)

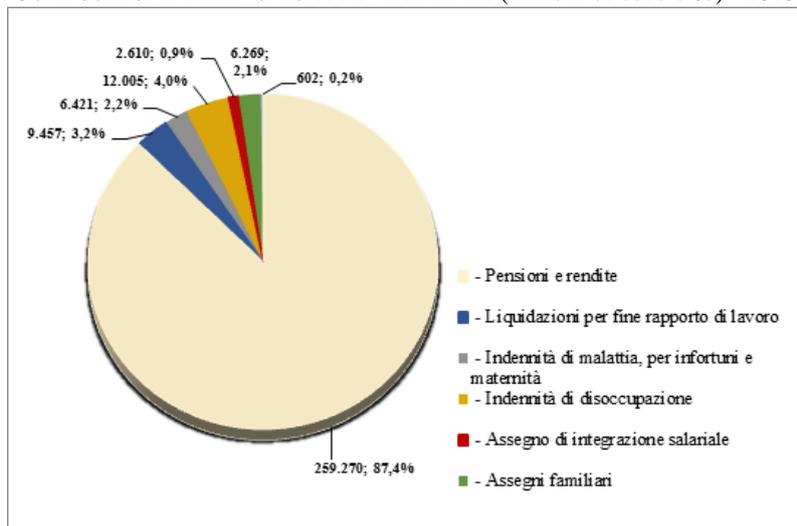
⁴Nel 2016 di dimensioni non dissimili a quelli per le prestazioni sociali in denaro sono stati in Italia i tassi di variazione delle prestazioni sociali in natura: 1,5 per cento a fronte dello 0,4 per cento nel 2015. Su questo fronte per l'insieme dell'Area dell'euro si è registrata una crescita del 3 per cento (2,2 nel 2015), con tassi molto pronunciati ancora una volta nel caso della Germania (+5,5 per cento dal 4,2 per cento nel 2015), dell'1,7 per cento nel caso della Francia (1,5 per cento nel 2015) e dell'1,8 per cento nel caso della Spagna (+3,8 per cento nel 2015).

⁵ Cfr. *European Economic Forecast, Winter 2017*, rapporto pubblicato il 13 febbraio 2017.

Esso mostra (Tavola 1) che la sola spesa per previdenza era allora pari a 297 miliardi, in crescita dello 0,8 per cento rispetto ai 294 miliardi del 2014 e che a tali esborsi si aggiungevano 36,4 miliardi per prestazioni assistenziali⁶.

GRAFICO 2

COMPOSIZIONE DELLA SPESA PREVIDENZIALE (milioni di euro e %) - 2015



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Come mostrano la Tavola 1 e il Grafico 2, nell'ambito della spesa per previdenza la componente relativa a pensioni e rendite infortunistiche ammontava nel 2015 a 259,3 miliardi, in crescita dello 0,7 per cento rispetto al 2014 (tasso analogo a quello registrato l'anno prima).

6. Le evidenze fin qui fornite confermano i tratti salienti delle dinamiche già richiamate con riferimento all'andamento della spesa durante la fase della Grande Crisi, tratti che possono essere così riassunti:

- In Italia durante la crisi la spesa per previdenza e assistenza è stata la componente più dinamica fra le uscite correnti al netto degli interessi⁷: considerata nella sua sola parte in denaro, il tasso di crescita medio annuo è stato pari nel periodo 2008-2016 al 2,9 per cento a fronte dell'1,7 delle spese correnti primarie;

⁶ Il menzionato conto oltre alle prestazioni in denaro registra le prestazioni sociali in natura che si sostanziano in massima parte in spesa sanitaria (nel 2015 105 miliardi di cui circa 40 da produttori *market*) e in parte molto limitata in spesa assistenziale (nel 2015 circa 9 miliardi, di cui la metà da produttori *market*).

⁷ Ove ci si volesse riferire ad un più ampio aggregato, inclusivo oltre che della spesa per previdenza e assistenza anche di quella relativa ad alcune funzioni "sociali" dei consumi finali delle Pubbliche amministrazioni (come Sanità, Sicurezza, Difesa, Ordine pubblico, Affari economici, territorio e ambiente, e Istruzione e attività ricreative), si dovrebbe evidenziare l'anomala dinamica, rispetto all'insieme, della spesa per Istruzione. Tra il 2007 ed il 2014 essa ha registrato, come si rimarcava nel *Rapporto 2016*, una caduta intorno al 15 per cento in termini reali; nel 2015 si è ulteriormente ridotta in termini nominali ed è rimasta sostanzialmente stabile in termini reali.

- L'andamento in controtendenza ha trovato la sua principale determinante nella spesa per pensioni che, nel periodo 2008-2015 è aumentata ad un tasso medio annuo del 2,3 per cento, sospinta da determinanti strutturali di fondo ed ha trovato al contempo un fattore di lievitazione nella forte crescita di alcune componenti assistenziali: gli altri assegni e sussidi, che consistono essenzialmente di interventi monetari a favore di famiglie (per oltre 11 miliardi dei 13,7 complessivi) sono cresciuti ad un tasso medio annuo del 20 per cento; l'assegno di integrazione salariale è cresciuto del 16,9 per cento medio annuo e l'indennità di disoccupazione che è aumentata dell'11,6 per cento (sempre in media d'anno);
- È solo marginalmente mutata la composizione della spesa previdenziale che continua dunque ad evidenziare una forte concentrazione nelle pensioni e rendite (87,4 per cento contro 89,1 per cento nel 2007⁸) con un ruolo relativamente limitato per sussidi di disoccupazione (4 per cento dall'1,9 per cento), assegni familiari (2,1 per cento dal 2,5) ed altro;
- Si è confermata a sua volta molto concentrata a favore delle invalidità civili la spesa per assistenza (48 per cento delle risorse) essendo la restante quota suddivisa tra pensioni di guerra e sociali ed altri interventi.

La spesa per protezione sociale: Italia vs Europa

7. La Tavola 2 ed i Grafici 3 e 5 evidenziano in forma compatta le posizioni relative dei Paesi europei e le differenze del posizionamento dell'Italia rispetto agli altri Paesi in materia di spesa per protezione sociale in rapporto al Pil⁹. La fotografia più recente è rappresentata dal 2014 e gli altri due scatti vengono effettuati nell'anno precedente l'avvio della Grande crisi (2007) e quello precedente l'inizio dell'UME (1997). Alcuni elementi appaiono in maniera nitida e confermano quanto evidenziato lo scorso anno. Guardando al livello della spesa (in rapporto al Pil) si osserva innanzitutto una eterogeneità di situazioni che va da quote di ricchezza nazionale impegnate pari a poco oltre il 10 per cento a quote che superano il 25 per cento. In particolare, nel 2014, si evidenziavano tre Paesi con livelli particolarmente elevati (Francia, Danimarca e Finlandia); sei o sette Paesi, prevalentemente dell'Europa centrale e dell'est, con livelli piuttosto limitati e il rimanente gruppo in posizione centrale. L'Italia registrava nel 2014 una spesa pari al 21,4 per cento del Pil, livello che, come si evidenziava già nel *Rapporto 2016*, è cresciuto immediatamente dopo la recessione 2011-12 e, a differenza di alcuni altri Paesi, si è poi sostanzialmente stabilizzato senza tornare ai livelli pre-crisi.

⁸ Le rendite si riferiscono alle prestazioni per infortuni da parte di Inail e Ipsema, e costituiscono solo il 2 per cento della voce in cui sono inserite, che comprende le sole pensioni previdenziali. Le pensioni sociali sono infatti nella voce assistenza.

⁹ I dati a cui si fa qui riferimento, di fonte Eurostat, includono nella spesa per protezione sociale oltre alle prestazioni previdenziali e assistenziali in denaro, a cui abbiamo fatto riferimento più sopra, anche le prestazioni assistenziali in natura e quindi considerano, fondamentalmente, tutte le prestazioni di protezione sociale delle Amministrazioni pubbliche, eccetto quelle per la sanità che sono tutte prestazioni in natura.

SPESA PER PROTEZIONE SOCIALE IN RAPPORTO AL PIL – LIVELLI E SCARTI ITALIA-PAESI UE

	1997 *	2007	2014	1997 *	2007	2014
	Livelli			Differenza ITALIA vs		
ITALIA	17,3	17,5	21,4	-	-	-
Belgio (BE)	17,8	16,8	19,9	-0,5	0,7	1,5
Bulgaria (BU)	9,7	10,1	13,4	7,6	7,4	8,0
Repubblica Ceca (RC)	12,0	11,9	13,2	5,3	5,6	8,2
Danimarca (DA)	23,9	21,5	24,5	-6,6	-4,0	-3,1
Germania (GE)	21,0	18,7	18,8	-3,7	-1,2	2,6
Estonia (ES)	10,6	9,3	11,8	6,7	8,2	9,6
Irlanda (IR)	11,4	11,3	13,2	5,9	6,2	8,2
Grecia (GR)	15,1	15,7	20,1	2,2	1,8	1,3
Spagna (SP)	13,8	12,8	17,6	3,5	4,7	3,8
Francia (FR)	21,3	21,6	24,8	-4,0	-4,1	-3,4
Croazia (CR)	17,3	13,6	15,7	0,0	3,9	5,7
Cipro (CI)	7,3	8,6	12,2	10,0	8,9	9,2
Lettonia (LE)	12,7	8,0	11,5	4,6	9,5	9,9
Lituania (LI)	10,7	10,7	11,5	6,6	6,8	9,9
Lussemburgo (LU)	17,1	15,9	18,7	0,2	1,6	2,7
Ungheria (UN)	15,0	17,3	15,6	2,3	0,2	5,8
Malta (MA)	13,4	13,4	13,7	3,9	4,1	7,7
Olanda (OL)	16,7	14,3	16,9	0,6	3,2	4,5
Austria (AU)	21,3	19,5	21,6	-4,0	-2,0	-0,2
Polonia (PO)	18,6	15,7	16,1	-1,3	1,8	5,3
Portogallo (POR)	11,5	14,6	18,5	5,8	2,9	2,9
Romania (RO)	10,2	10,2	11,4	7,1	7,3	10,0
Slovenia (SL)	16,7	15,3	18,0	0,6	2,2	3,4
Slovacchia (SLV)	17,5	17,4	20,0	-0,2	0,1	1,4
Finlandia (FI)	23,3	19,1	25,4	-6,0	-1,6	-4,0
Svezia (SV)	23,3	20,5	21,3	-6,0	-3,0	0,1
Regno Unito (RU)	15,0	14,9	16,5	2,3	2,6	4,9
Norvegia (NO)	16,2	15,2	18,2	1,1	2,3	3,2
Per memoria:						
Svizzera (SVI)	13,5	11,9	13,4	3,8	5,6	8,0
MEDIA SEMPLICE	16,2	14,8	16,9	1,1	2,7	4,5
DEVIAZIONE STANDARD	4,4	3,8	4,3			
MEDIA SEMPLICE FR+GE+SP	18,7	17,7	20,4	-1,4	-0,2	1,0

(*) per la Grecia 2006 e per la Svizzera 2005 (rispettivo inizio delle serie storiche disponibili)

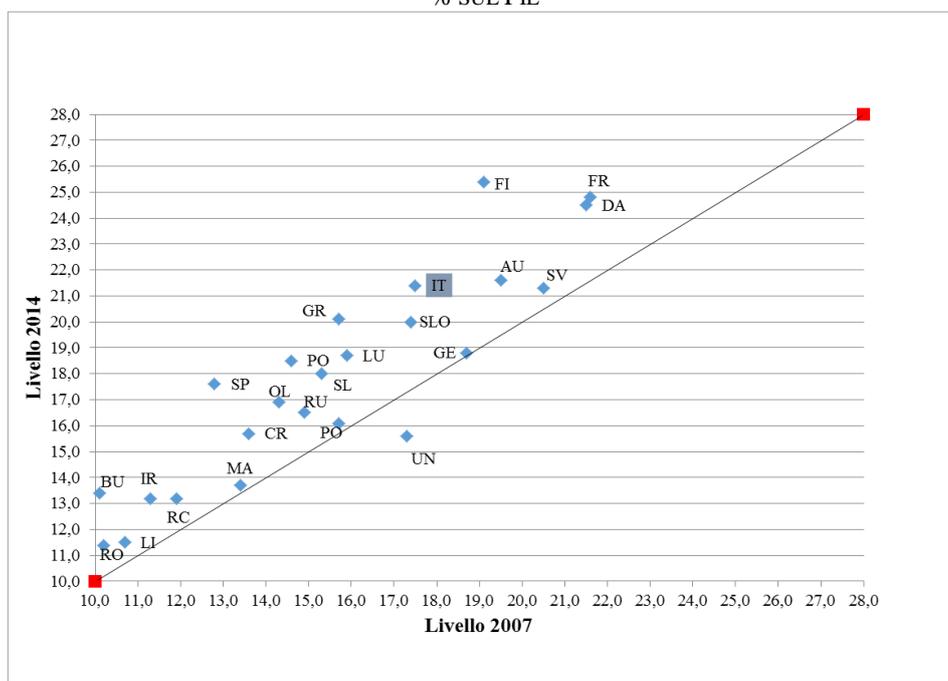
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

9. Un secondo elemento è relativo alla dinamica della spesa rispetto al 2007. Come si può osservare dal Grafico 3, che confronta appunto il dato più recente con quello pre-crisi, in tutti i Paesi considerati, fatta eccezione per l'Ungheria, la spesa è cresciuta in quota di prodotto e ciò viene chiaramente evidenziato dalla collocazione dei punti a sinistra della linea bisettrice tracciata nella figura. Alcune statistiche descrittive riportate nelle ultime tre righe della Tavola 2 e relative alla distribuzione tra Paesi, evidenziano come l'Italia resti non solo sopra il livello della media (semplice) dell'UE, pari nel 2014 al 16,9 per cento, ma anche sopra la media (sempre semplice) di Francia, Germania e Spagna. Tra il 2007 ed il 2014 da noi è stato registrato un aumento di quattro punti di prodotto a fronte di 2,1 e 2,5 punti nel caso rispettivamente della media UE e della media di Francia, Germania e Spagna.

Al di là della variazione nel periodo più recente dell'incidenza della spesa sul reddito nazionale, i dati aggiornati al 2014 confermano le notevoli disomogeneità che si rinvenivano nella composizione qualitativa degli interventi nei diversi Paesi e che avevamo dettagliatamente evidenziato nel *Rapporto 2016*.

GRAFICO 3

SPESA PER PROTEZIONE SOCIALE NEL 2014 E VARIAZIONE RISPETTO AL PERIODO PRE-CRISI (2007)
% SUL PIL



Legenda: BE: Belgio, BU: Bulgaria; RC: Repubblica Ceca; Da: Danimarca; GE: Germania; ES: Estonia; IR: Irlanda; GR: Grecia; SP: Spagna; FR: Francia; CR: Croazia; CI: Cipro; LE: Lettonia; LI: Lituania; LU: Lussemburgo; UN: Ungheria; MA: Malta; OL: Olanda; AU: Austria; PO: Polonia; POR: Portogallo; RO: Romania; SL: Slovenia; SLV: Slovacchia; FI: Finlandia; SV: Svezia; RU: Regno Unito; NO: Norvegia; SV: Svizzera.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Si confermano, in altri termini, sotto questo aspetto, alcuni fatti stilizzati:

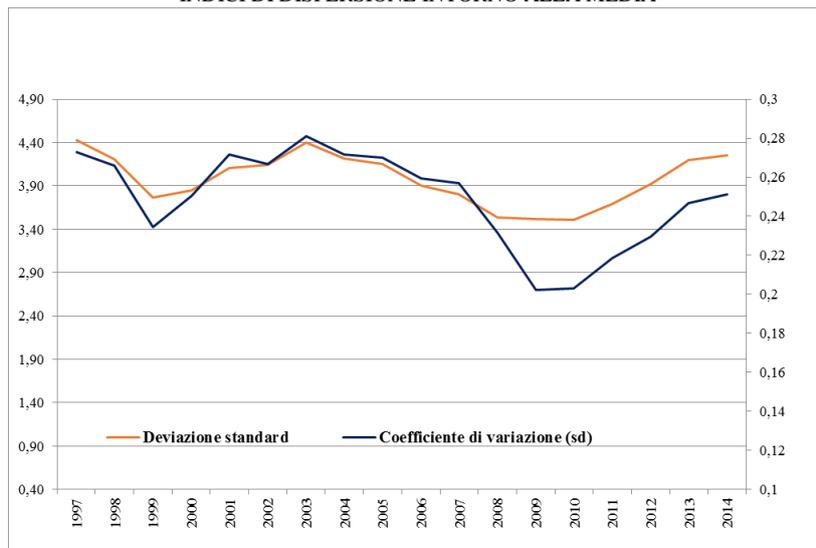
- una relativa similitudine tra alcune importanti realtà come Svezia e Germania, dove è molto forte il peso degli interventi a favore di famiglia e disoccupati.
- la realtà della Francia quale Paese con spesa sociale alta per la forte incidenza degli interventi per pensioni (Invalidità, Vecchiaia e Superstiti) ma in cui sono molto forti anche gli interventi a favore della casa
- il significativo squilibrio, nel nostro Paese, della spesa per IVS che assorbe oltre il 90 per cento degli interventi di protezione sociale (75 per cento negli altri Paesi)
- la realtà spagnola vicina a quella di Francia e Italia in termini di peso nella spesa della componente IVS ma, al contempo, con elevata incidenza della spesa contro la disoccupazione (3,1 punti di prodotto con quota raddoppiata negli ultimi cinque anni)
- infine il caso del Regno Unito, con una qualità di spesa sociale meno sbilanciata a favore delle pensioni e degli interventi per la vecchiaia e più

orientata al contrasto del disagio sociale (2,3 per cento) e alle spese per l'abitazione (rispettivamente 2,3 e 1,5 punti di prodotto).

Nella prima fase della crisi, la messa in atto di politiche di sostegno dei redditi ha portato ad una riduzione nella dispersione dell'incidenza della spesa per protezione sociale sul Pil, cosa che il Grafico 4 documenta sia in termini di deviazione standard che di coefficiente di variazione; successivamente, a partire dal 2010 il processo si è invertito.

GRAFICO 4

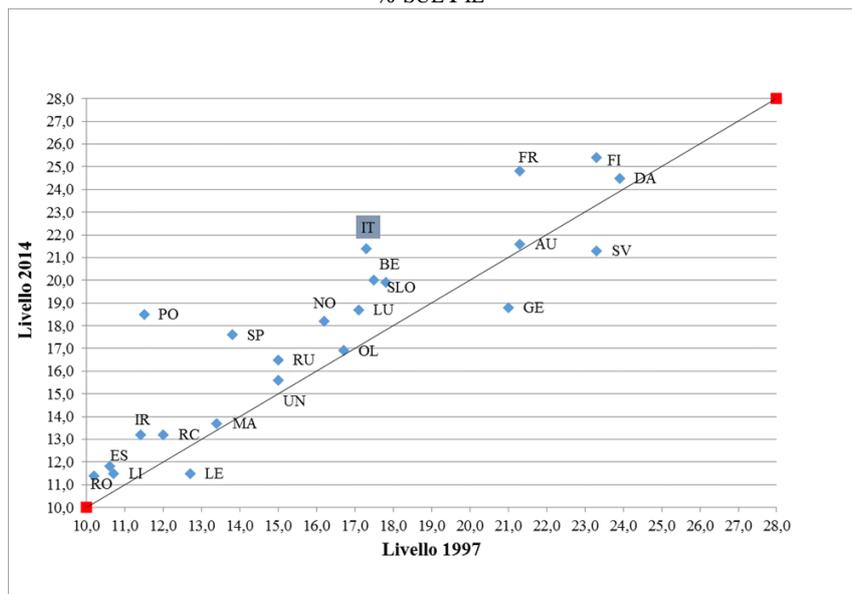
SPESA PER PROTEZIONE SOCIALE IN % DEL PIL NEI PAESI UE:
INDICI DI DISPERSIONE INTORNO ALLA MEDIA



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

GRAFICO 5

SPESA PER PROTEZIONE SOCIALE NEL 2014 E VARIAZIONE RISPETTO AL PERIODO PRE-EURO (1997)
% SUL PIL -



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

10. L'osservazione della dinamica di più lungo periodo, di cui al Grafico 5, contribuisce ad evidenziare come in molti casi l'incremento registrato tra il 2007 e il 2014 di cui si è poc'anzi detto, si sia configurato come una risposta alla crisi lungo un trend di crescita che era già in corso. In particolare i tre Paesi che presentano la spesa più alta, sono Paesi che pur partendo da livelli relativamente molto elevati hanno continuato ad accrescere la spesa. Tra i Paesi che registrano un arretramento rispetto alla posizione pre-UME, si annovera la Germania la quale destina oggi circa 3 punti di Pil in meno di quanto non ne destinasse prima dell'avvio della moneta unica, posizionamento relativo evidenziato dalla collocazione di quel Paese sul grafico alla destra della retta di bisettrice.

I TRATTAMENTI PENSIONISTICI E IL PESO DEGLI ISTITUTI ASSISTENZIALI

11. Il *Rapporto 2016* dedicava ampio spazio all'analisi degli effetti delle modifiche legislative di questi ultimi anni sulla spesa previdenziale dell'INPS (ed ex-Inpdap) attraverso l'esame dei dati sulle pensioni vigenti e sui flussi di nuove pensioni liquidate negli ultimi anni. In questo paragrafo aggiorniamo quell'esame (alle pensioni in essere ad inizio 2016 e liquidate nel triennio 2013-15) soprattutto con l'obiettivo di focalizzare l'attenzione sul ruolo che giocano gli istituti che integrano i trattamenti previdenziali ritenuti inadeguati e hanno dunque finalità assistenziale.

TAVOLA 3

TRATTAMENTI PENSIONISTICI (milioni di euro)	2014		2015	
	Spesa	Numero	Spesa	Numero
Trattamenti complessivi	277.066	23.198.474	280.283	23.095.567
IVS	250.505	18.089.748	253.565	17.962.816
- Invalidità	15.399	1.389.526	14.885	1.310.378
- Vecchiaia	193.866	11.894.355	197.256	11.881.798
- Superstiti	41.240	4.805.867	41.424	4.770.640
Indennitarie	4.495	786.059	4.402	767.844
Assistenziali	22.066	4.322.667	22.316	4.364.907
- Invalidità civile	15.965	3.233.228	16.265	3.293.725
- Pensioni sociali	4.657	856.882	4.751	868.358
- Pensioni di guerra	1.444	232.557	1.299	202.824

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Prima di concentrare l'attenzione su questo aspetto è utile però sottolineare il rapporto tra alcune delle grandezze fin qui menzionate con riguardo alle prestazioni pensionistiche. Si è prima visto che nel conto PA delle prestazioni di protezione sociale per arrivare ad un aggregato pensioni che inglobi componenti previdenziali e assistenziali bisogna sommare pensioni e rendite, sottrarre queste ultime che, come si osservava, rappresentano circa un 2 per cento dei 258 miliardi (dato 2015), ed aggiungere poi l'aggregato assistenza al netto degli "altri assegni e sussidi": una tale operazione porta, su dati 2015, a poco meno di 280 miliardi di euro.

Questo importo rappresenta una stima abbastanza in linea con il dato ufficiale, non di contabilità nazionale, che viene fornito da INPS ed ISTAT in materia di prestazioni e trattamenti pensionistici e che viene riportato nella Tavola 3. Secondo questi dati, nel 2015 il complesso delle prestazioni raggiungeva i 280 miliardi, in crescita dell'1,1 per cento rispetto al 2014 (poco più di 3 miliardi). In tale aggregato l'INPS si inserisce soprattutto come erogatore della quasi totalità delle pensioni IVS ed in secondo luogo come erogatore di una parte di trattamenti di carattere assistenziale (pensioni e assegni sociali, invalidità civile, ecc.). Nei prossimi paragrafi si darà conto dei dettagli di tali prestazioni e trattamenti.

12. Gestione Dipendenti Pubblici: pensioni vigenti all'1.1.2016. Caratteri distinti sembrano presentare le prestazioni del settore pubblico rispetto a quelle del settore privato. Appare dunque opportuno procedere su questi due fronti separatamente. Già nell'approfondimento offerto nel *Rapporto 2016* erano emersi con chiarezza alcuni dei tratti che distinguono i due comparti: essi vengono confermati dai dati relativi alle pensioni vigenti ad inizio 2016 e liquidate nel triennio 2013-15.

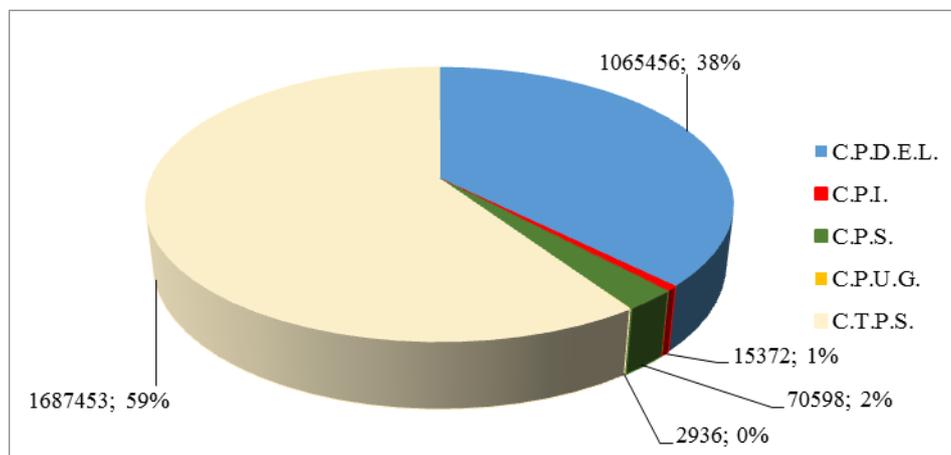
I dati in questione fanno riferimento al complesso della Gestione Dipendenti Pubblici (GDP) la quale include cinque ex casse pensionistiche: CPDEL (Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali), CPI (Cassa Pensioni Insegnanti), CPS (Cassa Pensioni Sanitarie), CPUG (Cassa Pensioni Uffici Giudiziari) e CTPS (Cassa Trattamenti Pensionistici dei dipendenti dello Stato).

13. Ad inizio 2016 le pensioni vigenti in capo alla GDP erano 2.841.815. Si tratta, come mostra il Grafico 6, di pensioni afferenti prevalentemente al comparto della CTPS e in ordine di peso a quello della ex CPDEL. Le altre tre casse hanno un ruolo residuale in termini di numero. Come viene mostrato nella Tavola 4 e nei Grafici 6-8, al di là della composizione della GDP, i dati relativi alle prestazioni in essere a inizio 2016 si evidenziano soprattutto per i seguenti elementi:

- un numero di pensioni maggiore, in tutti i comparti tranne che nella CPS, nel segmento delle femmine rispetto ai maschi; trattandosi di un dato di *stock* di trattamenti in essere che risente quindi degli andamenti storici, l'eccezione della CPS sembra potersi ascrivere al fatto che le professioni sanitarie hanno visto prevalere per lungo tempo personale di sesso maschile
- un importo medio della pensione significativamente più elevato rispetto al settore privato: si tratta infatti di circa 1.800 euro mensili valore più che doppio rispetto agli 839 (intorno a 1.000 euro senza componenti assistenziali) che si riscontrano per il complesso del settore privato (e valore comunque significativamente più elevato anche a confronto con l'importo medio che si riscontra in comparti più avvantaggiati del settore privato (*vd oltre*);
- un importo medio della pensione degli uomini più elevato di quella delle donne (con l'eccezione della CPI) e con un rapporto particolarmente alto nel comparto sanitario (CPS), dove la prestazione media supera i 4.100 euro mensili, valore

più che doppio, dunque, rispetto alla media del settore pubblico e la pensione dei maschi si ragguaglia a 5.100 euro contro i 2.800 delle donne.

GRAFICO 6

GESTIONE DIPENDENTI PUBBLICI – PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2016
COMPOSIZIONE NUMERO

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

- una prevalenza delle pensioni di anzianità. Oltre il 50 per cento dei trattamenti (circa 1.600.000 su 2.850.000 sono relativi a pensioni di anzianità; rilevante è anche il numero delle pensioni al superstite (circa 650 mila complessive) di cui la grande maggioranza al superstite da pensionato; seguono poi le pensioni di vecchiaia ed infine quelle di inabilità.

TAVOLA 4

GDP – PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2016 PER COMPARTO (ex casse) E CATEGORIA

COMPARTO	Numero	Importo medio mens	CATEGORIA	Numero	Importo medio mens
C.P.D.E.L.	1.065.456	1.488	Anzianità	1.573.377	1.983
C.P.I.	15.372	1.366	Vecchiaia	391.799	2.222
C.P.S.	70.598	4.186	Pensione di inabilità	232.572	1.821
C.P.U.G.	2.936	1.476	Superstite da assicurato	141.590	939
C.T.P.S.	1.687.453	1.893	Superstite da pensionato	502.477	1.102
Totale comparto	2.841.815	1.795	Totale categoria	2.841.815	1.795

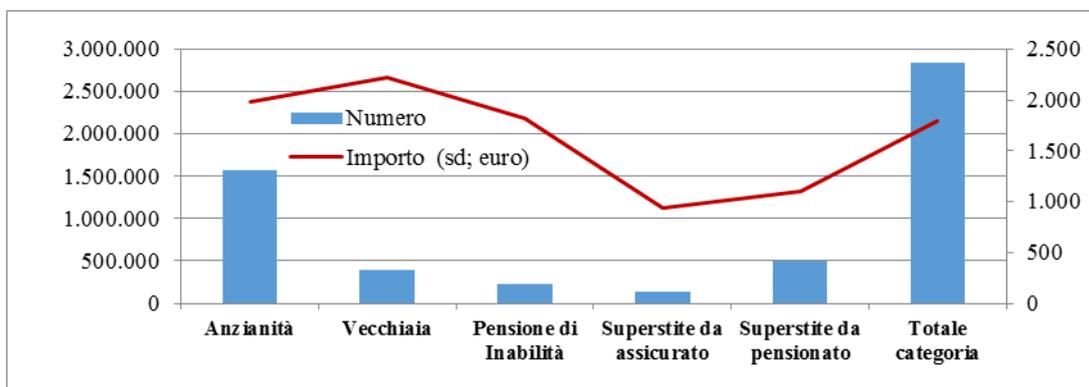
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

- una differenziazione tra generi: il rapporto tra femmine e maschi è maggiore di 1 per quanto riguarda il numero (1,5 circa) ed inferiore ad 1, di contro, per quanto riguarda l'importo il quale pari a 1.500 euro mensili nel caso delle donne supera il 2.200 nel caso degli uomini. Il rapporto si inverte, sia sul fronte del numero che dell'importo medio, con riferimento alle pensioni ai superstiti, rispetto alle quali prevale nettamente il genere femminile in virtù della maggiore longevità delle femmine rispetto ai maschi.

1. un importo delle pensioni di vecchiaia più alto di quello delle pensioni di anzianità per assenza di discontinuità di carriera, dal che consegue che coloro i quali decidono di non andare in pensione dopo la maturazione dei requisiti di anzianità lo fanno perché beneficiano di un trattamento migliore;
2. un rapporto, tuttavia, tra numero di pensioni di vecchiaia e di anzianità nettamente a favore di queste ultime (circa 1 a 4).

GRAFICO 7

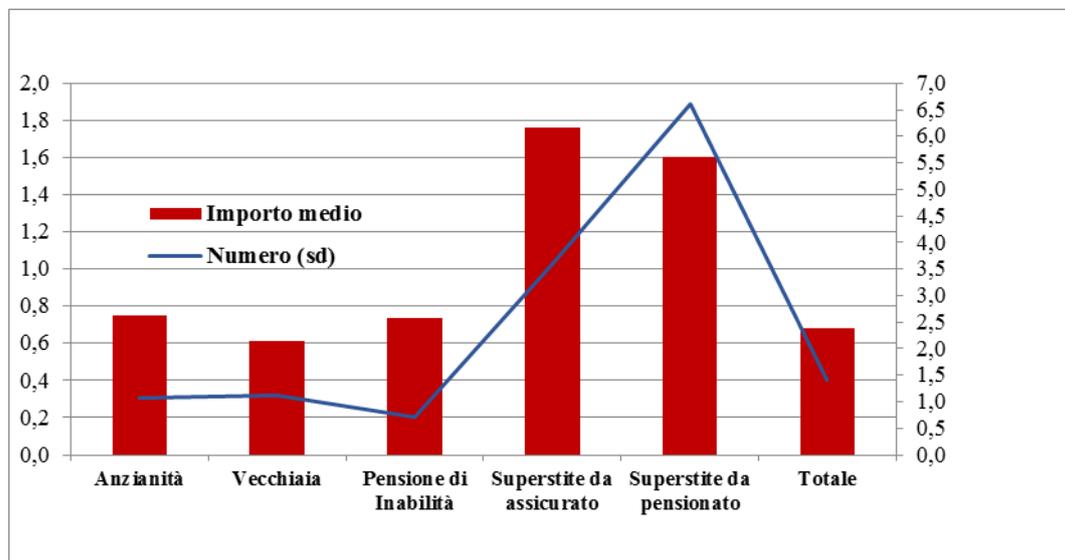
GDP PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2016



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

GRAFICO 8

GDP PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2016
RAPPORTI FEMMINE/MASCHI



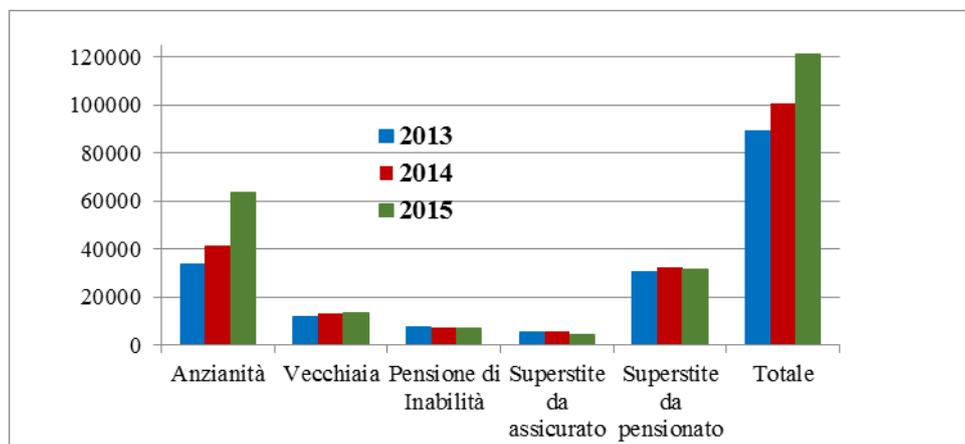
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Gestione Dipendenti Pubblici: pensioni liquidate nel triennio 2013-2015

14. Passando dallo *stock* ai nuovi flussi, come evidenziato nel Grafico 9, i dati relativi all'ultimo triennio, testimoniano di una tendenziale crescita con flussi annui di nuove liquidazioni che nel 2015 sono tornati al di sopra delle 100 mila unità. L'aumento trova il suo impulso determinante nelle pensioni di anzianità che nel 2015 hanno superato le 60 mila unità liquidate (rispetto alle 40 mila circa del 2014 e alle 35 mila del 2013). Su tale fronte si è presumibilmente registrato un "effetto rimbalzo" ricollegabile al repentino blocco che l'entrata in vigore della legge Fornero aveva determinato nei piani di uscita sulla base delle norme *ante* legge 214/2011.

GRAFICO 9

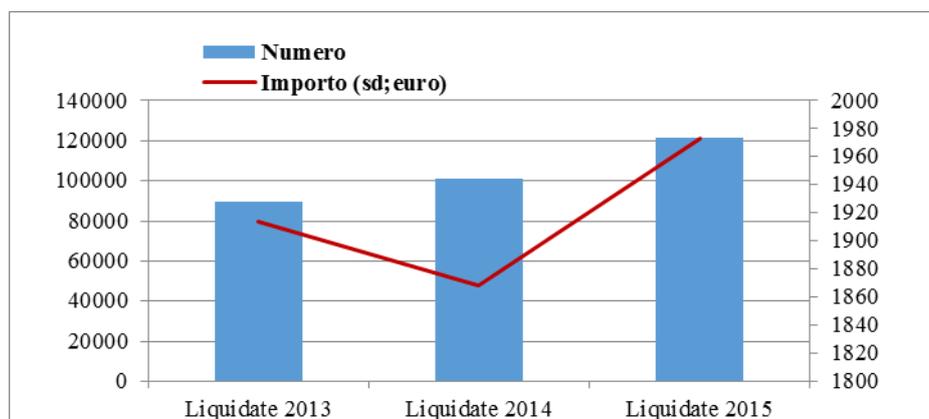
GDP – NUMERO PENSIONI LIQUIDATE 2013-15



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

GRAFICO 10

GDP – PENSIONI LIQUIDATE

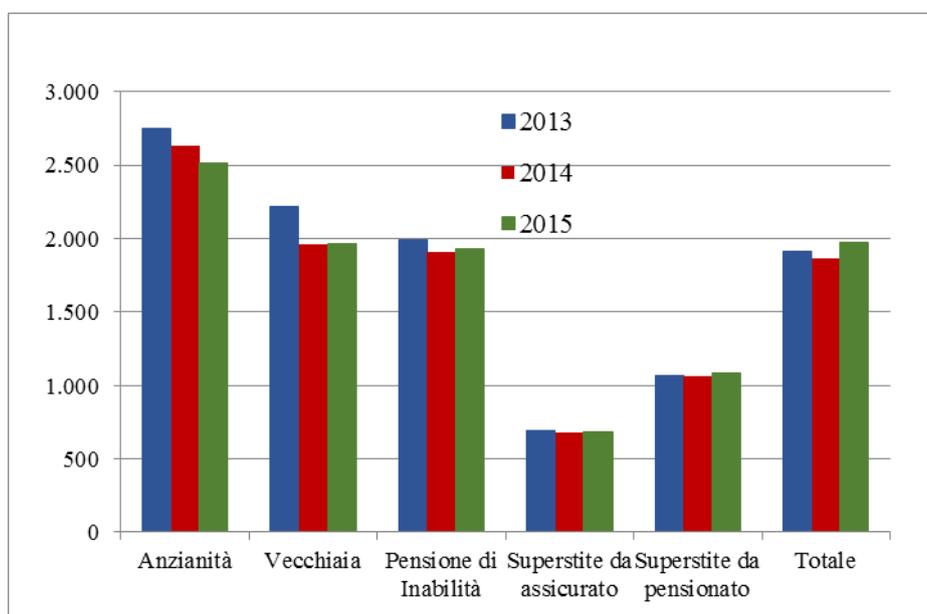


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Accanto alla crescita dei nuovi flussi di liquidazione si osserva un incremento dell'importo medio che fa seguito ad una leggera riduzione osservata nel 2014; l'incremento non si osserva, come mostra il Grafico 11, nel caso delle pensioni di anzianità/anticipate.

GRAFICO 11

GDP – IMPORTO MEDIO PENSIONI LIQUIDATE 2013-15 (euro)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

15. I dati fin qui commentati, nel confermare le indicazioni già emerse nel *Rapporto 2016*, evidenziano come ai fini dell'approfondimento al centro di questo capitolo, ovvero il tema dei “pensionati poveri” e quindi delle interazioni tra prestazioni previdenziali in senso stretto e interventi di natura più assistenziale, la platea dei pensionati pubblici sia di interesse relativamente scarso, dal momento che nel pubblico non si riscontrano i due fattori che determinano la modestia degli assegni pensionistici: discontinuità di carriera da un lato, generata da frequenti perdite del posto del lavoro e lunghi periodi di inattività (cosa che evidentemente non accade nel settore pubblico) e livelli retributivi particolarmente bassi dall'altro. La concomitanza di queste due assenze spinge a concentrare l'attenzione, nelle analisi che seguiranno, sulle sole pensioni dell'INPS, con l'esclusione quindi della GDP (ex-Inpdap)¹⁰.

INPS: pensioni vigenti all'1.1.2016

16. Il quadro complessivo viene fornito dalla Tavola 5, la quale mette assieme alcuni dati di *stock* e di flusso sia con riferimento al numero di pensioni che agli importi medi mensili. In essa si confermano alcuni dei tratti salienti già evidenziati lo scorso anno. Partendo dalla situazione in essere ad inizio 2016 si riscontra un numero

¹⁰ Oltre ai trattamenti ex-Inpdap i dati escludono anche le cosiddette gestioni a contabilità separata dell'FPLD.

complessivo di pensioni di poco superiore ai 18,1 milioni, in crescita rispetto ad un anno prima di circa 100 mila unità, saldo netto tra 1.120.000 nuove pensioni liquidate e 1.028.000 pensioni cessate¹¹. Quest'ultimo valore rappresenta una rozza approssimazione aritmetica che come indicato in tabella è il risultato dello stock delle pensioni vigenti all'1.1.2015 più il flusso di nuove liquidazioni durante il 2015 meno lo stock di pensioni vigenti all'1.1.2016.

TAVOLA 5

PENSIONI INPS PER TIPI DI GESTIONE: NUMERO E IMPORTO DI PRESTAZIONI VIGENTI LIQUIDATE
(1/1/2015 – 1/1/2016)

Gestione	Numero pensioni vigenti all'1.1.15	Importo medio pensioni vigenti all'1.1.15	Numero pensioni liquidate nel 2015	Importo medio pensioni liquidate nel 2015	Numero pensioni vigenti all'1.1.16	Importo medio pensioni vigenti all'1.1.16
Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti (escluse le gestioni a contabilità separata)	8.688.474	959	310.882	1.123	8.523.164	978
Coltivatori diretti Coloni e Mezzadri	1.589.285	596	37.456	613	1.537.691	603
Artigiani	1.639.602	868	74.724	960	1.653.594	882
Commercianti	1.384.999	798	58.328	907	1.387.301	813
Trasporti	107.132	1.641	3.658	1.479	105.457	1.651
Telefonici	73.716	2.010	2.820	1.941	74.454	2.022
Elettrici	98.851	1.973	3.516	2.184	98.482	1.997
INPDAl	126.337	3.858	4.833	3.735	127.151	3.870
FF.SS.	225.392	1.671	6.598	1.783	222.115	1.688
Volo	6.577	3.501	407	3.421	6.857	3.505
Dazieri	8.345	1.386	150	1.008	8.047	1.390
Clero	13.821	624	487	600	13.539	623
Gas	5.419	1.818	250	2.080	5.371	1.846
Esattoriali	5.878	1.805	111	1.377	5.566	1.811
Minatori	6.474	1.187	310	1.264	6.363	1.198
Gestione separata parasubordinati	326.489	159	35.972	173	356.891	166
Fondo previdenziale persone che svolgono lavori non retribuiti da responsabilità familiare	1.388	60	36	54	1.318	60
Facoltative	4.416	45	6	450	3.829	48
Pensioni ed Assegni sociali	845.824	420	48.268	397	857.003	422
Invalidi civili	2.885.802	422	523.118	435	2.980.799	422
IPOST			5.272	1.294	144.297	1.392
Totalizzazione			3.436	1.489	17.561	1.581
Totale	18.044.221	825	1.120.638	725	18.136.850	839

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

A questo riguardo è necessario evidenziare che la tavola presenta alcune anomalie; non è disponibile, il valore iniziale delle pensioni IPOST e delle totalizzazioni e inoltre, una nota di cautela merita il trend delle pensioni di invalidità civile; come si nota, nel caso in questione, sono infatti molto elevati sia i nuovi flussi, sia le cessazioni: ciò dipende dal sistema intrinseco alla tipologia di prestazione, la quale richiede in taluni casi controlli predeterminati e quindi cessazioni predeterminate salvo la immediata riliquidazione della prestazione. Fatte queste necessarie notazioni, con riguardo alle pensioni vigenti dell'INPS si possono sottolineare, riassuntivamente, i seguenti principali punti:

¹¹ Quest'ultimo valore rappresenta una rozza approssimazione aritmetica, non indicata in tabella, risultato dello stock delle pensioni vigenti all'1.1.2015 più il flusso di nuove liquidazioni durante il 2015 meno lo stock di pensioni vigenti all'1.1.2016.

- la forte prevalenza, in termini di peso, del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD; 8,6 milioni di pensioni, pari al 47 per cento dei 18,1 totali)
- la presenza di circa 4,5 milioni di pensioni di lavoratori autonomi (25,2 per cento) tra coltivatori diretti, coloni e mezzadri (8,5 per cento), artigiani (9,1 per cento) e commercianti (7,7 per cento);
- una certa rilevanza quantitativa delle pensioni per invalidità civili che ammontano a poco meno di 2,9 milioni (16 per cento)
- un numero consistente di pensioni e assegni sociali, pari ad oltre 850 mila (4,7 per cento-*vd oltre*)
- la presenza di circa 350 mila pensioni (2 per cento) relative alla gestione separata, introdotta immediatamente dopo la riforma Dini e che ha come caratteristica quindi, quella di essere la sola con trattamenti calcolati interamente con il metodo contributivo
- la presenza, poi, di pensioni erogate da altri fondi: queste non sono numerose in termini relativi (l'insieme più ampio è quello del fondo delle FFSS) e si distinguono per importi assai più elevati sia rispetto alla media dell'FPLD che dei tre comparti di lavoro autonomo: è in questi comparti (per esempio Volo e INPDAI, cioè rispettivamente pensioni erogate a piloti e dirigenti di aziende industriali), che si riscontrano le pensioni di importo medio relativamente più elevato).

17. La Tavola 6 propone la struttura della tavola precedente, ma con riguardo alla distribuzione dei trattamenti per categoria di pensione. La lettura dei dati 2016 anche sotto quest'ultimo profilo conferma molti dei tratti già segnalati nel *Rapporto 2016*:

TAVOLA 6

PENSIONI INPS PER CATEGORIA: NUMERO E IMPORTO DI PRESTAZIONI VIGENTI E LIQUIDATE
(1 GENNAIO 2015 – 1 GENNAIO 2016)

Categoria	Numero pensioni vigenti all'1.1.15	Importo medio pensioni vigenti all'1.1.15	Numero pensioni liquidate nel 2015	Importo medio pensioni liquidate nel 2015	Numero pensioni vigenti all'1.1.16	Importo medio pensioni vigenti 1.1.16
Anzianità	4.058.976	1.593	158.589	1.874	4.226.577	1.612
Vecchiaia	5.047.889	676	125.859	718	4.955.141	680
Prepensionamenti	284.130	1.533	1.493	2.101	272.540	1.549
Assegno di invalidità	385.420	701	48.974	727	400.034	717
Pensione di inabilità	84.937	1.032	7.103	1.024	84.680	1.032
Pensione di invalidità	660.216	571	249	1.485	578.027	573
Superstite da assicurato	738.545		22.314	578	741.083	538
Superstite da pensionato	3.052.482	613	184.671	646	3.040.966	620
Assegno Sociale	845.824	420	48.268	397	857.003	422
Ciechi	223.857	388	21.095	301	223.438	390
Sordomuti	59.401	252	1.313	256	60.275	253
Invalidi Totali	2.171.031	457	425.162	467	2.227.611	458
Invalidi Parziali	431.513	289	75.548	292	469.475	290
Totale	18.044.221	825	1.120.638	725	18.136.850	839

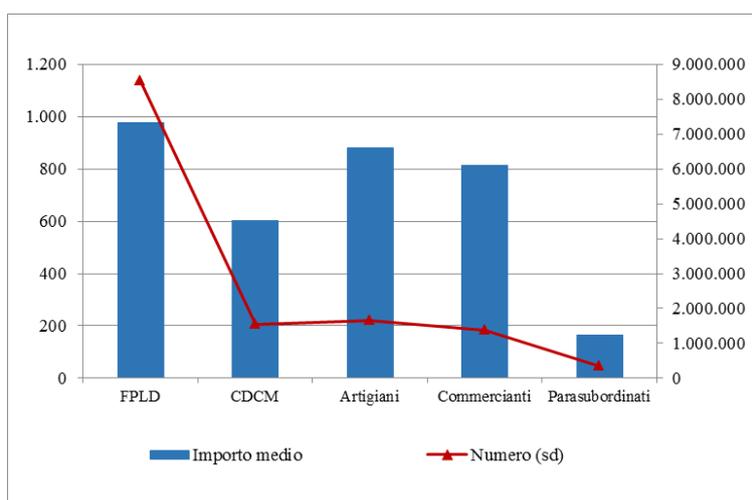
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

- la leggera prevalenza delle pensioni per vecchiaia rispetto a quelle di anzianità/anticipate (rispettivamente 5 milioni contro 4,2 milioni, pari al 27,3 e 23,3 per cento del totale);
- il numero consistente di pensioni ai superstiti, siano questi ultimi nella condizione di assicurato o di pensionati (3,7 milioni circa, pari al 21 per cento) e tipologia prevalente del numero di pensioni di nuova liquidazione;
- la rilevanza delle pensioni di invalidità che nelle loro varie forme raggiungono e superano i 3 milioni (poco meno del 20 per cento)¹².

18. I dati del 2016 confermano che, come anticipato nel precedente paragrafo, le pensioni erogate dall'INPS sono di importo in molti casi significativamente più basso di quelle in capo alla GDP e ciò anche a motivo dell'assenza di discontinuità di carriera che invece si osserva nel settore privato.

GRAFICO 12

INPS: PENSIONI VIGENTI PER GESTIONE
(NUMERO E IMPORTO MEDIO ALL'1.1.2016)



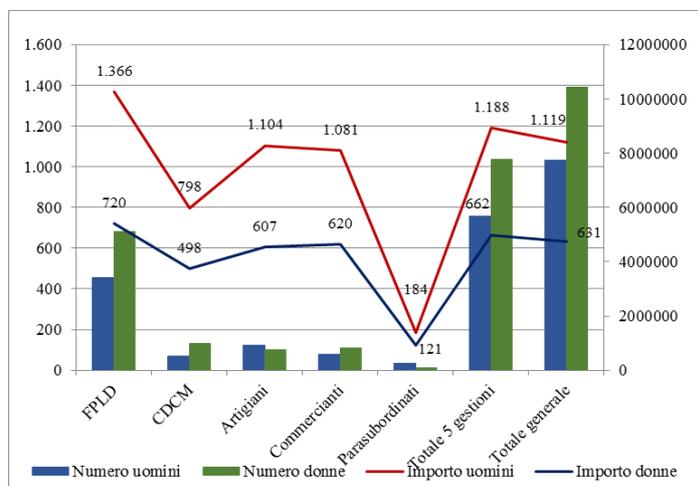
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

All'1.1.2016 l'importo medio dei 18,1 milioni di pensioni era pari a 839 euro, in crescita dell'1,7 per cento rispetto agli 825 euro di un anno prima; lo scarto tra uomini e donne è a favore dei primi: 1.119 e 631 euro rispettivamente. Come già documentato lo scorso anno, se dall'aggregato si escludono le pensioni ai superstiti, il differenziale in questione cresce ulteriormente con il rapporto che passa da 1,77 ad 1,84.

¹² Deve essere anche osservato, rispetto alla tavola in commento, come in generale le pensioni vigenti erogate a prepensionati siano di importo relativamente elevato (1.549 euro contro il valore medio complessivo di 839 euro ed un valore medio di tutte le gestioni ma al netto delle prestazioni assistenziali di circa mille euro).

GRAFICO 13

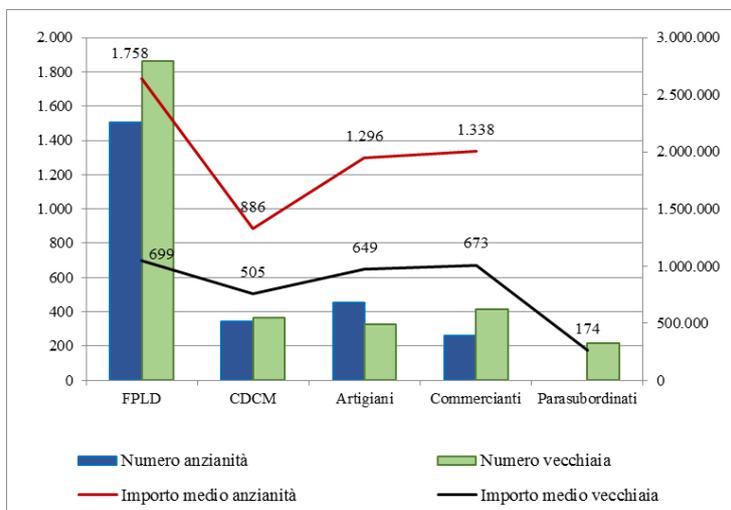
INPS: PENSIONI VIGENTI PER GESTIONE
(NUMERO E IMPORTO MEDIO ALL'1.1.2016)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

GRAFICO 14

INPS: PENSIONI VIGENTI DI ANZIANITÀ E VECCHIAIA PER GESTIONE
(NUMERO E IMPORTO ALL'1.1.2016)



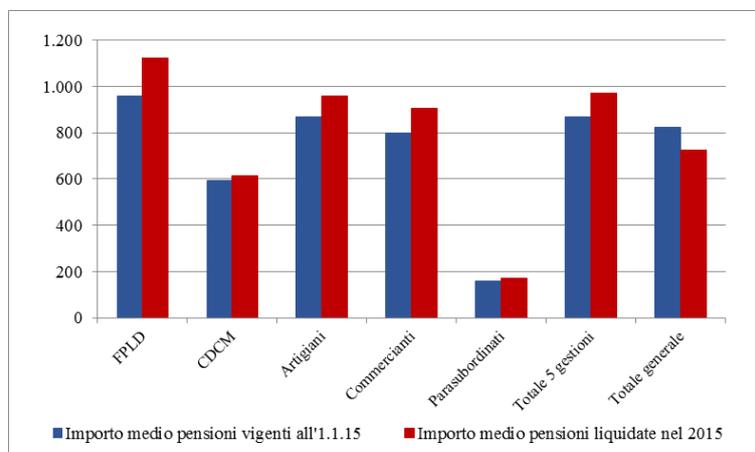
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

I differenziali di importo per genere variano in ragione di una serie di ulteriori fattori ed in particolare per differenti gestioni e categorie (si va dal 100 per cento nel FPLD al 30 per cento nella gestione separata).

Gli importi si differenziano notevolmente anche in base alla categoria: ciò è determinato soprattutto dal fatto che le pensioni di anzianità/anticipate sono di importo relativamente maggiore delle altre e non dal fatto che siano di più in termini di numero.

GRAFICO 15

INPS: IMPORTI MEDI DI PENSIONI VIGENTI E LIQUIDATE (EURO)



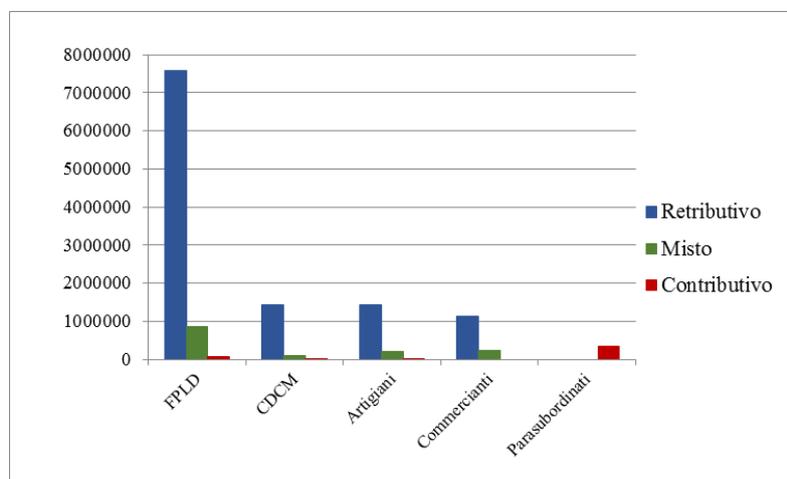
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

La differenza di importo tra anzianità e vecchiaia è molto marcata nell’FPLD ma è rilevante anche altrove.

Le pensioni al superstite sono più basse, e non sorprendentemente in base alla normativa che, in via generale, ne fissa l’importo massimo al 60 per cento del trattamento originario), di quelle di anzianità e vecchiaia.

- Gli importi medi disaggregati in base al metodo di calcolo evidenziano il *ranking* atteso: risultano più alte quelle calcolate con metodo retributivo, vengono poi quelle miste ed infine quelle contributive.
- La grandissima maggioranza dei pensionati con metodo contributivo puro è costituita da iscritti a gestione separata: si tratta di 323 mila su 430 mila (75 per cento ed era l’81 per cento agli inizi del 2015).

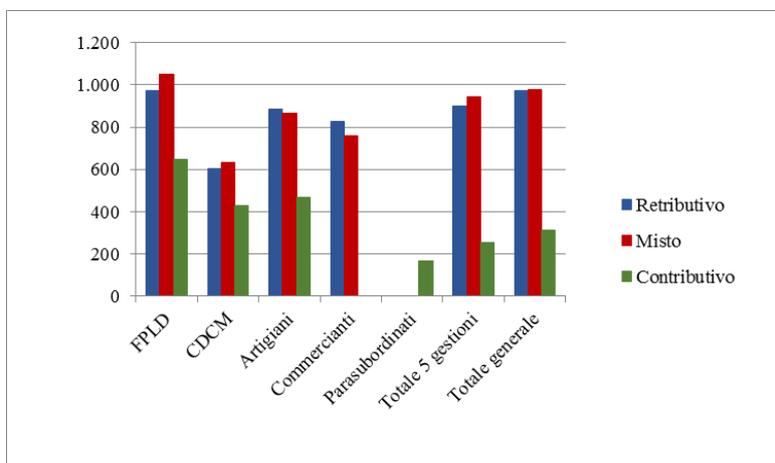
GRAFICO 16

PENSIONI VIGENTI ALL’1.1.2016
NUMERO PER METODO DI CALCOLO

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

GRAFICO 17

PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2016
 IMPORTO MEDIO PER METODO DI CALCOLO (euro)



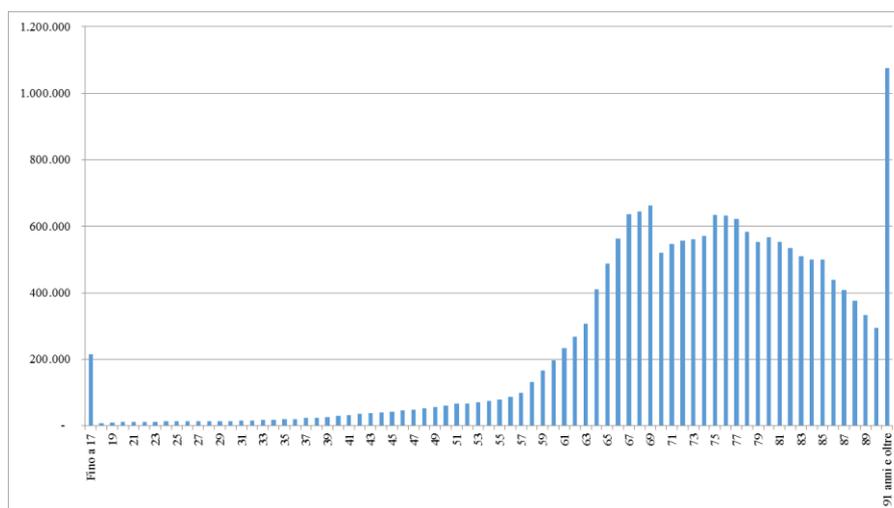
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Il Grafico 18 mostra la distribuzione per età delle pensioni vigenti all'1.1.2016. Le età estreme sono cumulate ed evidenziano la presenza di circa 200 mila pensioni vigenti facenti capo a persone con una età fino a 17 anni e, di contro, oltre 1,1 milioni di persone con una età da 91 anni in su¹³.

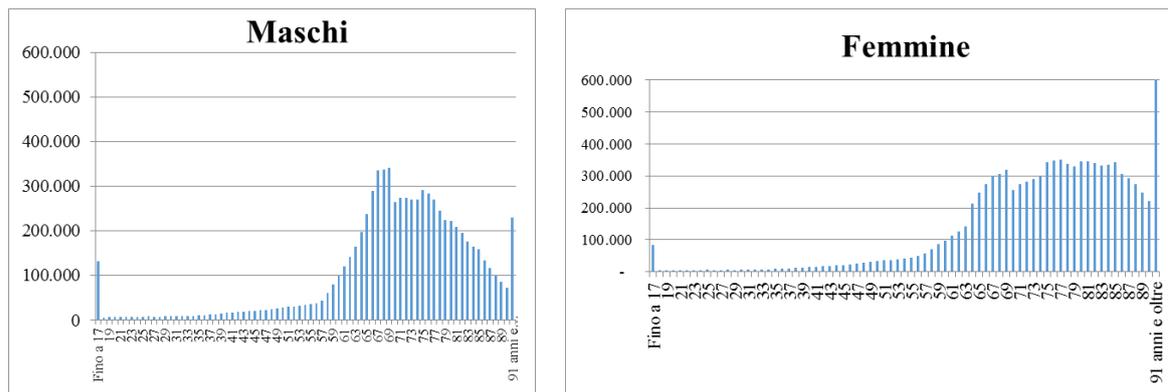
E' interessante da questo punto di vista notare, comunque, che ove tali tipologie di trattamenti vengano esclusi dal computo e si considerino dunque solo le pensioni di anzianità/anticipate, di vecchiaia e i prepensionamenti, si riscontra che il primo aggregato di pensioni in essere si rinviene in corrispondenza di un'età di 48 anni compiuti.

GRAFICO 18

INPS: DISTRIBUZIONE PER ETÀ DEL NUMERO DELLE PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2016
 TOTALE



¹³ Le code basse della distribuzione sono naturalmente ascrivibili a pensioni di reversibilità, invalidità ecc.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

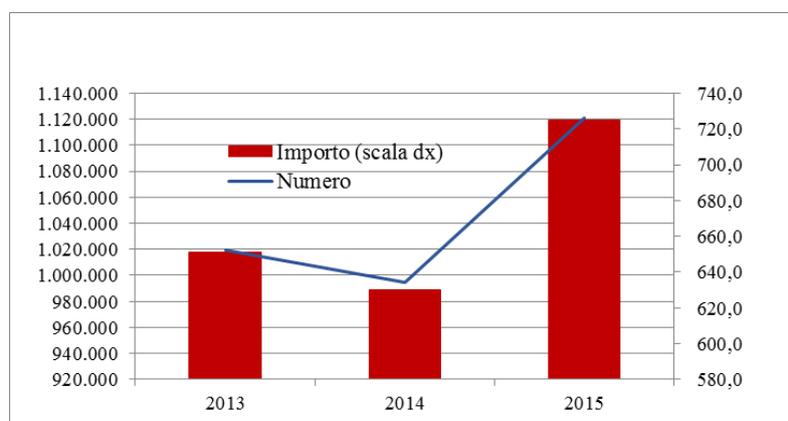
Da un punto di vista generale la distribuzione evidenzia che la coorte più numerosa di pensioni in essere riguarda i sessantannovenni. Nel grafico si riscontra altresì la maggiore numerosità delle pensioni riguardanti le donne ed il fatto che in questo segmento l'età è più elevata (la coda verso l'alto è più "grassa"), in ragione della maggiore longevità delle femmine.

INPS: pensioni liquidate nel 2013-2015

19. L'aggiornamento dei dati sulle nuove liquidazioni mette in evidenza, per il 2015, un complessivo "effetto rimbalzo" sia nel numero che nell'importo medio mensile, dopo che il 2014 aveva visto una riduzione su entrambi i fronti. Per il complesso dei trattamenti, si è infatti passato da 995 mila a 1 milione e 121 mila nuove liquidazioni (+12,6 per cento contro il -2,4 per cento nel 2014), con un importo medio che è cresciuto a 725 euro mensili (+15,1 contro -3,2 per cento).

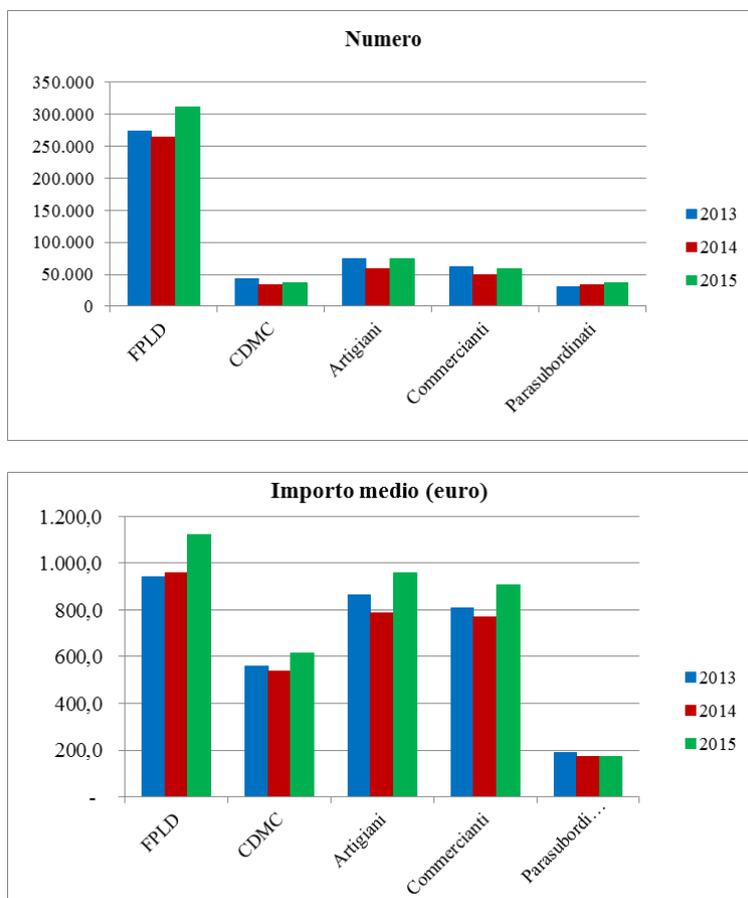
GRAFICO 19

INPS: NUOVE PENSIONI LIQUIDATE 2013-15 – NUMERI ED IMPORTI MEDI (UNITÀ ED EURO)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

INPS: PENSIONI LIQUIDATE NEL TRIENNIO 2013/15

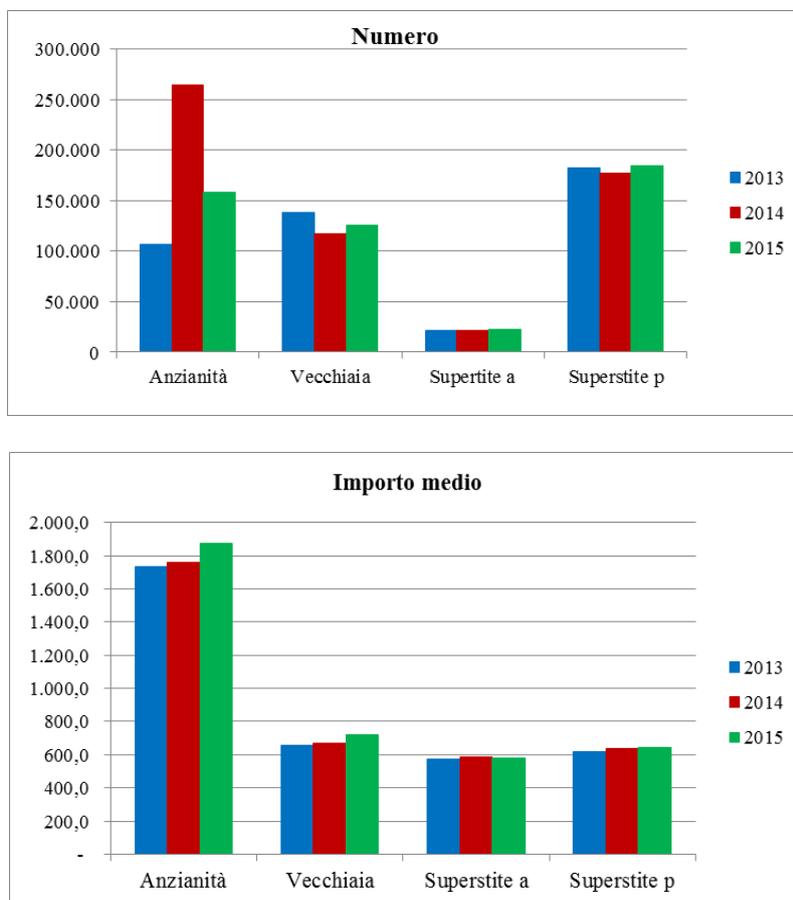


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Vista dalla prospettiva delle diverse categorie di pensioni, il numero di nuove liquidazioni è cresciuto in misura rilevante nel comparto delle pensioni di anzianità/anticipate: a fronte delle 84 mila del 2014 si sono superate le 158 mila nel 2015. Anche le pensioni di vecchiaia, frenate negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge Fornero dall'irrigidimento dei requisiti per le donne, hanno registrato un recupero (+14 per cento contro il -49 per cento nel 2014): per quanto riguarda gli importi medi mensili sia i trattamenti erogati per anzianità che quelli per vecchiaia sono cresciuti nell'ordine dei 6-7 punti percentuali a fronte di variazioni tra l'1,5 e il 2 per cento nel 2014. Si è confermato anche nel 2015 un rapporto tra importo delle nuove pensioni di anzianità e delle nuove pensioni di vecchiaia molto elevato pari a 2,6 in media (2,9 per gli uomini e 2,2 per le donne).

GRAFICO 21

INPS: NUOVE LIQUIDAZIONI PER CATEGORIA (2013-2015)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

20. Un'ultima prospettiva dalla quale guardare le nuove liquidazioni è quella relativa al metodo di calcolo. Nel triennio 2013-15 sono state liquidate 175 mila nuove pensioni con il calcolo del metodo integralmente contributivo di cui 100 mila a lavoratori parasubordinati; di tali lavoratori 26 mila erano donne. Se si considera che nel triennio delle 175 mila pensioni liquidate col contributivo 81 mila circa hanno riguardato lavoratori di sesso femminile si può derivare che, come mostra la Tavola 7, sono state circa 55 mila le donne non appartenenti alla gestione dei parasubordinati che si sono viste liquidate una pensione con il contributivo puro. E' presumibile che in questa quota rilevante (55 mila su 81 mila) siano ricaduti molti casi che hanno esercitato la cosiddetta opzione donna.

INPS – PENSIONI LIQUIDATE CON IL METODO DI CALCOLO CONTRIBUTIVO PURO
(2013-15)

	Maschi	Femmine	Totale
Gestione lavoratori parasubordinati	73.779	25.914	99.693
Altre gestioni	20.221	54.687	74.908
TOTALE GESTIONI	94.000	80.601	174.601

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Il peso di alcuni istituti assistenziali nelle prestazioni pensionistiche dell'INPS

21. Già nel *Rapporto 2016* si sottolineava la rilevanza degli istituti assistenziali in talune prestazioni previdenziali ed in particolare dell'integrazione al minimo e della maggiorazione sociale, due strumenti che, come notato allora, sono il portato di misure che si sono stratificate nel tempo e di natura molto diversa tra loro (per gli aspetti di valutazione critica della coerenza di questi istituti nell'ambito delle politiche assistenziali si veda il *prossimo capitolo*). Nel prosieguo del capitolo si cercherà prima di evidenziare il peso e la sua tendenza nel tempo di tali istituti e poi di offrire qualche elemento quantitativo sulle pensioni (e assegni) sociali e le indennità di accompagnamento.

Integrazioni al minimo e maggiorazioni sociali. Agli inizi del 2016 su 18 milioni e 137 mila pensioni vigenti ben 3 milioni e 318 mila erano integrate al minimo e con maggiorazioni sociali (18,3 per cento); il complesso di queste ultime risultava pari a 945 mila (5,2 per cento in termini di numero) ed una parte di esse erano riferite a pensioni non integrate al minimo¹⁴. Dei 3 milioni e 318 mila, 493 mila pensioni sono assistite anche da maggiorazione sociale mentre 2825 mila sono integrate al minimo ma non beneficiano di maggiorazione. Per quanto riguarda gli interventi di maggiorazione, dunque, 493 mila di essi raggiungono soggetti percettori di trattamenti integrati al minimo e 452 mila a soggetti non integrati al minimo.

Il 56 per cento delle prestazioni integrative interessa la gestione del FPLD, quota che scende al 20 per cento nel caso dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri, al 12 per cento nel caso degli artigiani e all'11 nei commercianti. La disaggregazione per categoria di pensione mette in luce che gli interventi di integrazione si associano in circa 1 milione e 800 mila casi a pensioni di vecchiaia o anzianità, in poco meno di 500 mila casi a pensioni di invalidità ed interessano per un altro milione circa pensioni di reversibilità (assegni ai superstiti).

¹⁴ Per un'analisi dei criteri che sovrintendono a ciascuno di questi istituti si rimanda al successivo capitolo

TAVOLA 8

PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2016 INTEGRATE AL TRATTAMENTO MINIMO E CON MAGGIORAZIONE SOCIALE
(euro)

Numero	Importo medio	Ammontare dell'integrazione	Ammontare della maggiorazione	Quota % nel totale pensioni	Peso % dell'integrazione sull'importo	Quota % della maggiorazione sull'importo	
Maschi e femmine							
Totale complessivo	3.318.021	492,4	216,7	15,0	18,3	44,0	3,0
<i>di cui</i>							
FPLD	1.862.857	486,1	229,5	16,2	21,9	47,2	3,3
CDCM	671.264	498,5	204,5	7,9	43,7	41,0	1,6
Artigiani	412.304	507,1	204,8	22,8	24,9	40,4	4,5
Commercianti	368.410	497,0	188,0	13,2	26,6	37,8	2,7
Maschi							
Totale	588.982	495,0	183,1	14,7	7,6	37,0	3,0
<i>di cui</i>							
FPLD	281.402	482,9	197,8	13,3	8,3	41,0	2,8
CDCM	134.262	506,0	158,2	12,9	25,0	31,3	2,5
Artigiani	99.847	509,8	184,5	20,5	10,9	36,2	4,0
Commercianti	73.008	501,8	170,5	15,7	12,6	34,0	3,1
Femmine							
Totale	2.729.039	491,9	224,0	15,0	26,2	45,5	3,1
<i>di cui</i>							
FPLD	1.581.455	486,6	235,1	16,7	30,9	48,3	3,4
CDCM	537.002	496,7	216,0	6,6	53,7	43,5	1,3
Artigiani	312.457	506,3	211,3	23,6	42,3	41,7	4,7
Commercianti	295.402	495,8	192,3	12,6	36,6	38,8	2,5

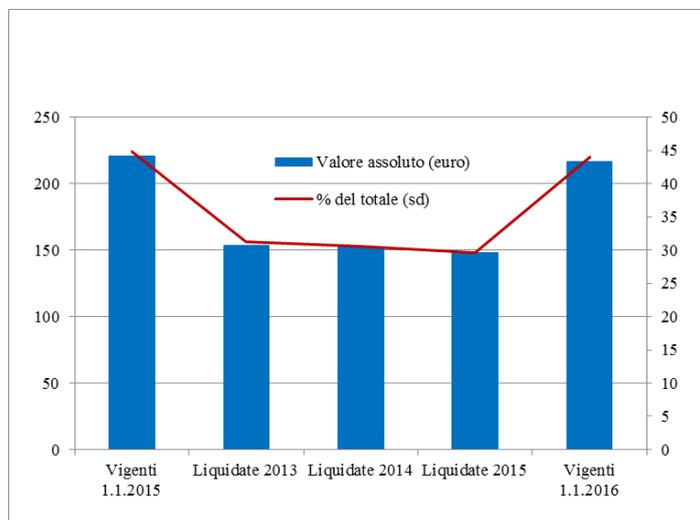
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

22. Per quanto riguarda l'importo medio delle prestazioni, le pensioni integrate al minimo sono pari a 492 euro, di cui 217 corrispondenti all'integrazione e 15 euro alla maggiorazione sociale (con un peso del 44 e 3 per cento rispettivamente). L'incidenza dell'integrazione al minimo è massima nell'FPLD dove raggiunge il 47 per cento e minima (limitando l'attenzione ai quattro comparti che assommano complessivamente ad oltre il 99 per cento del numero di pensioni che beneficiano dell'integrazione) nel caso dei commercianti dove scende al 37 per cento. Differenziato è anche il peso della maggiorazione sociale oscillante tra il 4,5 per cento nel caso degli artigiani e l'1,6 per cento nel caso dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri. L'incidenza dell'integrazione al trattamento minimo sull'importo medio di pensione è più elevata nel caso delle femmine che dei maschi: 45 contro 37 per cento.

Avendo fin qui documentato la rilevanza complessiva del fenomeno è ora utile concentrare l'attenzione sulla sua dinamica temporale per capire soprattutto se vi sono evidenze circa il fatto che lo stato dell'arte fotografato nell'ultima data per cui si dispone di informazioni – l'inizio del 2016 – si stia muovendo in una direzione che vede ridursi il peso di queste prestazioni, come potrebbe far pensare il fatto che stiano in questa fase venendo a maturazione pensionamenti di soggetti con anzianità contributive comunque più elevate di un tempo e quindi con incorporati maggiori diritti di natura puramente previdenziale. Le evidenze di cui si dispone confermano questa intuizione. Nel triennio 2013-15 sono state liquidate "solo" 211 mila nuove pensioni integrate al minimo e con maggiorazioni sociali su complessive 3 milioni 135 mila nuove pensioni liquidate, una quota quindi assai modesta rispetto al 18,3 per cento nello stock prima menzionato. In termini di numero si è passati dalle 78 mila nuove liquidazioni del 2013 alle 67 mila del 2014 ed infine alle 66 mila del 2015; come quota delle nuove liquidazioni complessive dal 6,9 del 2013 al 6,4 del 2015.

GRAFICO 22

INCIDENZA DELL'INTEGRAZIONE AL TRATTAMENTO MINIMO SULL'IMPORTO MEDIO:
PENSIONI VIGENTI A LIQUIDATE

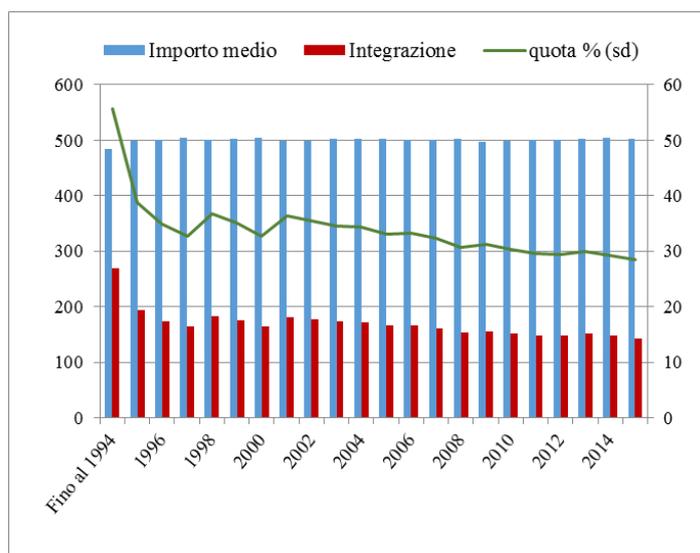


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Il secondo aspetto importante per quel che riguarda le prospettive è quello dell'ammontare della quota integrativa nelle nuove liquidazioni. Come viene mostrato nel Grafico 22, l'integrazione al minimo per le pensioni in essere all'1.1.2015 era pari a 216 euro, il 47 per cento dell'importo medio complessivo. Le pensioni liquidate nel triennio 2013-2015 vedono un pronunciato calo della componente integrativa che si riduce intorno ai 150 euro (30 per cento).

GRAFICO 23

IL PESO DELL'INTEGRAZIONE AL TRATTAMENTO MINIMO NELLE PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2016
PER ANNO DI DECORRENZA



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Un modo diverso di rappresentare questo fenomeno è attraverso l'osservazione delle pensioni vigenti all'1.1.2016 distinte in base alla data di decorrenza. Come si osserva nel grafico, mano a mano che si considerano coorti di pensioni più giovani la quota dell'integrazione di un assegno che nel complesso rimane intorno ai 500 euro tende a ridursi: pari per le pensioni con anno di decorrenza "fino al 1994" ad oltre il 55 per cento (263 euro su 484) scende con il tempo fino a situarsi nel caso delle pensioni 2014 e 2015 rispettivamente a 29,2 e 28,4 dell'importo medio complessivo.

23. Pensioni e assegni sociali. Un'altra forma di intervento tipicamente assistenziale è costituita dalle pensioni (e assegni) sociali, erogate in presenza di determinati requisiti (vd capitolo successivo) a 65 anni e 3 mesi¹⁵. All'1.1.2016 erano vigenti 857 mila prestazioni di questo tipo, in crescita dell'1,3 per cento rispetto all'anno precedente (846 mila). Come mostra la Tavola 9 la quota maggioritaria di tali trattamenti è erogata a soggetti di sesso femminile, anche si tratta di una quota non sorprendente se si tiene conto da un lato della leggera maggiore presenza di popolazione di sesso femminile nella fascia di età intorno ai 60 anni, cioè quella che ha interessato negli ultimi lustri questa tipologia di prestazione e dall'altro, soprattutto, la storica minore partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Quanto all'importo, all'1.1.2016 l'ammontare medio mensile della pensione/assegno sociale era pari a 422 euro e beneficiava di una maggiorazione sociale pari a circa 60 euro.

Il secondo elemento di interesse della Tavola 9 riguarda l'andamento delle nuove liquidazioni; il numero di queste era pari a poco più di 40 mila nel 2013, cifra che è cresciuta a 50 mila nel 2014 ed è poi scesa a 48 mila nel 2015, ultimo dato disponibile.

TAVOLA 9

PENSIONI E ASSEGNI SOCIALI: VIGENTI E LIQUIDATE NEL 2013-15
(unità ed euro)

	Numero	Importo medio	Maggiorazione sociale
Vigenti all'1.1.2015			
Totale	845.824	420,35	60,14
<i>Maschi</i>	297.434	425,44	52,23
<i>Femmine</i>	548.390	417,58	64,43
Liquidate 2013			
Totale	41.435	379,84	24,73
<i>Maschi</i>	21.526	407,35	22,82
<i>Femmine</i>	19.909	350,11	26,79
Liquidate 2014			
Totale	50.204	392,17	27,06
<i>Maschi</i>	26.366	419,21	25,65
<i>Femmine</i>	23.838	362,26	28,63
Liquidate 2015			
Totale	48.268	396,62	28,53
<i>Maschi</i>	26.026	423,80	27,87
<i>Femmine</i>	22.242	364,81	29,30
Vigenti all'1.1.2016			
Totale	857.003	422,29	59,44
<i>Maschi</i>	307.799	427,23	52,36
<i>Femmine</i>	549.204	419,52	63,41

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

¹⁵ Per il 2016-17 il requisito è passato a 65 anni e 7 mesi e dal 2018 aumenterà di un ulteriore anno.

Negli ultimi tre anni si osserva che le liquidazioni sono prevalentemente riferite a soggetti maschi piuttosto che femmine e gli importi sono inferiori essendo inferiore la maggiorazione sociale (pari a circa la metà: circa 30 euro contro i circa menzionati 60).

24. Indennità di accompagnamento. Di interesse sono infine i dati relativi alle indennità di accompagnamento (Tavola 10) a cui si fa qui riferimento anche per completezza. Si trattava, agli inizi del 2016, di poco più di 2 milioni di trattamenti, di cui il 63 per cento erogati a soggetti di sesso femminile. L'importo medio era pari a 480 euro. La tavola mostra che la prestazione è prevalentemente nei confronti di portatori di invalidità totale (85 per cento), seguono poi i casi di invalidità parziale (7 per cento) ed infine le prestazioni nei confronti di ciechi (6 per cento) e sordomuti (2 per cento).

TAVOLA 10

INDENNITÀ DI ACCOMPAGNAMENTO
(NUMERO E IMPORTO MEDIO MENSILE – UNITÀ ED EURO)

Totale		Ciechi		Sordomuti		Invalidi totali		Invalidi parziali	
Numero	Imp Medio	Numero	Imp Medio	Numero	Imp Medio	Numero	Imp Medio	Numero	Imp Medio

Vigenti 1.1.2016

Totale	2.045.804	480,5	123.839	505,2	43.193	255,3	1.737.822	511,0	140.950	295,0
<i>Maschi</i>	758.038	496,1	47.734	550,9	22.039	255,4	602.894	510,0	85.371	291,4
<i>Femmine</i>	1.287.766	490,4	76.105	476,5	21.154	255,2	1.134.928	511,5	55.579	300,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

25. A conclusione di questa panoramica dei trattamenti pensionistici vigenti nel settore privato è utile fissare i tratti che più rilevano ai fini dello sviluppo, nel prossimo e conclusivo paragrafo, dell'analisi del tema dei trattamenti pensionistici "poveri" e dell'evoluzione del peso della componente assistenziale all'interno dei trattamenti previdenziali. In estrema sintesi i dati fin qui esaminati hanno messo in rilievo **quattro** elementi:

- il numero di pensioni che non ha, in parte o in tutto, natura previdenziale od è integrata e/o maggiorata perché possa raggiungere un importo ritenuto socialmente adeguato, è già oggi molto rilevante (oltre 4 milioni e 200 mila pensioni);
- i trattamenti integrativi stanno diminuendo e probabilmente andranno a diminuire ancora nel breve termine dal momento che molte delle prestazioni cessanti erano fortemente integrate mentre ancora solo una parte piccola di soggetti con alle spalle carriere molto discontinue e salari molto bassi matura i requisiti per l'accesso alla pensione;
- i trattamenti di importo più contenuto si riscontrano in particolare nella gestione dei CDCM, comparto che comunque pesa poco sull'assieme (602 euro mensili per poco oltre 1 milione e mezzo di pensioni sugli oltre 18 milioni in essere

all'1.1.2016) seguito da commercianti (812 euro), artigiani (882 euro) e poi FPLD (978 euro).

- il fenomeno dei trattamenti pensionistici poveri riguarda più le donne che i maschi (a fronte di 839 euro mensili di pensione media per poco oltre 18 milioni di pensioni si scende a 631 euro nel caso dei 10 milioni e 400 mila pensioni a donne (e 720 euro nel caso dei 5 milioni e 121 mila pensioni donne dell'FPLD).

L'ADEGUATEZZA DEI TRATTAMENTI PENSIONISTICI IN PROSPETTIVA: EVIDENZE DA UN CAMPIONE DI POSIZIONI ASSICURATIVE INPS

26. E' stato già ricordato come negli ultimi due decenni ai fattori strutturali che hanno generato un notevole numero di posizioni contributive discontinue – in *primis* le modalità di partecipazione al mercato del lavoro delle donne e la presenza di un elevato numero di microimprese soggette ad una peculiare “demografia” (elevati tassi di mortalità e, al contempo, natalità di imprese), si sia aggiunto l'irrompere di forme atipiche di impiego caratterizzate dalla simultanea presenza dei due elementi avversi alla maturazione di trattamenti pensionistici soddisfacenti: il basso livello salariale e la frammentarietà dei rapporti lavorativi. Una tale rappresentazione della carta di identità previdenziale di larghi strati di lavoratori incontra oggi un diffuso consenso. Obiettivo di questo paragrafo è contribuire ad accrescere, su questo fronte, il patrimonio informativo dando conto di uno spaccato di realtà fattuale così come emerge da un campione di posizioni assicurative in essere presso l'Archivio dell'INPS e da esso appositamente estratte per la Corte. Il paragrafo dà prima conto delle caratteristiche e delle statistiche descrittive dell'intero campione, si concentra successivamente sull'analisi delle differenze tra gruppi di posizioni ed offre infine, dopo aver individuato alcune figure tipo potenzialmente più esposte a trattamenti previdenziali poveri, una stima, anche sulla base di simulazioni di scenari di carriera, dell'effettiva probabile entità dei trattamenti previdenziali e del rapporto tra essi e gli attuali istituti assistenziali.

27. Il campione. Il campione analizzato è costituito da 59.505 (gruppi di) posizioni assicurative a ciascuna delle quali sono associate 11 caratteristiche: la gestione di appartenenza, il sesso della persona intestataria, la sua età, l'anzianità contributiva utile sia ai fini del diritto che del calcolo (misura) della pensione, lo “stato” dell'assicurato (attivo, ecc.; vd oltre) alla fine del 2013, il regime di calcolo a cui la posizione fa riferimento¹⁶, le settimane di contributi validi ai fini sia del diritto che della misura della pensione versati nel 2013 (una sorta di anzianità contributiva “marginale”), il numero di soggetti che ricadono in ciascuna delle posizioni considerate e infine ed evidentemente di particolare importanza ai nostri scopi, la retribuzione media accreditata nel 2013 (riferimento valido per la maggior parte degli “stati” tranne alcune eccezioni).

¹⁶L'appartenenza al regime retributivo serve qui semplicemente a distinguere gli assicurati che al 31 dicembre 1995 avevano più di 18 anni di contribuzione e pertanto si sono giovati del calcolo su base retributiva fino all'entrata in vigore della legge Fornero; quest'ultima avendo esteso a tutti il contributivo pro-rata ha creato una situazione nella quale esistono oggi solo due regimi: quello contributivo puro e quello misto.

Mentre alcune di queste caratteristiche sono di ovvia comprensione (sesso, gestione, ecc.) altre necessitano di chiarificazioni preliminari. Bisogna in particolare rimarcare che il campione considera raggruppamenti di posizioni contributive nel senso che ciascun gruppo è popolato da un certo numero di lavoratori. Trattandosi di gruppi di posizioni il campione coinvolge un insieme di assicurati che si ricava dalla moltiplicazione del numero delle posizioni per il numero dei lavoratori ad essa appartenenti, un'operazione questa che restituisce a fronte dei menzionati 59.505 gruppi di posizioni aperte circa 28 milioni e 300 mila interessati, con una numerosità media per gruppo pari a 475 assicurati.

TAVOLA 11

UN CAMPIONE DI POSIZIONI ASSICURATIVE INPS: CARATTERISTICHE

<i>Nome variabile</i>	<i>Descrizione</i>
GESTIONE	1=FPLD, 2=CDCM, 3=ARTIGIANI, 4=COMMERCANTI
SESSO	1=Maschi, 2=Femmine
ETA'	2013 - Anno di nascita
ANZ_UTILE	Anzianità utile per il diritto; 0= da 0 a 51 settimane, 1=da 52 a 103 settimane.
STATO	1=attivi contribuenti a dicembre 2013 2=pensionati di invalidità che lavorano 3=pensionati di vecchiaia che lavorano 4=pensionati di anzianità che lavorano 5=volontari 6=silenti 7=mobilitati/disoccupati 8 contribuenti nel 2013 ma non presenti al 12/2013
REGIME	1=retributivo, 2=misto, 3=contributivo (determinato sull'anzianità valevole per la misura)
NUM	Numero medio di soggetti
ANZ_MIS	Anzianità media valevole per la misura
SETT_UTILI	Settimane utili per il diritto relative all'anno 2013 per gli STATI (1,2,3,4,5,8) e all'anno più recente disponibile per gli altri STATI
SETT_MIS	Settimane utili per la misura relative all'anno 2013 per gli STATI (1,2,3,4,5,8) e all'anno più recente disponibile per gli altri STATI
R_MEDIA	Retribuzione media dell'anno 2013 per gli STATI (1,2,3,4,5,8) e la retribuzione più recente disponibile per gli altri STATI

Fonte: campione INPS

28. La Tavola 11 presenta nel dettaglio le variabili del *dataset* e la loro descrizione. Per una parte di esse si tratta di variabili dicotomiche. Limitandoci a quelle più significative si segnala che per quanto riguarda le gestioni assicurative il campione ne considera quattro: quella del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD), quella dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni (CDCM), quella degli artigiani e quella dei commercianti¹⁷.

Una caratteristica particolarmente rilevante è la disaggregazione sulla base dello stato in cui si trovava il detentore della posizione. Come mostra la tavola si individuano

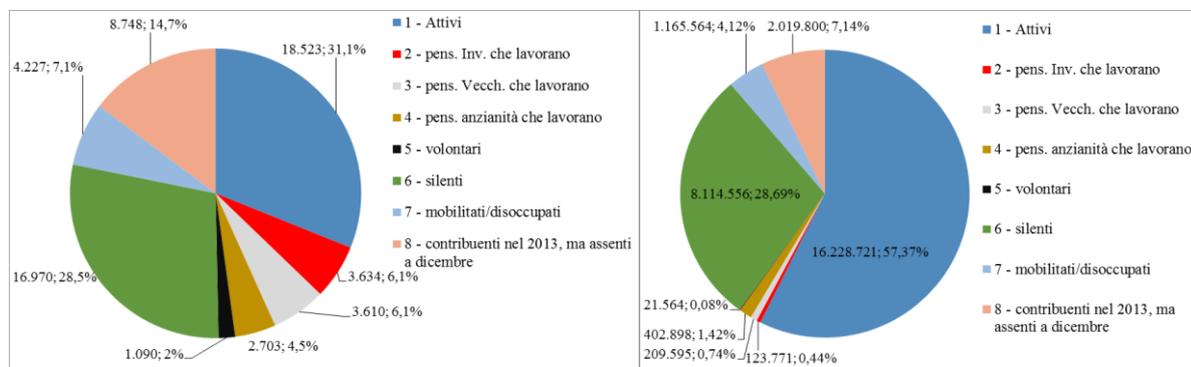
¹⁷ Come si è visto in sede di analisi delle pensioni vigenti, le quattro gestioni lì richiamate con riferimento alla situazione di inizio 2016 rappresentavano in termini di numero una quota significativa (72 per cento) delle pensioni INPS del settore privato e al netto delle gestioni separate.

a questo riguardo otto diverse situazioni: lavoratori attivi, lavoratori già pensionati (di invalidità, vecchiaia o anzianità), contributori volontari (perché evidentemente in una situazione prossima alla maturazione dei requisiti di accesso ad una pensione), silenti ovvero che alla data di riferimento non risulta contributore ma ha avuto in passato una posizione attiva ed ha quindi presumibilmente perso il lavoro negli anni precedenti il 2013 e infine coloro che hanno contribuito all'INPS durante il 2013, ma che non risultavano contribuenti alla fine di quell'anno (in fondo, una sorta di tipologia speciale di lavoratori "silenti" e che proprio per questo indichiamo nel prosieguo come "altri silenti").

L'incidenza percentuale dei diversi stati viene mostrata nel Grafico 24 sia in termini di peso sul totale delle posizioni contributive sia di soggetti all'interno della posizione contributiva. Vi si osserva la prevalenza dei lavoratori "attivi" (31 per cento delle 59.505 posizioni e 57 per cento in termini di soggetti complessivamente coinvolti) e la forte rilevanza dei "silenti" che rappresentano il 28 per cento delle posizioni (29 per cento in termini di soggetti); in ordine discendente di rilevanza troviamo poi i lavoratori che pur avendo contribuito durante il 2013 erano silenti alla fine di quell'anno ("altri silenti") i quali pesano per il 15 per cento in termini di posizioni contributive e 7 per cento in termini di numero di soggetti ed i lavoratori dipendenti soggetti a procedure di mobilità o in stato di disoccupazione (7,1 e 4,1 per cento rispettivamente).

GRAFICO 24

COMPOSIZIONE DEL CAMPIONE: POSIZIONI CONTRIBUTIVE APERTE E NUMERO DI SOGGETTI COINVOLTI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Peso percentuale inferiore, specie in termini di incidenza sul numero complessivo di soggetti, hanno gli stati di pensionati che lavorano (2,3 e 4) e i contribuenti volontari (stato=5). Avendo ben rimarcato la composizione e le principali caratteristiche del campione si può ora passare a commentare le principali statistiche descrittive.

MATRICE DI CORRELAZIONE TRA LE 11 VARIABILI DEL CAMPIONE

	gestione	sesso	eta	anz_ut-e	stato	regime	num	anz_mis	sett_u-i	sett_mis	r_media
gestione	1,00										
sesso	-0,10	1,00									
eta	0,19	0,01	1,00								
anz_utile	0,16	-0,14	0,51	1,00							
stato	-0,17	0,11	0,03	-0,35	1,00						
regime	-0,18	0,07	-0,71	-0,66	0,05	1,00					
num	-0,33	-0,04	-0,49	-0,29	-0,01	0,35	1,00				
anz_mis	0,25	-0,19	0,61	0,88	-0,31	-0,76	-0,31	1,00			
sett_utili	0,25	-0,13	0,14	0,56	-0,75	-0,21	-0,30	0,56	1,00		
sett_mis	0,33	-0,22	0,17	0,59	-0,71	-0,24	-0,30	0,59	0,97	1,000	
r_media	0,06	-0,32	0,14	0,65	-0,70	-0,25	-0,07	0,61	0,80	0,83	1,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

La Tavola 12 mostra, a fini documentativi generali, la matrice di correlazione tra le 11 variabili; essa pare evidenziare solo relazioni intuitive ed attese come quella altamente positiva (0,97) tra numero di settimane utili ai fini del diritto e ai fini della misura, o quella negativa (-0,76) tra regime di calcolo e anzianità valida ai fini della misura¹⁸.

29. Le statistiche descrittive dell'intero campione vengono riportate nella Tavola 13 con l'indicazione del numero di osservazioni, del peso di ponderazione, del valore medio, della deviazione standard (misura di dispersione intorno alla media), dei valori minimo e massimo¹⁹. Procedendo con ordine ed isolando soltanto le statistiche che hanno qui maggiore senso economico, si osserva innanzitutto che l'età dei detentori della posizione aperta varia da un minimo di 14 ad un massimo di 85 anni, con un valore medio poco sopra i 42 anni ed una deviazione standard di quasi 12 anni. L'anzianità maturata ed utile ai fini del diritto al pensionamento corrisponde mediamente a 12 anni, con un valore massimo (evidentemente eccezionale) che raggiunge i 45 anni; quella utile ai fini della misura è leggermente più elevata ed approssima i 13 anni. L'indicatore di anzianità contributiva diciamo "marginale", riferita cioè alle settimane di contribuzione dell'ultimo anno (in generale il 2013) e non agli anni di contribuzione complessiva, evidenzia che mediamente erano 38 le settimane annue di versamenti utili ai fini del diritto, valore che scende a 35 ove si considerino i versamenti validi per la misura del trattamento.

¹⁸Trattandosi in molti casi di variabili dicotomiche (*dummies*) l'interpretazione deve tenere conto dei valori ad esse assegnati: per esempio nel caso della relazione tra età e regime, essendo rappresentato quest'ultimo dal valore 1 per il regime retributivo, dal valore 2 per quello misto e dal valore 3 per quello contributivo (cioè valori crescenti) la correlazione negativa indica che al crescere dell'età tende a prevalere il regime retributivo.

¹⁹ E' da rimarcare, perché importante nell'interpretazione di ogni risultato a cui faremo riferimento nel prosieguo, il fatto che non si disponga di informazioni circa la dispersione intorno ai valori medi di ciascun gruppo di posizioni contributive (di numerosità peraltro, come vedremo, assai variabile), e che conseguentemente ogni conclusione viene tratta sotto l'ipotesi che tale dispersione sia bassa

TAVOLA 13

INTERO CAMPIONE: STATISTICHE DESCRITTIVE

Variable	Obs	Weight	Mean	Std. Dev.	Min	Max
gestione	59.505	28.286.470	1,46	0,99	1,00	4,00
sezzo	59.505	28.286.470	1,45	0,50	1,00	2,00
eta	59.505	28.286.470	42,39	11,76	14,00	85,00
anz_utile	59.505	28.286.470	12,09	10,77	-	45,00
stato	59.505	28.286.470	3,25	2,70	1,00	8,00
regime	59.505	28.286.470	2,42	0,61	1,00	3,00
num	59.505	28.286.470	6.633,44	8.142,38	10,14	46.508,49
anz_mis	59.505	28.286.470	12,85	11,45	-	63,73
sett_utili	59.505	28.286.470	38,15	14,84	-	52,00
sett_mis	59.505	28.286.470	35,18	14,81	-	52,00
r_media	59.505	28.286.470	15.356	10.845	-	526.998

Legenda: in questa e nelle prossime tavole che presentano le statistiche descrittive del campione o di parte di esso, il nome delle variabili è quello indicato nella Tavola 11, mentre **Obs** indica il numero di osservazioni (numero delle posizioni assicurative), **Weight** il numero di soggetti all'interno delle posizioni assicurative, **Mean** il valore medio, **Std Dev** la deviazione standard, **Min** il valore minimo e **Max** quello massimo.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

La tavola mostra infine che la retribuzione media accreditata a fini contributivi nel 2013 era pari a 15300 euro; la deviazione standard intorno a tale valore medio era però pari a quasi 11 mila euro e l'intervallo dei valori andava da un minimo pari a zero ad un massimo molto elevato pari a 530 mila euro²⁰.

30. La Tavola 11 e il Grafico 24 mostrano come il campione comprenda alcune figure aventi talune peculiarità sulle quali è da subito opportuno un commento; si tratta da un lato di coloro i quali sono percettori di una pensione ma che lavorano e dall'altro degli assicurati che versano i contributi previdenziali volontariamente.

Rispetto a questi quattro gruppi basti qui osservare che quello dei pensionati assomma a circa 10 mila posizioni contributive per complessivi 750 mila soggetti circa, mentre il gruppo dei contribuenti volontari è formato da circa 1000 posizioni per 21 mila soggetti coinvolti. Nel caso dei pensionati che lavorano siamo in presenza di soggetti con età media di 69 anni nel caso dello stato 2 e di 66 anni nel caso di pensionati anticipati; ma l'età è di 11 anni più elevata (53 anni) di quella media del campione (42 anni) anche nel caso dei percettori di pensioni di invalidità. Per quanto riguarda i livelli retributivi ci troviamo in tutte e tre le fattispecie tra i 15 mila e i 16 mila euro di retribuzione annua. Quanto al gruppo dei contribuenti volontari non stupisce che si tratti di un insieme con età abbastanza più elevata di quella media (siamo infatti a circa 56 anni) ed una retribuzione relativamente al di sopra di quella media generale (siamo infatti a 19 mila euro contro i 15 mila dell'intero campione).

²⁰ Alla posizione contributiva aperta con questa retribuzione massima è associata una numerosità di 10 soggetti con un'età media molto elevata (72 anni) appartenenti al FPLD e di sesso maschile

TAVOLA 14

CAMPIONE RISTRETTO (ATTIVI + SILENTI + MOBILITATI/DISOCCUPATI + ALTRI SILENTI)
STATISTICHE DESCRITTIVE

Variable	Obs	Weight	Mean	Std. Dev.	Min	Max
gestione	48.468	27.528.641	1,43	0,97	1,00	4,00
sezzo	48.468	27.528.641	1,46	0,50	1,00	2,00
eta	48.468	27.528.641	41,79	11,26	14,00	85,00
anz_utile	48.468	27.528.641	12,25	10,81	-	45,00
stato	48.468	27.528.641	3,24	2,73	1,00	8,00
regime	48.468	27.528.641	2,45	0,59	1,00	3,00
num	48.468	27.528.641	6.800,93	8.189,28	10,14	46.508,49
anz_mis	48.468	27.528.641	12,16	10,64	-	45,93
sett_utili	48.468	27.528.641	37,92	14,90	-	52,00
sett_mis	48.468	27.528.641	34,96	14,79	-	52,00
<u>r_media</u>	48.468	27.528.641	15.360	10.875	-	526.998

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

31. Per le ragioni già descritte, i quattro gruppi su cui abbiamo appena commentato non hanno un grande rilievo dal punto di vista del *dataset* a noi utile per apprezzare il tema dei trattamenti pensionistici potenzialmente inadeguati. Per questa ragione operiamo una prima scrematura del campione il quale, nella versione ristretta presenta le caratteristiche statistiche di cui alla Tavola 14. I dati della tavola indicano che la focalizzazione su un più mirato *dataset* non sottrae molte osservazioni né altera significativamente le principali variabili in campo: dopo la correzione si dispone di circa 48500 posizioni contributive corrispondenti ad un numero di 27 milioni e mezzo di soggetti; l'età media rimane intorno ai 42 anni, l'anzianità media utile per la misura appena sopra i 12 anni e le settimane versate nel 2013 circa 35.

32. A differenza di quanto appena detto, nella Tavola 15 si documenta come le statistiche principali cambino significativamente al cambiare del perimetro di riferimento all'interno del nuovo *subset*. Di particolare importanza è naturalmente in tale ambito, anche tenuto conto della loro rilevanza quantitativa, la situazione dei lavoratori attivi, gruppo nel quale ricadono 18.523 posizioni e 16 milioni e 200 mila soggetti.

Lavoratori attivi. Come si può notare l'età media che per l'intero campione era pari a 42 anni nel caso dei soli lavoratori attivi scende di 1 anno (a 41) mentre salgono tutti gli altri parametri di rilievo: l'anzianità contributiva, che aumenta di circa 3 anni, passando dai 12 ai 15; il numero di settimane di contributi versati nel 2013, che aumenta di quasi 10 unità (a 44 nel caso delle settimane utili per la misura e a quasi 47 per il diritto; la retribuzione che cresce del 30 per cento circa passando dai 15 mila euro dell'intero campione ai 22 mila euro.

TAVOLA 15

SOTTOGRUPPO LAVORATORI “ATTIVI” (STATO=1): STATISTICHE DESCRITTIVE

Variable	Obs	Weight	Mean	Std. Dev.	Min	Max
gestione	18.523	16.228.721	1,57	1,07	1,00	4,00
sezzo	18.523	16.228.721	1,41	0,49	1,00	2,00
eta	18.523	16.228.721	41,32	10,52	15,00	85,00
anz_utile	18.523	16.228.721	15,61	10,83	0,00	45,00
stato	18.523	16.228.721	1,00	0,00	1,00	1,00
regime	18.523	16.228.721	2,43	0,60	1,00	3,00
num	18.523	16.228.721	6.603,06	5.516,92	10,14	27.718,41
anz_mis	18.523	16.228.721	15,42	10,73	0,00	45,93
sett_utili	18.523	16.228.721	47,71	7,00	0,00	52,00
sett_mis	18.523	16.228.721	44,14	8,32	0,00	52,00
r_media	18.523	16.228.721	22.006	8.920	47	526.998

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

33. Come si vedrà meglio nel prosieguo del capitolo, l'evidenziato miglioramento dei parametri del gruppo di soli lavoratori attivi, rispetto a quelli del campione complessivo prima esaminato, dipende dal fatto che quest'ultimo include gruppi particolarmente fragili dal punto di vista delle credenziali pensionistiche. Il primo di essi è quello degli assicurati “silenti” che presenta una retribuzione annua inferiore ai 5 mila euro ed un'anzianità contributiva pari alla metà della media (solo 6/7 anni) e che avendo un peso rilevante, pari come si è visto a circa il 28,5 per cento in termini di posizioni contributive e circa altrettanto in termini di soggetti in esse ricadenti, influenza significativamente i valori medi dell'intero campione. Vi è poi il gruppo di quelli che abbiamo chiamato altri silenti, anch'essi con una retribuzione molto bassa (5.000 euro annui)²¹ e un'anzianità contributiva altrettanto bassa (6/7 anni, la metà di quella presente nell'intero campione). E infine vi è il gruppo dei mobilitati/disoccupati con 13.500 euro di retribuzione annua (ma anzianità contributiva più elevata e pari a 15 anni).

34. A questo punto ai fini della valutazione delle prospettive pensionistiche di alcune figure tipo è preliminarmente utile riflettere sul regime di calcolo della pensione al quale i gruppi di riferimento apparterranno. L'interesse è evidentemente quello per soggetti ricadenti nel sistema interamente contributivo, essendo noi qui interessati ad esplorare il funzionamento a pieno regime del sistema pensionistico post-riforme. Ciò appare peraltro giustificato anche dalle indicazioni del campione. Come si è visto l'assicurato medio e mediano dell'intero campione e del sottogruppo degli attivi ha un'età appena sopra i 40 anni (nel 2013) e una dozzina di anni di anzianità contributiva ed ha iniziato la propria carriera lavorativa dopo l'approvazione della riforma Dini ed è

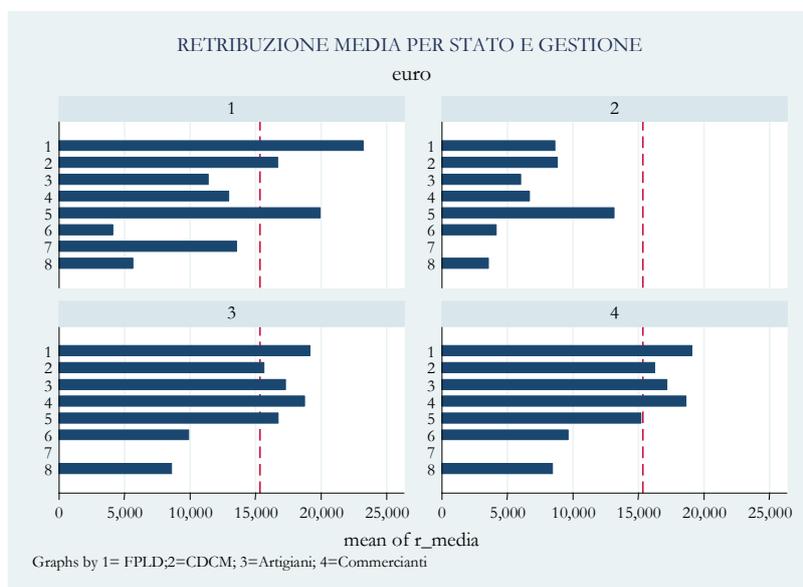
²¹ E' solo il caso di notare che indipendentemente da ogni considerazione circa il calcolo della futura pensione i menzionati livelli retributivi annui sono inferiori a ciò che a legislazione vigente viene oggi erogato annualmente per esempio a titolo di pensione sociale (laddove ricorrano comunque altre stringenti condizioni).

quindi nel regime interamente contributivo, converrà concentrare d'ora in poi l'analisi sulle sole informazioni necessarie per la valutazione della pensione con il metodo di calcolo contributivo. Inoltre, considerata l'anzianità contributiva media riscontrata (12 anni per un 42enne del 2013) è facile calcolare che perfino nella ottimistica ipotesi di piena continuità di carriera l'assicurato medio/mediano maturerà i requisiti di pensionamento di vecchiaia (67 anni) in assenza di quelli per la pensione anticipata (42 anni di contributi). Questa informazione ci porta a ritenere che siano in definitiva **tre** le variabili del nostro *dataset* da tenere prioritariamente sotto osservazione:

- 1) la retribuzione media, il cui dato pur riferendosi al solo anno 2013, dà una prima idea della scala del futuro livello della pensione²²;
- 2) l'anzianità contributiva valida ai fini della misura²³ della pensione che rappresenta l'altra "gamba" del montante contributivo che l'assicurato avrà maturato nel corso della vita lavorativa;
- 3) il numero di settimane di contributi versati nel 2013 che può essere una utile *proxy* per valutare il tasso di discontinuità con cui si partecipa al mondo del lavoro (vd oltre).

Ulteriori elementi descrittivi della variazione di questi tre attributi in relazione a stato, sesso e gestione si traggono dai Grafici 25-27, dove viene indicata sempre, con la linea tratteggiata in rosso, il valore medio.

GRAFICO 25



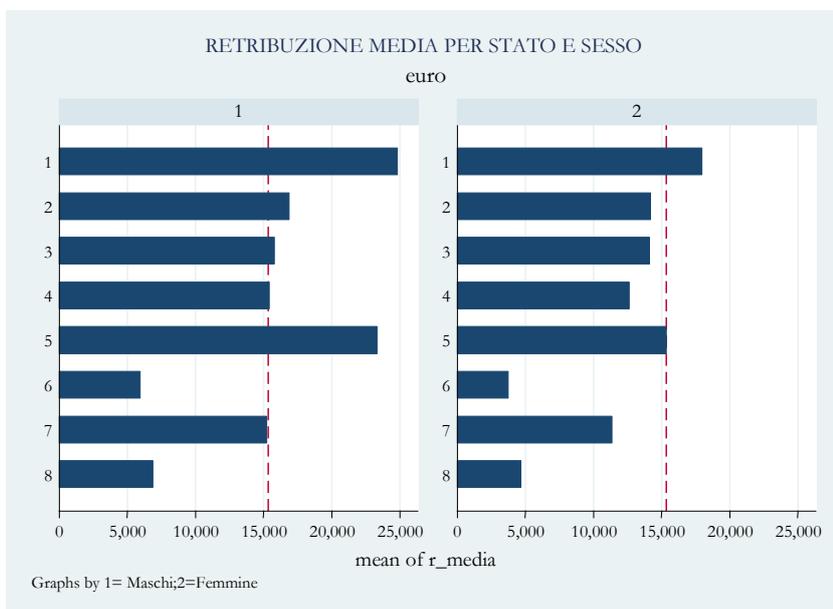
Legenda: 1=attivi contribuenti a dicembre 2013; 2=pensionati di invalidità che lavorano; 3=pensionati di vecchiaia che lavorano; 4=pensionati di anzianità che lavorano; 5=volontari; 6=silenti; 7=mobilitati/disoccupati; 8=contribuenti nel 2013 ma silenti a fine 2013.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

²² Tale dato consentirà, sotto una serie di ipotesi e grazie anche ad alcune informazioni sulle relazioni esistenti nel campione tra livelli retributivi ed età, di tracciare a ritroso un primo segmento della carriera dell'assicurato; poi, anche sulla base di analisi di scenario potrà essere completata la curva retributiva lungo l'intera vita lavorativa.

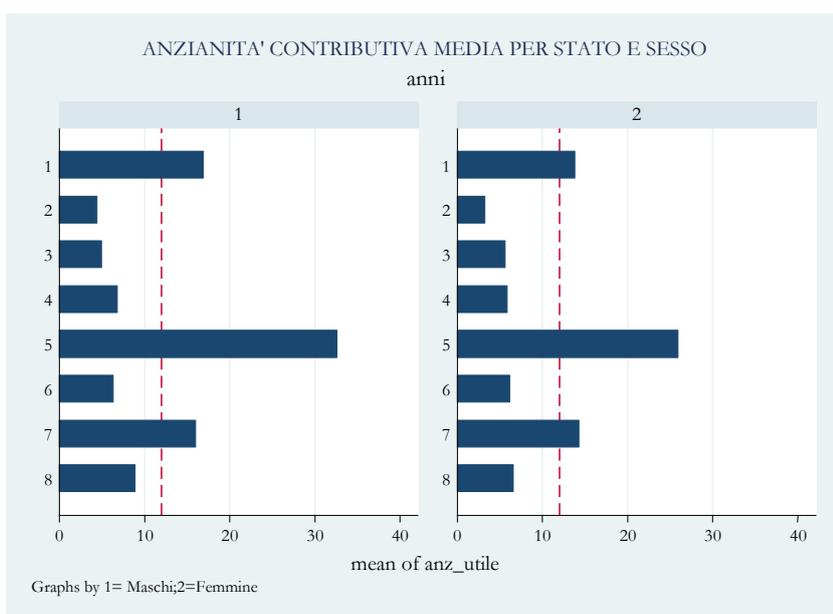
²³ Quella valida ai fini del diritto diventa nel nostro esercizio, del tutto esemplificativo, irrilevante dal momento che maturano prima i requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia.

GRAFICO 26



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

GRAFICO 27



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Un indice (*proxy*) di discontinuità di carriera

35. Elemento informativo di particolare interesse del campione in esame è quello relativo al numero di settimane accreditate (nel 2013). Tale informazione pur del tutto insufficiente può aiutare a farsi un'idea, se letta in congiunzione con l'età e il livello retributivo, del grado discontinuità di contributi e in qualche misura anche, di conseguenza, del livello di precarietà presente nei diversi gruppi di posizioni

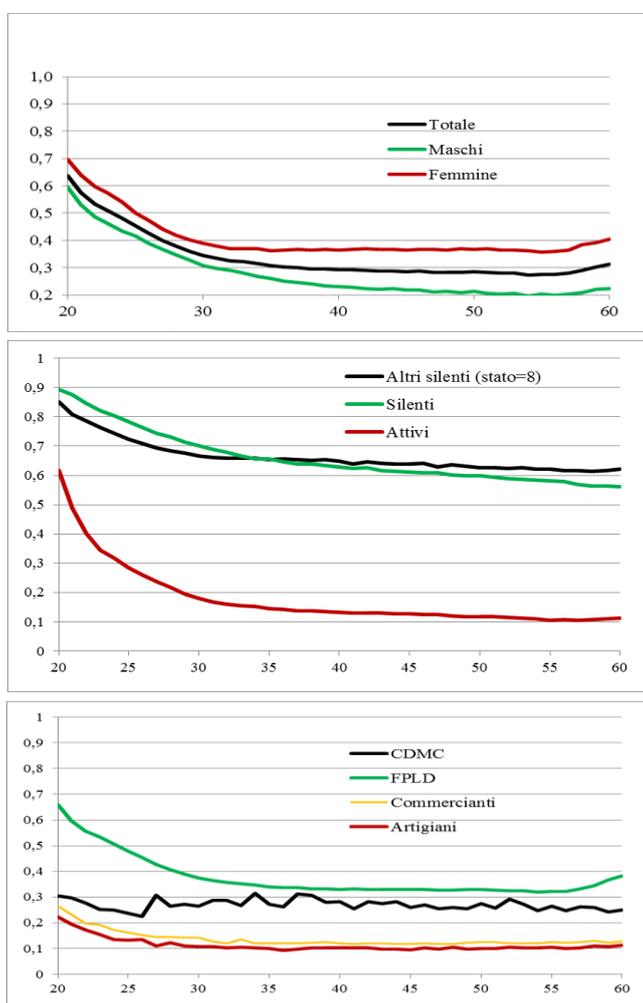
assicurative considerate. Per analizzare questo aspetto è utile un semplice indicatore che chiameremo di discontinuità di carriera²⁴

$$IDC = 1 - (sett_mis/52)$$

dove *sett_mis* è la variabile già definita che misura il numero di settimane di contributi versati nel 2013 e validi ai fini della misura della pensione. L'indicatore in questione varia tra 0 ed 1: si colloca sul livello minimo nel caso in cui le settimane accreditate siano pari al massimo possibile (52 annue) e, viceversa, sul livello massimo (ovvero 1) nel caso in cui si sia stati in posizione di totale assenza di contribuzione.

GRAFICO 28

INDICE DI DISCONTINUITÀ DI CARRIERA (20-60 ANNI)
(proxy=1-sett_mis)/52; valore min=0;max=1)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

²⁴ Naturalmente un basso numero di settimane di contributi versati in un singolo anno non è una condizione sufficiente per poter parlare di discontinuità di carriera e quindi l'indice presenta ovvi limiti. Se considerato anche come elemento segnaletico di precarietà previdenziale, si dovrebbe tener conto anche della posizione retributiva. Un controllo nel campione volto a valutare in che misura l'indice cambierebbe se si escludessero dal computo le posizioni assicurative con retribuzioni medie superiori a valori particolarmente elevati mostra una forte stabilità nel caso di troncamento delle retribuzioni superiori ai 100 mila euro.

Nel Grafico 28 si mostra l'andamento di questo indice in relazione all'età e considerando il periodo che va dai 20 ai 60 anni, e lo si fa prima per il complesso del campione e per la sua disaggregazione tra maschi e femmine; successivamente per lavoratori attivi (stato 1), silenti (stato 6) ed altri silenti (stato 8) e infine tenendo conto della disaggregazione in base alla gestione.

L'esercizio ci restituisce evidenze che confermano gli andamenti attesi:

- in generale l'indice è più alto per le fasce di età più giovanili e tende poi a stabilizzarsi tra i 30 e i 40 anni passando da un valore di 0.64 per i ventenni (il che vuol dire che la continuità di contribuzione è pari soltanto poco più del 36% ovvero la contribuzione è pari a circa 19 settimane all'anno) ad uno di 0.31 per i sessantenni (che quindi versano 36 settimane annue sulle 52 disponibili)
- inoltre l'indice è più elevato per le donne che per gli uomini, con una differenza percentuale che cresce al crescere dell'età: è pari a 0,70 circa per le donne contro 0,60 circa per gli uomini ventenni e diventa 0,40 e 0,22 per i sessantenni
- guardando alle differenziazioni in base allo stato si riscontra maggiore discontinuità per i lavoratori silenti e a seguire per gli altri silenti e poi per i lavoratori attivi i quali registrano un indice di circa 0,4 all'età di 20 anni e di circa 0,20 all'età di sessant'anni.
- andando infine a disaggregare in base alla gestione di appartenenza, si ha conferma di una situazione settoriale del tutto peculiare per quel che riguarda gli autonomi del settore agricolo, unico comparto nel quale si riscontra una stabilità dell'indicatore lungo tutte le età, così come si ha indicazione del fatto che è nell'FPLD che l'indicatore di precarietà previdenziale si riscontra più elevato in generale e con punte più acute tra le classi di età più giovani; infine si vede che dal punto di vista della capacità di contribuzione sia artigiani che commercianti presentano una situazione buona in termini relativi collocandosi i rispettivi indici di precarietà al livello più basso tra le quattro gestioni considerate (nell'ordine commercianti e artigiani i meglio posizionati).

Alcune figure tipo e loro connotazioni previdenziali: età, anzianità contributiva, livello di retribuzione

36. Per provare a selezionare poche "figure tipo" in relazione alle quali effettuare un esercizio di valutazione del futuro trattamento pensionistico, è utile esplorare preliminarmente lo stato dell'arte con riguardo ai parametri di base necessari per la simulazione. Informazioni utili allo scopo sono contenute nelle Tavole 16-18 le quali presentano retribuzione media, età e anzianità (media e marginale) incrociando lo stato del lavoratore con la gestione (Tavola 16), il sesso (Tavola 17) e il regime (Tavola 18).

TAVOLA 16

RETRIBUZIONE MEDIA, ETÀ E ANZIANITÀ CONTRIBUTIVA PER STATO E GESTIONE

	1	2	3	4	5	6	7	8	Totale
FPLD									
<i>r_media (euro)</i>	23.203,3	16.680,2	11.358,6	12.930,4	19.906,5	4.103,8	13.542,0	5.621,8	15.164,8
<i>età (anni)</i>	40,4	52,2	65,7	63,8	55,6	42,9	42,5	36,8	41,2
<i>anz_mis (sett.)</i>	14,5	25,0	24,7	39,9	27,9	5,5	15,0	7,1	11,2
<i>sett_mis (sett)</i>	43,0	41,3	23,4	21,8	45,4	17,1	46,4	16,8	32,8
CDMC									
<i>r_media</i>	8.637,3	8.800,4	6.019,4	6.664,0	13.153,5	4.141,5		3.548,0	7.574,5
<i>età</i>	45,6	57,9	70,8	67,9	57,4	57,6		44,8	52,1
<i>anz_mis</i>	20,5	32,1	34,7	48,4	32,0	16,7		16,2	25,2
<i>sett_mis</i>	38,5	39,5	38,2	45,3	47,2	29,5		16,2	38,2
Artigiani									
<i>r_media</i>	19.109,5	15.631,1	17.251,8	18.703,2	16.690,7	9.885,5		8.562,9	17.220,3
<i>età</i>	44,2	54,4	68,9	65,5	55,9	50,6		42,9	47,1
<i>anz_mis</i>	19,9	30,4	36,2	46,3	31,9	13,4		18,3	20,7
<i>sett_mis</i>	48,9	48,9	49,6	49,9	47,6	38,3		23,6	46,6
Commercianti									
<i>r_media</i>	19.086,4	16.234,6	17.183,1	18.612,9	15.176,1	9.621,8		8.438,6	16.968,5
<i>età</i>	44,2	56,4	69,7	66,5	56,3	49,8		42,8	47,1
<i>anz_mis</i>	16,9	27,9	34,5	44,9	28,2	11,5		15,0	17,6
<i>sett_mis</i>	48,3	48,2	49,2	49,6	45,9	36,5		23,3	45,6
Totale									
<i>r_media</i>	22.006,2	16.039,4	14.855,1	14.949,7	18.602,7	4.709,8	13.542,0	5.790,8	15.355,5
<i>età</i>	41,3	53,2	69,0	65,9	55,8	43,8	42,5	37,1	42,4
<i>anz_mis</i>	15,4	26,4	33,0	45,0	28,6	6,3	15,0	7,7	12,9
<i>sett_mis</i>	44,1	42,8	43,2	42,9	45,8	19,4	46,4	17,2	35,2

Legenda: 1=attivi contribuenti a dicembre 2013; 2=pensionati di invalidità che lavorano; 3=pensionati di vecchiaia che lavorano; 4=pensionati di anzianità che lavorano; 5=volontari; 6=silenti; 7=mobilitati/disoccupati; 8=contribuenti nel 2013 ma non presenti al 12/2013.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

TAVOLA 17

RETRIBUZIONE MEDIA, ETÀ E ANZIANITÀ CONTRIBUTIVA PER STATO E SESSO

	1	2	3	4	5	6	7	8	Totale
Maschi									
<i>r_media (euro)</i>	24.794,0	16.865,3	15.750,8	15.383,5	23.293,3	5.914,1	15.206,6	6.864,7	18.480,2
<i>età (anni)</i>	41,6	54,0	70,1	66,2	56,3	42,5	42,4	36,9	42,3
<i>anz_mis (sett.)</i>	17,0	27,9	34,0	45,1	32,8	6,5	15,9	9,0	14,8
<i>sett_mis (sett)</i>	46,3	44,0	43,3	42,7	47,3	19,7	47,2	18,4	38,2
Femmine									
<i>r_media</i>	17.941,7	14.177,2	14.089,3	12.604,8	15.328,2	3.750,3	11.337,3	4.670,8	11.594,3
<i>età</i>	41,0	51,6	68,0	64,4	55,5	44,8	42,5	37,4	42,5
<i>anz_mis</i>	13,1	23,1	32,1	44,7	25,6	6,2	13,8	6,3	10,5
<i>sett_mis</i>	41,0	40,0	43,0	43,9	44,7	19,2	45,4	15,8	31,6
Totale									
<i>r_media</i>	22.006,2	16.039,4	14.855,1	14.949,7	18.602,7	4.709,8	13.542,0	5.790,8	15.355,5
<i>età</i>	41,3	53,2	69,0	65,9	55,8	43,8	42,5	37,1	42,4
<i>anz_mis</i>	15,4	26,4	33,0	45,0	28,6	6,3	15,0	7,7	12,9
<i>sett_mis</i>	44,1	42,8	43,2	42,9	45,8	19,4	46,4	17,2	35,2

Legenda: 1=attivi contribuenti a dicembre 2013; 2=pensionati di invalidità che lavorano; 3=pensionati di vecchiaia che lavorano; 4=pensionati di anzianità che lavorano; 5=volontari; 6=silenti; 7=mobilitati/disoccupati; 8=contribuenti nel 2013 ma non presenti al 12/2013.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

TAVOLA 18

RETRIBUZIONE MEDIA, ETÀ E ANZIANITÀ CONTRIBUTIVA PER STATO E REGIME

	1	2	3	4	5	6	7	8	Totale
Retributivo									
<i>r_media (euro)</i>	29.403,0	16.317,4	15.612,4	14.976,9	22.546,4	7.055,8	20.138,9	9.787,4	20.975,9
<i>età (anni)</i>	57,1	59,8	70,4	65,9	57,4	61,5	57,7	58,2	60,6
<i>anz_mis (sett.)</i>	37,4	37,5	40,4	45,3	38,3	27,0	36,7	34,6	37,6
<i>sett_mis (sett)</i>	48,9	44,0	44,3	43,0	48,8	27,8	49,7	23,3	43,6
Misto									
<i>r_media</i>	25.082,0	16.063,8	13.859,8	13.143,2	14.740,2	4.801,6	13.904,3	7.366,5	17.459,2
<i>età</i>	47,0	52,2	67,1	64,9	55,1	50,8	48,2	47,0	48,4
<i>anz_mis</i>	21,6	23,9	24,5	27,6	20,0	9,1	20,3	15,8	17,5
<i>sett_mis</i>	46,2	42,3	42,1	37,4	42,9	22,2	47,3	19,3	37,6
Contributivo									
<i>r_media</i>	18.239,4	14.932,8	13.171,1	10.321,7	18.889,9	4.452,6	12.106,8	5.020,4	12.676,4
<i>età</i>	34,1	40,9	65,4	65,2	39,9	35,7	34,6	32,4	34,4
<i>anz_mis</i>	7,0	11,2	6,2	6,4	11,5	2,2	6,5	3,5	5,3
<i>sett_mis</i>	41,6	42,7	36,4	32,3	46,1	16,1	45,1	16,1	31,8
Totale									
<i>r_media</i>	22.006,2	16.039,4	14.855,1	14.949,7	18.602,7	4.709,8	13.542,0	5.790,8	15.355,5
<i>età</i>	41,3	53,2	69,0	65,9	55,8	43,8	42,5	37,1	42,4
<i>anz_mis</i>	15,4	26,4	33,0	45,0	28,6	6,3	15,0	7,7	12,9
<i>sett_mis</i>	44,1	42,8	43,2	42,9	45,8	19,4	46,4	17,2	35,2

Legenda: 1=attivi contribuenti a dicembre 2013; 2=pensionati di invalidità che lavorano; 3=pensionati di vecchiaia che lavorano; 4=pensionati di anzianità che lavorano; 5=volontari; 6=silenti; 7=mobilitati/disoccupati; 8=contribuenti nel 2013 ma non presenti al 12/2013.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

37. Appare evidente che data la forte diversificazione di situazioni conviene innanzitutto considerare in misura prevalente lavoratori in stato di attività, tener conto, in questo ambito, della diversità di genere, delle diversità tra lavoro dipendente ed autonomo²⁵. Alla luce di questi obiettivi e delle indicazioni fin qui tratte, si ritiene che emergano le seguenti figure tipo sulle quali provare a fare un esercizio di valutazione del trattamento pensionistico prospettico: 1) lavoratore attivo iscritto al FPLD; 2) lavoratrice attiva iscritta al FPLD; 3) lavoratore autonomo Commerciante; 4) un lavoratore in stato di mobilità o disoccupazione (stato 6). Poi, sebbene in media le caratteristiche di queste figure corrispondano, grosso modo, a lavoratori che ricadono nel regime di calcolo contributivo, si ritiene utile selezionare specificamente la figura tipo del lavoratore in regime di calcolo puramente contributivo (regime 3) e valutarla sia sulla base dei suoi parametri medi che di quelli corrispondenti ad una fascia più svantaggiata (si è considerato il primo quartile).

²⁵ Le caratteristiche “facciali” di alcune variabili quali, in primis, la retribuzione, candiderebbero a figura tipo anche l’assicurato autonomo coltivatore diretto (con retribuzione molto bassa e piatta e, in particolare, quella di assicurato silente (con il livello retributivo più basso tra tutte le figure considerate nel *dataset*). La rispondenza dei CDCM a regole atipiche e la peculiarità dell’assicurato silente, rappresentativo, probabilmente, di un coacervo di situazioni, ci inducono ad escludere dalle valutazioni queste figure.

TAVOLA 19

ETÀ, ANZIANITÀ CONTRIBUTIVA E RETRIBUZIONE: DISTRIBUZIONE ALL'INTERNO DELLE POSIZIONI ASSICURATIVE PER FIGURE TIPO

LAVORATORE DIPENDENTE ATTIVO (FLPD)

stats	num	anz_utile	anz_mis	sett_utili	sett_mis	r_media	età
N	2.664,0	2.664,0	2.664,0	2.664,0	2.664,0	2.664,0	2.664,0
min	10,1	-	0,1	-	-	61,0	15,0
p1	213,1	-	0,3	13,2	10,7	3.658,2	20,0
p10	1.856,7	2,0	2,2	43,0	37,6	14.759,2	26,0
p25	5.083,1	7,0	7,0	47,9	44,7	21.187,6	32,0
p50	9.466,1	14,0	14,3	50,4	48,9	27.786,3	41,0
mean	9.310,1	16,0	16,2	47,7	45,7	27.126,7	40,5
p75	12.925,8	25,0	24,9	51,3	50,6	33.073,5	49,0
p90	16.142,0	33,0	33,1	51,6	51,1	39.438,4	55,0
p99	22.625,2	40,0	40,3	51,9	51,7	46.883,4	62,0
max	27.718,4	45,0	45,6	52,0	52,0	526.998,0	75,0

Legenda: N=numero; min=minimo; p1:1° percentile; p10: 10° percentile; p25: 1°quartile; p50: mediana; mean: media; p75: 3° quartile; p90: 90° percentile; p99: 99° percentile; max: massimo.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Utile informazioni sulla distribuzione delle variabili di interesse all'interno di ciascuno di questi cinque gruppi sono presentate nelle Tavole 19-23.

TAVOLA 20

ETÀ, ANZIANITÀ CONTRIBUTIVA E RETRIBUZIONE: DISTRIBUZIONE ALL'INTERNO DELLE POSIZIONI ASSICURATIVE PER FIGURE TIPO

LAVORATRICE DIPENDENTE ATTIVA (FPLD)

stats	num	anz_utile	anz_mis	sett_utili	sett_mis	r_media	età
N	2.749,0	2.749,0	2.749,0	2.749,0	2.749,0	2.749,0	2.749,0
min	10,1	-	0,0	-	-	47,0	15,0
p1	172,5	-	0,3	15,1	11,6	3.188,5	20,0
p10	1.390,0	1,0	1,4	41,3	32,2	9.010,9	26,0
p25	3.023,5	5,0	4,6	46,5	38,0	13.428,7	32,0
p50	6.087,5	11,0	10,3	49,7	42,3	18.917,4	40,0
mean	7.035,7	13,2	12,3	46,9	39,7	18.254,7	40,3
p75	10.582,1	20,0	18,6	51,0	44,4	23.203,2	48,0
p90	13.514,3	28,0	26,3	51,4	46,0	26.681,2	54,0
p99	18.942,3	39,0	37,8	51,9	48,3	33.973,6	61,0
max	21.935,3	45,0	45,9	52,0	52,0	124.870,5	75,0

Legenda: N=numero; min=minimo; p1:1° percentile; p10: 10° percentile; p25: 1°quartile; p50: mediana; mean: media; p75: 3° quartile; p90: 90° percentile; p99: 99° percentile; max: massimo.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

TAVOLA 21

ETÀ, ANZIANITÀ CONTRIBUTIVA E RETRIBUZIONE: DISTRIBUZIONE ALL'INTERNO DELLE POSIZIONI ASSICURATIVE PER FIGURE TIPO

LAVORATORE AUTONOMO COLTIVATORE DIRETTO (CDCM)							
stats	num	anz_utile	anz_mis	sett_utili	sett_mis	r_media	età
N	3.687,0	3.687,0	3.687,0	3.687,0	3.687,0	3.687,0	3.687,0
min	10,1	-	-	4,5	-	47,0	15,0
p1	10,1	1,0	0,5	45,3	-	2.762,0	21,0
p10	40,6	6,0	5,0	51,6	26,5	6.214,5	30,0
p25	101,5	13,0	11,5	52,0	35,5	7.733,7	39,0
p50	223,2	23,0	21,0	52,0	40,4	8.872,7	47,0
mean	267,0	22,0	20,5	51,7	38,5	8.637,3	45,6
p75	405,8	31,0	29,6	52,0	43,9	9.845,4	53,0
p90	568,2	37,0	35,7	52,0	47,3	10.609,5	58,0
p99	740,6	41,0	40,3	52,0	52,0	12.771,7	64,0
max	771,1	45,0	43,7	52,0	52,0	34.683,0	85,0

Legenda: N=numerosità; min=minimo; p1:1° percentile; p10: 10° percentile; p25: 1°quartile; p50: mediana; mean: media; p75: 3° quartile; p90: 90° percentile; p99: 99° percentile; max: massimo.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

TAVOLA 22

ETÀ, ANZIANITÀ CONTRIBUTIVA E RETRIBUZIONE: DISTRIBUZIONE ALL'INTERNO DELLE POSIZIONI ASSICURATIVE PER FIGURE TIPO

LAVORATORE AUTONOMO ATTIVO COMMERCIANTE							
stats	num	anz_utile	anz_mis	sett_utili	sett_mis	r_media	età
N	5.076,0	5.076,0	5.076,0	5.076,0	5.076,0	5.076,0	5.076,0
min	10,1	-	0,1	4,0	4,0	1.279,0	16,0
p1	30,4	-	0,6	27,7	27,4	9.354,3	22,0
p10	243,5	4,0	4,2	46,4	46,3	15.357,0	30,0
p25	537,7	8,0	8,3	47,8	47,7	16.681,7	37,0
p50	1.004,4	15,0	15,3	48,9	48,8	18.651,7	45,0
mean	1.116,9	16,6	16,9	48,4	48,3	19.086,4	44,2
p75	1.633,5	24,0	24,4	49,8	49,8	21.402,5	52,0
p90	2.150,9	32,0	32,0	50,6	50,6	23.799,7	58,0
p99	2.901,7	40,0	39,8	52,0	52,0	26.612,6	65,0
max	3.145,2	45,0	45,6	52,0	52,0	99.033,0	85,0

Legenda: N=numerosità; min=minimo; p1:1° percentile; p10: 10° percentile; p25: 1°quartile; p50: mediana; mean: media; p75: 3° quartile; p90: 90° percentile; p99: 99° percentile; max: massimo.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

ETÀ, ANZIANITÀ CONTRIBUTIVA E RETRIBUZIONE: DISTRIBUZIONE ALL'INTERNO DELLE POSIZIONI ASSICURATIVE PER FIGURE TIPO

ASSICURATO SILENTE

stats	num	anz_utile	anz_mis	sett_utili	sett_mis	r_media	età
N	16.970,0	16.970,0	16.970,0	16.970,0	16.970,0	16.970,0	16.970,0
min	10,1	-	-	-	-	-	14,0
p1	30,4	-	0,2	8,2	5,6	1.141,2	21,0
p5	121,8	-	0,2	9,1	7,3	1.615,3	24,0
p10	233,4	-	0,3	9,9	8,5	1.823,4	27,0
p25	1.156,6	-	0,4	11,4	10,5	2.235,7	34,0
p50	3.480,0	3,0	3,2	22,2	19,9	3.866,8	44,0
mean	9.025,3	6,2	6,3	21,3	19,4	4.709,8	43,8
p75	10.561,8	10,0	9,5	24,8	22,2	6.078,1	53,0
p90	32.273,9	18,0	17,5	33,1	32,2	9.298,7	60,0
p95	39.102,0	23,0	22,7	38,9	38,5	11.370,0	63,0
p99	46.244,7	32,0	31,5	46,2	45,4	15.201,1	71,0
max	46.508,5	45,0	45,9	52,0	52,0	143.643,0	85,0

Legenda: N=numerosità; min=minimo; p1:1° percentile; p10: 10° percentile; p25: 1° quartile; p50: mediana; mean: media; p75: 3° quartile; p90: 90° percentile; p99: 99° percentile; max: massimo.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

ETÀ, ANZIANITÀ CONTRIBUTIVA E RETRIBUZIONE: DISTRIBUZIONE ALL'INTERNO DELLE POSIZIONI ASSICURATIVE PER FIGURE TIPO

ASSICURATO IN MOBILITÀ/DISOCCUPATO

stats	num	anz_utile	anz_mis	sett_utili	sett_mis	r_media	età
N	4.227,0	4.227,0	4.227,0	4.227,0	4.227,0	4.227,0	4.227,0
min	10,1	-	-	1,0	-	-	16,0
p1	30,4	-	0,6	27,7	24,0	6.213,2	21,0
p10	152,2	3,0	2,9	45,1	41,7	9.026,3	27,0
p25	314,5	6,0	5,9	47,6	45,3	10.655,8	34,0
p50	588,5	13,0	12,3	49,3	47,5	12.919,9	43,0
mean	675,9	15,2	15,0	48,4	46,4	13.542,0	42,5
p75	933,4	23,0	23,0	50,5	49,2	15.569,0	52,0
p90	1.298,7	33,0	32,0	51,2	50,3	18.452,3	57,0
p99	2.242,2	40,0	39,8	52,0	51,8	27.922,7	64,0
max	2.648,1	45,0	45,6	52,0	52,0	115.857,0	75,0

Legenda: N=numerosità; min=minimo; p1:1° percentile; p10: 10° percentile; p25: 1° quartile; p50: mediana; mean: media; p75: 3° quartile; p90: 90° percentile; p99: 99° percentile; max: massimo.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

TAVOLA 25

ETÀ, ANZIANITÀ CONTRIBUTIVA E RETRIBUZIONE: DISTRIBUZIONE ALL'INTERNO DELLE POSIZIONI ASSICURATIVE PER FIGURE TIPO

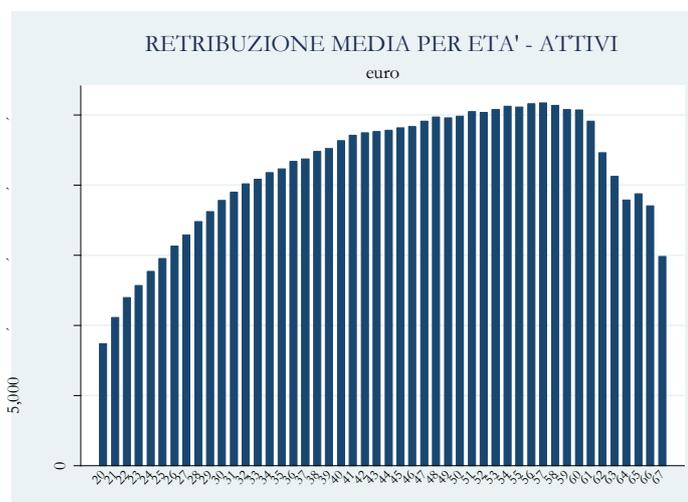
DIPENDENTE "ATTIVO" (FPLD) IN REGIME CONTRIBUTIVO							
stats	num	anz_ut~e	anz_mis	sett_u~i	sett_mis	r_media	età
N	1.772,0	1.772,0	1.772,0	1.772,0	1.772,0	1.772,0	1.772,0
min	10,1	-	0,0	-	-	61,0	15,0
p1	405,8	-	0,3	13,1	9,4	3.096,6	19,0
p10	2.313,3	1,0	1,1	38,2	30,6	7.732,7	23,0
p25	5.042,5	3,0	2,9	45,2	38,3	13.362,5	28,0
p50	10.156,0	6,0	6,1	48,8	43,2	18.800,0	33,0
mean	9.764,1	6,8	6,8	45,2	40,5	18.566,1	33,8
p75	13.382,4	11,0	10,3	50,6	46,7	23.584,8	39,0
p90	16.497,1	14,0	13,3	51,2	49,7	27.912,0	45,0
p99	22.625,2	17,0	16,4	51,8	51,2	39.710,9	59,0
max	27.718,4	29,0	18,0	52,0	52,0	96.446,5	75,0

Legenda: N=numerosità; min=minimo; p1:1° percentile; p10: 10° percentile; p25: 1° quartile; p50: mediana; mean: media; p75: 3° quartile; p90: 90° percentile; p99: 99° percentile; max: massimo.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Per quanto riguarda la relazione tra retribuzione ed età, indicazioni utili si traggono dai Grafici 29-32 i quali danno conto dell'andamento dei valori medi della retribuzione in corrispondenza di ciascuna età considerata. Nel Grafico 29 si esplora il periodo che va dai 20 ai 68 anni e si riscontra, in linea con le aspettative una funzione crescente della retribuzione al crescere dell'età. Ciò sembra però verificarsi solo fino intorno ai 60 anni circa, mentre nella fase successiva si riscontra, in generale ed anche con riferimento ai soli lavoratori attivi, di cui al grafico, un calo significativo della retribuzione. Segnalato ciò come elemento che merita futuri approfondimenti, nei grafici successivi si sofferma l'osservazione sull'arco di vita che va dai 20 ai 60 anni, arco durante il quale si osserva una relazione tendenzialmente crescente.

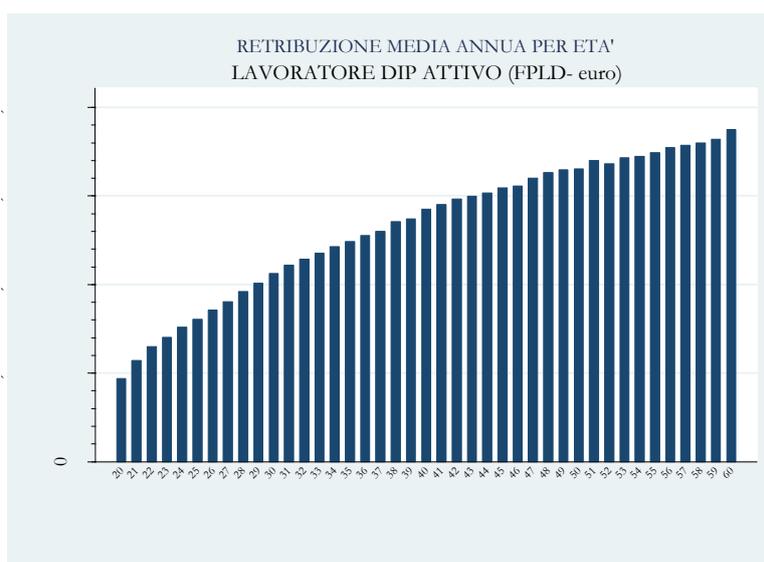
GRAFICO 29



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

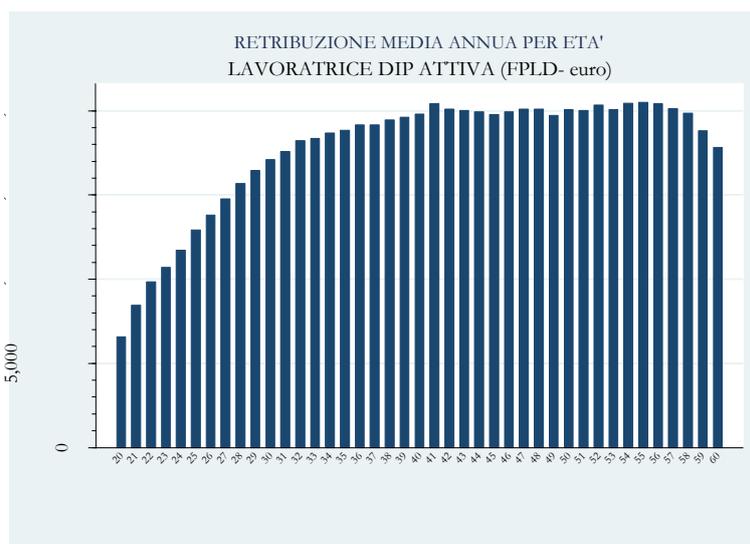
Alcune connotazioni distintive delle diverse figure esaminate vanno peraltro sottolineate: a) la crescita con una certa continuità nel caso del dipendente maschio attivo appartenente all’FPLD; b) la crescita più rilevante nella prima fase e molto meno a partire dai 45 anni nel caso della lavoratrice dipendente in stato di attività (sempre del FPLD); c) un livello di retribuzione che nel caso del lavoratore autonomo commerciante parte sin da giovane da livelli relativamente elevati e cresce poi con continuità ma molto lentamente.

GRAFICO 30



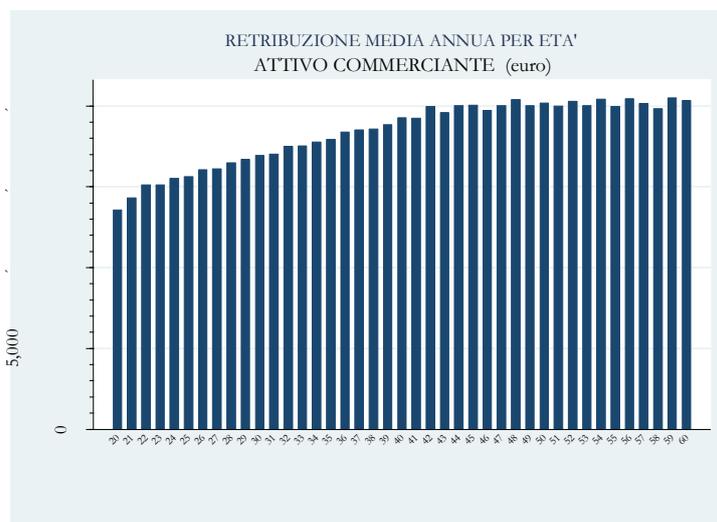
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

GRAFICO 31



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

GRAFICO 32



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Verso trattamenti “socialmente inadeguati”? Un esercizio.

38. L’indisponibilità di informazioni fondamentali quali, prima fra tutte, la storia retributiva di ciascun assicurato o, come si è sottolineato all’inizio, la dispersione delle situazioni intorno ai valori medi delle variabili di ciascun gruppo di posizioni assicurative da noi considerate, non consentono di fare valutazioni puntuali sui trattamenti pensionistici futuri. Cionondimeno, sfruttando alcune delle indicazioni che emergono dal campione è possibile offrire qualche grossolana (*back of the envelope*) stima, basata su molte ipotesi *ad hoc* e che può avere quindi solo la natura di un esercizio. Per effettuare la valutazione si procede in tre fasi: consideriamo innanzitutto e per ciascuna delle figure tipo prese in conto, la retribuzione media al 2013, l’età, l’anzianità contributiva valida per la misura (quella valida per il diritto non rileva muovendoci in un contesto di pensione di vecchiaia) e le settimane accreditate (e, anche in questo caso, valide per la misura) nel 2013. Come secondo passo ricostruiamo a ritroso la carriera della figura considerata, partendo dalla retribuzione del 2013 e tenendo conto da un lato dell’anzianità contributiva e dall’altro, per disegnare la dinamica retributiva nel periodo di interesse, delle relazioni tra retribuzione (a prezzi 2013) ed età prima evidenziate. Infine, proiettiamo in avanti la retribuzione sulla base di semplici scenari macroeconomici assumendo per il periodo 2014-16 tassi di crescita in linea con le retribuzioni unitarie di contabilità nazionale, per il triennio 2017-19 tassi in linea con il Pil nominale previsto nella Nota di aggiornamento al DEF (rispettivamente, +1,9, +2,9 e +3,1 per cento) e per il periodo 2020 e fino alla data di pensionamento un tasso di crescita nominale del 3,5 per cento (1,5 reale +2 di inflazione). Quanto agli anni di contribuzione ipotizziamo che tra il 2013 e l’età di maturazione della pensione di vecchiaia il tasso di “discontinuità di carriera” rilevato nel 2013 si mantenga costante²⁶.

²⁶ Un confronto dell’anzianità contributiva complessiva per singola figura tipo ipotizzata in questo esercizio e quella effettiva corrispondente, nei dati del campione, all’anno immediatamente precedente alla maturazione del requisito per la pensione di vecchiaia mette in evidenza come la simulazione presupponga un incremento, talvolta significativo, dell’anzianità. Secondo i dati del bilancio dell’INPS, nel 2013 l’anzianità media di contribuzione valida

Per quel riguarda infine i coefficienti di trasformazione alla data del pensionamento, si adottano quelli ufficiali che scontano, tra l'altro i tassi di mortalità dell'ISTAT.

TAVOLA 26

STIMA DI TRATTAMENTI PENSIONISTICI FUTURI PER FIGURA TIPO
DATI/IPOTESI BASE

	Attivo FPLD Uomo	Attivo FPLD Donna	Attivo Commerciante	Mobilitato/ Disoccupato	Lav. dip. in contrib. puro (media)	Lav. dip. in contrib. puro (1° quartile)
Retribuzione 2013 (euro)	27.127	18.255	19.086	13.542	18.566	13.363
Età anagrafica al 2013 (anni)	40	40	44	42	34	28
Anzianità contributiva al 2013 (anni)	16	12	17	15	7	3
Settimane contrib versate nel 2013	46	40	48	46	40	38
Anno di pensionamento (di vecchiaia)	2.042	2.042	2.038	2.040	2.048	2.054
Anzianità contributiva al pensionamento (anni)	41	34	40	39	34	33
per memoria:						
Anno di nascita	1973	1973	1969	1971	1979	1985
Requisito accesso a pensione anticipata masch	45 anni, 7 m	45 anni, 7 m	45 anni, 3 m	45 anni, 5 m	46 anni, 1 m	46 anni, 7 m
Requisito accesso a pens anticipata femmine	44 anni, 7 m	44 anni, 7 m	44 anni, 3 m	44 anni, 5 m	45 anni, 1 m	45 anni, 7 m

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

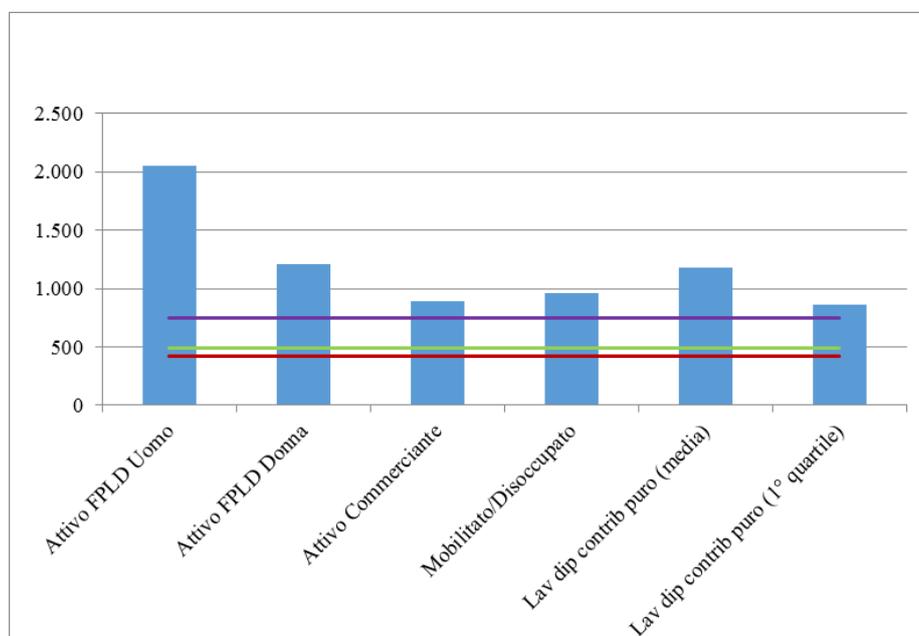
Come riassunto nella Tavola 26, le figure individuate si presentano alla linea di partenza del 2013 in condizioni abbastanza differenziate: il lavoratore dipendente attivo con una età pari a 40 anni, 16 anni di anzianità contributiva, 46 settimane versate nel 2013 (e quindi con un tasso di discontinuità del 12 per cento) e con una retribuzione annua pari a 27 mila euro; la lavoratrice dipendente attiva dell'FPLD con un'età di 40 anni, un'anzianità contributiva di 12, con 40 settimane versate nel 2013 (quindi con un tasso di discontinuità doppio rispetto all'analogo lavoratore maschio) e con una retribuzione annua pari a poco più di 18 mila euro; il commerciante con una età di 44 anni, 17 anni di anzianità contributiva e 48 settimane versate (quindi con un tasso di discontinuità limitato al 7 per cento) e con una retribuzione annua pari a 19 mila euro; il lavoratore in mobilità o disoccupazione con un'età di 42 anni, 15 anni di anzianità contributiva, 46 settimane versate (quindi con un tasso di discontinuità intorno all'11 per cento) e con una retribuzione annua pari a 13 mila e 500 euro. Quanto alle credenziali del lavoratore ricadente certamente nel regime di calcolo contributivo, esse sono di una persona ovviamente giovane (34 anni), con poca anzianità contributiva (7 anni), un tasso di discontinuità pari al 22 per cento in media ed una retribuzione lorda annua di 18.600 euro. Lo spostamento sull'omologa figura ma con credenziali corrispondenti non alla media ma al primo quartile riduce l'età a 28 e l'anzianità contributiva a 3 anni, alza al 26 per cento il tasso di discontinuità e riduce altresì il livello di retribuzione a 13.500 euro. Va da sé che in relazione ai punti di partenza e alle diverse ipotesi sulla discontinuità di carriera, molto differenziati saranno anche i punti di arrivo.

per il diritto alla pensione di vecchiaia e anzianità risultava pari a 34,2 anni nel caso dei lavoratori dipendenti e 33,5 anni nel caso dei lavoratori autonomi.

39. I risultati dell'esercizio vengono evidenziati nel Grafico 33, nel quale si indica per ciascuna delle figure il trattamento pensionistico mensile al lordo delle imposte²⁷. Come si vede, per nessuna delle figure prese in conto il trattamento dovrebbe situarsi al di sotto dei trattamenti odierni di natura totalmente o parzialmente assistenziale mentre più elevata è evidentemente la probabilità che esso possa insistere in alcuni casi nell'area cui abbiamo già fatto riferimento come area delle pensioni povere (inferiori alle 750 euro). Molte qualificazioni sono peraltro necessarie, e spingono sia in direzione dell'ottimismo che di una lettura non del tutto rassicurante. Esercizi di sensitività mostrano come tassi di crescita del Pil più elevati di quelli considerati sarebbero in grado di migliorare anche significativamente il quadro d'insieme.

GRAFICO 33

SIMULAZIONE DI TRATTAMENTO PENSIONISTICO PROSPETTICO
IMPORTO MENSILE LORDO PER FIGURE TIPO (euro a prezzi 2013)



NB: le rette rossa e verde indicano rispettivamente gli importi medi mensili dell'assegno sociale e della pensione integrata al minimo vigenti all'1.1.2016; quella viola la soglia che abbiamo genericamente indicato nel testo come indicativa di pensione povera. L'importo mensile è ottenuto dividendo l'ammontare annuo per tredici mensilità

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

D'altra parte, le posizioni prese in conto hanno considerato le variabili di rilievo (età, retribuzione, anzianità contributiva, ecc.) per lo più nei loro valori medi. Anche nel caso di aggregati che in media sono a bassa probabilità di generare "pensioni povere" si trovano quote talvolta importanti di posizioni con retribuzioni basse²⁸: è il caso degli attivi dell'FPLD di sesso femminile (quasi 13 cento) o dei mobilitati/disoccupati (19 per

²⁷Per alcune figure l'aspetto impositivo è poco rilevante ricadendo il loro reddito annuo in prossimità della *no-tax area*.

²⁸ Sull'intero campione a ben 27.424 delle 59.505 posizioni contributive totali (46 per cento) è associata una retribuzione media inferiore ai 10 mila euro annui. Nell'ambito dei soli lavoratori attivi, le posizioni sono 4.489 sulle 18.523 (24,2 per cento).

cento). Questo aspetto della dispersione delle realtà all'interno dello stesso gruppo o figura tipo, viene ben evidenziato dalla considerazione del caso dell'assicurato in pieno regime contributivo (penultima ed ultima figura del Grafico 35). Come si vede, se, date le ipotesi, non sembrerebbero porsi problemi rilevanti nel caso si consideri la situazione di partenza rappresentata dai valori medi, il contesto diventa meno rassicurante quando si fa riferimento alle condizioni del 25 per cento delle posizioni più svantaggiate.

Conclusioni

40. Con questo capitolo (e il prossimo) il *Rapporto 2017* ha inteso riportare l'attenzione sulla spesa previdenziale e assistenziale puntando i riflettori sulle interconnessioni tra le due funzioni. L'analisi si è sviluppata lungo tre direttrici. In primo luogo è stato offerto un aggiornamento delle valutazioni sulle tendenze della spesa presentate nell'edizione dello scorso anno; ne è risultato confermato, nella sostanza, un quadro in cui la spesa ha continuato per ragioni intrinseche - scarsa o inesistente possibilità di compressione durante il ciclo reale negativo per quel che riguarda le pensioni e, viceversa, elevata sensibilità ad esso per quel che riguarda le restanti prestazioni sociali - ad espandersi al di sopra sia del prodotto interno lordo nominale sia del complesso della spesa corrente al netto degli interessi. Tuttavia, dopo la fase più acuta della crisi e con il ritorno ad una situazione di pur modesta crescita reale, si è messo in atto un processo di decelerazione e la tendenza all'aumento dell'incidenza rispetto al prodotto si è arrestata e leggermente invertita.

41. L'osservazione della vivace dinamica di questa componente di spesa (in rapporto al Pil) durante gli anni di crisi ha consentito di rimarcare come l'attenzione alla sostenibilità macroeconomica della spesa previdenziale debba comunque restare elevata, dal momento che alcuni elementi di solidità del sistema pensionistico che ci distinguono in positivo nel panorama internazionale sono strettamente interrelati con la *performance* macroeconomica del Paese, *performance* alla quale bisogna dunque, anche per questo aspetto, prestare la massima attenzione. Ma al di là della sempre importante riflessione sulla sostenibilità finanziaria dell'impianto realizzato grazie ad un lungo ciclo di riforme - un impianto che lungi dal necessitare snaturamenti andrebbe semmai col tempo perfezionato²⁹ - si pone il problema di riflettere più intensamente su altri profili di sostenibilità e in primo luogo su quella sociale connessa cioè all'adeguatezza dei trattamenti pensionistici futuri, specie allorquando le prestazioni saranno interamente calcolate con il metodo contributivo e potrebbero risentire della precarizzazione del mercato del lavoro conosciuta negli ultimi due decenni con la diffusione di carriere discontinue e livelli salariali piuttosto contenuti.

²⁹ Sul piano tecnico, tra le questioni aperte che si rintracciano nell'agenda degli esperti dei sistemi pensionistici contributivi si possono ricordare, a titolo di esempio, quello dell'indicizzazione e del cosiddetto calcolo dei coefficienti di trasformazione "*forward looking*" e della stessa periodicità del loro aggiornamento che è ora triennale e diventerà biennale dal 2021 (in Svezia, dove il metodo contributivo ha fatto esperienza, l'aggiornamento è annuale).

42. Per queste ragioni una seconda parte del capitolo si è posto l'obiettivo di fotografare lo stato delle prestazioni pensionistiche concentrando in particolare l'attenzione sul settore privato, che in virtù della combinazione dei due fattori di cui sopra, è quello in cui si annidano potenziali elementi di fragilità. Ne è uscito confermato un universo eterogeneo in cui l'importo medio mensile delle pensioni in essere è relativamente modesto: 839 euro, agli inizi del 2016, se si considera il valore facciale complessivo, circa mille euro se si depura tale importo da prestazioni di natura non strettamente previdenziale. Ne è uscita altresì evidenziata l'importanza delle dimensioni degli istituti assistenziali vigenti: solo per integrazioni al minimo e maggiorazioni sociali si tratta di oltre 3 milioni e 300 mila trattamenti per una spesa complessiva di oltre 21 miliardi, di cui più di 9 miliardi la quota di integrazione/maggiorazione; si tratta al contempo di interventi, questi, la cui dimensione sta diminuendo mano a mano che le leve dei nuovi pensionamenti avvengono con anzianità contributive più importanti. Da ciò discende che sotto questo aspetto la spesa pensionistica complessiva vedrà col tempo un alleggerimento di questi oneri di cui prevedibilmente si sconta l'operare nelle previsioni di spesa per i prossimi anni. A fronte di tale effetto positivo di breve-medio termine, si porrà il problema di gestire nel più lungo andare il tema dell'adeguatezza delle prestazioni in un contesto che sarà via via dominato da prestazioni calcolate con il puro metodo contributivo ed in presenza da un lato di carriere discontinue e quindi brevi dal punto di vista dell'anzianità di contributi validi ai fini della misura della pensione e dall'altro di livelli salariali modesti e quindi di modeste masse contributive a fronte delle quali sarà calcolata la prestazione pensionistica.

43. La terza ed ultima sezione del capitolo ha cercato di offrire un contributo alla comprensione dei termini di questo problema attraverso l'analisi di un campione di 60 mila posizioni assicurative aperte presso l'INPS ed estratte dall'Istituto appositamente per la Corte. L'utilizzo di questo *dataset* ha fornito *input* utili per un esercizio, di natura ampiamente sperimentale, volto a stimare i trattamenti pensionistici futuri di alcune figure tipo: due lavoratori dipendenti (maschio e femmina) "attivi" iscritti nel FPLD; un lavoratore autonomo attivo (commerciante), un lavoratore dipendente in stato di mobilità e/o disoccupazione, due lavoratori dipendenti specificamente vincolati al requisito dell'appartenenza al regime puramente contributivo. Per ciascuna di queste figure tipo è stata considerata innanzitutto la retribuzione e l'anzianità contributiva media al 2013 e sono state poi prodotte su queste basi ipotetiche "carriere in vitro" andando a ritroso nel tempo sulla base delle informazioni sull'anzianità contributiva media e sulla relazione tra retribuzione ed età risultante dai dati del campione. Per la parte riguardante il periodo successivo al 2013 e fino alla data di maturazione della pensione di vecchiaia (che per esplicita ipotesi, suffragata però ai dati del campione, rappresenta la prima opzione utile per il pensionamento) sulla base di un ipotetico scenario macroeconomico. Circa l'anzianità già maturata si è andato a ritroso nel tempo per un numero di anni corrispondente all'anzianità media riscontrata per ciascuna figura nei dati del campione mentre per il periodo intercorrente dal 2013 e fino alla data di raggiungimento dei requisiti per la pensione di vecchiaia si è ipotizzata un tasso di discontinuità di carriera costante e pari a quello segnalato nel 2013 dal dato relativo alle settimane accreditate e valide ai fini della misura.

44. Dall'esercizio è emersa una situazione in chiaro-scuro: relativamente rassicurante - e cioè con trattamenti pensionistici prospettici che in media non dovrebbero essere a rischio di insistere nella fascia contigua ai livelli delle prestazioni puramente assistenziali - per la figura dei lavoratori attivi iscritti al FPLD, soprattutto se maschi e per gli stessi lavoratori dipendenti in regime pienamente contribuito; più problematica per lavoratori mobilitati/disoccupati, già nella ipotesi, adottata, che si ricollochino e sopportino in futuro tassi di discontinuità solo leggermente superiori a quelli registrati nella loro esperienza precedente. Per fasce minoritarie (ma di peso talvolta non trascurabile) all'interno di questi gruppi emergono comunque situazioni difficili, determinate anche da livelli retributivi particolarmente bassi (inferiori ai 10 mila euro annui), situazioni che potranno uscire dall'area di problematicità previdenziale solo nell'ipotesi che si riduca il tasso di discontinuità di carriera e/o crescano i livelli reddituali a ritmi spediti.

45. In conclusione, le evidenze e le analisi presentate in questo capitolo suggeriscono di guardare al tema della spesa previdenziale e delle sue prospettive con *tranquilla attenzione*, forti del fatto che molti è stato già realizzato ma consapevoli, al contempo, che, dopo il meritorio ma troppo lungo ciclo di riforme, l'agenda del più da farsi non può certo considerarsi vuota. Si tratta di continuare ad operare perché si realizzino, nel futuro, quelle ipotesi di crescita occupazionale e di produttività che sono alla base delle favorevoli previsioni di spesa nel lungo periodo. Da questo punto di vista, nel rivendicare, anche a livello internazionale, la scelta di aver optato per un impianto strutturalmente sano (basato sul sistema di calcolo attuariale che sconta contributi versati e speranze di vita) non va dimenticato che la sua stabilità trova condizione essenziale, specie in un sistema a ripartizione, in un più solido e duraturo aumento del reddito di ciascun assicurato e quindi del Paese. Sotto il profilo più microeconomico e sociale, oltre ad aspetti legati alla flessibilità nell'accesso al pensionamento, criticità già evidenziata nel Rapporto 2016, vi è da chiedersi in che misura, nel medio-lungo periodo, i trattamenti di natura assistenziale si "intrecceranno" con quelli di natura previdenziale. Non è agevole, come rimarcato nel capitolo, fare valutazioni di questo tipo in assenza di dati micro relativi alla storia contributiva e retributiva dei singoli assicurati³⁰, ma certamente, anche sulla base degli esercizi qui condotti e pur considerando che già oggi il panorama dei trattamenti pensionistici si presenta assai frammentato e con una diffusa presenza di "pensioni povere" (circa il 20 per cento dei redditi pensionistici esistenti sono al di sotto dei 750 euro mensili), vi sono probabilità che, in divenire, la quota di questi trattamenti su quelli complessivi possa crescere. E che dunque il tema di come governare le esigenze assistenziali anche in età non di lavoro assuma grande rilievo. E' una ragione in più per sviluppare il *Dossier* sul riordino degli strumenti di assistenza in un'ottica unitaria ed integrata con la questione previdenziale. E' a questa tematica che è dedicato il prossimo capitolo.

³⁰ Tra le difficoltà vi è quella derivante dalla non corrispondenza tra la nozione di pensione e quella di reddito pensionistico, essendo molti pensionati titolari di più trattamenti (circa 1,4 secondo i dati INPS).

RIQUADRO 1 - PREVIDENZA: GLI INTERVENTI DELLA LEGGE DI BILANCIO 2017

La legge di bilancio 2017 presenta un insieme di interventi in materia previdenziale particolarmente ampio, con misure finalizzate all'incremento dei redditi da pensione più bassi, all'ampliamento delle agevolazioni per il pensionamento anticipato di soggetti collocati in particolari ambiti di tutela e all'introduzione di nuove forme di flessibilità in uscita dal mercato del lavoro per scelta individuale. Per alcuni di questi provvedimenti le modalità di attuazione sono da definire con dPCM. Le principali disposizioni sono:

- introduzione, in via sperimentale (maggio 2017-dicembre 2018), di una indennità di tipo assistenziale (“APE sociale”) di importo fino a 1.500 euro corrisposta - su domanda e fino al conseguimento dei requisiti per il diritto a pensione anticipata o di vecchiaia - a soggetti di almeno 63 anni, in possesso di almeno 30 anni di anzianità contributiva³¹ e che si trovino in particolari profili di tutela: disoccupazione involontaria, assistenza ad un parente di primo grado con handicap grave, invalidità almeno del 74 per cento, lavoro dipendente da almeno 6 anni all'interno di professioni con mansioni particolarmente difficili e rischiose. L'indennità è compatibile con la percezione - entro predefiniti limiti - di redditi da lavoro dipendente, parasubordinato o da attività di lavoro;
- introduzione, in via sperimentale (maggio 2017-dicembre 2018), dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE), prestito coperto da polizza assicurativa obbligatoria corrisposto a quote mensili per dodici mensilità fino alla maturazione del diritto a pensione di vecchiaia. Riservato a soggetti di almeno 63 anni di età, 20 anni di anzianità contributiva, che maturino il diritto a pensione di vecchiaia entro 3 anni e 7 mesi e la cui pensione, al netto della rata di ammortamento dell'APE, sia almeno 1,4 volte il trattamento minimo. La restituzione del prestito avviene a partire dalla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia, con rate di ammortamento mensili per una durata di venti anni; la durata minima dell'APE è di sei mesi, le entità minima e massima di APE richiedibile sono stabilite con dPCM;
- introduzione dell'APE aziendale per i dipendenti del settore privato: il datore di lavoro, previo accordo con il richiedente, può incrementare il montante contributivo individuale maturato da quest'ultimo versando all'INPS in un'unica soluzione un contributo non inferiore all'ammontare della contribuzione volontaria corrispondente al periodo anticipato rispetto alla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia;
- introduzione, in via sperimentale (maggio 2017-dicembre 2018), della rendita integrativa temporanea anticipata (RITA): gli aderenti a forme di previdenza complementare possono affiancare all'APE un anticipo anche parziale della rendita della pensione complementare maturata presso fondi di previdenza complementare fino al conseguimento del requisito di accesso nel sistema pensionistico obbligatorio;
- nuovo intervento (ottavo) di salvaguardia dalla riforma Fornero, riservato entro prefissati limiti di spesa a 30.700 soggetti che si trovino in particolari condizioni di tutela: lavoratori in mobilità o in trattamento speciale edile; lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione; lavoratori cessati dal lavoro per risoluzione unilaterale, o a seguito di accordi, o incentivati all'esodo e non rioccupati a tempo indeterminato, lavoratori in congedo per assistere figli con disabilità grave;
- riduzione a 41 anni (da maggio 2017, da adeguare alla speranza di vita dal 2019) del requisito contributivo per accedere a pensione anticipata dei lavoratori “precoci” (in possesso di 12 mesi di contribuzione per lavoro effettivo prima del compimento del 19mo anno di età) appartenenti a

³¹ Elevata a 36 anni solo per i lavoratori dipendenti all'interno di professioni il cui svolgimento in modo continuativo è particolarmente difficoltoso e rischioso.

taluni profili di tutela (disoccupazione involontaria, assistenza a un familiare di primo grado con handicap grave, invalidità almeno del 74 per cento, lavoro dipendente da almeno 6 anni all'interno di professioni con mansioni particolarmente difficoltose e rischiose);

- ampliamento delle agevolazioni per l'accesso a pensione anticipata per i lavoratori dipendenti addetti a lavorazioni particolarmente faticose e pesanti: ammorbidito il tempo di permanenza nell'attività "usurante" ai fini della maturazione del diritto, "congelati" gli adeguamenti alla speranza di vita fino al 2025, eliminate le "finestre mobili";
- estensione della somma aggiuntiva ("quattordicesima mensilità") ai pensionati con reddito compreso tra 1,5 e 2 volte il trattamento minimo;
- incremento del 30 per cento della quattordicesima dei pensionati con reddito fino a 1,5 volte il trattamento minimo;
- estensione a tutti i pensionati della più favorevole detrazione per redditi da pensione prevista per gli ultra75enni;
- modifica dell'istituto del cumulo dei periodi assicurativi. E' esteso ai soggetti già in possesso dei requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico ed è utilizzabile per il conseguimento della pensione anticipata. Possono beneficiare del cumulo anche gli iscritti alle Casse previdenziali private e per i professionisti. E' prevista la facoltà di rinuncia o recesso da richieste di totalizzazione o ricongiunzione (con restituzione delle somme versate);
- riduzione al 25 per cento dell'aliquota contributiva per i lavoratori autonomi con partita Iva, iscritti a Gestione separata, e i Co.Co.Co. (-4 punti percentuali per il 2017 e -8 punti dal 2018);
- definitiva eliminazione delle riduzioni percentuali del trattamento pensionistico in caso di pensionamento anticipato al di sotto dei 62 anni di età.

LA SPESA PER L'ASSISTENZA

L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

Il ritardo normativo dell'Italia

1. Una riflessione sulla spesa assistenziale in Italia non può che ripartire dalle priorità delineate dalla Commissione Onofri nella seconda metà degli anni '90¹. In realtà, ad un primo sguardo, molti dei punti critici dell'assetto delle prestazioni assistenziali di allora non paiono essere davvero mutati.

I rilievi sollevati dalla Commissione sul sistema dell'assistenza sociale, in estrema sintesi, erano individuati in primo luogo in una enorme sproporzione tra prestazioni in denaro e in natura, nella categorialità dell'intervento e nella frammentarietà delle misure (ad esempio nel campo del sostegno alla disoccupazione e del sostegno ai carichi familiari), e non ultimo nell'assenza di uno strumento universale di sostegno ai redditi insufficienti. Inoltre si segnalava un eccessivo sbilanciamento della spesa a favore degli anziani e, infine, la mancanza di un inadeguato sistema di accertamento dei redditi. La Commissione poi auspicava la realizzazione di una legislazione nazionale sull'assistenza, che prevedesse una chiara definizione delle responsabilità dei diversi livelli di governo nelle funzioni di indirizzo, programmazione e gestione dei servizi dell'assistenza. Infine si sollecitava l'istituzione di uno strumento di copertura universale per il rischio di non autosufficienza, finanziato dalla fiscalità generale, sul modello di quello tedesco istituito nel 1995.

Il modello di riforma del *welfare* che proponeva la Commissione Onofri, dunque, auspicava il superamento dell'assetto categoriale e "antiquato" del nostro *welfare*, derivante dalla mancanza di un disegno globale, che ha portato al sovrapporsi, negli anni di singole misure scoordinate tra loro e orientate esclusivamente alla protezione del lavoratore medio, con occupazione stabile e duratura. Un modello che ha trascurato le nuove, crescenti povertà e le nuove posizioni lavorative precarie.

Il nostro Paese è attualmente l'unico, insieme alla Grecia², a non avere uno strumento universale e generalizzato di contrasto della povertà. Ma vediamo quali passi sono stati compiuti in questi anni nella direzione indicata dalla Commissione in merito alla riorganizzazione e gestione della spesa per l'assistenza. Tra l'altro la crisi economica cui si è assistito in questi anni ha acuito l'inadeguatezza e la frammentarietà di tutto il nostro sistema di *welfare*.

Pochi anni dopo il Rapporto della Commissione Onofri viene approvata, in seguito ad una raccolta di firme promossa dai sindacati confederali, la legge di riforma dell'assistenza e dei servizi sociali. La legge n. 328 del 2000, che veniva a normare un territorio ancora affidato principalmente alla normativa della legge Crispi del 1890, rappresentava una legge estremamente moderna e innovativa, in linea con quelle più avanzate dei principali Paesi europei.

La legge ha avuto un iter lungo e complicato, conclusosi in corrispondenza della

¹ Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, Relazione finale, Febbraio 1997.

² Anche in Grecia, come in Italia, dal 2015 è partito un progetto sperimentale di Reddito Minimo, che utilizza fondi europei.

fine di un periodo di riforme e di una legislatura, dopo un dibattito sui temi dell'assistenza durato decenni. Molti paragonano la riforma dell'assistenza a quella sanitaria della seconda metà degli anni '80 proprio per alcune circostanze comuni (iter lungo e difficoltoso, approvazione proprio a ridosso del termine di una legislatura e successivo cambio di maggioranza di Governo), che hanno rallentato e limitato la realizzazione del progetto riformatore. Tra l'altro la fase attuativa della legge è stata gestita da una maggioranza diversa da quella che l'ha promossa³.

A tutto ciò, si è aggiunta la contestuale modifica del titolo V della Costituzione in senso federalista, che delega competenze alle Regioni in tutti i campi, tranne in quelli espressamente menzionati e l'assistenza sociale non è tra questi⁴. In questo modo si è venuto a creare uno sfasamento tra l'assetto istituzionale in cui era stata concepita la legge e quello modificato dalla riforma costituzionale, che attribuiva una più ampia autonomia legislativa e decisionale alle Regioni in materia di assistenza sociale.

Il nuovo articolo 117 di riforma del titolo V lascia però esclusivamente allo Stato la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, al fine di contenere il rischio di disparità fra le diverse aree del Paese.

La legge comunque definisce i diritti dei cittadini all'assistenza sociale come diritti universali, stabilisce, come detto, livelli minimi da garantire su tutto il territorio nazionale e si occupa di regolare le competenze in materia tra i vari livelli di governo.

Per la prima volta viene riconosciuto come fondamentale il diritto all'informazione per l'accesso alle prestazioni. Uno degli obiettivi impliciti della legge era anche quello di colmare le differenze in tema di servizi assistenziali tra le diverse aree del Paese.

La legge di riforma delle politiche socio-assistenziali del 2000

2. Il primo articolo della legge di riforma della assistenza e del riordino dei servizi sociali (legge n. 328 del 2000) promuove la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali atti a garantire la qualità della vita e i diritti di cittadinanza, nonché a prevenire e ridurre le condizioni di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia. Viene superato l'approccio meramente assistenziale, che era quello che ispirava la precedente legislazione, fino all'approvazione della legge. La legge regola anche la riforma delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), trasformandone la forma giuridica al fine di garantire una maggiore efficacia di gestione e rinnova anche la materia dell'accreditamento, lasciando allo Stato il compito di fissare i requisiti minimi strutturali e organizzativi per le strutture residenziali e semiresidenziali e riversando, a cascata, la scelta dei criteri autorizzativi per tutti gli altri servizi rispettivamente a Regioni (accreditamento servizi pubblici e privati) e Comuni (accreditamento strutture e tariffe).

La legge ridefinisce l'articolazione delle competenze tra diversi livelli di governo: lo Stato determina i principi e gli obiettivi della politica sociale attraverso il Piano sociale nazionale, ripartisce le risorse del Fondo sociale nazionale ed esercita i poteri

³ In proposito si veda E. Ranci Ortigosa “I temi e lo scenario” in C. Gori (a cura di) “La riforma dei servizi sociali in Italia”, Carocci ed. 2004.

⁴ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”.

sostitutivi in caso di inadempienza delle Regioni. Le Regioni esercitano le funzioni di programmazione, coordinamento ed indirizzo degli interventi sociali. Le Province concorrono alla programmazione regionale, offrono supporto alla progettazione dei Comuni e promuovono la formazione di base e l'aggiornamento degli operatori. I Comuni sono i titolari delle funzioni relative agli interventi sociali a livello locale e concorrono alla programmazione regionale. La legge promuove, inoltre, l'ampliamento della componente di servizi alla popolazione, attraverso la creazione di "buoni servizio" (*voucher*) a disposizione degli utenti, di assegni di cura per gli anziani e i "servizi di sollievo" per le famiglie che abbiano invalidi o anziani non autosufficienti. I Comuni dovranno dotarsi di una carta dei servizi con le offerte che mettono a disposizione.

In tutto il territorio nazionale devono essere garantiti servizi sociali professionali, un servizio di pronto intervento sociale per le emergenze, l'assistenza domiciliare, strutture semiresidenziali e diurne, centri di accoglienza. Dunque l'assistenza interpretata come un intervento globale, per la prevenzione e per il sollievo dallo stato di bisogno, intervento non solo coordinato nell'ambito dei vari strumenti assistenziali, ma anche in collegamento con gli interventi di tipo sanitario (integrazione sociosanitaria).

La legge prevedeva infine la revisione dei trattamenti di invalidità, senza intaccare i trattamenti già concessi, nonché l'istituzione di un reddito minimo d'inserimento, insieme a interventi urgenti per la povertà.

LA SPESA PER L'ASSISTENZA: UNA ANALISI PER TIPOLOGIE

La fonti di finanziamento e l'articolazione delle competenze

3. La legge costituisce uno spartiacque, anche dal punto di vista del finanziamento dell'assistenza sociale, in quanto prevede, per la prima volta, la costituzione di un fondo nazionale, il Fondo per le politiche sociali, cui sono attribuite tutte le risorse destinate all'insieme delle politiche di assistenza sociale. Il Fondo distribuisce le risorse alle Regioni che le suddividono tra i vari ambiti di intervento. La creazione del Fondo per le politiche sociali è stata immediatamente precedente alla legge n. 328 del 2000. Fu infatti introdotto con la legge finanziaria per il 1998 e raccoglieva tutti i finanziamenti delle varie leggi in materia di assistenza sociale per le diverse aree di intervento (minori, adolescenza, anziani, handicap ecc.), costituendo niente di più che una sommatoria di vari finanziamenti.

Con la legge n. 328 del 2000 le caratteristiche del Fondo vengono meglio definite: raggruppa tutti i finanziamenti connessi a leggi nazionali nell'ambito delle politiche sociali, oltre a quelli aggiuntivi di cui è dotata la legge stessa. Le risorse del Fondo devono garantire un livello minimo di prestazioni sociali, sull'intero territorio nazionale, in concorso con le risorse degli enti locali. Il finanziamento del Fondo viene stabilito nella legge di bilancio. Dunque con l'istituzione del Fondo aumentano notevolmente le risorse per le politiche assistenziali, ma non viene effettuata mai una precisa quantificazione *ex ante* della spesa complessiva per i servizi sociali poiché, trattandosi di un fondo di natura indistinta, le risorse non possono essere vincolate a specifica destinazione. Le risorse del Fondo vengono ripartite essenzialmente tra INPS (per le erogazioni monetarie), e Regioni per il cofinanziamento della rete integrata di interventi e servizi sociali, tra i vari settori di interesse e tra i vari soggetti erogatori.

Le risorse aggiuntive del Fondo sono distribuite alle Regioni in relazione a indicatori demografici (popolazione residente, anziani, minori ecc.).

Il Fondo si configura come lo strumento mediante il quale lo Stato, insieme alle Regioni e gli enti locali, concorre al finanziamento della spesa sociale. Ad esso viene dedicato l'articolo 20 della legge, che stabilisce che al suo interno confluiscono tutti i finanziamenti connessi alle leggi nazionali di settore vigenti nell'ambito delle politiche sociali, nonché le risorse aggiuntive stanziare dalla stessa legge quadro, in favore di Regioni e Province autonome, con il compito di distribuirle sul proprio territorio per l'attuazione dei Piani di Zona predisposti dagli enti locali.

La riforma del Titolo V della Costituzione, come già accennato, ha determinato lo spostamento della materia dell'assistenza sociale dall'area della potestà legislativa concorrente Stato-Regioni, a quella esclusiva delle Regioni, salvo riservare allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Ciò significa che non sono ritenuti più ammissibili i finanziamenti a destinazione vincolata in materie e funzioni, la cui disciplina spetti alla potestà legislativa regionale. Viene stabilito che gli stanziamenti "affluiscono al Fondo senza vincoli di destinazione".

Nella Tavola 1 sono riportati gli stanziamenti al Fondo delle politiche sociali dall'anno della sua istituzione fino al 2016 e la sua ripartizione per soggetti istituzionali.

TAVOLA 1

FONDO NAZIONALE POLITICHE SOCIALI: STANZIAMENTI E RIPARTIZIONE
(milioni di euro)

Anno	Regioni e Province Autonome	Ministero del Lavoro e Politiche Sociali	INPS	Comuni	Totale
2002	771,46	319,43	487,00	44,00	1621,89
2003	896,82	96,99	678,00	44,00	1715,81
2004	850,00	31,25	808,00	44,00	1733,25
2005	518,00	38,98	706,00	44,00	1306,98
2006	775,00	50,03	755,00	44,50	1624,53
2007*	745,00	43,45	732,00	44,50	1564,95
2008 **	656,45	41,18	766,60	41,00	1505,23
2009	518,23	60,35	842,00	43,70	1464,28
2010 ***	380,22	55,04		40,07	475,33
2011	178,58	39,50		35,18	253,26
2012	10,68	32,03		39,96	82,67
2013	295,02	43,70		39,16	377,88
2014	258,26	34,80			293,06
2015	278,19	34,80			312,99
2016	277,79	33,80			311,59

* Fino al 2007 nel Fondo sono anche le risorse afferenti ai Comuni per il Fondo infanzia e adolescenza

** Dal 2008 anticipo sulle somme destinate al Ministero del lavoro e politiche sociali

*** Dal 2010 gli oneri erogati dall'INPS sono finanziati non più sul Fondo ma su specifici capitoli di spesa

Fonte: elaborazione su dati Ministero del lavoro e delle politiche sociali

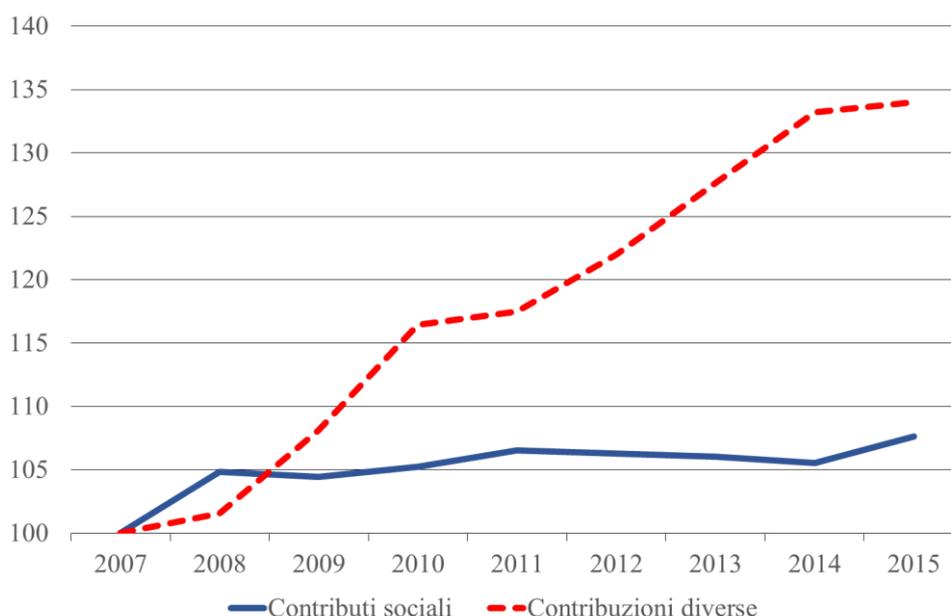
Tra il 2008 e il 2010 i trasferimenti del Ministero alle Regioni, al netto degli assegni erogati direttamente dall'INPS (pensioni agli invalidi, indennità di accompagnamento, assegni dei Comuni alle famiglie)⁵ sono stati drasticamente ridotti (sostanzialmente azzerati nel 2012), mentre con la legge di stabilità del 2015 si è provveduto a stabilire una dotazione finanziaria stabile, di 300 milioni di euro annui.

La ripartizione delle risorse tra i vari operatori economici

4. Il conto consolidato della protezione sociale comprende l'insieme delle fonti di finanziamento della protezione sociale e mostra come si ripartisce il finanziamento tra i diversi operatori. Il conto consolidato della protezione sociale di fonte ISTAT è prodotto per i diversi ambiti che costituiscono la protezione sociale (previdenza, assistenza e sanità). Nel seguito esamineremo prima il conto del complesso delle prestazioni di protezione sociale e poi quello delle sole prestazioni assistenziali. Nel Grafico 1 è riportato l'andamento del complesso delle entrate per il finanziamento del totale delle prestazioni sociali (in denaro e in natura) e si vede come i contributi sociali

GRAFICO 1

IL FINANZIAMENTO DELLA SPESA PER LA PROTEZIONE SOCIALE (2007=100)



Fonte: ISTAT, Conti economici consolidati della protezione sociale per settore d'intervento e settore istituzionale

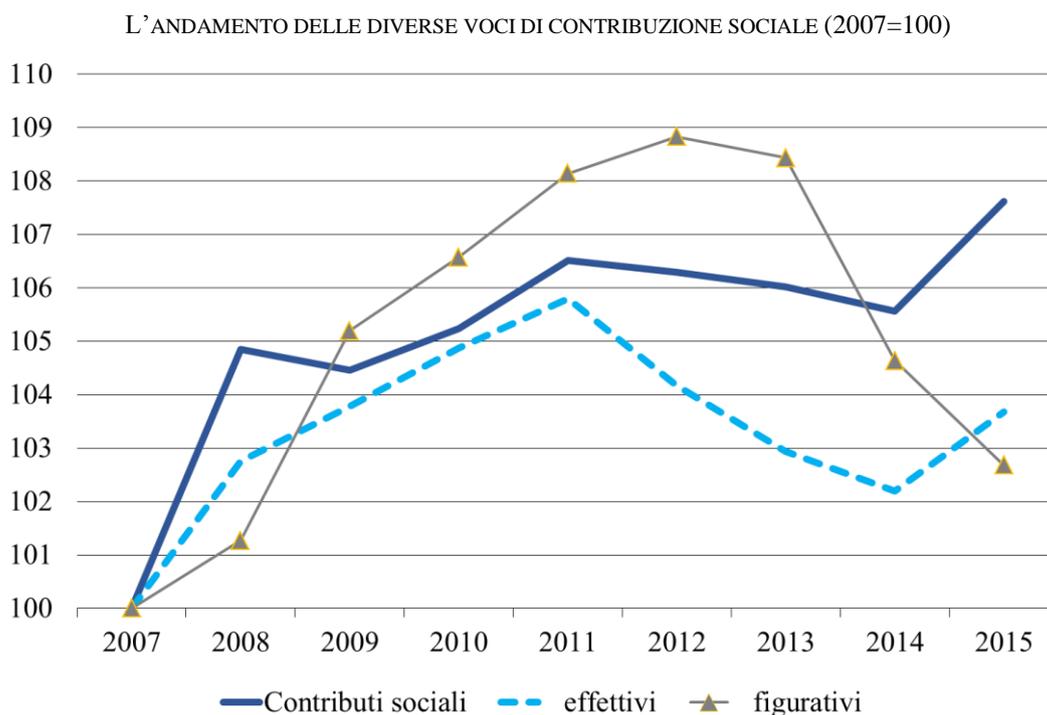
provenienti dai datori e dai lavoratori dal 2008 abbiano subito un consistente rallentamento e rimangano su livelli di poco superiori negli anni successivi, per un

⁵ Le risorse di competenza dell'INPS, per il finanziamento all'erogazione di diritti soggettivi, dal 2010 sono passate direttamente in un capitolo di spesa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

valore di 218,5 miliardi di euro nel 2015, riducendo il proprio peso percentuale sul totale delle entrate. Sale vistosamente la componente delle altre contribuzioni, principalmente trasferimenti dallo Stato agli enti locali, finalizzati al finanziamento della protezione sociale, che toccano nel 2015 i 248,4 miliardi di euro pari al 52,5 per cento delle entrate complessive.

All'interno dei contributi sociali aumenta maggiormente la componente della contribuzione figurativa al posto di quella effettiva (Grafico 2). Rimangono sostanzialmente stabili quelli versati dai dipendenti, tranne un lieve incremento

GRAFICO 2

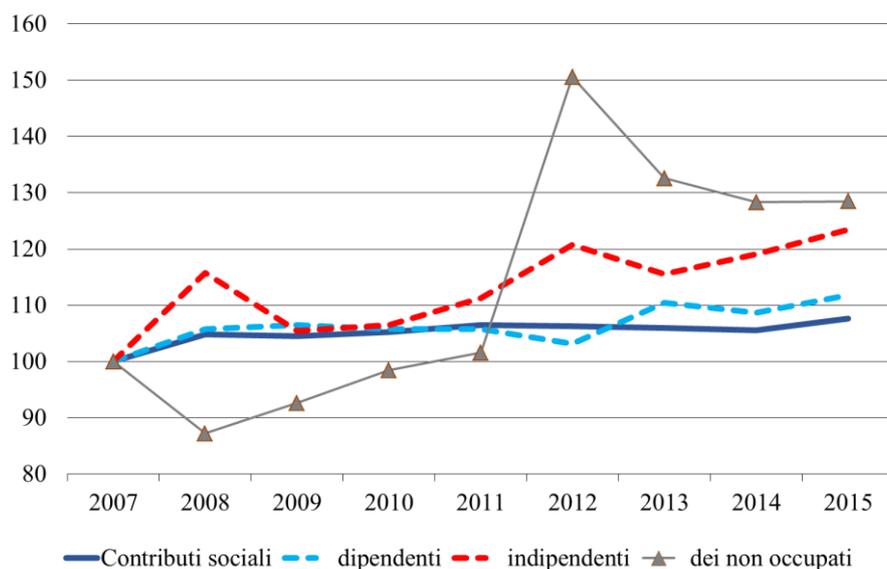


Fonte: ISTAT, Conti economici consolidati della protezione sociale per settore d'intervento e settore istituzionale

nel 2013, mentre aumentano quelli versati dagli indipendenti in corrispondenza del calo registrato per i dipendenti. Infine aumentano sensibilmente quelli a favore dei non occupati soprattutto nel periodo 2011-2012 (Grafico 3). Dal punto di vista del finanziamento, negli anni presi in considerazione dal 2007, anno di inizio della crisi, al 2015, si assiste ad uno spostamento delle risorse per il complesso della protezione sociale dal mercato (i contributi sociali) alla fiscalità generale, attraverso l'aumento dei trasferimenti dello Stato. I contributi sociali rappresentano il 51,5 per cento del totale delle entrate per la protezione sociale nel 2007, e il 46,2 per cento nel 2015, mentre le contribuzioni diverse, tra cui la parte maggiore sono i trasferimenti dallo Stato centrale, passano dal 47 per cento al 52,5 per cento.

GRAFICO 3

L'ANDAMENTO DELLE DIVERSE VOCI DI CONTRIBUZIONE SOCIALE (2007=100)

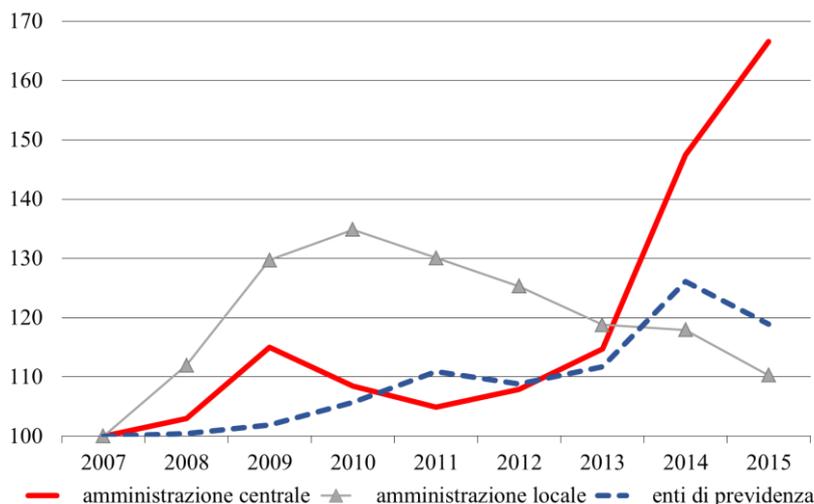


Fonte: ISTAT, Conti economici consolidati della protezione sociale per settore d'intervento e settore istituzionale

Per quanto riguarda il finanziamento della sola spesa per l'assistenza (tutte le prestazioni per gli invalidi civili, le prestazioni per gli indigenti e gli assegni sociali) esso è costituito pressochè interamente da contribuzioni diverse, di cui il 78,7 per cento da trasferimenti dello Stato e il 18,3 per cento da trasferimenti degli enti locali. I trasferimenti dallo Stato centrale aumentano il loro peso in corrispondenza di provvedimenti *una tantum*, come il bonus famiglie e pensionati nel 2009 e l'erogazione del bonus di ottanta euro del 2014, classificato nell'assistenza (Grafico 4).

GRAFICO 4

L'ANDAMENTO DELLE DIVERSE COMPONENTI DI FINANZIAMENTO DELL'ASSISTENZA (2007=100)

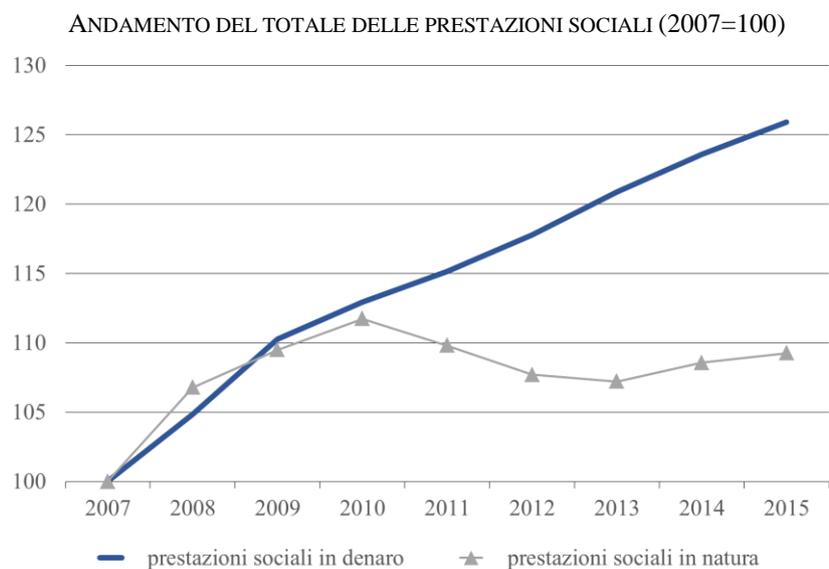


Fonte: ISTAT, Conti economici consolidati della protezione sociale per settore d'intervento e settore istituzionale

La ripartizione delle spesa tra i vari settori della protezione sociale

5. In questo paragrafo si analizza l'andamento delle prestazioni sociali complessive e di quelle assistenziali, suddivise tra componente dei trasferimenti in denaro e componente delle prestazioni in natura, che a loro volta si suddividono in beni e servizi erogati direttamente dall'operatore pubblico (*non market*) e servizi erogati da altri operatori, per conto dello Stato (prodotti e servizi *market*). I tre settori della protezione sociale - sanità, previdenza e assistenza - come è noto, sono composti solo da prestazioni in natura per la sanità, solo da prestazioni monetarie per la previdenza, da entrambe le componenti nel caso dell'assistenza.

GRAFICO 5



Fonte: ISTAT, Prestazioni di protezione sociale per settore d'intervento e settore istituzionale

Nel Grafico 5 è riportato l'andamento della spesa complessiva per la protezione sociale negli anni dal 2007 al 2015, nelle due componenti delle prestazioni in denaro e in natura. La spesa per le prestazioni sociali in denaro è pari nel 2015 a 332,9 miliardi di euro, pari al 43 per cento del totale delle uscite correnti della PA e al 20 per cento del Pil (era il 16 per cento nel 2007), mentre quella per le prestazioni in natura, nello stesso anno assorbe 113,8 miliardi, pari al 7 per cento del Pil.

Le due componenti delle prestazioni sociali fino al 2010 mostrano andamenti abbastanza simili, mentre successivamente si assiste ad una crescita costante delle prestazioni in denaro, che passano dal 73 per cento circa della spesa nel 2007 all'80 per cento nel 2015, valore che senza il bonus di 80 euro, sarebbe pari rispettivamente al 76 per cento delle erogazioni complessive.

Per il complesso della spesa sociale in natura il peso delle prestazioni prodotte direttamente dal sistema pubblico aumenta, passando dal 59 per cento del 2007 al 61 per cento del 2015 (Grafico 6). Questa tendenza è da attribuire prevalentemente alla ricomposizione tra prestazioni *market* (+2,3 per cento nell'intero periodo) e *non market* (+13,8 per cento) avvenuta nel settore della sanità.

GRAFICO 6



Fonte: ISTAT, Prestazioni di protezione sociale per settore d'intervento e settore istituzionale

La spesa sanitaria rappresenta il 23,5 per cento nel 2015 del totale delle prestazioni sociali complessive, con un peso relativo in diminuzione rispetto al 2007 (26 per cento), mentre aumenta il peso relativo della previdenza negli anni (era il 65,7 per cento nel 2007 e il 68 per cento nel 2013), per poi cominciare a ridursi progressivamente sul totale delle prestazioni sociali nel 2015 (66,4 per cento). Aumenta invece il peso della spesa assistenziale che passa dall'8 per cento del 2007 al 10 per cento del 2015, principalmente per il già segnalato effetto bonus (Grafico 7).

GRAFICO 7

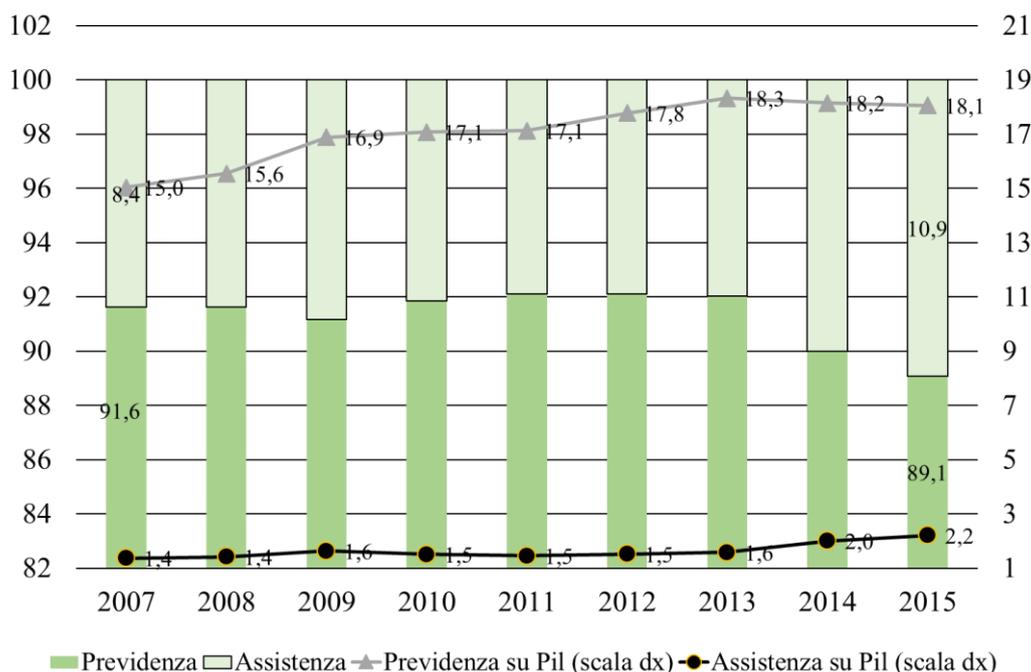


Fonte: ISTAT, Prestazioni di protezione sociale per settore d'intervento e settore istituzionale

Per quanto attiene alle sole erogazioni di prestazioni in denaro (previdenza e assistenza) aumenta il peso delle prestazioni assistenziali rispetto alla componente previdenziale grazie all'effetto bonus, nell'ambito comunque di una strutturale preponderanza delle erogazioni previdenziali (89 per cento nel 2015). Le due componenti delle prestazioni sociali in denaro assorbono rispettivamente nel 2015 il 18 per cento del Pil nel caso della previdenza e il 2,2 per cento nel caso della spesa assistenziale (Grafico 8)⁶.

GRAFICO 8

LA COMPOSIZIONE DELLA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO TRA SETTORI E SUL PIL



Fonte: ISTAT, Prestazioni di protezione sociale per settore d'intervento e settore istituzionale

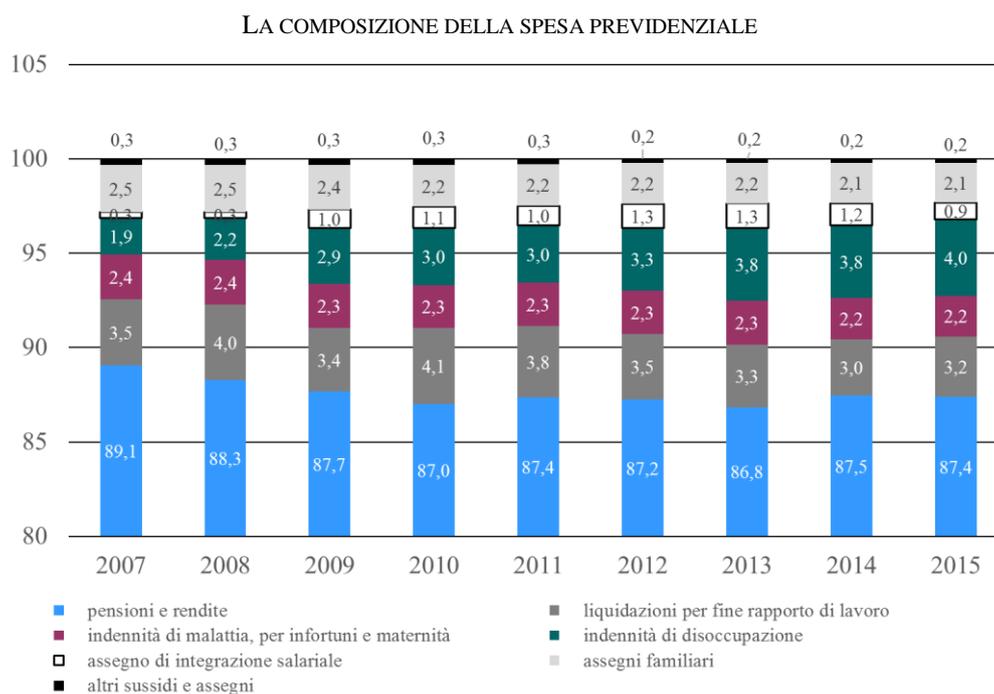
Nei Grafici 9 e 10 è riportata la ripartizione tra le varie componenti della spesa per prestazioni in denaro rispettivamente per previdenza e assistenza. Nel 2007 l'82 per cento della spesa previdenziale è assorbita dalla voce pensioni e rendite, che si riduce al 78 per cento nel 2015, grazie all'operare degli effetti di contenimento della legge di riforma delle pensioni; ma se si considerano tutte le voci dedicate alla popolazione anziana (compresa le liquidazioni dei pubblici dipendenti, le pensioni sociali e di guerra) si raggiunge l'82 per cento del totale delle prestazioni in denaro⁷. La spesa per la

⁶ All'interno della spesa assistenziale tradizionalmente si conteggia anche la spesa per le integrazioni al minimo, che nel conto della protezione sociale, qui utilizzato, è collocata nella spesa per pensioni. La spesa per le integrazioni al minimo nel 2015 ammontava a 9,3 miliardi di euro e farebbe salire il peso della spesa assistenziale al 3,3 per cento.

⁷ La spesa per le liquidazioni dei dipendenti pubblici cresce a tassi accelerati a partire dal 2009 e viene successivamente arginata, grazie a misure che ne prevedono la rateizzazione al di sopra di un certo importo (d.l. n. 78/2010). Ulteriori provvedimenti di blocco temporaneo dell'istituto, li ha previsti la legge di stabilità per il 2014, che ha ulteriormente modificato gli importi che comportano il pagamento rateizzato ed i termini di pagamento, a partire

famiglia rimane sostanzialmente invariata intorno al 2 per cento in tutto il periodo, mentre per altre voci di spesa interessate da modifiche normative, si assiste ad una ricomposizione. Cresce la spesa dedicata al contrasto della disoccupazione (indennità di disoccupazione e cassa integrazione guadagni), che passano dal 2,1 per cento del 2007 al 4,4 per cento del 2015, influenzate dai provvedimenti di riforma degli ammortizzatori sociali, che hanno previsto nuovi strumenti di sostegno al reddito dei disoccupati (ASPI e NASPI).

GRAFICO 9



Fonte: ISTAT, Prestazioni di protezione sociale per settore d'intervento e settore istituzionale

La spesa per l'assistenza: un dettaglio di analisi

6. All'interno della spesa per prestazioni assistenziali in denaro (Grafico 10) si osserva una ricomposizione tra le diverse voci: la spesa per l'invalidità (compreso l'accompagnamento che assorbe nel 2007 il 65 per cento della spesa), subisce una forte azione di contenimento a partire dal 2014, così come la spesa per gli assegni sociali che scende dal 16 al 13 per cento, grazie all'innalzamento dei requisiti per l'età di vecchiaia, mentre aumenta il proprio peso dal 14 al 38 per cento la spesa per altri sussidi e assegni, grazie all'effetto del bonus Renzi. Dunque all'interno della spesa per prestazioni sociali si assiste, sia pure in minima parte, al tanto auspicato spostamento di risorse dai trattamenti pensionistici, a misure a favore della povertà e l'esclusione sociale. In particolare la ricomposizione è da attribuire al l'adozione di diversi interventi normativi a favore dei ceti meno abbienti, alcuni anche a carattere *una tantum* come il bonus per

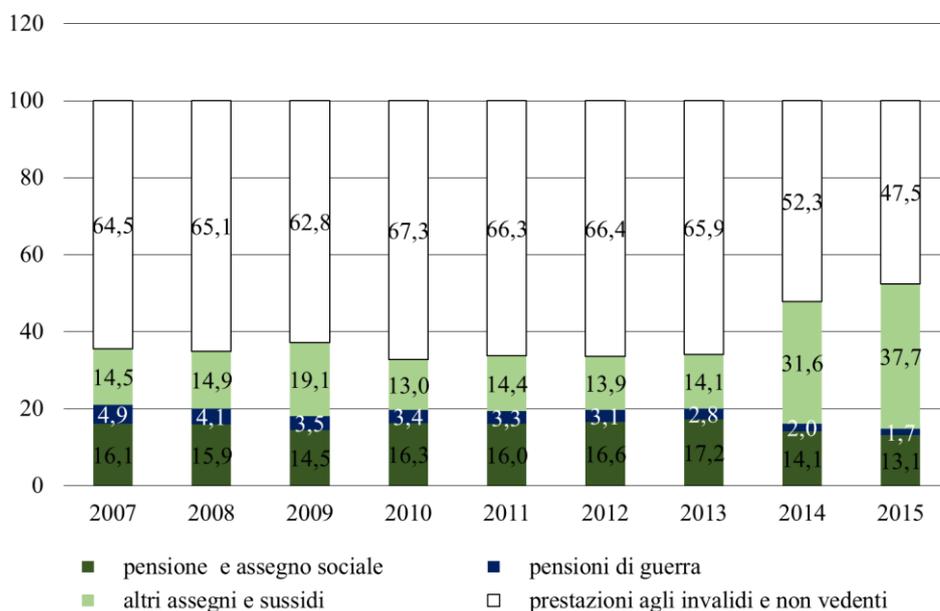
dall'anno 2014. Il pagamento rateale ora scatta con un importo spettante superiore a 50.000 euro. E l'attesa per ricevere il TFR passa da 9 mesi a 15 mesi per coloro che vanno in pensione per raggiunti limiti di età o di servizio.

gli incapienti del biennio 2007-2008, il bonus per famiglie e pensionati del 2009, altri a carattere strutturale come la Carta acquisti per anziani e bambini, dalla fine del 2008, gli oneri connessi alle detrazioni per i canoni di locazione e per le famiglie numerose (legge n. 244 del 2007), e dal 2014, la prestazione che destinava in maniera strutturale 80 euro al mese ai lavoratori dipendenti titolari di redditi sotto i 25 mila euro (d.l. n. 66 del 2014, convertito con legge n. 89 del 2014 confermata a regime su base annua dalla legge n. 190 del 2014)⁸.

Va però tenuto presente che gran parte dell'aumento della voce "altri assegni e sussidi" è rappresentato dall'erogazione del bonus di 80 euro alle famiglie⁹.

GRAFICO 10

LE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI IN DENARO:
COMPOSIZIONE TRA SETTORI DI INTERVENTO



Fonte: ISTAT, Prestazioni di protezione sociale per settore d'intervento e settore istituzionale

La spesa per le prestazioni assistenziali in Italia è stata sempre caratterizzata da un peso relativamente basso delle erogazioni di servizi rispetto a quelle in denaro, rispetto a quanto avviene negli altri Paesi europei. Nel 2015 il peso delle prestazioni assistenziali in denaro sulle prestazioni assistenziali complessive raggiunge, comprendendo il bonus Renzi a favore dei lavoratori dipendenti, l'80 per cento. Nel periodo immediatamente precedente l'introduzione di questa misura la percentuale di prestazioni in denaro sul totale delle prestazioni assistenziali complessive, si assestava comunque su un valore pari a oltre il 73 per cento delle erogazioni.

Nel Grafico 11 è riportato l'andamento delle due componenti delle prestazioni assistenziali in denaro e in natura e si nota che l'andamento crescente delle prestazioni

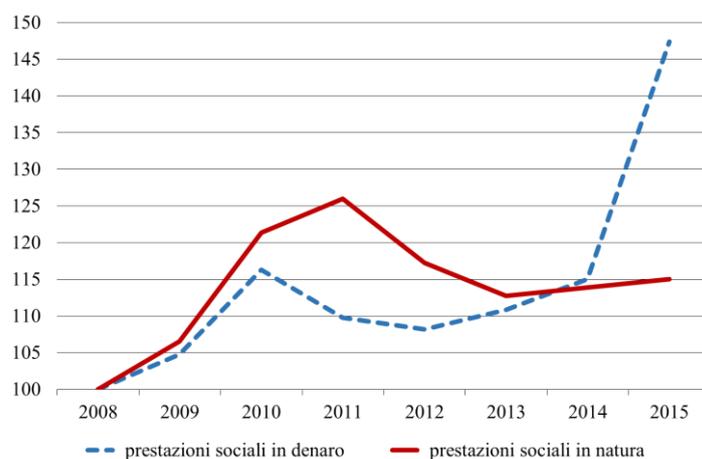
⁸ Per una descrizione delle caratteristiche di queste misure, si veda Pisauro E., Toso S. "Ammortizzatori sociali e spese per l'assistenza: il mancato approdo delle riforme", in Guerra M.C., Zanardi A. (a cura di). La finanza pubblica in Italia. Rapporto 2010, Il mulino.

⁹ Numerosi studi hanno evidenziato come il Bonus Irpef favorisca i redditi della fascia medio-alta. Audizione ISTAT sul DEF 2014, Baldini M.et al., Un sostegno alle famiglie della classe media, Lavoce.info, 24 aprile 2014.

in natura, si interrompe nel 2011 per evidenziare un andamento in forte riduzione negli anni seguenti, in corrispondenza dei tagli agli enti locali.

GRAFICO 11

L'ANDAMENTO DELLA SPESA PER PRESTAZIONI ASSISTENZIALI IN DENARO E IN NATURA

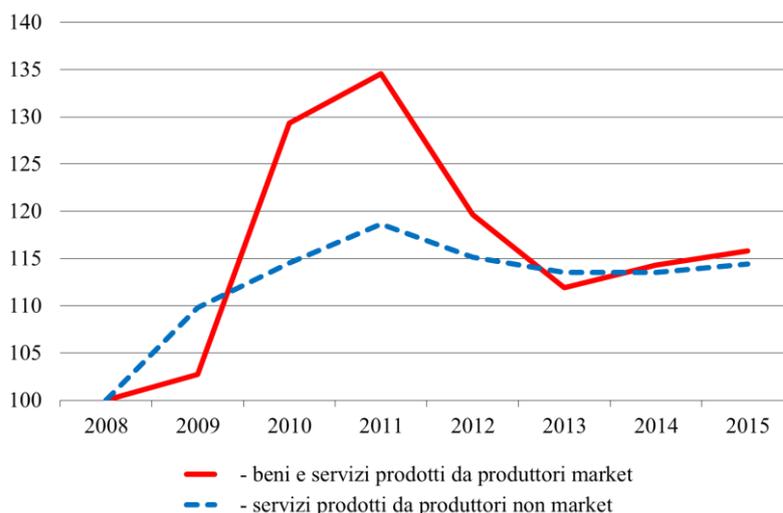


Fonte: ISTAT, Prestazioni di protezione sociale per settore d'intervento e settore istituzionale.

Scomponendo i beni e servizi erogati dalla Amministrazione pubblica, da quelli acquistati sul mercato, si osserva una tendenza al contenimento di entrambe le componenti, ma in particolare della componente *market* (Grafico 12).

GRAFICO 12

L'ANDAMENTO DELLA SPESA PER PRESTAZIONI ASSISTENZIALI IN NATURA



Fonte: ISTAT, Prestazioni di protezione sociale per settore d'intervento e settore istituzionale

La spesa per le prestazioni sociali in denaro nel complesso, pari nel 2015 a 332.9 miliardi di euro, corrispondenti al 43,8 per cento delle uscite correnti della PA, è per una quota pari al 95 per cento erogate direttamente dall'Amministrazione centrale.

Viceversa la spesa per prestazioni in natura prodotta da produttori *market*, pari a 42 miliardi di euro nel 2015 e corrispondente al 20 per cento del totale delle uscite correnti delle Amministrazioni locali, è prevalentemente di competenza degli enti locali (97 per cento), con una quota in diminuzione negli anni 2014 e 2015 pari al 95 per cento.

Di questo ammontare il 67 per cento, pari a oltre 28 miliardi di euro, è di competenza dei Comuni, il 25 per cento pari a 10,5 miliardi di euro di competenza delle Regioni e solo l'8 per cento pari a circa 3 miliardi le spese di competenza delle Province.

IL DISEGNO DI LEGGE DELEGA SULLA POVERTÀ E LA RIFORMA DELL'ASSISTENZA

7. Il disegno di legge delega sul contrasto alla povertà e il riordino del sistema degli interventi e dei servizi sociali, approvato recentemente¹⁰ si propone di rinnovare e razionalizzare le protezioni fornite dal sistema delle politiche sociali, adeguandole ai bisogni emergenti. Inoltre il disegno di legge vuole rendere più equo e omogeneo l'accesso alle prestazioni, attraverso l'utilizzo di un unico metro di valutazione. Ispirandosi ai principi dell'universalismo selettivo, intende superare la ormai storica categorialità dell'intervento assistenziale in Italia.

La legge introduce una misura nazionale di contrasto alla povertà, individuata come livello essenziale delle prestazioni, da garantire in tutto il territorio nazionale. La misura di sostegno alla povertà, come detto, dovrà essere omogenea a livello nazionale, avere carattere universale ed essere condizionata alla prova dei mezzi, effettuata attraverso l'utilizzo dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). L'intervento consiste in un sostegno economico, condizionato all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, volto all'affrancamento dalla condizione di povertà. L'ammontare del sostegno sarà pari alla differenza tra il reddito familiare del beneficiario e la soglia di povertà assoluta, tenendo conto dei carichi familiari e di particolari situazioni di disagio (handicap, disabilità ecc.). La nuova misura, come vedremo più avanti, dovrà essere correlata alla attivazione di una componente di servizi alla persona, secondo progetti personalizzati di inclusione.

La misura si inserisce in un percorso già iniziato nel 2014 con la sperimentazione del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)¹¹, ora indirizzato a diventare uno strumento universale, in grado di superare la frammentarietà e l'eccessiva categorialità degli interventi sorti durante gli anni della crisi (nuova carta acquisti, buoni per famiglie con

¹⁰ Il progetto di legge "Delega recante norme relative al contrasto alla povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali" è stato inserito come collegato alla legge di stabilità per il 2016, approvato dal CdM il 28 gennaio 2016, A.C. 3594. Presentato in prima lettura alla Camera nel febbraio 2016, è stato poi approvato in assemblea alla Camera e inviato in prima lettura al Senato nel luglio 2016, dove è stato definitivamente approvato senza modifiche il 9 marzo scorso.

¹¹ Il SIA è stato istituito con il decreto "Semplifica Italia" (5/2012) con l'intenzione di creare finalmente in Italia uno strumento universale di contrasto alla povertà assoluta, da contrapporre ad un insieme di misure emergenziali e categoriali che si sono susseguite a partire dal 2008 (vecchia e nuova carta acquisti), con sperimentazioni dedicate esclusivamente ad alcune aree del Paese e ad alcune categorie di "poveri" ritenute particolarmente bisognose. Solo dopo 2 anni, durante il Governo Letta, viene proposto e finanziato il SIA, che nasce come una sperimentazione, nel periodo di massima crisi sulla spinta dei numerosi richiami fatti all'Italia da parte della Commissione europea. In proposito si veda lo studio sulla proposta di un reddito minimo universale denominato Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 2014 e M.C.Guerra, "Il SIA non è vecchia politica" su lavoce.info.it.

4 o più figli, carta famiglia ecc.)¹². Il sostegno previsto si pone l'obiettivo di ampliare i soggetti beneficiari, ma soprattutto di rendere la misura meno categoriale e più efficace.

La misura è finanziata sulle risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, i cui stanziamenti sono stati deliberati dalla legge di stabilità per il 2016, in cui confluiscano, dal 2017, 1.000 milioni di euro annui, le ulteriori risorse stanziare per gli ammortizzatori sociali (di cui all'art. 19, del decreto 185/2008), nella misura di 30 milioni di euro per il 2017 e di 54 milioni di euro annui a decorrere dal 2018. Successivamente la legge di bilancio per il 2017 ha incrementato l'importo di altri 150 milioni di euro all'anno. A queste, si sommano le risorse comunitarie del Fondo sociale europeo, attraverso lo specifico Programma operativo nazionale (PON) inclusione 2014-2020, per 1 miliardo e 70 milioni di euro per i prossimi sette anni. E' la prima volta che i fondi strutturali vengono utilizzati a supporto delle politiche di inclusione sociale. Il PON in questione mira a contribuire alla realizzazione di un livello minimo di sostegno uniforme, da garantire su tutto il territorio nazionale. Le risorse nazionali provvederanno principalmente alla componente passiva del beneficio (il trasferimento monetario), mentre quelle europee concorreranno al supporto della componente attiva, per il rafforzamento dei servizi e degli interventi per l'inclusione attiva dei soggetti (attività sociali, educative e lavorative).

Le risorse derivanti dal PON sono ripartite tra i diversi ambiti territoriali, in proporzione ai destinatari e in base a progetti conformi alle linee guida. A questi finanziamenti potrebbero aggiungersi risorse regionali di origine nazionale o comunitaria, per estendere eventualmente il numero di beneficiari o aumentare il beneficio medio.

Inoltre la legge delega prevede che concorrano a finanziare la misura, le risorse che affluiscono al Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale derivanti dagli interventi di razionalizzazione delle "prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà". Il testo inizialmente escludeva dalla razionalizzazione unicamente quelle prestazioni legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario, mentre successivamente, per effetto delle modifiche apportate nel corso dell'esame del provvedimento sono state escluse dal riordino, anche le prestazioni assistenziali rivolte alla fascia di popolazione anziana e le prestazioni a sostegno della genitorialità.

La questione della razionalizzazione delle prestazioni assistenziali esistenti ha provocato reazioni molto forti, per il timore di vedere ridotti diritti ormai acquisiti da anni, tanto che il Ministero del lavoro ha emesso una nota volta a fornire chiarimenti su questo punto¹³. Ciò potrebbe costituire un ostacolo ad una più ampia riorganizzazione, su base universalistica, capace di superare la eccessiva frammentazione del nostro sistema assistenziale.

La necessità di una razionalizzazione di tutte le prestazioni assistenziali esistenti era già stata posta con la legge di riforma dell'assistenza e dei servizi sociali del 2000,

¹² Per una descrizione di queste misure si veda Camera dei deputati, schede di lettura n. 407, A.C. 3594, 29 febbraio 2016.

¹³La nota del Ministero così recita "L'emendamento predisposto dal Governo, che verrà presentato non appena saranno aperti i termini relativi, e quindi dopo la conclusione del ciclo di audizioni sul provvedimento, propone, infatti, la soppressione del riferimento alla razionalizzazione "di altre prestazioni anche di natura previdenziale, sottoposte alla prova dei mezzi". In questo modo si esclude, in maniera assoluta, qualsiasi tipo di intervento su prestazioni quali le pensioni di reversibilità e le integrazioni al minimo. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 26 aprile 2016. <http://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Pagine/Ministero-del-Lavoro-emendamento-del-Governo-al-DDL-delega-poverta.aspx>.

ma dopo 16 anni è addirittura ancora più complessa la stratificazione nel tempo di misure differenti indirizzate a favore di diverse aree di intervento e tipologie di beneficiari.

Basti ricordare gli interventi a favore dei soggetti anziani con redditi insufficienti, che non fanno riferimento ad un unico strumento di prova dei mezzi, ma afferiscono ciascuno a regole proprie: le integrazioni al minimo (502 euro mensili per il 2016), che sono erogate esclusivamente ai pensionati interamente retributivi e non a quelli che verranno liquidati con il calcolo contributivo, benchè costituiscano una prestazione propriamente assistenziale, interamente a carico dello Stato e indipendente da requisiti contributivi; la maggiorazione sociale che prende in considerazione redditi diversi a seconda che si faccia riferimento ad un soggetto di età inferiore o superiore ai 70 anni¹⁴; la pensione ai superstiti, che è una prestazione strettamente previdenziale, ma è soggetta ad una riduzione in relazione al livello di reddito posseduto dal beneficiario.

Il terzo punto e ultimo del disegno di legge prevede la riorganizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, in base a principi e criteri direttivi predeterminati. Questa riorganizzazione costituisce uno snodo fondamentale per rendere omogeneo l'intervento e l'insieme dei servizi erogati nell'intero territorio nazionale.

A tal fine, sono attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le competenze in materia di verifica e di controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale. Si intende inoltre rafforzare la gestione associata nella programmazione e nello sviluppo degli interventi, a livello di ambito territoriale, già previsti dalle legge di riforma dell'assistenza del 2000. Viene anche sollecitata la promozione di accordi territoriali tra i servizi sociali e gli altri enti od organismi competenti per le diverse materie, in tema di sostegno all'uscita dalla situazione di bisogno (l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, la salute), nonché l'attivazione delle risorse della comunità e delle organizzazioni del terzo settore e del privato sociale, impegnate nell'ambito delle politiche sociali, al fine di realizzare un'offerta integrata di interventi e di servizi che costituisce livello essenziale delle prestazioni.

Attraverso le linee guida per la predisposizione e la realizzazione dei progetti personalizzati di presa in carico degli individui, e dei nuclei familiari, verranno favorite procedure il più possibile uniformi su tutto il territorio nazionale.

La riorganizzazione del settore dovrà anche rafforzare il sistema informativo dei servizi sociali. In particolare viene fatto riferimento al Casellario dell'assistenza¹⁵, che

¹⁴ La maggiorazione sociale è un particolare incremento della pensione concessa a pensionati che abbiano superato i 60 anni e versino in condizioni disagiate. Spetta a lavoratori dipendenti, autonomi, ma non agli iscritti alla gestione separata e interessa anche i trattamenti assistenziali, quali pensioni e assegni sociali. Le norme di riferimento si sono stratificate negli anni: istituita con la legge n. 544 del 1988, poi integrata dalla legge n. 388 del 2000 e successivamente dalla legge n. 448 del 2001 che istituisce l'incremento della maggiorazione sociale per gli ultrasessantenni.

¹⁵ Il Casellario dell'assistenza, istituito presso l'INPS con la legge 122/2010 è uno strumento di raccolta delle informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni sociali erogate, pensato per il monitoraggio, la programmazione e la gestione delle politiche sociali. Le informazioni raccolte nel Casellario costituiscono parte della base conoscitiva del sistema informativo dei servizi sociali, ai sensi dell'art. 21 della legge 328/2000. La disposizione istitutiva ha configurato il Casellario dell'assistenza come un'anagrafe generale delle prestazioni sociali, contenente i dati forniti da Regioni, Province autonome, Comuni e dagli altri enti erogatori. Il Casellario è articolato in tre sezioni: Banca dati delle prestazioni sociali agevolate, condizionate all'ISEE; Banca dati delle prestazioni sociali, condizionate all'ISEE; Banca dati delle valutazioni multidimensionali, se l'erogazione della prestazione sociale prevede anche la presa in carico di prestazioni sociali da parte del servizio sociale professionale. Nel 2015 è entrato in vigore il decreto 206/2014 recante modalità attuative del Casellario dell'assistenza, che ha consentito la messa in opera della prima sezione del Casellario, la Banca dati delle prestazioni sociali agevolate, collegate all'ISEE. Secondo il Rapporto di

dovrà essere integrato con i sistemi informativi sanitari e del lavoro, nonché con i sistemi informativi di gestione delle prestazioni già a disposizione dei Comuni. In sede referente, il Governo è stato inoltre delegato ad operare affinché gli enti locali possano accedere con più facilità alle informazioni del sistema informativo dei servizi sociali, utilizzando le stesse a supporto della gestione, programmazione e monitoraggio della spesa locale. La legge di riforma del 2000, del resto è stata particolarmente lacunosa in merito alla attività informativa del sistema dei servizi sociali, sebbene fosse prevista una attività di monitoraggio dalla legge. Ad oggi l'avvenuta completa attivazione del Casellario dell'assistenza e la grande attenzione che la legge delega pone verso il monitoraggio delle prestazioni rappresentano un ottimo punto di partenza.

Durante la stesura di questo Rapporto, come detto, la legge delega è stata approvata definitivamente dal Senato, senza modifiche rispetto alla versione già descritta. Dunque entro sei mesi dalla approvazione (9 marzo 2017), il Governò dovrà emanare i decreti attuativi e, con tutta probabilità, a partire dal 2018 finalmente l'Italia avrà una misura unica, nazionale di contrasto alla povertà, subordinata all'accertamento dei mezzi, attraverso un unico metro di valutazione (l'ISEE). La misura dovrà necessariamente articolarsi in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona. Dall'attuale previsione di un numero di beneficiari pari a 400 mila nuclei familiari, per un totale di circa 1 milione e 700 mila individui, si auspica che, mediante il Piano nazionale per la lotta alla povertà, cofinanziato da risorse comunitarie, si potrà ampliare la platea dei beneficiari. La misura in oggetto assorbirà gradualmente le risorse della carta acquisti attualmente esistente.

RIQUADRO 1 - TASSONOMIA DELLE PRESTAZIONI

Nella Tavola 2 abbiamo riportato le principali prestazioni assistenziali in denaro erogate dall'Amministrazione centrale, con la sola eccezione degli assegni di maternità e dell'assegno per il terzo figlio che sono invece erogati dai Comuni. Da questa tassonomia emerge ancora la presenza di una grande eterogeneità nei criteri di elegibilità delle prestazioni. Criteri che rispondono sempre ad una logica coerente con la natura della prestazione erogata, ma che mancano totalmente di un disegno organico di tutela. Abbiamo raggruppato le prestazioni per gruppi di tutele: sostegno all'invalidità, sostegno agli anziani poveri, sostegno ai carichi familiari.

Per le prestazioni per l'invalidità è stato definitivamente sancito il principio che si prende a riferimento il solo reddito del soggetto invalido e non quello del nucleo familiare, mentre per le maggiorazioni dei trattamenti d'invalidità, laddove spettino (ad esempio sulla pensione di inabilità, l'assegno di assistenza), si fa riferimento al reddito del nucleo familiare. Inoltre un soggetto invalido che abbia una contribuzione minima di almeno 5 anni, può godere di un trattamento ben più elevato di quello che può ottenere un invalido civile: nel primo caso con "pensione di inabilità" e "assegno di invalidità" si percepisce in relazione a quanto si guadagnava, cui si somma l'"assegno per assistenza continuativa" di importo pari a 533 euro mensili, senza alcun requisito di reddito; mentre nel caso di una persona giovane invalida che non ha mai lavorato, si percepisce solo una pensione mensile di 279 euro, cui si sommano le varie maggiorazioni delle pensioni assistenziali. L'indennità di accompagnamento, inoltre, viene concessa a tutti gli inabili indipendentemente dai redditi posseduti.

Per quanto riguarda il sostegno ai redditi insufficienti attraverso il Reddito di inclusione approvato recentemente si supera la frammentazione di questo tipo di interventi che erano affidati solo ai Comuni*.

Le prestazioni per gli anziani in situazione di indigenza non fanno mai riferimento all'ISEE e in alcuni casi seguono il reddito coniugale, mentre in altri fanno riferimento al solo reddito individuale. Si tralasciano in questa nota le pensioni di guerra, per la loro natura di prestazioni

monitoraggio dell'ISEE redatto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il 2015, il popolamento della banca dati prestazioni sociali agevolate non è ancora a regime.

indennitarie. Ugualmente non faremo riferimento agli indennizzi per le vittime del terrorismo e per gli affetti da particolari patologie.

*La carta acquisti durante la fase di sperimentazione, nella sua versione ultima, era tanto selettiva nella definizione dei beneficiari da includere una platea molto più ristretta rispetto a quella inizialmente preventivata. I beneficiari dovevano essere cittadini italiani, o stranieri con permesso di lungo periodo, residenti nel territorio comunale della richiesta da almeno un anno, con un Isee sotto un determinato livello, ricometro pressochè a zero, non beneficiare di altri trattamenti assistenziali per un valore superiore a 60 euro, avere la presenza nel nucleo di almeno un figlio minore di 18 anni, avere assenza di lavoro per i componenti in età attiva e presenza di almeno un disoccupato di lunga durata (almeno 36 mesi).

TAVOLA 2

LE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI E I REQUISITI REDDITUALI

Tipologia	Requisiti	Limite di reddito 2016(a)	Tipologia di reddito	Importo mensile in euro
Prestazioni per l'inabilità				
Pensione di inabilità (b)	5 anni di contributi e inabilità totale	nessuno		secondo quanto versato
Assegno per assistenza continuativa (b)	solo pensionati di inabilità	nessuno		533
Assegno di invalidità (b)	5 anni di contributi e invalidità parziale	19.573	redditi individuali e coniugali ai fini IRPEF senza prima casa e redditi esenti	secondo quanto versato
Pensione invalidità civile (c)	invalidità >74%	16.532,10	redditi individuali ai fini IRPEF senza prima casa e redditi esenti	279 + maggiorazioni
Indennità di accompagnamento (c)	invalidità >74%	nessuno		512,34
Pensione di guerra	essere invalido di guerra	16.532,10	redditi individuali ai fini IRPEF senza prima casa e redditi esenti	302,23 + maggiorazioni
Assegno mensile di assistenza	solo invalidità >74% e non titolare di altra pensione invalidità	4.800,38	redditi individuali ai fini IRPEF senza prima casa e redditi esenti	279,47
Indennità di frequenza	invalidi con età <18 anni che seguano terapie riabilitative	4.800,38	redditi individuali ai fini IRPEF senza prima casa e redditi esenti	279,47
Indennità di comunicazione	invalidi con età <18 anni a titolo della minorazione	nessuno		254,39
Prestazioni per la vecchiaia e l'indigenza economica				
Integrazione al trattamento minimo	pensionati retributivi	13.049,14	redditi individuali e coniugali ai fini IRPEF senza prima casa e redditi esenti	501,89
Maggiorazione sociale pensione (l. 544/88)	almeno 60,65,75 anni	7.733,18 (oltre 75 anni)	redditi individuali e coniugali, compresi redditi esenti, senza prima casa	25,83 (60 anni), 82,64 (65-70), 92,97 (75)
Incremento maggiorazione sociale (l. 448/2001) (d)	inabili o con contribuzione	8.298,29	redditi individuali e coniugali, compresi redditi esenti, senza prima casa	110,61 (60 anni inabili), 41,80 (65 inabili), 31,47 (75, inabili)
Importo aggiuntivo pensioni al minimo	pensionati retributivi importo pensione < trattam. minimo	< 1,5 v trattamento minimo; non costituisce reddito a fini fiscali	redditi individuali e coniugali ai fini IRPEF senza prima casa e redditi esenti	336 (con il minimo di contributi)
Pensione sociale (l. 153/69, 335/95)	età > 65	4.800,38	redditi individuali e coniugali, compresi redditi esenti, senza prima casa	369,26
14 mensilità	età >64, esclusi trattamenti assistenziali, requisito contributivo minimo	10.122,86; non costituisce reddito a fini fiscali	redditi individuali, compresi redditi esenti, senza prima casa	
Aumento pensione sociale	età > 75	5.908,24	redditi individuali e coniugali, compresi redditi esenti, senza prima casa	269,07
Prestazioni per carichi familiari				
Assegno dei Comuni al terzo figlio	famiglie con almeno 3 figli	< 8.555,99	ISEE	141,3
Voucher asilo o baby sitter	lavoratrici entro 11 mesi dal congedo obbligatorio	nessuno fino ad esaurimento fondi	ISEE valido	600 per 6 mesi
Assegno di natalità (bonus bebè)	famiglie con figli nati tra il 2015-2017	25.000 (inferiore a 7.000)	ISEE	80 per 12 mesi (160 per 12 mesi)
Assegno di maternità dei comuni	tutte le lavoratrici		ISEE	
Prestazioni l'indigenza economica				
Carta acquisti ordinaria (e)	età >65 o <3	Isee < 6.788,81 fino 70 anni; < 9051,48 oltre 70	ISEE e Ricometro	40 + somme da enti territoriali
Nuova carta acquisti	nuclei familiari con figli minorenni	ISEE < 3.000 euro;	ISEE e Ricometro	231 per 2 persone, aumentati in relazione alle dimensioni familiari

(a) Il limite di reddito indicato in tabella è sempre individuale e si riferisce al livello oltre il quale la prestazione non spetta.

(b) Si tratta di prestazioni di natura contributiva, ma che sono solo in minima parte coperte da contributi poiché il requisito contributivo minimo è di soli 5 anni.

(c) La pensione e l'indennità per i non vedenti sono di importo più elevato di quelle agli invalidi civili.

(d) La presenza di contribuzione abbassa il requisito di età per l'incremento di pensione.

(e) La carta acquisti ordinaria è stata poi seguita dalla carta acquisti sperimentale estesa a tutto il nucleo familiare e infine dalla nuova carta acquisti,

con previsione anche di progetti personalizzati di inclusione.
--

Il percorso fatto e quello ancora da fare

8. Molti i problemi rimasti aperti per il sistema dell'assistenza sociale in Italia dunque, mentre alcuni passi avanti sono stati fatti. Rispetto alle criticità elencate dalla Commissione Onofri, pochi passi sono stati fatti nella direzione di una redistribuzione delle risorse dalla funzione pensioni alle altre funzioni, ma sicuramente aumentano - anzi potremmo dire vengono per la prima volta accantonate appositamente - le risorse per la lotta alla povertà, aumentano quelle per la disoccupazione, che grazie alla riforma degli ammortizzatori sociali, ampliano la platea dei beneficiari rendendo più universale il sostegno. Molto è stato fatto nella direzione della creazione di uno strumento unico di valutazione per l'accesso alle prestazioni, prima con l'ISEE e successivamente con il Nuovo ISEE. Anche se non tutte le prestazioni assistenziali fanno riferimento a questo metro di valutazione (pensioni assistenziali, maggiorazioni, ecc.). Un importante passo è stato fatto nella direzione della creazione di un Fondo per la non-autosufficienza, che però è ancora ben lontano dall'ipotesi di un'assicurazione obbligatoria sul modello di quella tedesca, a favore di tutti i cittadini.

Questo per quanto riguarda le luci, mentre una grossa parte del nostro sistema di assistenza sociale rimane ancora in ombra. E' appena all'inizio l'avvio di uno strumento unico di sostegno ai redditi insufficienti per i cittadini poveri.

Rimane ancora aperta la questione della razionalizzazione delle prestazioni, cui è legato in parte il problema della scarsità di risorse, dal momento che per il futuro alcune di queste prestazioni, estremamente categoriali, frammentarie e diversificate nel regime di accesso, potrebbero confluire in poche misure chiare e universali di tutela dei vari stati di bisogno (invalidità, vecchiaia, indigenza, carichi familiari ecc.).

L'altro problema ancora decisamente irrisolto è il potenziamento dei servizi sul territorio per il quale la legge n. 328 del 2000 ha creato i presupposti, sebbene abbia agito prevalentemente come volano per quei sistemi di *welfare* già sviluppati e dotati di capacità e risorse maggiori, mentre poco ha potuto fare nei confronti delle realtà locali più arretrate.

La direzione in cui si sviluppa la legge approvata, cioè quella di fornire il più possibile politiche nazionali per i servizi e interventi sociali, nonché quella di promuovere le capacità del singolo attraverso l'attivazione di interventi delle realtà locali finalizzati all'erogazione di servizi alla persona (formazione, sostegno alle responsabilità familiari, servizi di sollievo, ecc.) è sicuramente quella corretta. E' inoltre necessario spingere l'azione di governo dei servizi assistenziali verso una maggiore omogeneità territoriale nel Paese, fondata su livelli essenziali di prestazioni esigibili e chiaramente definiti.

EQUILIBRI DI BILANCIO E INVESTIMENTI DI REGIONI ED ENTI LOCALI

IL NUOVO VINCOLO DI FINANZA PUBBLICA E I MARGINI PER GLI INVESTIMENTI

1. La legge n. 208 del 2015 segna il tanto atteso superamento del Patto di stabilità interno per gli enti locali ed il passaggio ad un vincolo univoco del pareggio di bilancio per Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane. La normativa contenuta nella stabilità ha anticipato ciò che successivamente è stato fissato in via definitiva con la legge n. 164 del 2016 che ha novellato le disposizioni attuative del vincolo costituzionale degli equilibri degli enti territoriali.

Era stato sottolineato in diverse sedi, anche dalla Corte nell'ambito della scorsa edizione del Rapporto sul coordinamento, che il passaggio al c.d. saldo di finanza pubblica avrebbe rappresentato per gli enti locali una occasione favorevole per riprendere una politica espansiva della spesa in conto capitale; dopo anni in cui attraverso il meccanismo del Patto - rafforzato anche da tagli delle risorse - venivano richiesti risultati di avanzo che le amministrazioni conseguivano principalmente sacrificando gli investimenti, per la prima volta nel 2016 era sufficiente produrre un saldo di sola competenza in pareggio. Un'opportunità vantaggiosa anche per altri due motivi: innanzitutto l'inclusione tra le entrate finali del saldo del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) (al netto delle quote provenienti da indebitamento) che rappresenta un elemento di raccordo intertemporale tra i bilanci annuali garantendo la copertura degli impegni finanziati in bilancio con entrate accertate negli anni precedenti ed evita che si renda necessario - solo ai fini di tale saldo - "rifinanziare" investimenti la cui spesa è oggetto di reimputazione, ovvero bloccare la programmazione degli stessi per mancanza di spazio finanziario sul saldo. Inoltre a seguito del riaccertamento straordinario dei residui è stato possibile per gli enti far transitare al FPV risorse destinate ad investimenti e precedentemente confluite nell'avanzo di amministrazione, rendendole così valide ai fini dell'equilibrio di finanza pubblica¹. Un secondo aspetto vantaggioso si rinviene nella non considerazione tra le spese finali - a differenza di quanto era avvenuto nel 2015 - dello stanziamento al fondo crediti di dubbia esigibilità. Ciò amplia la capacità di spesa degli enti che nei limiti dello stanziamento previsto in bilancio per il Fondo Crediti di dubbia esigibilità (FCDE), possono assumere impegni finanziati con avanzo di amministrazione o indebitamento, voci che continuano a non essere contemplate nel saldo finale.

Ma al di là della flessibilità insita nei meccanismi di calcolo del nuovo vincolo, il passaggio al saldo di competenza pura (potenziata in base ai principi della contabilità armonizzata di cui al d.lgs. n. 118 del 2011) ha creato forti aspettative sul fronte dei pagamenti in conto capitale consentendo, soprattutto nel primo anno di applicazione, di liberare la cassa bloccata dal vincolo del Patto degli anni precedenti.

¹ In particolare nell'anno di transizione il vantaggio avrebbe potuto essere anche maggiore in quanto in base al principio contabile 5,4 potevano essere finanziate dal fondo pluriennale, ancorché non impegnate o solo parzialmente impegnate, tutte le voci contenute nei quadri economici relative ai lavori pubblici approvati ovvero le spese riferite a procedure di affidamento attivate entro la fine del 2015.

Il saldo di finanza pubblica. In un'ottica di semplificazione e di alleggerimento dei vincoli in termini di pagamento della spesa in conto capitale le Amministrazioni territoriali sono ora tenute a conseguire un saldo non negativo in termini di sola competenza tra entrate e spese finali, sia in fase di previsione che di rendiconto. Il saldo viene quindi calcolato come differenza tra le entrate dei primi 5 titoli del bilancio armonizzato (entrate di natura tributaria, trasferimenti correnti, entrate extratributarie, entrate in conto capitale, entrate da riduzione di attività finanziarie) ed i primi tre titoli della spesa (spese correnti, spese in conto capitale e spese per incremento di attività finanziarie). Ai fini della determinazione dell'equilibrio complessivo tra entrate e spese finali, la legge di stabilità ha previsto l'inclusione per il solo anno 2016 del saldo riferito al fondo pluriennale vincolato (al netto della quota costituita con entrate da indebitamento); una regola che è stata poi confermata anche per il triennio 2017-2019 dalla legge n. 164 del 2016 e resa strutturale a decorrere dal 2020 per la parte del fondo finanziata da entrate finali, rendendo così più coerente il nuovo vincolo di finanza pubblica con le regole della contabilità armonizzata.

In caso di mancato conseguimento del saldo la legge di stabilità per il 2016 ha previsto che nell'anno successivo a quello dell'inadempienza gli enti locali siano assoggettati ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio per le città metropolitane e le Province o del fondo di solidarietà comunale per i Comuni in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato. In caso di incapienza, gli enti locali sono tenuti a versare detto importo all'entrata del bilancio dello Stato. Per le Regioni invece, l'importo corrispondente allo scostamento registrato è versato all'entrata del bilancio dello Stato.

Inoltre gli enti inadempienti non possono impegnare spese correnti in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni imputati all'anno precedente a quello di riferimento né ricorrere all'indebitamento per gli investimenti, né procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi di questa disposizione. Infine sono rideterminate le indennità di funzione ed i gettoni di presenza del presidente, del sindaco e dei componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2014.

Nel caso la violazione sia accertata in anni successivi a quello seguente l'anno di violazione, l'applicazione delle sanzioni avvenga nell'anno successivo a quello della comunicazione del mancato conseguimento del predetto saldo e la rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza sia applicata al presidente, al sindaco e ai componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuto il mancato conseguimento.

La disciplina a regime prevista dall'art. 9 della legge rinforzata prevede con riguardo alle sanzioni l'adozione del criterio di proporzionalità tra sanzioni e violazioni ed il recupero dell'eventuale risultato negativo in un arco di tempo triennale; inoltre delinea accanto al sistema sanzionatorio un meccanismo premiale che deve ispirarsi ai principi di proporzionalità tra premi e sanzioni e di destinazione dei proventi delle sanzioni a favore dei premi per gli enti adempienti.

2. I risultati dei Comuni. Il monitoraggio della RGS mette a disposizione i primi risultati della gestione 2016 che consentono di effettuare alcune provvisorie valutazioni sugli effetti prodotti dalla revisione degli strumenti di coordinamento.

Per quanto riguarda i Comuni, a fronte di un obiettivo di saldo negativo di circa 124 milioni (rideterminato a seguito delle compensazioni nazionali, territoriali e dei recuperi dei patti riferiti al biennio precedente), gli enti conseguono un saldo positivo di oltre 3,9 miliardi, con un eccesso di risparmio decisamente importante così come avveniva durante la vigenza del vincolo del Patto. Il saldo positivo si era già evidenziato in fase previsionale, mostrando la difficoltà degli enti a programmare un efficiente utilizzo di tutti gli spazi finanziari a disposizione; si trattava comunque di un avanzo più contenuto, circa 2,6 miliardi, un valore congruente con lo stanziamento del fondo crediti di dubbia esigibilità scontato dalla spesa finale rilevante per il saldo.

TAVOLA 1

I RISULTATI DEI COMUNI

(milioni di euro)

	DATI DI PREVISIONE	DATI DI GESTIONE	SCOST %
fondo pluriennale di entrata (corrente)	1.841,5	1.841,5	0,0
fondo pluriennale di entrata (capitale)	8.269,6	8.269,6	0,0
entrate tributarie	36.355,0	35.255,3	-3,0
trasferimenti al netto contribuito	8.682,1	7.336,0	-15,5
entrate extratributarie	12.963,2	11.368,8	-12,3
entrate in c/capitale	26.157,0	10.187,5	-61,1
entrate da decremento attività finanziarie	1.962,5	811,5	-58,6
ENTRATE FINALI	86.119,8	64.959,1	-24,6
spesa corrente (al netto FPV)	58.294,4	50.371,8	-13,6
fondo pluriennale di spesa (corrente)	578,1	568,3	-1,7
fondo crediti dubbia esigibilità parte corrente (al netto della quota finanziata dall'avanzo)	2.823,0		
fondo contenzioso parte corrente	119,8		
altri accantonamenti parte corrente	439,0		
spese correnti escluse per sisma 2012 (Lombardia, Emilia R., Veneto)	0,0	0,0	0,0
spese correnti valide ai fini del saldo di FP	55.490,7	50.940,0	-8,2
spesa c/capitale (al netto FPV)	33.858,8	16.825,3	-50,3
fondo pluriennale di spesa (capitale al netto quota finanziata da debito)	3.037,4	2.954,2	-2,7
fondo crediti dubbia esigibilità parte capitale (al netto della quota finanziata dall'avanzo)	85,4		
altri accantonamenti parte capitale	190,6		
spese c/capitale edilizia scolastica	261,8	223,8	-14,5
spese c/capitale per bonifica ambientale	13,8	13,8	-0,5
spese c/capitale per sisma 2012 (Lombardia, Emilia R., Veneto)	9,3	7,9	-15,1
spese c/capitale per Museo Shoah	3,0	3,0	0,0
spese c/capitale valide ai fini saldo FP	36.332,2	19.531,0	-46,2
spese per incremento attività finanziarie	1.849,8	667,7	-63,9
SPESE FINALI	93.672,8	71.138,8	-24,1
SALDO DI FINANZA PUBBLICA	2.558,2	3.931,4	53,7
OBIETTIVO 2016	-124,3	-124,3	
<i>differenza</i>	<i>2.682,4</i>	<i>4.055,7</i>	<i>51,2</i>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 24 febbraio 2017 e riferiti a 6.685 Comuni

Un dato a conferma dell'ipotesi che l'utilizzo dei maggiori spazi e della flessibilità insita nel meccanismo di calcolo del saldo rimane comunque condizionata dai vincoli di bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 che risultano prevalenti rispetto all'equilibrio di finanza pubblica e, in un certo senso, concorrono a salvaguardarlo da eventuali comportamenti elusivi o di rispetto solo formale: se è vero, infatti, che ai fini di tale saldo gli enti considerano gli accertamenti totali, senza operare alcuna sterilizzazione delle entrate di difficile realizzazione, la possibilità di coprire nuovi impegni con entrate inesigibili è inibita proprio dagli equilibri di bilancio ex d.lgs. n. 118. Pertanto i maggiori spazi finanziari sul saldo aperti dalla non inclusione del FCDE potranno essere occupati solo da spesa finanziata con avanzo di amministrazione o debito. Comprensibile e per certi versi anche apprezzabile che in sede di previsione gli enti abbiano adottato comportamenti ispirati alla cautela lasciando inutilizzato lo spazio finanziario in eccesso; meno positivo che durante la gestione non ci sia stato lo sforzo di

cogliere, anche attraverso le rimodulazioni dell'obiettivo, le opportunità che i dati previsionali offrivano, lasciando, invece, raddoppiare l'*overshooting* alla chiusura dell'esercizio. A determinare questo risultato la forte contrazione degli impegni e degli accertamenti rispetto alle previsioni: la riduzione più consistente riguarda ovviamente la parte capitale del bilancio caratterizzata da entrate in diminuzione del 61 per cento rispetto a quanto programmato e spese ridotte di oltre il 46 per cento; meno significativi gli scarti nel livello di realizzazione delle previsioni di parte corrente, soprattutto dal lato delle entrate (tranne per le entrate da decremento di attività finanziarie, -58 per cento, il cui volume complessivo è comunque marginale), mentre la riduzione degli impegni correnti effettivi (50,9 miliardi a fronte dei 55,5 previsti) contribuisce ad aumentare l'avanzo rispetto all'equilibrio corrente.

L'eccesso di risparmio si realizza in tutti gli ambiti regionali ed è particolarmente rilevante per i Comuni del Lazio (627 milioni), della Campania (688 milioni) e della Lombardia (480 milioni); mentre gli enti del Molise quantificano il risultato più vicino all'obiettivo programmato con un margine positivo di soli 20,5 milioni. Lo scarto negativo conseguito dai Comuni che al momento, sulla base dei primi dati del monitoraggio, non raggiungono il saldo richiesto (-263,6 milioni) è comunque ampiamente compensato da tutti gli enti adempienti (+4,2 miliardi) e pertanto avrebbe potuto essere evitato attraverso una migliore gestione degli strumenti di compensazione. Come già detto, l'eccesso di risparmio era già evidente in fase previsionale, ma durante la gestione lo scarto positivo è andato aumentando in maniera diffusa su tutto il territorio; solo poche Regioni evidenziano a consuntivo un saldo inferiore alla previsione (ciò avviene per i Comuni della Lombardia, della Liguria, dell'Abruzzo) e i Comuni di grandi dimensioni, ma il fenomeno non appare legato ad un recupero di margini di spesa altrimenti inutilizzati, bensì solo a flessioni più contenute nelle voci rilevanti sia di entrata che di spesa e alla presenza di enti inadempienti.

Sotto il profilo dimensionale tutte le fasce presentano un significativo eccesso di risparmio, in particolare i Comuni tra 5.000 e 60.000 abitanti (pari al 31 per cento degli enti monitorati) complessivamente realizzano il 50,5 per cento del surplus finanziario (1,9 miliardi). Positivo anche l'esito dei Comuni al di sotto dei mille abitanti inclusi per la prima volta tra gli enti soggetti ai vincoli di finanza pubblica.

Il complesso dei Comuni, dunque, non sembra abbia incontrato forti difficoltà a conformarsi dal punto di vista finanziario al nuovo saldo di competenza, obiettivamente meno oneroso del Patto, tuttavia la percentuale di enti inadempienti, rimane pressoché invariata rispetto al passato (2,2 per cento) e si registra anzi un incremento di casi nei grandi Comuni con il 25 per cento di enti fuori dall'obiettivo. I dati delle principali voci che concorrono al calcolo del saldo mostrano valori pro capite differenti tra i Comuni che hanno rispettato la regole e gli altri; le spese finali, sia correnti che in conto capitale al lordo del fondo pluriennale di spesa, risultano tendenzialmente più elevate nei Comuni risultati inadempienti (+36,5 per cento), un dato che in quasi tutte le fasce demografiche si accompagna a valori più contenuti delle entrate finali e del fondo pluriennale di entrata, fondamentale per il conseguimento dell'obiettivo.

TAVOLA 2
I RISULTATI DEI COMUNI PER REGIONE E PER FASCIA DEMOGRAFICA
(milioni di euro)

REGIONE	OBIETTIVO (A)	SALDO PREVISIONE (B)	SALDO GESTIONE (C)	DIFFERENZA (C-A)
PIEMONTE	-11,7	163,5	344,3	356,0
LOMBARDIA	0,9	1.004,6	480,7	479,8
VENETO	27,0	109,1	379,3	352,2
LIGURIA	-17,4	15,0	8,9	26,3
EMILIA-ROMAGNA	24,1	104,8	199,9	175,8
TOSCANA	2,5	160,0	315,4	313,0
UMBRIA	2,0	6,9	45,7	43,7
MARCHE	-0,8	30,9	52,8	53,6
LAZIO	-133,3	145,7	493,5	626,8
ABRUZZO	-5,3	58,6	28,9	34,2
MOLISE	0,4	9,7	20,9	20,5
CAMPANIA	-1,8	240,4	686,7	688,5
PUGLIA	0,6	60,5	183,1	182,5
BASILICATA	-6,9	39,4	51,0	57,8
CALABRIA	-2,1	139,2	140,9	143,0
SICILIA	-2,5	236,4	319,3	321,8
SARDEGNA	-0,1	33,4	180,2	180,3
Totale complessivo	-124,3	2.558,2	3.931,4	4.055,7

FASCIA	OBIETTIVO (A)	SALDO PREVISIONE (B)	SALDO GESTIONE (C)	DIFFERENZA (C-A)
fino a 1000	-17,6	25,9	91,1	108,7
tra 1000 e 5000	-13,5	357,8	592,7	606,3
tra 5000 e 20.000	27,3	489,1	990,8	963,5
tra 20.000 e 60.000	13,1	304,2	995,6	982,4
tra 60.000 e 250.000	-12,0	429,7	695,6	707,6
oltre 250.000	-121,6	951,5	565,6	687,2
Totale complessivo	-124,3	2.558,2	3.931,4	4.055,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 24 febbraio 2017 e riferiti a 6.685 Comuni

TAVOLA 3

ENTRATE E SPESE RILEVANTI PER IL SALDO

TUTTI I COMUNI	MIGLIAIA		PRO CAPITE VALORI MEDI IN EURO			
	SALDO DI GESTIONE	OBIETTIVO	FPV DI ENTRATA	ENTRATE FINALI	SPESA CORRENTE AL LORDO FPV	SPESA C/CAP AL LORDO FPV
<1000	91.096	-17.575	490,0	2.278,2	1.247,8	1.362,4
>= 1000 <5000	592.749	-13.520	200,1	1.227,7	825,9	514,7
>=5000<20.000	990.830	27.293	138,0	916,5	714,5	272,7
>=20.000<60.000	995.564	13.146	146,8	959,6	772,9	248,0
>=60.000<250.000	695.601	-11.967	228,2	1.326,9	962,5	503,0
>=250.000	565.584	-121.636	282,5	1.676,3	1.443,1	418,7
Totale complessivo	3.931.423	-124.258	246,0	1.368,2	891,0	625,4
Comuni che hanno rispettato l'equilibrio						
<1000	101.664	-17.045	498,8	2.282,4	1.245,1	1.356,2
>= 1000 <5000	618.487	-11.271	200,4	1.226,4	824,9	510,3
>=5000<20.000	1.003.714	27.053	137,4	917,4	714,0	271,6
>=20.000<60.000	1.030.259	12.996	148,3	963,3	773,8	248,4
>=60.000<250.000	750.738	-9.708	215,1	1.182,1	948,5	347,9
>=250.000	690.149	-114.706	296,1	1.790,4	1.526,3	417,2
Totale complessivo	4.195.010	-112.681	246,7	1.362,9	887,9	616,5
Comuni che non hanno rispettato l'equilibrio						
<1000	-10.568	-530	256,7	2.166,8	1.317,4	1.525,6
>= 1000 <5000	-25.738	-2.249	182,9	1.296,1	880,5	743,3
>=5000<20.000	-12.884	239	182,5	852,1	749,3	345,6
>=20.000<60.000	-34.695	150	68,4	756,5	725,8	223,2
>=60.000<250.000	-55.137	-2.259	781,0	7.407,7	1.553,3	7.016,6
>=250.000	-124.565	-6.930	241,7	1.334,1	1.193,3	423,2
Totale complessivo	-263.587	-11.578	214,1	1.606,8	1.029,6	1.024,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 24 febbraio 2017 e riferiti a 6.685 Comuni

La quota del fondo utilizzata nell'anno per impegni reimputati è risultata pari a 1,3 miliardi per la parte corrente e 5,3 miliardi per le spese in conto capitale, vale a dire circa il 2,6 per cento degli impegni correnti e il 32 per cento di quelli in conto capitale. Anche l'utilizzo della copertura del fondo non è comunque sufficiente ad assicurare il pareggio della parte capitale che espone un saldo negativo pari a poco più di 1 miliardo; mentre nella parte corrente del saldo si registra un avanzo che supera i 4,8 miliardi, eccessivo sia per la copertura del saldo negativo della parte capitale che per assicurare il conseguimento dell'obiettivo programmato.

Questi maggiori spazi tuttavia non sono stati utilizzati né per nuovi impegni di spesa corrente, stanti gli altri vincoli derivanti dalla disciplina degli equilibri di bilancio di cui alla nuova contabilità armonizzata, né per spesa aggiuntiva in conto capitale finanziata con avanzo o con debito, stanti le difficili condizioni finanziarie in cui versano i Comuni e delle quali le informazioni contenute nel monitoraggio della RGS offrono una rappresentazione. Complessivamente i Comuni monitorati, infatti, avevano realizzato nel 2015 un risultato di amministrazione pari a 27,9 miliardi che al netto degli accantonamenti per i fondi, della parte vincolata e della parte destinata agli investimenti (solo 2,9 miliardi) arriva ad esprimere un disavanzo complessivo di 1,2 miliardi che pesa sui bilanci 2016 con i quali si provvede al relativo ripiano. I disavanzi maggiori si registrano nei Comuni più grandi e limitano fortemente la possibilità di utilizzare eventuali spazi che si aprono sul saldo di finanza pubblica.

TAVOLA 4
COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2015 DEI COMUNI
(milioni di euro)

TUTTI COMUNI	RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	PARTE ACCANTONATA (FCDE E ALTRI FONDI)	PARTE VINCOLATA	PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	PARTE DISPONIBILE/DISAVANZO
<1000	387,3	69,3	93,8	57,6	166,7
>= 1000 <5000	2.228,8	704,7	643,1	321,9	559,2
>=5000<20.000	4.829,1	2.249,4	1.533,8	814,3	231,6
>=20.000<60.000	4.308,5	3.041,8	1.469,7	596,9	-799,9
>=60.000<250.000	3.701,8	3.377,8	1.395,0	253,5	-1.324,6
>=250.000	9.612,4	8.473,9	3.109,8	860,2	-2.831,5
Totale complessivo	25.067,8	17.916,9	8.245,1	2.904,3	-3.998,5
ENTI IN AVANZO	RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	PARTE ACCANTONATA (FCDE E ALTRI FONDI)	PARTE VINCOLATA	PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	PARTE DISPONIBILE/DISAVANZO
<1000	381,9	60,2	83,8	56,4	181,5
>= 1000 <5000	2.057,6	493,4	461,4	296,9	805,9
>=5000<20.000	3.993,9	1.301,0	1.009,3	733,6	950,0
>=20.000<60.000	2.686,0	1.136,3	652,4	461,6	435,8
>=60.000<250.000	2.064,1	1.138,3	655,7	160,1	110,0
>=250.000	2.866,0	1.801,1	746,6	196,2	122,1
Totale complessivo	14.049,5	5.930,3	3.609,2	1.904,8	2.605,3
ENTI IN DISAVANZO	RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	PARTE ACCANTONATA (FCDE E ALTRI FONDI)	PARTE VINCOLATA	PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	PARTE DISPONIBILE/DISAVANZO
<1000	5,4	9,1	10,0	1,2	-14,8
>= 1000 <5000	171,2	211,3	181,7	24,9	-246,7
>=5000<20.000	835,2	948,4	524,4	80,7	-718,4
>=20.000<60.000	1.622,4	1.905,5	817,3	135,3	-1.235,7
>=60.000<250.000	1.637,7	2.239,5	739,3	93,4	-1.434,6
>=250.000	6.746,3	6.672,8	2.363,2	664,0	-2.953,6
Totale complessivo	11.018,3	11.986,6	4.635,9	999,6	-6.603,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 24 febbraio 2017 e riferiti a 6.685 Comuni

3. I risultati delle Province e delle Città metropolitane. Più complessa la situazione di Province e Città metropolitane. A fronte di obiettivi in disavanzo piuttosto contenuti (-40,6 milioni le Province e -3,4 le Città metropolitane) gli enti espongono dati previsionali di saldo ben peggiori: -503 milioni le Province e -90 milioni le Città metropolitane. Nel corso della gestione si assiste ad un aggiustamento che porta le Città metropolitane a conseguire il saldo richiesto anche con notevole margine, mentre per le Province il saldo finale migliora (141 milioni) ma non sufficientemente per consentire al complesso degli enti di risultare adempiente. Per tale comparto i dati previsionali non sono in realtà significativi visto che, in considerazione della situazione finanziaria degli enti connessa anche al complicato processo di trasformazione che ha investito il livello di governo di area vasta, il comma 712-bis della legge n. 208 del 2015 (inserito dal d.l. n. 113 del 2016) ha previsto che l'obbligo di conseguire il saldo non negativo di competenza fosse limitato per Province e Città metropolitane alla sola sede del rendiconto (misura disposta anche per Regioni e Province autonome). A livello territoriale molti sono gli ambiti regionali in cui complessivamente tali enti non conseguono il saldo richiesto, nella maggior parte dei casi il pareggio (solo in poche Regioni si cumula un obiettivo in disavanzo e in una il saldo obiettivo è positivo).

TAVOLA 5

I RISULTATI DELLE PROVINCE E DELLE CITTÀ METROPOLITANE

	(MIGLIAIA DI EURO)			VAR%	(MIGLIAIA DI EURO)			VAR%
	PROVINCE				CITTÀ METROPOLITANE			
VOCI RILEVANTI PER IL SALDO DI COMPETENZA	PREVISIONI	GESTIONE		PREVISIONI	GESTIONE			
fondo pluriennale di entrata (corrente)	424.690	424.690	0,0	184.653	184.653	0,0		
fondo pluriennale di entrata (capitale)	1.931.650	1.931.650	0,0	570.752	570.752	0,0		
entrate tributarie	2.989.945	2.847.287	-4,8	1.403.069	1.385.949	-1,2		
trasferimenti	2.164.456	2.012.027	-7,0	929.499	884.157	-4,9		
entrate extratributarie	586.527	490.731	-16,3	211.999	199.935	-5,7		
entrate in c/capitale	2.279.180	1.351.786	-40,7	490.877	331.450	-32,5		
entrate da decremento attività finanziarie	123.881	49.262	-60,2	27.769	16.464	-40,7		
ENTRATE FINALI	8.143.989	6.751.093	-17,1	3.063.213	2.817.955	-8,0		
spesa corrente (al netto FPV)	6.394.688	5.731.937	-10,4	2.635.880	2.443.630	-7,3		
fondo pluriennale di spesa (corrente)	73.049	70.428	-3,6	57.858	57.858	0,0		
fondo crediti dubbia esigibilità parte corrente (al netto della quota finanziata dall'avanzo)	110.989			51.992				
fondo contenzioso parte corrente	13.708			365				
altri accantonamenti parte corrente	17.235			2.417				
spese correnti escluse per sisma 2012 (Lombardia, Emilia R., Veneto)								
spese correnti valide ai fini del saldo di FP	6.325.805	5.802.365	-8,3	2.638.964	2.501.488	-5,2		
spesa c/capitale (al netto FPV)	3.875.398	2.655.985	-31,5	1.068.079	766.174	-28,3		
fondo pluriennale di spesa (capitale al netto quota finanziata da debito)	823.030	795.151	-3,4	215.541	212.794	-1,3		
fondo crediti dubbia esigibilità parte capitale (al netto della quota finanziata dall'avanzo)	13.551			0				
altri accantonamenti parte capitale	821			3.500				
spese c/capitale edilizia scolastica	37.287	27.036	-27,5	18.431	5.964	-67,6		
spese c/capitale per bonifica ambientale								
spese c/capitale per sisma 2012 (Lombardia, Emilia R., Veneto)	2.588	2.588	0,0	71	0	-100,0		
spese c/capitale valide ai fini saldo FP	4.644.181	3.421.512	-26,3	1.261.618	973.004	-22,9		
spese per incremento attività finanziarie	33.444	24.629	-26,4	8.503	8.498	-0,1		
SPESE FINALI	11.003.430	9.248.506	-15,9	3.909.085	3.482.990	-10,9		
SALDO DI FINANZA PUBBLICA	-503.101	-141.073	-72,0	-90.467	90.370	-199,9		
OBBIETTIVO 2016	-40.621	-40.621		-3.439	-3.439			
Differenza	-462.480	-100.452		-87.028	93.809			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 24 febbraio 2017

Per le Province la quota del FPV utilizzata per le reimputazioni dell'anno è stata pari a 1,4 miliardi, mentre per le città metropolitane il saldo tra fondo iniziale e finale è risultato negativo (-69 milioni) per via della quota rilevante di spesa in conto capitale reinviata agli esercizi successivi.

4. I risultati delle Regioni. Le Regioni nel loro complesso conseguono un saldo finanziario di competenza di 6,1 miliardi, di cui 3,2 miliardi da parte delle Regioni a statuto ordinario (cui si aggiunge la regione Sardegna anch'essa soggetta alla medesima disciplina con un risultato di 601 milioni), e 2,9 miliardi da parte delle Regioni a statuto speciale e della Provincia autonoma di Trento²; al momento, solo la regione Molise non riuscirebbe a conseguire l'obiettivo previsto presentando un disavanzo di 273 milioni a fronte del richiesto avanzo di 15,6 milioni. Come per gli enti locali, l'inclusione del fondo pluriennale vincolato nel saldo risulta determinante per il raggiungimento del risultato anche se il saldo esposto ampiamente positivo non rileva l'entità effettiva della correzione resa possibile dalla considerazione del FPV. La quota del fondo utilizzata per impegni reimputati al 2016 è risultata pari a 993 milioni per la parte corrente (circa 0,7 per cento) e 4,1 miliardi per la parte in conto capitale (18 per cento). Per una delle RSO il meccanismo del fondo pluriennale si è dimostrato "penalizzante" registrandosi un saldo negativo tra la parte relativa all'entrata e quella della spesa; un disavanzo del FPV che ha trovato copertura nelle maggiori entrate accertate e non impegnate nell'anno.

Nel 2016 anche le Regioni ad autonomia speciale erano tenute a garantire l'equilibrio tra entrate finali e spese finali in termini di competenza finanziaria, pur rimanendo operanti per gli anni 2016 e 2017 gli obiettivi previsti con gli accordi sottoscritti con lo Stato ai sensi della disciplina introdotta recata dall'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013). Si tratta delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Sicilia, nonché per le Province autonome di Trento e Bolzano. A queste Regioni nel biennio non si applica comunque il regime sanzionatorio previsto dalla legge di stabilità 2016 a carico degli enti territoriali che non conseguono l'equilibrio.

Anche nel caso delle autonomie speciali tutte le Regioni rispettano l'obiettivo tranne una, il Friuli, che presenta, in base ai dati provvisori, un disavanzo di circa 274 milioni. La quota maggiore di surplus rispetto all'obiettivo concordato è stata prodotta dalle RSS con 2,6 miliardi di spazio finanziario inutilizzato di cui il 79 per cento prodotto dalla regione Sicilia; nelle RSO l'eccesso di risparmio si ferma a 1,6 miliardi di cui la parte principale realizzata dalle Regioni del nord (922,5 milioni) seguita dalle Regioni del sud (363 milioni) e del centro (289 milioni).

Dal raffronto dei risultati 2016 con l'anno precedente si evidenzia una flessione del saldo finale di competenza delle RSO pari a circa il 50 per cento dovuta principalmente alla contrazione della componente in conto capitale. Un riscontro di tale tendenza si ha nei dati degli impegni che mostrano, almeno sulla base delle risultanze provvisorie, un profilo crescente, nel 2016, del titolo II della spesa.

² Alla data del 14 marzo 2017 non risultano ancora disponibili i dati di monitoraggio della P.A. di Bolzano.

TAVOLA 6

I RISULTATI DELLE REGIONI (DATI DI GESTIONE 2016)

(milioni di euro)

	TUTTE LE REGIONI	TOTALE NORD	TOTALE CENTRO	TOTALE SUD	TOTALE RSO	TOTALE RSS E PA TN
A) FPV di entrata per spese correnti	2.036,3	455,2	389,9	523,6	1.368,6	667,7
B) FPV di entrata in conto capitale al netto delle quote finanziate da debito	8.384,3	2.727,3	684,6	1.265,7	4.677,6	3.706,6
B/bis) FPV di entrata per partite finanziarie	189,5	0,0	0,0	0,0	0,0	189,5
C) Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	134.844,2	52.508,5	27.545,4	26.962,4	107.016,4	27.827,8
D1) Titolo 2 - Trasferimenti correnti	16.991,1	3.600,4	1.804,0	6.286,6	11.690,9	5.300,2
D2) Contributo di cui all'art. 1, comma 683, legge di stabilità 2016	78,2	0,0	78,2	0,0	78,2	0,0
D3) Accertamenti per compartecipazione IVA effettuati a titolo di sistemazione contabile in applicazione dell'art. 1, c. 530, L. 232/2016	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
D) Titolo 2 - Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi finanza pubblica (D=D1-D2)	16.912,9	3.600,4	1.725,8	6.286,6	11.612,7	5.300,2
E) Titolo 3 - Entrate extratributarie	5.524,5	2.658,8	900,2	636,4	4.195,4	1.329,1
F) Titolo 4 - Entrate in c/capitale	15.808,3	2.089,5	1.012,1	7.944,0	11.045,6	4.762,8
G) Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	2.462,7	554,6	151,2	337,2	1.043,1	1.419,6
H) ENTRATE FINALI (H=C+D+E+F+G)	175.552,5	61.411,8	31.334,8	42.166,6	134.913,1	40.639,4
I1) Titolo 1 - Spese correnti al netto del fondo pluriennale vincolato	149.312,3	56.829,0	28.864,5	32.904,6	118.598,2	30.714,2
I2) FPV di parte corrente	1.043,4	348,0	320,0	15,4	683,4	360,0
I6) Impegni del perimetro sanitario del bilancio finanziati dagli utilizzi del risultato di amministrazione relativo alla gestione sanitaria formatosi nell'esercizio 2015 (art. 1, c. 712-ter, legge stabilità 2016)	275,5	134,1	50,2	91,2	275,5	0,0
I7) impegni effettuati in funzione dell'acquisizione, nel 2016, delle anticipazioni di liquidità di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
I) Titolo 1 - Spese correnti valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (I=I1+I2-I3-I4-I5-I6-I7)	150.080,2	57.042,9	29.134,4	32.828,8	119.006,1	31.074,1
L1) Titolo 2 - Spese in c/ capitale al netto del FPV	23.275,8	4.412,3	1.880,5	9.713,0	16.005,7	7.270,1
L2) FPV in c/capitale al netto della quota finanziata da debito	4.250,6	1.003,7	586,7	275,8	1.866,3	2.384,3
L3) FCDE in c/capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
L4) Altri accantonamenti (destinati a confluire nel risultato di amministrazione)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
L) Titolo 2 - Spese in c/capitale valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (L=L1+L2-L3-L4)	27.526,4	5.416,0	2.467,3	9.988,8	17.872,0	9.654,4
M) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria	2.433,9	466,6	122,6	243,4	832,6	1.601,3
N) SPESE FINALI (N=I+L+M)	180.040,6	62.925,5	31.724,2	43.061,0	137.710,7	42.329,9
O) SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI (O=A+B+H-N+J)	6.122,1	1.668,8	685,0	894,8	3.248,7	2.873,4
P) Spazi finanziari ceduti agli enti locali (art. 1, comma 728, legge n. 208/2015) (4)	34,2	21,5	0,0	12,7	34,2	0,0
Q) SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO (Q=O-P) (5)	6.087,9	1.647,3	685,0	882,1	3.214,5	2.873,4
R) OBIETTIVO DI SALDO DI CUI ALL'INTESA DELL'11 FEBBRAIO 2016	1.868,1	724,8	396,1	519,4	1.640,3	227,9
S) DIFFERENZA (S=Q-R)	4.219,7	922,5	288,9	362,8	1.574,2	2.645,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 14 marzo 2017

5. Le compensazioni territoriali. Il nuovo vincolo di finanza pubblica prevede in coerenza con quanto stabilito dall'art. 10 della legge n. 243 del 2012, poi modificato dalla legge n. 164 del 2016, ed in continuità con l'impianto disegnato dal Patto, la possibilità di compensazioni all'interno del territorio regionale e subordinatamente anche a livello nazionale come strumento per consentire agli enti di calibrare gli spazi in base alle effettive esigenze di spesa. Infatti per evitare che il nuovo vincolo spostato dai pagamenti agli impegni potesse riprodurre sulla programmazione degli investimenti le stesse tensioni generate dal Patto sulla cassa, è stata prevista la possibilità di effettuare operazioni di indebitamento o di investimento attraverso l'utilizzo dei risultati di

amministrazione degli esercizi precedenti sulla base di intese regionali che garantiscano, nell'anno considerato, il rispetto dell'equilibrio per il complesso degli enti della regione, compresa la regione stessa. Il meccanismo, che interviene laddove le operazioni eccedano lo spazio finanziario consentito dal proprio equilibrio, riproduce lo scambio di spazi già sperimentato con successo dalle amministrazioni territoriali nel passato e del quale ancora nel 2016 residua un trascinarsi per le quote di recupero degli enti cedenti/acquirenti nel biennio precedente.

Complessivamente le misure di compensazione territoriale hanno rideterminato l'obiettivo di saldo per 7.476 enti locali in un disavanzo di 171,4 milioni, di cui 227 milioni derivanti dai recuperi degli obiettivi di Patto. Il saldo così rimodulato risulta negativo nella maggior parte delle Regioni, fanno eccezione gli enti della Lombardia, del Veneto, Toscana, Umbria, Molise e Puglia. La procedura è stata articolata in due fasi (una prima ad aprile ed una seconda a settembre) al fine di consentire il massimo utilizzo delle potenzialità di spesa del sistema regionale. A questi strumenti si aggiunge la compensazione nazionale prevista dal comma 732 della legge di stabilità per il 2016 e resa strutturale dal comma 4 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 che interviene per il fabbisogno di spazi finanziari non soddisfatto a livello regionale.

TAVOLA 7

COMPENSAZIONI REGIONALI E NAZIONALI DEGLI OBIETTIVI DEGLI ENTI LOCALI

(migliaia di euro)

	E.E.LL.					comuni					province e città metropolitane		
	patto reg. orizzontale - recupero 2016 -	patto naz. orizzontale - recupero 2016 -	comp. regionale verticale	comp. nazionale orizzontale	obiettivo rideterminato	patto reg. orizzontale - recupero 2016 -	patto naz. orizzontale - recupero 2016 -	comp. regionale verticale	comp. nazionale orizzontale	obiettivo rideterminato	patto reg. orizzontale - recupero 2016 -	comp. regionale verticale	obiettivo rideterminato
PIEMONTE	0	601	-10.000	-2.665	-12.064	-204	601	-10.000	-2.665	-12.096	204	0	32
LOMBARDIA	50	-9.825	0	10.513	738	50	-9.825	0	10.513	738	0	0	0
VENETO	-15	1.543	0	17.235	18.763	-1.093	1.543	0	17.235	26.385	1.078	0	-7.622
LIGURIA	1	24	-11.545	-6.963	-18.483	1	24	-11.545	-6.963	-18.483	0	0	0
EMILIA-ROMAGNA	-92	-5.002	0	2.867	-2.227	-6.825	-5.002	0	2.867	24.023	6.733	0	-26.250
TOSCANA	0	-5.919	0	8.444	2.525	0	-5.919	0	8.444	2.525	0	0	0
UMBRIA	0	261	0	1.632	1.893	0	261	0	1.632	1.893	0	0	0
MARCHE	0	1.383	0	-2.061	-678	0	1.383	0	-2.061	-678	0	0	0
LAZIO	0	1.261	0	-3.737	-139.476	6.000	1.261	0	-3.737	-133.476	-6.000	0	-6.000
ABRUZZO	0	753	-3.000	-4.514	-6.761	1.410	753	-3.000	-4.514	-5.351	-1.410	0	-1.410
MOLISE	0	-23	0	411	388	0	-23	0	411	388	0	0	0
CAMPANIA	0	6.808	0	-8.756	-1.948	0	6.808	0	-8.756	-1.948	0	0	0
PUGLIA	0	2.082	0	-1.839	243	0	2.082	0	-1.839	553	0	0	-310
BASILICATA	0	304	-9.696	-318	-9.710	0	304	-7.196	-318	-7.210	0	-2.500	-2.500
CALABRIA	0	1.435	0	-4.150	-2.715	0	1.435	0	-4.150	-2.715	0	0	0
SICILIA	0	2.416	0	-4.294	-1.878	0	2.416	0	-4.294	-1.878	0	0	0
SARDEGNA	0	1.727	0	-1.792	-65	0	1.727	0	-1.792	-65	0	0	0
Totale complessivo	-56	-171	-34.241	13	-171.455	-661	-171	-31.741	13	-127.395	605	-2.500	-44.060

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 3 marzo 2017

Gli spazi di competenza dell'anno complessivamente ceduti sia sul piano nazionale che territoriale ammontano a 213,2 milioni di cui solo 34,2 milioni messi a disposizione delle Regioni (Piemonte, Liguria, Abruzzo, Basilicata), 117,8 milioni ceduti dagli enti locali all'interno del territorio regionale e 61,2 milioni ceduti su tutto il territorio nazionale. Il 92 per cento degli spazi complessivamente messi a disposizione appartiene alle amministrazioni del centro nord nelle quali evidentemente si realizzano i surplus finanziari più significativi, eccedenti le necessità di investimento locale, e nelle quali è più consolidata l'esperienza di una programmazione/gestione dei vincoli ultrannuale. Va constatato che in assenza di forme incentivate, le Regioni hanno mostrato forti difficoltà a sacrificare spazi di spesa dei propri bilanci da destinare agli

enti locali. Anche nel passato, d'altronde, il Patto verticale ordinario era risultato poco attivato dalle amministrazioni a differenza del patto incentivato che prevedeva il contributo statale pari all'83,33 per cento degli spazi finanziari ceduti ai Comuni e alle Province del territorio, sempre utilizzato dalle Regioni per evitare ulteriori tagli alle proprie risorse.

TAVOLA 8

GLI SPAZI FINANZIARI MESSI CEDUTI A LIVELLO REGIONALE

(migliaia di euro)

	SPAZI CEDUTI DALLA REGIONE	SPAZI CEDUTI DAGLI ENTI LOCALI SU TERRITORIO REGIONALE	SPAZI CEDUTI DAGLI ENTI LOCALI SUL TERRITORIO NAZIONALE	TOTALE SPAZI PER MAGGIORE SPESA C/CAPITALE
PIEMONTE	10.000	2.480	240	12.720
LOMBARDIA	0	17.612	17.820	35.432
VENETO	0	13.528	20.070	33.598
LIGURIA	11.545		350	11.895
EMILIA-ROMAGNA	0	67.337	5.000	72.337
TOSCANA	0	12.292	10.500	22.792
UMBRIA	0	532	1.650	2.182
MARCHE	0	120	920	1.040
LAZIO	0	1.740	2.080	3.820
ABRUZZO	3.000			3.000
MOLISE	0		707	707
CAMPANIA	0		1.500	1.500
PUGLIA	0	500		500
BASILICATA	9.696			9.696
CALABRIA	0		70	70
SICILIA	0			0
SARDEGNA	0	1.640		1.640
Totale complessivo	34.241	117.781	61.207	213.229

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 3 marzo 2017

L'attività di coordinamento delle Regioni si è concretizzata dunque soprattutto nella regolazione del meccanismo di compensazione orizzontale tra enti locali, vale a dire nella gestione delle richieste compatibilmente con le disponibilità manifestate a cedere spazi e nella previsione di criteri di riparto delle quote. In alcuni ambiti territoriali, infatti, si è riusciti a soddisfare tutte le esigenze di spazio aggiuntivo essendo queste risultate inferiori alla disponibilità espressa dagli enti cedenti (così in Emilia Romagna e nelle Marche), mentre dove le richieste sono risultate eccedenti la Regione ha stabilito criteri di riparto del *plafond* complessivo messo a disposizione dando priorità alle ridotte dimensioni degli enti (di solito sono state soddisfatte le richieste dei Comuni fino a 1.000 o 5.000 abitanti), alla tipologia di spesa per la quale veniva richiesto lo spazio (edilizia scolastica, messa in sicurezza del territorio) e ricorrendo al criterio proporzionale nella soddisfazione del fabbisogno. Condizione richiesta già dalla legge di stabilità 2016 e ribadita dal novellato art. 10 della legge n. 243 del 2012 era che il saldo complessivo degli enti appartenenti allo stesso territorio regionale venisse mantenuto in equilibrio anche dopo le compensazioni; una condizione che i dati finali di gestione mostrano ampiamente rispettata e con un largo margine, in considerazione principalmente dei risparmi eccessivi generati dalle Regioni e dai Comuni. Sul piano teorico, quindi, non sarebbero mancati spazi per ulteriori compensazioni regionali, sia verticali che orizzontali, tali da poter almeno soddisfare tutto il fabbisogno espresso, ma se ciò non è avvenuto diverse potrebbero essere state le cause: maggiori difficoltà degli

enti nel programmare una rimodulazione degli spazi in termini di impegni piuttosto che sulla cassa, come avvenuto finora, poca dimestichezza con tali strumenti da parte degli enti più piccoli che per la prima volta si sono dovuti confrontare con i vincoli di finanza pubblica e verso i quali si sono invece concentrati prioritariamente gli sforzi degli enti cedenti. Può aver condizionato il buon funzionamento delle intese regionali anche la previsione soprattutto da parte delle Regioni, di saldi negativi molto distanti dall'equilibrio o dall'obiettivo rimodulato, che mal si conciliavano con la possibilità di cedere spazi finanziari ad altri enti.

TAVOLA 9

SALDO REGIONALE CONSOLIDATO

(milioni di euro)

	REGIONE		PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE		COMUNI		TERRITORIO REGIONALE	
	OBIETTIVO	SALDO EFFETTIVO	OBIETTIVO	SALDO EFFETTIVO	OBIETTIVO	SALDO EFFETTIVO	OBIETTIVO	SALDO EFFETTIVO
PIEMONTE	156,3	359,5	0,0	39,5	-11,7	344,3	144,7	743,3
LOMBARDIA	196,9	643,6	0,0	-6,5	0,9	480,7	197,8	1.117,7
VENETO	150,9	309,9	-7,6	10,7	27,0	379,3	170,3	699,8
LIGURIA	58,9	71,2	0,0	30,6	-17,4	8,9	41,6	110,7
EMILIA-ROMAGNA	161,6	263,1	-26,3	10,7	24,1	199,9	159,5	473,8
TOSCANA	148,5	229,1	0,0	-9,6	2,5	315,4	151,0	534,9
UMBRIA	37,3	59,9	0,0	-3,9	2,0	45,7	39,3	101,6
MARCHE	66,2	156,9	0,0	-22,9	-0,8	52,8	65,4	186,9
LAZIO	144,2	239,1	-6,0	-7,0	-133,3	493,5	4,9	725,5
ABRUZZO	60,1	96,4	-1,4	-9,9	-5,3	28,9	53,3	115,5
MOLISE	15,6	-257,5	0,0	-0,2	0,4	20,9	16,0	-236,8
CAMPANIA	161,0	245,0	0,0	-29,0	-1,8	686,7	159,2	902,6
PUGLIA	154,9	575,5	-0,3	-21,8	0,6	183,1	155,1	736,8
BASILICATA	43,1	123,9	-2,5	14,8	-6,9	51,0	33,7	189,7
CALABRIA	84,8	98,9	0,0	28,0	-2,1	140,9	82,7	267,7
SICILIA	227,9	2.316,5	0,0	-99,6	-2,5	319,3	225,4	2.536,1
SARDEGNA	0,0	601,4	0,0	25,4	-0,1	180,2	-0,1	807,1
Totale complessivo	1.868,1	6.132,4	-44,1	-50,7	-124,3	3.931,4	1.699,8	10.013,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

6. Gli effetti del nuovo saldo sugli impegni di spesa in conto capitale. Come detto, dal passaggio agli equilibri ci si aspettava una ripresa della spesa per investimenti sia sotto il profilo dei pagamenti resi in tal modo liberi dai vincoli del Patto, sia sotto il profilo degli impegni visto che il nuovo saldo di competenza, al netto delle rimodulazioni regionali, richiedeva il conseguimento del pareggio e non di un avanzo come avvenuto in passato, e inoltre contemplava alcune misure di flessibilità insite nel meccanismo di calcolo del saldo (oltre alla disciplina dei fondi, si consideri anche l'esclusione delle spese per l'edilizia scolastica, le bonifiche ambientali ed altre specifiche tipologie) che insieme alle rimodulazioni su base regionale e nazionale venivano considerate misure tutte convergenti verso una politica espansiva degli investimenti. Mentre i dati Siope ci consentiranno di verificare gli effetti attesi in termini di pagamenti, sul fronte degli impegni i dati degli equilibri di finanza pubblica dei Comuni confrontati con i rendiconti degli anni precedenti, evidenziano per il triennio 2014-2016 una spesa in conto capitale (al netto della spesa per concessione di crediti che ora in base ai nuovi schemi di bilancio è contabilizzata nel titolo III della spesa) caratterizzata da un profilo crescente: dagli 8,9 miliardi del 2014 si passa a 13,9 del 2016. Un incremento che investe tutte le aree territoriali con particolare evidenza nel Nord-Est, Nord-Ovest e nel Centro; meno generoso l'incremento 2016 al sud. Le Regioni che espongono nell'ultimo anno livelli assoluti di impegni in conto capitale più

rilevanti sono la Lombardia (13,6 per cento del totale), l'Abruzzo (10,5 per cento) e la Campania (13,2 per cento). Analogo andamento positivo anche considerando la dimensione degli enti: mentre nel 2015 i Comuni tra 2.000 e 5.000 abitanti e i Comuni superiori a 250.000 hanno registrato una flessione rispetto all'anno precedente, il 2016 vede in crescita tutte le fasce in particolare proprio le grandi città (+67,3 per cento).

TAVOLA 10

IMPEGNI DI SPESA IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI (AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE)

AREA	2014 (DATI DI RENDICONTO)	2015 (DATI DI RENDICONTO)	2016 (DATI EQUILIBRIO DI FINANZA PUBBLICA)	(migliaia di euro)	
				VAR 2015/2014	VAR 2016/2015
centro	1.174.286	1.468.897	2.424.353	25,1	65,0
isole	741.853	824.245	1.243.538	11,1	50,9
nord est	904.091	959.966	1.796.920	6,2	87,2
Nord-Ovest	2.156.876	1.979.413	3.058.986	-8,2	54,5
sud	3.937.997	4.791.981	5.416.528	21,7	13,0
Totale complessivo	8.915.104	10.024.501	13.940.325	12,4	39,1
fascia di popolazione					
fino a 2000	1.161.763	1.278.644	1.610.743	10,1	26,0
tra 2000 e 5000	1.385.647	1.291.906	1.773.503	-6,8	37,3
tra 5000 e 10000	900.433	1.002.047	1.520.800	11,3	51,8
tra 10000 e 20000	894.805	1.050.215	1.518.452	17,4	44,6
tra 20000 e 60000	990.579	1.540.633	1.979.388	55,5	28,5
tra 60000 e 250000	1.497.017	2.079.623	2.557.560	38,9	23,0
oltre 250000	2.084.860	1.781.432	2.979.879	-14,6	67,3
Totale complessivo	8.915.104	10.024.501	13.940.325	12,4	39,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e rendiconti dei Comuni e riferita a 5.496 identici enti nel triennio

I PAGAMENTI DELLA SPESA PER INVESTIMENTI NEL 2016

7. Nel 2016 gli investimenti fissi lordi in termini di contabilità nazionale hanno registrato una flessione di oltre il 5 per cento rispetto al 2015 fermandosi a poco più di 34 miliardi (36,6 nel 2015). Nello scorso autunno, pur rivedendo in peggioramento la previsione del DEF 2016, nel preconsuntivo della Nota si prefigurava una crescita di tale aggregato di poco inferiore all'1 per cento. Una valutazione dei risultati dell'anno anche in relazione agli obiettivi iniziali e agli andamenti richiesti dalla clausola per gli investimenti richiede tuttavia un esame più approfondito che sarà possibile solo allorché saranno resi disponibili i dati di consuntivo con un adeguato livello di dettaglio. Va osservato, ad esempio, che la flessione degli investimenti è stata accompagnata da una crescita oltre le attese degli altri contributi agli investimenti di cui parte potrebbe essere stata destinata a finanziare realizzazioni attraverso l'azione di soggetti che non rientrano per le loro caratteristiche generali tra le Amministrazioni pubbliche.

In attesa dei dati di consuntivo una prima valutazione del contributo offerto dalle amministrazioni locali è possibile da un esame dei pagamenti per spesa di investimenti sulla base dei dati Siope. Pur tenendo presente le differenze relative alle diverse modalità di costruzione dei dati (il dato dei pagamenti non considera la spesa per ricerca e sviluppo), l'osservazione di tali risultati permette di valutare in cosa si sia tradotto lo stimolo all'accumulazione operato attraverso la modifica delle misure che garantiscono il contributo delle amministrazioni territoriali agli obiettivi di finanza pubblica.

TAVOLA 11

SPESA PER INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (PAGAMENTI)

	(milioni di euro)		
	2015	2016	VAR
Regioni e Province autonome	2.276,1	1.900,5	-16,5
Comuni, Province, Città metropolitane, commissari straordinari delle Province, gestioni commissariali dei Comuni, unioni di Comuni	12.229,7	10.438,1	-14,7
di cui:			
Comuni	10.938,9	9.277,5	-15,2
Province	1008,2	830,4	-17,6
Città metropolitane	182,4	232,9	27,7
unioni di Comuni	97,4	92,2	-5,4
Comunità montane, isolate e consorzi tra enti	227,3	183,8	-19,1
camere di commercio	19,7	18,8	-4,4
enti parco	33,0	14,4	-56,5
enti di ricerca	219,1	201,7	-7,9
università	773,7	635,2	-17,9
strutture sanitarie	1.797,6	1.480,9	-17,6
Totale Amm. locali	17.576,2	14.873,4	-15,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

8. Le Regioni. La spesa per investimenti delle Regioni e delle Province Autonome presenta, nel 2016, 1,9 miliardi di pagamenti, a fronte di 2,3 miliardi del 2015 (-16,5 per cento) e 2,1 miliardi del 2014. Dopo la ripresa di poco superiore al 6 per cento che ha caratterizzato il biennio 2014-2015, la spesa torna quindi a presentare un andamento critico. Un risultato tuttavia non omogeneo su tutto il Paese: le aree di maggiore sofferenza sono state il Centro e le Isole che a fronte del significativo incremento registrato nel biennio precedente, presentano nel 2016 una flessione rispettivamente del 25,6 e del 62 per cento; il Nord segna invece una decisa inversione di tendenza (+1,3 per cento il Nord-Ovest e +13,8 il Nord-Est) dopo la performance piuttosto negativa del 2015; mentre le Regioni del sud confermano il trend positivo già evidenziato nell'anno precedente ed i pagamenti del 2016 arrivano ad incrementarsi del 53,4 per cento rispetto al 2014.

Una migliore lettura del quadro complessivo, tuttavia, richiede la separazione dei dati riferiti alle Regioni a statuto ordinario rispetto a quelli delle Regioni a statuto speciale; ciò permette infatti di intercettare andamenti molto differenti nei due aggregati. Ad influenzare negativamente il dato complessivo del comparto sono infatti le RSS che registrano nel 2016 un calo superiore al 40 per cento degli investimenti (-42,4 per cento per gli investimenti fissi) determinando così l'andamento negativo dell'intero comparto, laddove invece la performance delle RSO risulta decisamente più positiva con una spesa complessiva per investimenti che passa da 799 milioni del 2015 a oltre 1 miliardo del 2016 (+28,3 per cento). L'incidenza di tale tipologia di spesa sul totale dei pagamenti in

conto capitale passa, per le prime, dal 21,2 per cento del 2015 al 10,4 per cento del 2016, mentre nelle RSO dall'8,2 per cento del 2015 all'11,8 per cento del 2016.

TAVOLA 12

SPESA PER INVESTIMENTI DELLE REGIONI (PAGAMENTI)

(milioni di euro)

Investimenti	Totale					RSO					RSS				
	2014	2015	2016	15/14	16/15	2014	2015	2016	15/14	16/15	2014	2015	2016	15/14	16/15
Terreni Fabbricati Infrastrutture	1.753,2	1.778,2	1.528,4	1,4	-14,1	626,7	545,1	817,9	-13,0	50,0	1.126,4	1.233,2	710,5	9,5	-42,4
Acquisto di beni	315,9	435,5	329,4	37,9	-24,4	168,7	214,6	184,9	27,3	-13,9	147,3	220,9	144,5	50,0	-34,6
Incarichi professionali	55,9	43,8	39,8	-21,6	-9,1	45,6	35,3	19,2	-22,7	-45,6	10,3	8,5	20,7	-16,8	141,6
Espropri e utilizzo di beni di terzi	18,1	18,5	2,9	2,0	-84,3	0,0	3,9	2,8	n.s.	-26,8	18,1	14,6	0,1	-19,4	-99,6
totale	2.143,1	2.276,1	1.900,5	6,2	-16,5	841,0	798,9	1.024,8	-5,0	28,3	1.302,1	1.477,2	875,7	13,4	-40,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

Circa l'80 per cento degli investimenti 2016 delle RSO è rappresentato da investimenti fissi (terreni, fabbricati, infrastrutture), oltre la metà dei quali (58 per cento) viene effettuata dalle Regioni del Nord-Est; le Regioni del Centro e del Sud coprono ciascuna una quota pari al 18 per cento del totale, mentre circa il 6,4 per cento è rappresentato dagli investimenti in infrastrutture del Nord-Ovest. L'andamento triennale del livello di pagamenti per investimenti fissi mostra per le Regioni del Nord l'inversione di tendenza del 2016 rispetto alla flessione registrata nel biennio precedente, per il centro un andamento opposto, e solo le Regioni del Sud mantengono nel periodo un profilo crescente, seppure con un tasso di incremento annuale più contenuto nel 2016 (da +18,6 per cento del 2015 a +3,7 per cento del 2016).

Per quanto riguarda l'acquisto di prodotti informatici e altri beni materiali e immateriali (che rappresentano il 18 per cento della spesa per investimenti delle RSO), sono le Regioni del Sud ad effettuare la quota più elevata di pagamenti (96 milioni pari al 52 per cento del totale), seguite dalle Regioni del Nord-Ovest con 45 milioni (24,3 per cento).

Tra le diverse tipologie di spesa qualificate come investimenti fissi, il 38,3 per cento riguarda nel 2016 le vie di comunicazione (313,5 milioni dei quali 269 effettuati dal Veneto), seguono le opere di sistemazione del suolo (circa 128 milioni pari al 15,6 per cento) effettuate da tutte le Regioni fatta eccezione per la Liguria (gli importi più elevati si registrano per la Calabria, la Lombardia e il Veneto). Soltanto in quattro Regioni risultano pagamenti riferiti all'edilizia scolastica: in particolare due Regioni, il Lazio (circa 3 milioni) e la Puglia (circa un milione), coprono pressoché completamente i pagamenti per tale tipologia di spesa.

Per quanto riguarda invece gli investimenti per acquisto di prodotti informatici e beni mobili, la spesa 2016 si riferisce prioritariamente ai mezzi di trasporto (42,4 per cento), effettuata quasi esclusivamente dalla Regione Campania, e all'acquisizione o realizzazione di *software* (32,2 per cento). Le spese per acquisto di prodotti informatici (*hardware* e *software*), infatti, sono state sostenute da tutte le Regioni; solo la Lombardia non ha effettuato nel 2016 pagamenti relativi all'*hardware*, ma presenta il livello più elevato di spesa per *software*. Queste ultime due voci, pur continuando a rappresentare una quota rilevante degli acquisti di beni e forniture, risultano tuttavia essere in flessione nel 2016 rispetto al biennio precedente in quasi tutte le aree geografiche.

SPESA PER INVESTIMENTI FISSI E ACQUISTO DI BENI DELLE REGIONI (PAGAMENTI)

(milioni di euro)

RSO investimenti	2014	2015	2016	2015/ 2014	2016/ 2015
Terreni	1,22	1,15	14,75	-6,1	n.s.
Vie di Comunicazione	223,27	162,56	313,53	-27,2	92,9
Infrastrutture idrauliche	46,76	58,37	87,91	24,8	50,6
Infrastrutture portuali e aeroportuali	9,60	7,57	5,65	-21,2	-25,3
Infrastrutture scolastiche	1,13	0,60	4,82	-47,0	709,0
Infrastrutture telematiche	27,84	34,27	21,82	23,1	-36,3
Altre infrastrutture	24,52	23,30	19,99	-5,0	-14,2
Opere per la sistemazione del suolo	115,89	85,89	127,94	-25,9	49,0
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e governativo	61,36	65,84	78,20	7,3	18,8
Fabbricati industriali e costruzioni leggere	0,18	11,46	0,34	n.s.	-97,0
Fabbricati rurali	0,08	0,18	0,01	135,4	-92,2
Opere destinate al culto	0,48	3,02	3,25	524,0	7,5
Beni di valore culturale, storico, archeologico, ed artistico	15,15	12,42	5,54	-18,0	-55,4
Strade ferrate e relativi materiali d'esercizio	61,01	6,61	17,22	-89,2	160,4
Impianti sportivi	0,00	0,00	0,04		n.c.
Ospedali e strutture sanitarie	4,40	3,28	0,16	-25,5	-95,3
Altri beni immobili	33,85	68,56	116,69	102,5	70,2
Terreni Fabbricati Infrastrutture (A)	626,74	545,08	817,87	-13,0	50,0
Hardware	12,88	17,16	10,76	33,2	-37,3
Acquisizione o realizzazione software	72,49	75,45	59,58	4,1	-21,0
Mezzi di trasporto	15,98	50,94	78,31	218,7	53,7
Mobili, macchinari e attrezzature	1,38	1,85	0,89	33,6	-51,5
Mobili e arredi	0,44	0,49	0,88	10,5	81,1
Impianti e attrezzature	22,38	13,83	12,13	-38,2	-12,3
Opere artistiche	0,02	0,02	0,00	-9,1	-100,0
Materiale bibliografico	0,50	0,44	0,41	-11,6	-6,8
Altri beni materiali	7,77	18,87	5,51	142,8	-70,8
Beni immateriali	34,82	35,61	16,43	2,3	-53,9
Acquisto di beni (B)	168,67	214,65	184,90	27,3	-13,9
TOTALE A+B	795,41	759,73	1.002,77	-4,5	32,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

9. I Comuni. La spesa di investimenti dei Comuni nel 2016 si attesta a 9,3 miliardi, tornando ai livelli del 2014 e registrando rispetto all'anno precedente una flessione del 15,2 per cento. Il 2015 sembrava aver rappresentato per i Comuni l'anno di svolta per la spesa in conto capitale, sbloccando un andamento negativo che continuava a replicarsi ormai da molti anni, ma la nuova battuta d'arresto rilevata nel 2016 ridimensiona fortemente quel risultato positivo che sembra rimanere un picco isolato e non un segnale di una ripresa strutturale degli investimenti locali. Le cautele espresse da

più parti di fronte a un dato 2015 in deciso rialzo che si temeva fortemente condizionato dai pagamenti finali riferiti alla programmazione comunitaria 2007-2013, si sono rivelate fondate: sono infatti soprattutto gli enti delle Regioni del Sud e delle isole (dove si concentra la maggior parte dei progetti legati alla programmazione comunitaria) a registrare la flessione più consistente proprio in considerazione dello straordinario rialzo registrato nel 2015. In controtendenza invece i Comuni del nord che riescono a reagire al calo riportato nel 2015 con un incremento della spesa 2016 del 4,7 per quelli del Nord-Ovest e del 15,2 del nord est. I Comuni del centro rappresentano invece l'unica area in cui il *trend* negativo degli investimenti caratterizza l'intero triennio e nel 2016 si rafforza passando da -5,6 del 2015 a -14,8 per cento. Se la lettura dei dati su base territoriale consente di evidenziare delle aree con un risultato positivo in termini di maggiori pagamenti per investimenti, non altrettanto può dirsi del profilo dimensionale: l'andamento decrescente del 2016 infatti si distribuisce su tutte le classi demografiche, facendo perdere gran parte del margine recuperato l'anno precedente; gli enti tra 10.000 e 20.000 abitanti rappresentano la fascia caratterizzata dalla flessione più contenuta (-4,6 per cento).

Va peraltro sottolineato che gli investimenti costituiscono nel periodo 2015-2016 una quota costante della spesa in conto capitale pari all'86 per cento e che, in particolare gli investimenti fissi, segnano sì un deciso calo nel 2016, ma si mantengono comunque ad un livello di poco superiore al 2014 (+0,9 per cento). Ciò avviene soprattutto nei Comuni piccoli, medi e medio-grandi (fino a 60.000 abitanti) che riportano una variazione di spesa 2016/2014 pari a +8,7 per cento; le città più grandi, in special modo i Comuni con oltre 250.000 abitanti, presentano invece una flessione che va a rafforzare il trend già negativo registrato nel 2015, perdendo nel triennio il 25 per cento della spesa per investimenti fissi.

La tipologia di investimenti fissi su cui si sono concentrate le risorse dei Comuni nel 2016 riguarda principalmente - come per le Regioni - le vie di comunicazione (23,6 per cento), seguite dalle opere sui fabbricati civili ad uso abitativo commerciale ed istituzionale, in cui sono ricompresi gli edifici scolastici (19,4 per cento) e dalle due categorie più residuali: altre infrastrutture (13,2 per cento) e altri immobili (17,8 per cento). Nel confronto con il 2015 le spese per le vie di comunicazione, pur rimanendo la voce più rilevante degli investimenti fissi, presenta una consistente flessione, mentre risultano in aumento le opere sui fabbricati (+5,3 per cento), le strade ferrate e materiali di esercizio (+15,3 per cento), gli impianti sportivi e le opere per i cimiteri. La voce di spesa relativa ai fabbricati presenta in tutte le aree un livello superiore al 2014 (anche per i Comuni del Sud dove si registra nel 2016 una flessione rispetto all'anno precedente).

Per quanto riguarda invece l'acquisto di prodotti informatici e beni, la spesa si è concentrata su mobili ed attrezzature (33 per cento), acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia (19 per cento), prodotti informatici (15 per cento), mezzi di trasporto (12,9 per cento) e altri beni materiali (13,3 per cento).

SPESA PER INVESTIMENTI FISSI E ACQUISTO DI BENI DEI COMUNI (PAGAMENTI)

(milioni di euro)

investimenti fissi	2014	2015	2016	2015/ 2014	2016/ 2015
Terreni	136,0	147,5	129,7	8,4	-12,0
Vie di comunicazione ed infrastrutture connesse	1.950,8	2.278,1	1.989,8	16,8	-12,7
Infrastrutture idrauliche	354,8	525,5	370,6	48,1	-29,5
Infrastrutture telematiche	19,2	39,2	28,6	104,3	-26,9
Altre infrastrutture	1.207,1	1.588,3	1.115,0	31,6	-29,8
Opere per la sistemazione del suolo	387,5	490,3	426,2	26,5	-13,1
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e istituzionale	1.292,8	1.556,4	1.639,2	20,4	5,3
Fabbricati industriali e costruzioni leggere	19,8	28,1	9,8	42,1	-65,0
Fabbricati rurali	17,4	19,7	6,3	13,0	-68,2
Opere destinate al culto	28,4	47,2	36,0	66,1	-23,7
Beni di valore culturale, storico, archeologico, ed artistico	386,3	531,6	333,4	37,6	-37,3
Strade ferrate e relativi materiali d'esercizio	434,8	214,8	247,6	-50,6	15,3
Impianti sportivi	314,2	357,3	369,2	13,7	3,3
Altri beni immobili	1.603,1	1.951,9	1.501,5	21,8	-23,1
Cimiteri	199,3	178,4	216,8	-10,5	21,5
Opere per la sistemazione dell'area marina	12,0	30,9	22,5	157,7	-27,2
Terreni Fabbricati Infrastrutture (A)	8.363,8	9.985,1	8.442,2	19,4	-15,5
acquisto prodotti informatici e beni					
Acquisto beni specifici per realizzazioni in economia	102,1	127,8	101,1	25,2	-20,9
Mezzi di trasporto	129,7	81,5	68,3	-37,1	-16,3
Mobili, macchinari e attrezzature	149,0	184,6	175,3	23,9	-5,0
Mobili e arredi per alloggi e pertinenze	8,6	9,7	9,9	12,1	2,0
Animali	0,6	1,0	1,5	67,5	44,8
Piante	3,1	4,7	5,8	50,5	22,2
Hardware	44,5	48,6	47,3	9,2	-2,8
Acquisizione o realizzazione software	38,9	42,2	32,3	8,5	-23,6
Opere artistiche	4,4	4,9	2,5	12,6	-48,7
Materiale bibliografico	3,9	4,2	3,7	6,7	-11,3
Altri beni materiali	57,7	90,8	70,5	57,3	-22,3
Beni immateriali	9,5	12,7	13,0	33,8	2,5
totale acquisto di beni (B)	552,1	612,8	531,1	11,0	-13,3
TOTALE A+B	8.915,9	10.597,9	8.973,3	18,9	-15,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

10. Province e Città metropolitane. Province e Città metropolitane totalizzano nel 2016 circa 1 miliardo di spesa per investimenti fissi e 23,2 milioni di acquisto di beni, con un calo rispettivamente del 10,5 per cento e del 25,1 rispetto all'anno precedente, una flessione consistente che si aggiunge a quella registrata nel biennio 2014-2015. Per questo comparto l'andamento negativo non risulta di certo inaspettato se si tiene conto della profonda trasformazione che nel periodo ha interessato l'architettura istituzionale del livello di governo provinciale. Il profilo decrescente della spesa del settore è infatti determinato dal risultato delle Province che registrano nel 2016 una caduta della spesa (-16,7 per cento di investimenti fissi e -40 per cento di acquisto di prodotti informatici e

beni) non sufficientemente compensata dalla crescita riportata nello stesso periodo dalle neo-istituite Città metropolitane. Queste ultime, infatti, registrano nel 2016 un aumento degli investimenti fissi del 23,5 per cento e degli acquisti dell'88,2 per cento, concentrati su mobili, macchine ed attrezzature (da circa 1,8 milioni del 2015 a 4,2 del 2016), seguiti da mezzi di trasporto, hardware e software. Un potenziamento di spesa destinato quindi principalmente ad adeguare la dotazione di capitale dei nuovi enti ai compiti e alle funzioni attribuite dal legislatore. Tra gli investimenti fissi aumentano soprattutto le spese per le infrastrutture idrauliche, le opere di sistemazione del suolo, le spese per i fabbricati civili ad uso abitativo commerciale ed istituzionale, nonché la categoria residuale degli altri immobili.

TAVOLA 15

SPESA PER INVESTIMENTI FISSI E ACQUISTO DI BENI DI PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE
(PAGAMENTI)

(migliaia di euro)

Investimenti fissi	2014	2015	2016	Var. 15/14	Var. 16/15
Terreni	4.673,7	2.903,2	2.317,1	-37,9	-20,2
Vie di comunicazione ed infrastrutture connesse	685.689,8	640.402,0	531.733,7	-6,6	-17,0
Infrastrutture idrauliche	53.531,0	40.331,1	38.205,7	-24,7	-5,3
Infrastrutture telematiche	1.664,0	2.119,6	2.901,4	27,4	36,9
Altre infrastrutture	134.341,8	127.549,9	103.591,4	-5,1	-18,8
Opere per la sistemazione del suolo	49.279,0	41.792,0	34.699,4	-15,2	-17,0
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e istituzionale	196.804,7	204.654,7	225.611,6	4,0	10,2
Fabbricati industriali e costruzioni leggere	32,4	361,2	82,0	n.s.	-77,3
Fabbricati rurali	402,4	63,8	104,2	-84,1	63,4
Opere destinate al culto	2.393,1	813,1	69,5	-66,0	-91,5
Beni di valore culturale, storico, archeologico, ed artistico	12.047,6	16.929,2	11.122,4	40,5	-34,3
Strade ferrate e relativi materiali d'esercizio	10,4	28,4	70,9	172,3	149,4
Impianti sportivi	9.934,5	8.266,1	5.442,4	-16,8	-34,2
Altri beni immobili	54.604,5	51.478,1	62.896,2	-5,7	22,2
Cimiteri	0,0	8,1	0,0	n.c.	-100,0
Opere per la sistemazione dell'area marina	1.247,6	1.192,1	470,8	-4,4	-60,5
Terreni Fabbricati Infrastrutture (A)	1.206.656,6	1.138.892,6	1.019.318,7	-5,6	-10,5
acquisto prodotti informatici e beni					
acquisto beni specifici per realizzazioni in economia	3.183,6	1.838,3	1.377,7	-42,3	-25,1
Mezzi di trasporto	2.560,3	3.453,6	2.602,9	34,9	-24,6
Mobili, macchinari e attrezzature	13.694,0	9.948,8	9.437,2	-27,3	-5,1
Mobili e arredi per alloggi e pertinenze	881,8	708,5	530,7	-19,6	-25,1
Animali	390,7	71,5	169,2	-81,7	136,7
Piante	1.058,3	3.242,0	598,5	206,3	-81,5
Hardware	5.637,6	4.271,1	3.082,4	-24,2	-27,8
Acquisizione o realizzazione software	5.575,8	3.246,4	2.088,8	-41,8	-35,7
Opere artistiche	158,7	17,7	17,6	-88,8	-0,9
Materiale bibliografico	145,3	96,3	45,6	-33,7	-52,7
Altri beni materiali	3.140,2	2.409,3	2.865,3	-23,3	18,9
Beni immateriali	474,1	1.602,9	454,0	238,1	-71,7
Totale acquisto di beni (B)	36.900,3	30.906,5	23.269,9	-16,2	-24,7
TOTALE A+B	1.243.556,9	1.169.799,1	1.042.588,6	-5,9	-10,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

La quota prevalente della spesa per investimenti fissi, in linea con le funzioni attribuite a tale livello di governo, riguardano comunque le vie di comunicazione ed i fabbricati (in cui è ricompresa l'edilizia scolastica). Va tuttavia sottolineato che la forte erraticità di alcuni dati di spesa delle Città metropolitane suggerisce di valutare i risultati con estrema cautela poiché eccessivi aumenti di spesa nel 2016 sono certamente riconducibili al complesso percorso di attuazione della legge Delrio piuttosto che ad un effettivo potenziamento del programma di lavori pubblici o acquisizione di servizi e forniture di livello provinciale.

TAVOLA 16

SPESA PER INVESTIMENTI FISSI E ACQUISTO DI BENI DELLE CITTÀ METROPOLITANE
(PAGAMENTI)

	(migliaia di euro)		
INVESTIMENTI FISSI	2015	2016	VAR. 16/15
Terreni	421,3	312,2	-25,9
Vie di comunicazione ed infrastrutture connesse	89.763,6	73.516,1	-18,1
Infrastrutture idrauliche	2.152,8	10.457,5	385,8
Infrastrutture telematiche	177,6	259,9	46,4
Altre infrastrutture	25.959,5	28.754,8	10,8
Opere per la sistemazione del suolo	1.760,9	3.624,7	105,8
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e istituzionale	46.263,0	84.213,3	82,0
Fabbricati industriali e costruzioni leggere	3,6	0,0	-100,0
Fabbricati rurali	0,0	15,0	
Opere destinate al culto	0,0	0,0	-100,0
Beni di valore culturale, storico, archeologico, ed artistico	2.454,9	1.821,9	-25,8
Impianti sportivi	125,4	33,9	-73,0
Altri beni immobili	7.722,3	15.387,4	99,3
Terreni Fabbricati Infrastrutture (A)	176.805,0	218.396,7	23,5
acquisto prodotti informatici e beni			
Mezzi di trasporto	4,1	421,2	n.s.
Mobili, macchinari e attrezzature	1.856,0	4.277,6	130,5
Mobili e arredi per alloggi e pertinenze	42,8	155,1	262,0
Piante	198,3	0,0	-100,0
Hardware	477,5	1.046,5	119,1
Acquisizione o realizzazione software	444,8	671,4	50,9
Altri beni materiali	366,2	234,3	-36,0
Beni immateriali	376,7	280,2	-25,6
Materiale bibliografico	0,0	1,0	n.c.
Totale acquisto di beni (B)	3.766,4	7.087,4	88,2
TOTALE A+B	180.571,4	225.484,0	24,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

I dati annuali di cassa sembrano, dunque, deludere le aspettative per un consolidamento della ripresa della spesa di investimento evidenziata nel 2015 per gli

enti territoriali. I segnali non appaiono incoraggianti a prima vista, ma non vanno comunque sottovalutati alcuni elementi positivi: da una parte la crescita che si è riscontrata nelle RSO, seppure concentrata in alcune Regioni, e dall'altra il dato relativo ai Comuni che mostra come nel complesso il profilo della spesa per investimenti locali sia rimasto invariato nel triennio, marginalmente caratterizzato da un lieve incremento. Spicca invece, ma rimane isolato, l'esito del 2015 come anno eccezionale, non rappresentativo di un trend e fortemente condizionato dalla fase conclusiva del precedente ciclo di programmazione comunitaria e pertanto alterato da una accelerazione della spesa che non poteva considerarsi strutturale. Nel 2016 quindi i pagamenti si stabilizzano sui livelli del 2014 ma non riescono ad esprimere quella reazione che ci si attendeva alla luce delle misure e delle risorse messe in campo per incentivare la spesa in conto capitale. Vanno valutati altri fattori che hanno evidentemente ostacolato il pieno dispiegarsi degli effetti attesi dalle politiche attivate. Sembra aver avuto un ruolo non del tutto marginale in tal senso l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti ad aprile 2016. Al termine del 1° semestre 2016 l'Anac aveva rilevato un rallentamento dei contratti di lavori, forniture e servizi dovuto appunto alla necessità per gli enti di adeguarsi alle nuove procedure di gara e ai criteri di aggiudicazione. Le principali criticità incontrate dalle amministrazioni locali sono riconducibili all'abolizione dell'appalto integrato che obbliga le stazioni appaltanti a porre a base di gara solo progetti esecutivi dei lavori ed il limite posto al criterio del massimo ribasso nell'aggiudicazione delle gare, sostituito dal criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa. Entrambi questi fattori possono avere generato criticità e quindi rallentamenti negli Enti locali, sia per le difficoltà connesse alla carenza di profili professionali altamente tecnici o risorse economiche adeguate, sia per l'elevato grado di discrezionalità tecnica richiesto dai nuovi criteri di aggiudicazione con conseguente innalzamento del livello di responsabilità. La valutazione dei rischi intrinseci al processo innovativo può avere generato una sorta di resistenza da parte di molte amministrazioni alla rapida attuazione del nuovo impianto normativo con una ricaduta negativa sui programmi di spesa per investimenti. Desto tuttavia preoccupazione che siano proprio i Comuni più grandi – meno esposti alla carenza di competenze tecniche e/o risorse economiche – a mostrarsi meno resilienti nel contrastare il processo di erosione della spesa per investimenti.

ALCUNI STRUMENTI E MISURE A SOSTEGNO DELLA SPESA DI INVESTIMENTO DEGLI ENTI TERRITORIALI

11. *Gli Accordi interistituzionali.* Le risorse finanziarie complessive messe a disposizione per la politica di coesione nel periodo 2014/2020 sono considerevoli: 97 miliardi provenienti da fondi strutturali europei - FESR e FSE - risorse nazionali per il cofinanziamento, risorse destinate ai Programmi complementari e fondo sviluppo e coesione. Le risorse del FSC sono pari a 38,7 miliardi destinate per l'80 per cento alle aree del Mezzogiorno e per il restante 20 per cento alle aree del Centro-Nord. Di queste somme 13,4 miliardi sono stati destinati con delibera Cipe n. 26 del 2016 ai Patti per il Sud, uno strumento attuativo di cooperazione tra livelli di governo finalizzato a rafforzare le politiche di investimento.

I patti per il Sud sono stati siglati nel corso del 2016 con 8 Regioni e 7 Città metropolitane (ad essi si aggiunge il Contratto istituzionale di Sviluppo per Taranto) e

rappresentano la traduzione in programmi operativi e interventi concreti delle linee guida del Governo contenute nel *Masterplan* mezzogiorno, che richiamavano appunto la cooperazione interistituzionale. Un'operazione con la quale si è voluto scommettere sull'area del Paese che, nonostante lo storico divario in termini economici, di occupazione e infrastrutturali, viene ritenuta a forte potenziale di crescita, soprattutto in alcuni settori, e che se opportunamente sostenuta può contribuire alla ripresa produttiva nazionale.

Negli accordi le Amministrazioni firmatarie hanno compiuto uno sforzo di selezione e pianificazione di interventi considerati strategici e prioritari ma anche immediatamente cantierabili. Alla base di queste procedure, un forte ed efficace coordinamento tra strumenti di programmazione/pianificazione e le diverse fonti disponibili per finanziare i progetti: risorse proprie degli enti locali, risorse nazionali a valere su precedenti accordi e intese, risorse del FSC, risorse comunitarie e relativo cofinanziamento afferenti i POR e i PON. Finalità degli accordi infatti non è quella di reperire nuovi finanziamenti ma di consentire un salto di qualità ritenuto quanto mai necessario nella capacità di utilizzazione delle risorse, quindi uno sforzo concentrato fondamentalmente nella *governance* dei programmi di investimento. Con i Patti per lo sviluppo infatti, il Governo, le Regioni e le Città metropolitane si impegnano su alcuni specifici obiettivi rilevanti per il territorio, fissando tempi certi di realizzazione e chiari ambiti di responsabilità. Lo schema standard prevede l'individuazione e presentazione di quella che si ritiene essere la "vocazione" dell'ente territoriale e sulla quale si intende puntare per lo sviluppo futuro, la ricognizione degli strumenti e delle risorse a disposizione, i costi complessivi, la dettagliata presentazione degli interventi prioritari e immediatamente avviabili e la tempistica di realizzazione, nonché indicazioni sulla *governance* del processo e sulla ripartizione delle responsabilità.

Un ruolo di forte coordinamento e di vigilanza sull'attuazione dei Patti viene affidato all'Agenzia per la coesione e lo sviluppo (autorità politica di riferimento), mentre sotto il profilo operativo i Comitati di indirizzo e controllo (costituiti da un rappresentante del Dipartimento per le Politiche di Coesione, un rappresentante del Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della Politica Economica, un rappresentante dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, un rappresentante della Regione/Città metropolitana interessata) sostengono l'azione delle parti. Per rafforzare la collaborazione tra i diversi livelli istituzionali nell'ambito della programmazione del FSC è stata inoltre istituita la Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (dPCM 25/2/2016) prevista dalla legge n. 190 del 2014, art. 1, comma 703, sede di confronto tra Stato, Regioni e Province autonome, e Città metropolitane. La Cabina assicura il raccordo politico strategico e funzionale per facilitare l'integrazione tra gli investimenti promossi la loro correlazione con le politiche governative di coesione e soprattutto la loro accelerazione e tempestiva realizzazione.

Tutta la procedura di attuazione degli interventi inclusi negli accordi è quindi sottoposta a sorveglianza rafforzata non solo per ciò che riguarda l'avanzamento finanziario della spesa, attraverso stringenti cronoprogrammi e *target* intermedi di spesa, ma anche sotto il profilo fisico e qualitativo delle opere da realizzare. Le intese sono infatti supportate da un sistema di monitoraggio rafforzato da meccanismi sanzionatori. Il controllo è affidato ai Responsabili Unici che sovrintendono all'attuazione dei programmi e che riferiscono ai Comitati di indirizzo e controllo; qualora l'esito delle verifiche porti ad accertare un mancato rispetto degli obiettivi procedurali e di spesa per oltre il 25 per cento dalle previsioni, vengono defianziati gli

interventi in fase di progettazione ovvero, per i progetti in fase di realizzazione, viene applicata una decurtazione delle risorse pari almeno al 10 per cento del valore complessivo dell'intervento. Scatta la revoca delle risorse assegnate qualora non vengano assunte obbligazioni giuridicamente rilevanti entro il termine del 31 dicembre 2019; nei dodici mesi successivi alla chiusura di ciascun intervento l'autorità titolare presenta al Comitato una valutazione in termini di efficacia.

Per quanto riguarda il finanziamento con il FSC, la delibera n. 25 del 2016 del Cipe ha stabilito che le risorse vengano trasferite alle amministrazioni titolari degli interventi mediante anticipazioni pari al 10 per cento dell'importo assegnato per singolo intervento, pagamenti intermedi fino all'85 per cento dell'importo totale a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute, e saldo finale del 5 per cento a chiusura.

La legge n. 190 del 2015 stabiliva al comma 703 che le risorse del Fondo sviluppo e coesione dovessero essere destinate ad aree tematiche individuate dall'Autorità politica per la coesione in coerenza con l'utilizzo delle risorse dei fondi strutturali europei. Le tematiche sono state indicate nella delibera n. 25 del 10 agosto 2016 del Cipe: infrastrutture, ambiente, sviluppo economico e produttivo, agricoltura, turismo cultura e valorizzazione delle risorse naturali, occupazione inclusione sociale e lotta alla povertà istruzione e formazione, rafforzamento PA, fondo riserva.

AREE TEMATICHE E RISORSE ASSEGNATE	(MILIONI DI EURO)
Infrastrutture	21.423
Ambiente	7.506
Sviluppo economico e produttivo	5.887
Agricoltura	546
Turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali	2.222
Occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà,	
Rafforzamento PA	30
Fondo riserva	726
Totale	38.716

Con la successiva delibera n. 26 a valere sulle risorse allocate per area tematica sono stati ripartiti, nell'arco temporale dal 2016 al 2023, 13.412 milioni tra Regioni e città metropolitane del Mezzogiorno per la realizzazione degli interventi individuati dagli accordi interistituzionali. La delibera che ha assegnato i finanziamenti ai soggetti beneficiari ha consentito di avviare immediatamente le attività necessarie alla realizzazione dei progetti.

Ai Patti per il Sud si aggiungono anche le intese firmate per le aree del Centro-Nord con Regione Piemonte e città di Torino, Città di Venezia, Città di Genova, Città di Milano, Città di Firenze, Regione Lombardia e Regione Lazio (Del. n. 56 del 2016). Anche questi accordi sono strutturati secondo lo schema dei patti per il Sud ma a differenza di questi prevedono, a fronte del programma di interventi a carico dell'ente territoriale, l'assunzione di specifici impegni da parte del Governo nazionale.

TAVOLA 17

I PATTI PER IL SUD: LE RISORSE PER REGIONI E CITTÀ METROPOLITANE

(milioni di euro)

ENTE FIRMATARIO	COSTO TOTALE INTERVENTI	RISORSE GIÀ ASSEGNATE	RISORSE FSC 2014- 2020	ALTRE RISORSE DISPONIBILI	TARGET DI SPESA SUL FSC ENTRO 2017
Regione Abruzzo	1.505,6	39,1	753,1	713,4	138,5
Regione Molise	727,7	194,7	378,0	155,0	69,5
Regione Campania	9.558,2	2.553,2	2.780,0	4.225,1	511,0
Regione Puglia	5.740,2	154,5	2.071,5	3.514,2	380,8
Regione Basilicata	3.829,3	1.592,0	565,2	1.672,1	103,9
Regione Calabria	4.935,6	2.220,8	1.198,7	1.514,0	220,4
Regione Sicilia	5.745,9	2.431,0	2.320,0	994,9	-
Regione Sardegna	2.905,2	385,3	1.509,6	1.010,3	277,6
C.M. Cagliari	313,2	87,4	168,0	57,8	30,9
C.M. Catania	739,1	-	332,0	407,1	61,0
C.M. Messina	777,9	253,9	332,0	192,0	61,0
C.M. Napoli	629,6	188,6	307,9	133,0	56,8
C.M. Palermo	770,9	432,1	332,0	6,8	61,0
C.M. Reggio di Calabria	409,1	68,6	133,0	208,6	24,5
C.M. Bari	657,2	167,3	230,0	259,9	41,8
Totale complessivo	39.244,7	10.768,5	13.411,0	15.064,2	2.038,7

TAVOLA 17.1

I PATTI PER IL SUD: LE RISORSE PER AREA DI INTERVENTO

(milioni di euro)

AREA INTERVENTI	COSTO TOTALE INTERVENTI	RISORSE GIÀ ASSEGNATE	RISORSE FSC 2014- 2020	ALTRE RISORSE DISPONIBILI	TARGET DI SPESA SUL FSC ENTRO 2017
infrastrutture	13.109,5	4.526,6	4.457,2	4.125,2	420,6
ambiente	11.610,6	3.006,1	4.830,0	3.774,7	679,7
sviluppo economico e produttivo	7.319,7	1.046,0	1.749,6	4.524,3	400,7
turismo e cultura	2.680,6	676,9	1.255,2	747,3	224,3
occupazione inclusione sociale lotta alla povertà istruzione e formazione	1.490,7	-	555,7	935,0	146,2
scuola università e lavoro	1.201,3	376,2	172,9	652,2	45,6
sicurezza e cultura della legalità	889,2	373,8	238,6	277,0	44,0
edilizia sanitaria	662,7	602,7	60,0	-	8,0
altro (completamenti)	212,2	154,5	57,7	-	57,7
fondo rotativo progettazione	28,4	-	-	28,4	-
governance	23,8	5,6	18,2	-	6,1
altro	15,9	-	15,9	-	5,7
Totale complessivo	39.244,7	10.768,5	13.411,0	15.064,2	2.038,7

Fonte: Accordi intergovernativi siglati dal Presidente del Consiglio dei ministri con i Presidenti delle Regioni e i Sindaci delle Città metropolitane

Complessivamente i Patti per il Sud hanno pianificato progetti di investimento per 39,2 milioni di cui l'89 per cento da parte delle Regioni. Il 34,2 per cento del costo totale degli interventi viene coperto con risorse del FSC per un totale di 13.411 milioni. Per le Regioni Abruzzo, Molise e Sardegna oltre il 50 per cento del costo dei progetti è finanziato dal fondo sviluppo e coesione, mentre la percentuale più bassa di contributo

si registra per la Basilicata (meno del 15 per cento) seguita da Calabria e Campania. Con riferimento agli ambiti di intervento i costi più cospicui riguardano le infrastrutture (33,4 per cento del totale), l'ambiente (29,6 per cento) e lo sviluppo economico e produttivo (18,7 per cento).

TAVOLA 18
I PATTI PER IL CENTRO-NORD
(milioni di euro)

Regione	costo totale interventi	risorse già assegnate	risorse da FSC	altre risorse disponibili
Lombardia	10.745,7	6.739,7	718,7	3.287,3
Lazio	3.512,9	2.217,6	723,5	571,8
C.M. Firenze	680,3	-	110,0	570,3
C.M. Genova	499,6	366,4	110,0	23,2
C.M. Milano	644,2	-	110,0	534,2
C.M. Venezia	457,0	-	110,0	347,0
Piemonte e città di Torino	6.128,1	-	605,8	1.913,0
Totale complessivo	22.667,8	9.323,7	2.488,0	7.246,8

TAVOLA 18.1

I PATTI PER IL CENTRO-NORD: LE RISORSE PER AREA DI INTERVENTO

area intervento	costo totale interventi	risorse già assegnate	risorse da FSC	altre risorse disponibili
infrastrutture	15.068,4	4.734,9	1.624,2	5.599,0
sviluppo economico e produttivo	3.018,6	2.376,8	338,2	215,0
ambiente	1.584,6	524,2	323,2	416,1
sanità	791,3	540,1	-	251,2
scuola università lavoro	662,8	623,6	39,3	-
turismo e cultura	491,7	191,5	26,0	191,1
ambiente e territorio	413,7	-	42,0	371,7
ambiente territorio e sviluppo turistico	379,1	313,6	43,0	22,5
ambiente e smart city	85,0	-	-	85,0
ulteriori interventi in campo infrastrutturale e ambientale	80,0	-	-	80,0
rafforzamento azione PA	21,0	-	21,0	-
sicurezza e cultura della legalità	19,1	19,1	-	-
sicurezza e politiche sociali	18,3	-	5,7	12,6
cultura salute e benessere	14,2	-	13,5	0,7
edilizia scolastica	14,0	-	12,0	2,0
riqualificazione urbana	6,0	-	-	-
Totale complessivo	22.667,8	9.323,7	2.488,0	7.246,8

Fonte: Accordi intergovernativi siglati dal Presidente del Consiglio dei Ministri con i Presidenti delle Regioni e i Sindaci delle Città metropolitane

Gli interventi messi in campo con i Patti per lo sviluppo del Centro-Nord generano una spesa potenziale di oltre 22 miliardi attribuita per il 90 per cento ai progetti concordati con le Regioni. La copertura attraverso le risorse del FSC scende all'11 per cento (2.488 milioni). Ambiente, infrastrutture e sviluppo economico sono gli ambiti nei quali si concentrano la maggior parte delle risorse, ma a differenza dei Patti per il Sud, con una prevalenza dei costi infrastrutturali (oltre il 66 per cento della spesa totale dei progetti).

12. Edilizia scolastica. Tra i filoni prioritari delle politiche di investimento dell'ultimo quadriennio rientrano gli interventi per la riqualificazione dell'edilizia scolastica. La constatazione dell'oggettiva vetustà e cattivo stato di manutenzione di una elevata quota del patrimonio edilizio scolastico ha determinato il Governo a porre particolare attenzione alle azioni da intraprendere con rapidità e significatività su tale fronte: azioni che sono confluite in un piano di stimolo agli investimenti fatto di rafforzamento sia delle linee di finanziamento, sia degli strumenti di supporto alla *governance*.

LE LINEE DI FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI PER L'EDILIZIA SCOLASTICA

Provvedimento normativo	Progetto	Tipologia interventi	Finanziamento	Beneficiari
D.l. 69/2013	Scuole sicure	Messa in sicurezza e messa a norma	400 mln	Enti locali
Legge n. 208/2014	Scuole belle	Piccola manutenzione decoro ripristino funzionale	280 mln	Scuole
D.l. 66/2014	Scuole nuove	Sblocco Patto di stabilità per nuove costruzioni o ristrutturazioni totali	244 mln (nel biennio 2014-15)	Comuni
Legge 190/2014 (stabilità 2015)	Scuole nuove	Sblocco Patto di stabilità per nuove costruzioni o ristrutturazioni totali	100 mln	Province e città metropolitane
Legge 208/2015 (stabilità 2016)	Sblocca scuole	Esclusione da equilibri di bilancio delle spese per nuove costruzioni o ristrutturazioni	480 mln	Enti locali
D.l. 104/2013	Mutui BEI	Messa in sicurezza, manutenzione, ristrutturazione e costruzione nuove scuole	905 mln (ammortamento a carico dello Stato per 40 mln nel 2015 e 50 mln annui dal 2016)	Enti locali
Programmazione comunitaria 2007-13 e 2014-20 (fondo FESR)	PON	Efficientamento energetico, sicurezza, accessibilità, attrattività e impianti sportivi)	1250 mln	Scuole in Campania, Calabria, Puglia, Sicilia
Legge 107/2016	Scuole antisismiche	Adeguamento strutturale e antisismico, nonché costruzione di nuovi edifici	40 mln	Enti locali
Legge 232/2016	Scuole sicure	Sblocco equilibrio per spese finanziate con avanzo di amministrazione o debito	900 mln per il triennio 2017-19	Enti locali

Con il d.l. n. 69 del 2013 “Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia”, art. 18 comma 8 e seguenti, sono state individuate risorse, finalità ed interventi per la messa in sicurezza delle scuole (in particolare 150 milioni sono stanziati per il 2014 per attuare misure urgenti di riqualificazione nelle scuole censite per la presenza di amianto), e sindaci e presidenti di provincia sono stati da allora individuati quali commissari straordinari del governo per l'attuazione, anche con poteri derogatori, di tali interventi. Con il d.l. n. 66 del 2014 il Governo è nuovamente intervenuto mettendo a disposizione ulteriori risorse: quelle inutilizzate derivanti dalla programmazione 2007-2013 e dai programmi stralcio del Piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, nonché quelle a valere sulla nuova programmazione 2014-2020 per un ammontare complessivo di 400 milioni nel 2015. La ripartizione ed assegnazione dei finanziamenti disposta con Del. Cipe n. 22 del 2014 tenendo conto del numero di edifici scolastici esistenti sul territorio, del numero di alunni, della condizione del patrimonio edilizio e delle richieste pervenute dagli enti locali, è destinata a portare a compimento

interventi già inseriti nelle graduatorie approvate dalle Regioni nel 2013 ed ha consentito agli Enti attuatori di avviare immediatamente le procedure di gara o di affidamento dei lavori. La stessa delibera ha delineato le modalità di utilizzo delle risorse, il sistema di monitoraggio di avanzamento dei lavori e le misure di revoca e di riprogrammazione delle risorse inutilizzate.

Lo stesso d.l. n. 66 del 2014, con l'introduzione del comma 14-ter dell'art. 31 della legge n. 183 del 2011) ha previsto quale ulteriore misura di stimolo, l'esclusione dal saldo rilevante ai fini del Patto di stabilità interno dei Comuni di pagamenti effettuati per gli investimenti sul patrimonio edilizio scolastico nel limite complessivo di 122 milioni l'anno nel 2014 e nel 2015. Sempre sulla base delle richieste avanzate dai Comuni è stata determinata la quota da escludere per ciascuno dei 454 enti beneficiari per un totale di 112 milioni per il 2014 e 121,8 milioni nel 2015 (dPCM 13/06/2014, dPCM 30/06/2014, dPCM 23/10/2014, dPCM 24/12/2014). Analoga misura è stata prevista dalla legge n. 190 del 2014 per le Province e Città metropolitane con uno stanziamento di 50 milioni per ciascuna delle annualità 2015 e 2016. Questa tipologia di intervento non prevede dunque l'attribuzione di risorse - delle quali l'Ente locale deve essere già in possesso - ma solo di spazi finanziari e da utilizzare per la costruzione di scuole nuove o per la loro completa ristrutturazione.

Anche per il 2016 la legge di stabilità prevede un intervento di "sblocco" sul pareggio dei bilanci richiesto agli Enti locali; non sono infatti considerate nel saldo finale di competenza le spese per interventi di edilizia scolastica effettuati a valere sull'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti o su risorse provenienti da debito. Lo scomputo dalla spesa finale è plafonato in un massimo di 480 milioni ripartiti tra le amministrazioni richiedenti tenendo conto di alcune priorità: *a)* spese sostenute dai Comuni per interventi già avviati sulla base della procedura introdotta dall'art. 48 del d.l. n. 66 del 2014 (progetto "scuole sicure"), spese sostenute da Province e Città metropolitane nell'ambito degli spazi già assegnati ai sensi del comma 467 della legge n. 190 del 2014 e spese sostenute dai Comuni a partecipazioni e finanziamenti della BEI; *b)* spese sostenute dagli Enti locali per interventi finanziati con mutui contratti con la BEI per i quali è previsto l'ammortamento trentennale a carico dello Stato; *c)* altre spese per interventi di edilizia scolastica. Con il dPCM del 27/04/2016 sono stati individuati gli enti beneficiari della riduzione di spesa e l'importo della stessa che, in presenza di richieste superiori al complesso degli spazi finanziari a disposizione, è stata integralmente soddisfatta per gli enti appartenenti alle prime due tipologie, mentre è stata decurtata del 55,59 per cento per gli Enti rientranti nel criterio di priorità di cui alla lettera *c)*. A seguito dell'attività di monitoraggio e ricognizione degli interventi, la Struttura di missione ha avviato la procedura di perequazione orizzontale degli spazi finanziari resisi liberi a seguito di rinuncia da parte degli Enti beneficiari e l'ammontare dei nuovi spazi finanziari oggetto della perequazione è risultata pari a 39,4 milioni derivanti quasi esclusivamente da rinunce a spazi concessi sulla base della priorità *c)*. Le richieste di spazi aggiuntivi da parte degli enti beneficiari sono risultate ben superiori rispetto al plafond disponibile (97,3 milioni) e pertanto la Struttura di Missione, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, ha ripartito la quota assegnabile applicando una riduzione lineare del 59,54 per cento alla richiesta (dPCM 31/10/2016).

SPESE PER EDILIZIA SCOLASTICA ESCLUSE DAL PATTO/EQUILIBRIO

(migliaia di euro)

	COMUNI			PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE	
	2014	2015	2016	2015	2016
	PAGAMENTI		IMPEGNI	PAGAMENTI	IMPEGNI
PIEMONTE	5.846	6.970	22.484	2.995	3.907
LOMBARDIA	22.157	32.959	92.116	6.599	7.075
VENETO	19.709	15.060	28.742	3.631	5.617
LIGURIA	1.078	1.339	3.359	1.154	0
EMILIA-ROMAGNA	4.452	4.171	20.981	3.428	2.076
TOSCANA	6.814	1.916	13.225	2.806	2.849
UMBRIA	97	510	1.179	180	136
MARCHE	2.501	3.179	3.190	925	240
LAZIO	473	170	13.148	4.211	0
ABRUZZO	273	549	4.798	785	232
MOLISE	66	86	321	294	847
CAMPANIA	4.168	1.730	3.819	6.105	3.126
PUGLIA	2.090	1.813	4.565	3.577	887
BASILICATA	0	0	755	596	415
CALABRIA	0	0	810	1.356	2.894
SICILIA	860	147	6.804	2.280	2.573
SARDEGNA	1.733	1.119	3.533	1.232	126
Totale complessivo	72.317	71.718	223.829	42.154	33.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La tavola riepilogativa della spesa esclusa dal Patto/equilibrio degli enti locali nel triennio 2014-2016, evidenzia che il 76,5 per cento delle risorse destinate all'edilizia scolastica da parte dei Comuni nei tre anni è riferibile agli enti appartenenti alle Regioni del nord (il 40 per cento solo alla Lombardia); mentre per quanto riguarda le Province e le città metropolitane le spese sono sostenute in maniera più diffusa su tutto il territorio nazionale. Complessivamente, tuttavia, i livelli di pagamenti/impegni risultano inferiori agli spazi concessi sul saldo dai decreti summenzionati. Ciò induce a ritenere non tanto che quasi il 50 per cento delle spese autorizzate non sia poi stato effettivamente realizzato, ma, piuttosto, che in numerosi casi le amministrazioni non abbiano operato l'esclusione dalla spesa finale riscontrando a fine gestione la presenza di margini di saldo sufficienti. Un comportamento che laddove effettivamente adottato è da stigmatizzare in quanto pur non determinando effetti negativi sul singolo ente, favorisce una dispersione delle maggiori potenzialità di spesa concesse al comparto e danneggia in particolare quelle amministrazioni le cui richieste sono state soddisfatte solo in via proporzionale a causa dell'esaurimento del *plafond*.

Alle misure di stimolo di carattere finanziario si aggiungono nuovi strumenti di *governance* tesi a migliorare e rendere più efficiente l'utilizzo delle risorse ed assicurare la realizzazione degli interventi programmati in tempi certi. A tal fine viene istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri l'apposita Struttura di missione per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica con compiti di impulso e coordinamento delle strutture ministeriali competenti, di impulso all'implementazione dell'anagrafe dell'edilizia scolastica, di individuazione e ricognizione delle fonti di finanziamento come pure individuazione delle problematiche connesse alla mancata attuazione degli interventi programmati.

Svolge anche un ruolo di supporto tecnico/amministrativo agli enti attuatori, individuando anche procedure speciali per l'attuazione rapida degli interventi programmati e collaborando alla selezione di nuovi.

Inoltre, sempre nel 2014, l'Agenzia per la Coesione territoriale ha avviato un'attività di presidio ed affiancamento agli Enti locali beneficiari di risorse destinate all'edilizia scolastica ed ha a tal fine istituito una specifica Task Force Edilizia Scolastica (TFES) con il compito di accelerare l'attuazione degli interventi e garantire il pieno utilizzo delle risorse assegnate alle tre Regioni "Convergenza" (Calabria, Campania e Sicilia). Successivamente il progetto si è esteso a Basilicata, Lazio, Lombardia e Puglia. L'attività di questa struttura tecnica è regolata da intese istituzionali: una siglata nel 2015 tra Agenzia per la Coesione territoriale e Struttura di Missione tesa ad accelerare la realizzazione degli interventi; l'altra siglata nel 2016 tra Agenzia per la Coesione, Struttura di Missione, Ministero dell'Istruzione, Ministero Infrastrutture e Regioni Basilicata, Calabria, Lazio, Lombardia, Puglia e Sicilia, finalizzata ad avviare un programma di collaborazione istituzionale mediante il presidio dei singoli interventi e l'affiancamento della TFES agli enti attuatori. Al 31/12/2016 la TFES aveva presidiato 2032 interventi per un valore complessivo di circa 1.240 milioni; di questi progetti presidiati, 351 sono stati portati alla progettazione, 427 all'aggiudicazione, 1.165 sono stati attuati e 89 definanziati. L'affiancamento agli Enti attuatori ha consentito di rilevare ed analizzare le principali criticità che ostacolano la tempestiva conclusione degli interventi: spicca tra tutte l'inadeguatezza tecnica e l'inerzia dell'Ente attuatore cui ci si riferisce per indicare la carenza numerica del personale tecnico, l'elevata mole di lavoro rispetto al personale in servizio, la ridotta capacità progettuale. Altra criticità molto diffusa è risultata la difficoltà inerente i flussi di finanziamento tra enti gestori e beneficiari. Altro obiettivo prioritario della TFES è quello di fornire assistenza agli Enti locali nel sistematico aggiornamento dell'Anagrafe Regionale Edilizia Scolastica e nell'implementazione del Sistema Nazionale dell'Anagrafe Edilizia Scolastica: attività fondamentale per consentire alle Amministrazioni di avere un quadro quanto più preciso ed esaustivo sullo stato di salute degli edifici scolastici, consentendo di evidenziare chiaramente i fabbisogni e orientare la programmazione degli interventi. Ciò al fine di evitare la duplicazione di finanziamenti per gli stessi interventi, la dispersione delle risorse, la non razionale programmazione delle opere.

13. La prevenzione del rischio idrogeologico. La prevenzione e il contrasto del dissesto idrogeologico costituisce una terza area prioritaria sotto il profilo dell'incentivo allo sviluppo e agli investimenti nel Paese. Anche in questo ambito le misure normative messe in atto nell'ultimo triennio hanno puntato soprattutto ad una nuova disciplina della *governance*, del coordinamento e della gestione degli interventi, oltre che al reperimento di risorse finanziarie da mettere in campo per tale finalità.

Finanziamenti aggiuntivi nella attribuzione delle risorse del Fondo sviluppo e coesione sono stati indirizzati con la legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) prioritariamente ad interventi di sviluppo di natura ambientale, in particolare per la messa in sicurezza del territorio e per bonifiche dei siti di interesse nazionale; successivamente il d.l. n. 91 del 2014 all'art. 10 ha stabilito, tra le misure straordinarie per accelerare l'utilizzo delle risorse e l'esecuzione degli interventi urgenti e strategici per la mitigazione del rischio idrogeologico, il subentro dei Presidenti delle Regioni

nelle funzioni di Commissari straordinari del Governo e nella titolarità delle relative contabilità speciali. L'approvazione degli interventi da parte del Presidente della Regione è andata a sostituire ogni altro provvedimento necessario all'esecuzione dei lavori. Il decreto prevedeva inoltre l'istituzione di una apposita struttura di missione presso la Presidenza del consiglio dei ministri, contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche. La Struttura, istituita con il dPCM 27/5/2014, ha perseguito quattro obiettivi strategici: la ricognizione dei diversi sistemi di monitoraggio degli interventi programmati, la ridefinizione di una *governance* più trasparente, operativa e veloce, l'accelerazione dei lavori, lo sblocco delle procedure ed anche, ove necessario, una riprogrammazione delle risorse e delle opere, l'avvio della nuova Programmazione 2014-2020 in campo ambientale in coordinamento con il Ministero dell'ambiente e di concerto con il Ministero delle infrastrutture e le Regioni. Alla Struttura è anche affidato il compito di predisporre il Piano nazionale di prevenzione e di contrasto al dissesto per gli anni 2015-2020. A tal fine, sulla base di una procedura *bottom up*, sono state acquisite le richieste dei Presidenti delle Regioni in qualità di Commissari di Governo, da includere in un piano di investimenti, da sostenere con la programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 e con quote di cofinanziamento regionale su fonti proprie o su risorse provenienti da fondi strutturali europei.

Con il d.l. n. 133 del 2014 ("Sblocca Italia") sono state dettate ulteriori disposizioni finalizzate principalmente a disciplinare il recupero delle risorse finanziarie inutilizzate e la loro riprogrammazione a decorrere dal 2015. Sono stati definiti "*interventi di estrema urgenza*", e quindi indifferibili, quelli funzionali alla messa in sicurezza degli edifici scolastici, alla mitigazione dei rischi idraulici e geomorfologici del territorio, all'adeguamento alla normativa antisismica e alla tutela ambientale e del patrimonio culturale, entro la soglia dei 5,2 milioni di euro.

Un primo stralcio del Piano di prevenzione e di contrasto al dissesto è stato varato per le aree metropolitane e le aree urbane con alto livello di popolazione esposta al rischio alluvione (dPCM del 15/09/2015). Il Cipe con Delibera n. 32 del 2015, aveva individuato ed assegnato le risorse per l'avvio di interventi prioritari e tempestivamente cantierabili nell'ambito delle aree suddette: circa 600 milioni di euro, di cui 450 milioni di euro come anticipazione a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 e 150 milioni di euro a legislazione vigente (40 milioni dal Ministero dell'ambiente e 110 milioni del FSC ma riferiti alla programmazione 2007-2013). Con il dPCM del 28 maggio 2015 sono stati poi individuati i criteri di selezione degli interventi di mitigazione del dissesto segnalati dalle Regioni da includere nel Piano nazionale nonché le modalità procedurali per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse. I criteri si basano prioritariamente sul carattere di urgenza delle opere, soprattutto in termini di presenza di popolazione a rischio diretto e beni a rischio grave, di frequenza dell'evento, considerando ai fini della valutazione anche la quantificazione del danno economico atteso e la previsione di riduzione del rischio a seguito dell'intervento di mitigazione.

I singoli progetti ammessi al Piano stralcio programmatico sono caratterizzati da immediata cantierabilità, progettazione definitiva o esecutiva degli interventi e alto livello di popolazione esposta al rischio per un valore di circa 1.300 milioni. Ad essi si aggiungono altri 5 interventi per circa 149 milioni complessivi caratterizzati dalla realistica possibilità di raggiungere tempestivamente un livello di progettazione definitiva. E' stata successivamente prevista anche una sezione attuativa del Piano

stralcio costituita da 33 interventi ritenuti più urgenti per i quali è stata quantificata una spesa di circa 654 milioni coperta dai finanziamenti indicati dalla Delibera Cipe n. 32 del 2015. In aggiunta alle risorse statali sono stati stanziati anche 150 milioni di cofinanziamenti regionali per un ammontare complessivo di circa 800 milioni di investimento. In attuazione al decreto e alla delibera Cipe, tra il 2015 ed il 2016 le Regioni hanno sottoscritto gli Accordi di programma quadro per l'assegnazione dei fondi e l'avvio dei progetti (Emilia Romagna, Abruzzo, Liguria, Lombardia, Sardegna, Veneto e Toscana e città metropolitana di Firenze). Gli Accordi recepiscono le procedure di erogazione dei finanziamenti, nonché il sistema di controllo e di monitoraggio già delineato nel dPCM: le risorse vengono erogate in 7 *tranche* sulla base della spesa certificata ad avanzamento lavori; gli interventi finanziati sono sottoposti al doppio monitoraggio da parte della Ragioneria Generale dello Stato attraverso la Banca dati unitaria e dell'Ispra attraverso il Repertorio nazionale degli interventi per la difesa del Suolo (Rendis); le funzioni di indirizzo, controllo e gestione dell'Accordo sono affidate al Comitato di indirizzo e controllo appositamente istituito il quale può provvedere anche a verifiche in loco circa l'avanzamento dei lavori e il rispetto del cronoprogramma.

TAVOLA 20

PIANO STRALCIO AREE METROPOLITANE E URBANE CON ALTO LIVELLO DI POPOLAZIONE ESPOSTA AL RISCHIO ALLUVIONE

(migliaia di euro)

REGIONE	N. INTERVENTI	IMPORTO TOTALE	FINANZIAMENTO			RISORSE REGIONE
			FSC 2007-2013	FSC 2014-2020	BILANCIO MATTM	
Abruzzo	1	54.800	9.214	37.696	7.890	-
Emilia Romagna	6	43.423	4.587	18.765	3.928	16.143
Liguria	4	315.000	46.241	189.166	39.594	40.000
Sardegna	1	25.300	2.741	11.212	2.347	9.000
Toscana	10	106.682	10.803	44.192	9.250	42.438
Lombardia	8	145.560	18.905	77.338	16.187	33.230
Veneto	3	109.796	17.510	71.631	14.993	5.662
Totale	33	800.561	110.001	450.000	94.189	146.473

Fonte: Accordi di Programma

Altri 100 milioni a valere sul FSC 2014-2020 sono stati destinati all'accelerazione della attività di progettazione degli interventi di messa in sicurezza da realizzare nel Mezzogiorno. E' istituito a tal fine un apposito Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente le cui modalità di assegnazione, i soggetti beneficiari, sistema di monitoraggio e verifica degli interventi sono stati disciplinati dal dPCM del 14/7/2016.

Ultimo in termini di tempo il dPCM del 5 dicembre 2016 che ha definito l'indicatore di distribuzione delle risorse su base regionale da applicarsi al momento del riparto dei finanziamenti del nuovo Piano nazionale di mitigazione del rischio idrogeologico. L'indicatore è finalizzato ad assicurare un'assegnazione di risorse equa, trasparente ed efficiente, che tenga conto della diversa distribuzione del rischio idrogeologico sul territorio. Dovrà essere aggiornato annualmente ed è stato calcolato sulla base dei dati di rischio elaborati da Ispra. Il criterio di ripartizione che consente anche l'avvio delle procedure di finanziamento del Fondo per la progettazione, tiene conto dei seguenti elementi: la superficie territoriale della Regione (al quale è stato

attribuito un peso pari a 70 per cento), la popolazione residente in ciascuna Regione (peso di rilevanza pari a 30 per cento). A detti elementi si aggiunge una serie di indicatori di rischio calcolati sulla base di 4 sub-indicatori relativi a: frane, alluvioni, erosione costiera e valanghe.

I dati rilevati attraverso la piattaforma ReNDiS aggiornati dalle amministrazioni attuatrici riportano dal 1998 ad oggi 5.062 opere di sistemazione del suolo per un valore di 5,3 miliardi di finanziamenti; risultano ultimati 3.522 progetti per un valore di 2,3 miliardi.

TAVOLA 21

INTERVENTI PER LA PREVENZIONE E IL CONTRASTO DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO DAL 1998
(PRINCIPALI FASI DI REALIZZAZIONE DEI PROGETTI)

REGIONE	IMPORTI IN MILIONI	N. INTERVENTI	IN CORSO PROGETTAZIONE		PROGETTAZIONE ULTIMATA		LAVORI AGGIUDICATI		IN ATTESA AVVIO		LAVORI IN ESECUZIONE		LAVORI ULTIMATI	
			IMPORTI IN MILIONI	N. INTERVENTI	IMPORTI IN MILIONI	N. INTERVENTI	IMPORTI IN MILIONI	N. INTERVENTI	IMPORTI IN MILIONI	N. INTERVENTI	IMPORTI IN MILIONI	N. INTERVENTI	IMPORTI IN MILIONI	N. INTERVENTI
Abruzzo	178	154	4	6	5	5	11	4			20	13	80	118
Basilicata	113	238	1	2	2	1	0	1			3	1	107	231
Calabria	394	454	15	12	1	1	138	113	49	36	52	58	128	214
Campania	387	289	77	45	25	10	70	22	4	8	85	39	119	162
Emilia - Romagna	312	332	42	6	5	6			7	5	87	32	168	267
Friuli V.G.	86	77	6	5	2	1	9	4	6	5	10	10	52	45
Lazio	306	277	5	7	14	11	20	13			76	39	152	186
Liguria	439	133	3	3	8	1	97	2			86	12	64	108
Lombardia	564	502	124	14			62	4			130	32	245	440
Marche	158	280	10	12	1	2	1	2	8	6	18	10	110	200
Molise	83	168	15	1			4	6			11	25	50	127
Piemonte	239	463	8	17	2	4	5	17			25	67	156	330
Puglia	302	216	2	1	9	5	117	46			70	39	101	115
Sardegna	196	117	20	15	9	5	15	8	2	1	78	24	47	62
Sicilia	651	454	39	24	62	34	38	26	57	14	112	65	303	247
Toscana	513	544	94	11	16	5	3	3	33	2	97	52	239	423
Trentino A.A.	39	62											39	62
Umbria	101	94	10	2	0	1	3	4			25	9	59	73
Valle d'Aosta	30	29	1	1	0				8	6	2	1	19	19
Veneto	262	179	132	18	6	8	17	8			35	30	72	93
TOTALE	5353	5062	608	202	167	100	610	283	174	83	1.022	558	2.310	3.522

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati piattaforma ReNDiS al 14 marzo 2017

Tra le risorse messe in campo per gli investimenti locali va fatto cenno anche al programma “cantieri in comune” e al “Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza nelle periferie”. La prima iniziativa è stata avviata con il decreto “Sblocca Italia” e circa 200 milioni sono stati destinati (nel periodo 2015-2018) al completamento di opere infrastrutturali in 137 Comuni distribuiti sul territorio nazionale. Si tratta di interventi segnalati dai sindaci come urgenti e immediatamente cantierabili e ripartiti nei seguenti settori:

	N. INTERVENTI	FINANZIAMENTO (MIGLIAIA DI EURO)
Edifici pubblici	5	13.672
Edifici scolastici	23	37.271
Impianti sportivi	22	15.416
Infrastrutture per la mobilità ed il trasporto	32	33.014
Opere per la messa in sicurezza del territorio	2	3.990
Reti idriche e regimazione delle acque	6	10.693
Reti per le infrastrutture del gas	1	817
Strutture per il turismo e il tempo libero	37	72.288
Strutture scoiali e assistenziali	9	11.429
Totale	137	198.590

Fonte: dati del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica

Il “Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza nelle periferie” nasce invece con la legge di stabilità per il 2016 con la finalità di realizzare *interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate attraverso la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie* ed è destinato alle città metropolitane e ai Comuni capoluogo. Con dPCM del 6 dicembre 2016 sono stati individuati i progetti selezionati per il programma da finanziare con le risorse stanziare nel bilancio dello Stato e pari a 500 milioni per il 2016; le risorse del Fondo appositamente istituito sono state destinate agli interventi che in base all’attività istruttoria di selezione sono risultati tra i primi 24, per gli altri 96 progetti sono state assegnate con delibera Cipe del 3 marzo 2017 risorse aggiuntive sul FSC 2014-2020 per 798,2 milioni, di cui 603,9 milioni a favore dei Comuni del Mezzogiorno e 194,3 milioni ai Comuni del Centro Nord.

Conclusioni

14. Il quadro appena descritto mette in evidenza come negli ultimi anni il livello di attenzione prestato alla progressiva atrofizzazione degli investimenti locali è stato elevato e crescente. Nel tentativo di aggredire il problema sotto tutti i punti di vista sono stati attivati molteplici interventi di varia natura, caratterizzati da finalità specifiche diverse ma accomunati dall’unico obiettivo di essere di stimolo ad una politica territoriale di sviluppo.

In sintesi quindi le linee di azione mostrano:

- attenzione a regole più chiare e più flessibili per il concorso delle amministrazioni locali agli obiettivi di finanza pubblica. A ciò è stata finalizzata la profonda revisione del Patto di stabilità interno a vantaggio di un vincolo complessivo di pareggio, coordinato per quanto possibile con gli equilibri di bilancio. Un vincolo che, non va dimenticato, mediante le intese regionali esalta la dimensione sovracomunale del pareggio puntando a comportamenti solidali tra enti dello stesso territorio;
- attenzione alle risorse necessarie per far ripartire le politiche di sviluppo. Come si è visto per gli ambiti di intervento approfonditi (edilizia scolastica, dissesto idrogeologico, progetti inseriti nei Patti di sviluppo intergovernativi), i finanziamenti si rinvengono soprattutto dal Fondo sviluppo e coesione per il ciclo di programmazione 2014-2020, ma ad essi si aggiungono importanti risorse messe in campo dallo Stato e dagli stessi enti territoriali. Nella provvista della dotazione finanziaria ha avuto un ruolo rilevante anche l’attività di ricognizione e riprogrammazione di precedenti finanziamenti inutilizzati. Le risorse così reperite sono state assegnate sulla base di una accurata selezione dei progetti;
- attenzione alle procedure di programmazione. Gli interventi ammessi al finanziamento si inseriscono nell’ambito di politiche di investimento ritenute strategiche a livello nazionale (in coerenza anche con la programmazione comunitaria) e sono stati individuati e selezionati, sulla base di procedure *bottom up*, in accordo con l’autorità politica nazionale (così i Patti per il Sud, gli Accordi di programma per le opere di messa in sicurezza del territorio, gli Accordi del Programma per le periferie). Entrano nella concertazione intergovernativa i tempi di realizzazione degli interventi, la chiara definizione dei livelli di responsabilità, le

attività di controllo e monitoraggio accompagnate da meccanismi sanzionatori che incidono sull'erogazione delle risorse. Quindi una modalità di programmazione che guarda al modello dei progetti comunitari;

- attenzione a ridisegnare una *governance* multilivello. Pur esaltando la dimensione territoriale degli investimenti, si è voluto assicurare un presidio nazionale sugli stessi attraverso il rafforzamento o la creazione di strutture di supporto non solo per il monitoraggio e la verifica dell'avanzamento dei progetti ma anche per affiancare gli enti locali negli aspetti più tecnici dal punto di vista procedurale.

Una pluralità dunque di misure, azioni, risorse, opportunità che esprime uno sforzo programmatico considerevole, ma che deve ancora tradursi nei risultati sperati. Almeno così appare dal profilo dei pagamenti dell'anno posti a confronto con quelli 2015 (annualità che si caratterizza comunque eccezionale). Se fossero confermati nelle risultanze definitive a rendiconto gli andamenti crescenti, almeno dei comuni, in termini di impegni, ciò potrebbe rappresentare un segnale importante sull'efficacia di tali strumenti nel superare difficoltà strutturali che hanno finora rallentato le scelte di investimento delle amministrazioni territoriali.

A1

SPESA PER INVESTIMENTI NELLE RSO (PAGAMENTI SIOPE) PER TIPOLOGIA DI SPESA E AREA GEOGRAFICA

Investimenti fissi	Nord-Ovest					Nord-Est				
	2014	2015	2016	2015/ 2014	2016/ 2015	2014	2015	2016	2015/ 2014	2016/ 2015
Terreni	0,42	1,05	1,06	149,44	0,53	0,06	0,06	3,85	2,04	6.065,91
Vie di Comunicazione	59,40	14,96	13,85	-74,82	-7,38	153,74	124,93	275,73	-18,74	120,71
Infrastrutture idrauliche	3,78	2,14	2,08	-43,44	-2,46	12,74	15,18	25,75	19,13	69,61
Infrastrutture portuali e aeroportuali	3,44	1,56	3,00	-54,66	92,72	0,40	3,70	0,89	823,75	-75,79
Infrastrutture scolastiche	1,13	0,00	0,70	-100,00	n.c.	0,00	0,00	0,00	n.c.	n.c.
Infrastrutture telematiche	1,95	0,29	0,04	-84,99	-85,15	3,96	5,58	17,24	40,89	208,72
Altre infrastrutture	0,28	0,49	0,57	73,59	15,65	2,87	5,96	2,56	107,61	-57,08
Opere per la sistemazione del suolo	5,45	11,10	25,74	103,64	131,91	86,15	53,76	56,69	-37,59	5,44
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e governativo	11,13	1,04	2,32	-90,61	122,26	0,94	0,71	21,61	-24,21	2.942,46
Fabbricati industriali e costruzioni leggere	0,18	0,00	0,00	-100,00	n.c.	0,00	0,00	0,00	n.c.	n.c.
Fabbricati rurali	0,08	0,02	0,01	-68,26	-42,46	0,00	0,00	0,00	n.c.	n.c.
Opere destinate al culto										
Beni di valore culturale, storico, archeologico, ed artistico	6,08	1,05	0,79	-82,72	-24,99	4,44	5,15	3,00	15,99	-41,81
Strade ferrate e relativi materiali d'esercizio	0,00	0,00	0,00	n.c.	n.c.	51,22	5,34	9,95	-89,57	86,28
Impianti sportivi	0,00	0,00	0,00	n.c.	n.c.	0,00	0,00	0,00	n.c.	n.c.
Ospedali e strutture sanitarie	0,00	0,00	0,00	n.c.	n.c.	3,00	0,00	0,00	-100,00	n.c.
Altri beni immobili	1,66	1,43	2,44	-13,88	70,02	0,86	0,55	56,17	-36,36	10.160,37
Terreni Fabbricati Infrastrutture (A)	94,98	35,14	52,61	-63,01	49,72	320,38	220,94	473,45	-31,04	114,29
acquisto prodotti informatici e beni										
Hardware	0,03	0,20	0,22	533,05	9,47	3,53	7,86	3,75	122,76	-52,22
Acquisizione o realizzazione software	19,84	28,67	28,82	44,53	0,54	14,21	19,74	14,33	38,90	-27,39
Mezzi di trasporto	0,46	1,83	4,31	299,09	135,28	0,33	0,62	0,23	90,09	-62,56
Mobili, macchinari e attrezzature	0,56	0,62	0,09	10,00	-85,54	0,21	0,83	0,11	293,97	-86,63
Mobili e arredi	0,02	0,02	0,47	8,30	2.035,12	0,13	0,07	0,04	-43,05	-48,63
Impianti e attrezzature	7,29	5,79	2,63	-20,63	-54,55	1,16	1,82	1,03	56,57	-43,53
Opere artistiche	0,02	0,02	0,00	0,00	-100,00	0,00	0,00	0,00	n.c.	n.c.
Materiale bibliografico	0,07	0,08	0,08	12,17	6,59	0,00	0,00	0,00	n.c.	n.c.
Altri beni materiali	1,81	2,75	1,88	52,00	-31,59	1,05	0,74	0,08	-29,40	-88,73
Beni immateriali	26,89	6,63	6,50	-75,34	-1,91	3,17	0,89	0,32	-71,85	-64,36
totale acquisto di beni (B)	56,99	46,62	45,02	-18,21	-3,42	23,79	32,58	19,90	36,94	-38,92
TOTALE A+B	151,97	81,75	97,63	-46,21	19,42	344,17	253,51	493,35	-26,34	94,61

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati Siope

Investimenti fissi	Centro					Sud				
	2014	2015	2016	2015/ 2014	2016/ 2015	2014	2015	2016	2015/ 2014	2016/ 2015
Terreni	0,30	0,00	9,84	-100,00	n.c.	0,44	0,04	0,00	-91,45	-89,96
Vie di Comunicazione	5,18	22,63	23,88	336,65	5,56	4,95	0,05	0,06	-99,00	15,88
Infrastrutture idrauliche	13,36	17,90	16,34	33,99	-8,73	16,87	23,15	43,73	37,19	88,92
Infrastrutture portuali e aeroportuali	0,00	0,36	0,67	n.c.	85,07	5,77	1,95	1,08	-66,19	-44,58
Infrastrutture scolastiche	0,00	0,30	3,06	n.c.	918,13	0,00	0,30	1,06	n.c.	259,85
Infrastrutture telematiche	2,11	9,39	3,79	344,70	-59,64	19,82	19,00	0,75	-4,12	-96,05
Altre infrastrutture	15,22	10,14	7,89	-33,36	-22,16	6,15	6,71	8,98	9,09	33,81
Opere per la sistemazione del suolo	3,94	4,53	4,03	14,99	-11,02	20,36	16,50	41,48	-18,95	151,39
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e governativo	17,15	21,22	16,01	23,68	-24,54	32,13	42,87	38,25	33,42	-10,77
Fabbricati industriali e costruzioni leggere	0,01	0,02	0,34	212,66	1.600,25	0,00	11,44	0,00	n.c.	-100,00
Fabbricati rurali	0,00	0,15	0,00	n.c.	-100,00	0,00	0,00	0,00	n.c.	n.c.
Opere destinate al culto	0,03	1,64	0,83	6.406,60	-49,55	0,46	1,38	2,42	201,62	75,03
Beni di valore culturale, storico, archeologico, ed artistico	3,90	3,95	1,45	1,28	-63,19	0,72	2,27	0,30	216,46	-86,82
Strade ferrate e relativi materiali d'esercizio	6,66	1,27	6,91	-80,89	443,18	3,13	0,00	0,36	-100,00	n.c.
Impianti sportivi	0,00	0,00	0,04	n.c.	n.c.	0,00	0,00	0,00	n.c.	n.c.
Ospedali e strutture sanitarie	1,40	2,06	0,00	47,55	-100,00	0,00	1,21	0,16	n.c.	-87,19
Altri beni immobili	25,37	55,01	53,11	116,81	-3,44	5,96	11,57	4,97	94,22	-57,05
Terreni Fabbricati										
Infrastrutture (A)	94,62	150,57	148,20	59,13	-1,58	116,75	138,44	143,61	18,57	3,74
acquisto prodotti informatici e beni										
Hardware	6,97	6,12	5,43	-12,21	-11,38	2,35	2,98	1,36	26,82	-54,30
Acquisizione o realizzazione software	30,33	14,10	10,39	-53,52	-26,33	8,12	12,95	6,04	59,52	-53,36
Mezzi di trasporto	0,14	42,36	0,11	30.834,71	-99,74	15,06	6,12	73,65	-59,37	1103,62
Mobili, macchinari e attrezzature	0,36	0,22	0,33	-37,41	46,92	0,25	0,17	0,36	-31,33	112,66
Mobili e arredi	0,01	0,26	0,13	1.740,86	-50,20	0,28	0,13	0,24	-53,44	85,83
Impianti e attrezzature	4,96	1,37	1,01	-72,34	-26,60	8,96	4,85	7,46	-45,89	53,90
Opere artistiche	0,00	0,00	0,00	n.c.	n.c.	0,00	0,00	0,00	-100,00	n.c.
Materiale bibliografico	0,36	0,34	0,30	-3,10	-13,23	0,07	0,02	0,03	-76,88	62,63
Altri beni materiali	4,17	3,79	2,01	-9,08	-47,11	0,74	11,58	1,53	1468,68	-86,75
Beni immateriali	1,78	9,73	4,23	445,95	-56,51	2,98	18,35	5,37	516,63	-70,73
totale acquisto di beni (B)	49,09	78,31	23,93	59,54	-69,44	38,80	57,15	96,05	47,27	68,08
TOTALE A+B	143,71	228,89	172,13	59,27	-24,80	155,56	195,58	239,66	25,73	22,54

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati Siope

SPESA PER INVESTIMENTI NEI COMUNI (PAGAMENTI SIOPE) PER TIPOLOGIA DI SPESA E AREA GEOGRAFICA

	NordOvest				NordEst				Centro				
	2014	2015	2016	var 15/14	2014	2015	2016	var 15/14	2014	2015	2016	var 15/14	var 16/15
investimenti fissi													
Terreni	30,4	24,9	30,8	-18,2	40,5	45,3	41,0	12,0	20,1	16,9	18,3	-16,2	8,4
Vie di comunicazione ed infrastrutture connesse	534,8	540,0	559,9	1,0	501,9	455,5	544,7	-9,2	19,6	508,3	359,5	19,1	-29,3
Infrastrutture idrauliche	106,5	98,6	88,0	-7,4	80,9	77,5	86,0	-4,2	11,0	48,9	39,1	2,4	-21,9
Infrastrutture telematiche	4,4	5,6	6,7	25,9	19,4	7,6	14,6	17,1	91,2	4,9	2,2	90,8	-55,3
Altre infrastrutture	158,0	145,5	142,8	-7,9	198,7	191,6	195,2	-3,6	1,9	255,5	155,1	-22,7	-21,5
Opere per la sistemazione del suolo	107,6	106,3	124,0	-1,2	67,6	63,2	58,4	-6,6	-7,5	66,0	69,6	1,4	5,4
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e istituzionale	401,3	433,8	462,9	8,1	423,2	424,5	521,7	0,3	22,9	194,8	208,2	-2,4	9,5
Fabbricati industriali e costruzioni leggere	2,7	3,5	1,9	29,0	-45,6	5,6	7,0	2,1	26,3	-70,4	1,6	-42,7	-56,5
Fabbricati rurali	4,3	3,9	1,7	-9,4	-56,2	9,6	6,2	2,6	-34,6	-57,7	1,0	0,3	-1,4
Opere destinate al culto	4,2	4,2	3,5	-0,7	-15,3	3,6	2,2	2,2	-43,3	8,0	3,7	7,0	-36,7
Beni di valore culturale, storico, archeologico, ed artistico	91,5	100,3	55,8	9,6	-44,4	80,7	71,8	96,5	-11,1	34,4	120,7	-16,6	-37,7
Strade ferrate e relativi materiali d'esercizio	293,6	119,4	159,1	-59,3	33,2	4,3	7,1	4,5	65,0	-37,1	0,7	2,3	22,4
Impianti sportivi	86,0	82,1	100,8	-4,5	22,7	98,9	135,2	0,9	35,4	48,9	44,4	-16,6	8,9
Altri beni immobili	245,7	248,0	255,0	1,0	2,8	283,4	278,5	-13,8	14,1	188,5	153,9	-18,3	-4,6
Cimiteri	43,5	40,3	49,3	-7,4	22,5	38,7	34,0	47,8	-12,0	40,4	39,5	47,3	-11,2
Opere per la sistemazione dell'area marina	0,8	1,1	0,7	39,1	-38,7	4,4	3,2	2,0	186,4	-37,5	1,8	4,9	3,1
Terreni Fabbricati Infrastrutture (A)	2.115,3	1.957,4	2.042,9	-7,5	4,4	1.845,2	1.740,7	2.032,9	16,8	1.431,3	1.386,1	1.184,2	-3,2
acquisto prodotti informatici e beni													
Acquisto beni specifici per realizzazioni in economia	19,5	19,0	18,1	-2,6	-4,7	19,7	17,9	24,0	-9,0	34,2	19,0	18,8	2,6
Mezzi di trasporto	15,3	11,8	19,3	-22,9	63,6	10,9	11,9	14,9	8,3	25,9	85,4	39,8	-53,4
Mobili, macchinari e attrezzature	39,9	45,4	53,8	13,6	18,6	49,6	53,3	53,3	8,1	-0,6	25,5	24,1	26,8
Mobili e arredi per alloggi e pertinenze	2,4	1,5	2,3	-34,7	50,2	2,9	2,2	2,5	-25,6	13,4	1,2	1,5	29,2
Animali	0,1	0,0	0,2	-46,8	374,3	0,2	0,6	0,7	158,6	15,6	0,1	0,2	176,5
Piante	0,7	0,4	1,7	-40,0	315,1	0,6	1,3	2,4	130,2	77,7	0,2	0,2	14,0
Hardware	17,8	17,4	18,5	-2,0	6,3	12,7	12,6	14,1	-1,2	12,5	7,0	8,2	17,2
Acquisizione o realizzazione software	19,6	17,1	17,5	-13,0	2,3	5,9	6,9	7,7	16,3	12,3	4,3	3,8	3,0
Opere artistiche	1,6	1,2	0,7	-26,1	-39,7	0,6	1,0	0,9	63,7	-17,0	0,6	0,8	0,3
Materiale bibliografico	1,5	1,7	1,7	12,3	-1,6	1,3	1,2	1,2	-7,2	-3,2	0,9	0,9	0,7
Altri beni materiali	14,7	18,2	23,0	23,6	26,5	13,6	12,9	16,1	-5,2	25,4	9,1	11,8	10,6
Beni immateriali	3,2	2,6	5,5	-19,4	114,0	1,5	2,4	3,6	58,4	48,9	2,2	2,2	0,8
totale acquisto di beni (B)	136,3	136,3	162,3	0,0	19,1	119,6	124,4	141,4	4,0	13,6	155,5	113,0	89,4
TOTALE A+B	2.251,6	2.093,7	2.205,1	-7,0	5,3	1.964,8	1.865,1	2.174,3	5,1	16,6	1.586,8	1.499,1	1.273,6
													-5,5
													-14,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati Siope

Investimenti fissi	Sud					Isole				
	2014	2015	2016	Var. 15/14	Var. 16/15	2014	2015	2016	Var. 15/14	Var. 16/15
Terreni	32,58	45,38	22,55	39,3	-50,3	12,45	15,05	17,11	20,9	13,6
Vie di comunicazione ed infrastrutture connesse	316,87	578,52	377,41	82,6	-34,8	170,54	195,85	148,33	14,8	-24,3
Infrastrutture idrauliche	84,76	270,76	128,62	219,5	-52,5	33,79	28,59	28,88	-15,4	1,0
Infrastrutture telematiche	3,96	9,34	3,14	135,9	-66,4	1,71	11,75	2,07	587,4	-82,4
Altre infrastrutture	427,93	870,43	481,13	103,4	-44,7	167,03	183,29	140,85	9,7	-23,2
Opere per la sistemazione del suolo	113,76	209,72	139,58	84,4	-33,4	33,42	45,12	34,67	35,0	-23,2
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e istituzionale	188,34	401,44	323,08	113,1	-19,5	85,27	106,51	123,26	24,9	15,7
Fabbricati industriali e costruzioni leggere	4,27	11,64	3,67	172,5	-68,5	0,82	2,30	0,60	181,2	-74,0
Fabbricati rurali	1,42	6,45	1,21	354,2	-81,2	1,20	2,16	0,35	80,4	-83,6
Opere destinate al culto	9,68	30,69	22,09	217,1	-28,0	5,55	4,51	4,51	-18,7	0,0
Beni di valore culturale, storico, archeologico, ed artistico	67,23	220,49	93,63	228,0	-57,5	26,17	38,43	24,79	46,8	-35,5
Strade ferrate e relativi materiali d'esercizio	135,31	84,53	60,98	-37,5	-27,9	0,91	1,35	0,64	48,1	-52,8
Impianti sportivi	55,78	107,37	60,51	92,5	-43,6	24,64	27,21	28,32	10,4	4,1
Altri beni immobili	776,85	1.162,31	699,85	49,6	-39,8	108,73	143,49	121,30	32,0	-15,5
Cimiteri	50,99	41,44	46,94	-18,7	13,3	21,70	23,17	25,46	6,8	9,9
Opere per la sistemazione dell'area marina	7,22	16,48	14,61	128,2	-11,4	1,01	5,15	2,04	411,2	-60,4
Terreni Fabbricati Infrastrutture (A)	2.276,96	4.066,99	2.478,98	78,6	-39,0	694,93	833,92	703,17	20,0	-15,7
Acquisto prodotti informatici e beni										
Acquisto beni specifici per realizzazioni in economia	22,86	42,22	21,94	84,7	-48,0	21,01	29,12	18,26	38,6	-37,3
Mezzi di trasporto	11,88	13,00	10,89	9,4	-16,2	6,09	5,06	3,46	-17,0	-31,6
Mobili, macchinari e attrezzature	19,01	42,32	28,15	122,6	-33,5	14,96	19,20	13,26	28,3	-30,9
Mobili e arredi per alloggi e pertinenze	1,14	3,08	1,83	170,8	-40,6	1,00	1,31	1,67	32,0	26,9
Animali	0,11	0,05	0,26	-53,3	420,0	0,13	0,15	0,12	13,9	-16,7
Piante	1,17	2,09	0,84	78,2	-59,9	0,49	0,64	0,49	31,9	-23,5
Hardware	3,55	4,76	4,83	34,1	1,6	3,53	5,71	3,07	61,7	-46,4
Acquisizione o realizzazione software	6,22	11,11	2,56	78,6	-77,0	2,84	3,38	1,55	19,1	-54,3
Opere artistiche	1,29	1,50	0,46	16,4	-69,4	0,23	0,44	0,20	91,0	-54,9
Materiale bibliografico	0,07	0,29	0,10	299,6	-66,6	0,19	0,16	0,11	-15,1	-29,7
Altri beni materiali	11,08	32,40	11,94	192,4	-63,1	9,26	15,53	8,92	67,8	-42,6
Beni immateriali	1,59	4,38	2,09	175,9	-52,2	1,04	1,15	1,09	11,2	-5,8
totale acquisto di beni (B)	79,95	157,18	85,88	96,6	-45,4	60,76	81,86	52,19	34,7	-36,3
TOTALE A+B	2.356,91	4.224,17	2.564,86	79,2	-39,3	755,69	915,78	755,36	21,2	-17,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati Siope

**SPESA PER INVESTIMENTI NEI COMUNI (PAGAMENTI SIOPE)
PER TIPOLOGIA DI SPESA E FASCIA DEMOGRAFICA**

	(in milioni)														
	<2.000 ab.				>=2.000-<5.000 ab.				>=5.000-<10.000 ab.						
	2014	2015	2016	var 15/14	2014	2015	2016	var 15/14	2014	2015	2016	var 15/14			
investimenti fissi	18,0	23,3	15,3	29,5	-34,2	19,0	22,2	18,9	17,1	-15,2	20,5	20,2	17,4	-1,5	-14,0
Terreni															
Vie di comunicazione ed infrastrutture connesse	303,0	387,0	288,3	27,7	-25,5	261,3	324,0	305,3	24,0	-5,8	219,2	227,6	262,2	3,8	15,2
Infrastrutture idrauliche	89,5	147,8	96,0	65,1	-35,1	69,4	119,0	71,7	71,5	-39,8	50,5	62,3	56,8	23,2	-8,8
Infrastrutture telematiche	2,6	6,3	4,1	140,3	-35,7	2,7	5,3	6,0	99,2	12,6	2,7	4,7	3,2	74,5	-33,0
Altre infrastrutture	213,4	366,2	209,2	71,6	-42,9	188,9	283,0	211,4	49,8	-25,3	145,8	198,2	137,2	35,9	-30,8
Opere per la sistemazione del suolo commerciale e istituzionale	102,0	129,8	89,5	27,3	-31,0	66,8	103,1	81,3	54,3	-21,2	41,0	57,0	49,6	38,9	-13,0
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e istituzionale	145,6	226,3	203,1	55,5	-10,2	191,2	243,7	253,8	27,5	5,0	168,1	213,2	250,3	26,8	17,4
Fabbricati industriali e costruzioni leggere	3,5	4,3	2,6	21,9	-39,2	6,4	9,2	2,2	42,6	-76,0	3,2	4,1	1,6	28,0	-61,0
Fabbricati rurali	8,8	10,4	3,7	18,1	-64,6	5,5	4,1	1,6	-24,0	-60,7	1,4	1,8	0,1	24,4	-92,0
Opere destinate al culto	7,3	11,1	5,4	53,0	-51,5	4,9	5,5	3,6	11,2	-34,0	4,1	4,6	3,0	13,4	-35,3
Beni di valore culturale, storico, archeologico, ed artistico	52,1	89,8	42,7	72,3	-52,5	46,9	87,3	45,5	86,0	-47,9	41,8	70,2	36,0	68,0	-48,7
Strade ferrate e relativi materiali d'esercizio	2,6	4,0	2,6	54,0	-34,9	2,2	2,7	3,3	26,9	20,1	0,7	0,8	1,2	20,3	47,6
Impianti sportivi	48,1	58,6	48,8	21,9	-16,8	48,6	57,4	58,6	18,1	2,0	47,0	54,6	56,1	16,2	2,8
Altri beni immobili	148,1	185,3	152,0	25,1	-18,0	153,2	200,6	186,6	30,9	-7,0	148,7	181,2	148,6	21,9	-18,0
Cimiteri	31,5	29,2	32,5	-7,2	11,1	34,3	28,8	38,1	-16,1	32,4	33,6	29,8	37,5	-11,3	26,0
Opere per la sistemazione dell'area marina	1,0	1,3	0,6	29,2	-55,4	1,0	1,7	3,4	75,1	103,6	3,1	4,6	3,2	48,7	-29,5
Terreni Fabbricati Infrastrutture (A)	1.177,2	1.680,9	1.196,4	42,8	-28,8	1.102,2	1.497,7	1.293,3	35,9	-13,6	931,4	1.134,9	1.064,1	21,9	-6,2
acquisto prodotti informatici e beni															
Acquisto beni specifici per realizzazioni in economia	29,0	36,6	25,3	26,1	-30,9	23,8	33,1	22,3	39,2	-32,6	19,0	26,8	20,7	40,7	-22,9
Mezzi di trasporto	8,4	8,8	9,5	4,5	8,4	6,4	7,8	9,1	21,1	16,9	6,6	8,3	9,0	26,2	8,4
Mobili, macchinari e attrezzature	24,2	32,4	25,2	33,8	-22,3	24,1	29,3	31,2	21,8	6,4	20,4	25,1	27,9	23,1	10,9
Mobili e arredi per alloggi e pertinenze	1,6	1,6	1,9	-2,0	19,7	1,3	1,8	1,2	45,5	-36,3	1,4	1,3	1,1	-6,0	-13,5
Animali	0,0	0,3	0,2	752,9	-12,1	0,1	0,3	0,3	192,0	5,0	0,2	0,0	0,3	-79,1	501,4
Piante	0,5	1,2	1,3	145,4	7,8	0,2	0,4	1,4	80,7	223,9	0,8	1,4	1,0	82,7	-27,1
Hardware	2,6	4,3	3,2	66,8	-25,3	4,5	5,3	4,8	19,1	-10,2	5,9	6,5	6,6	9,8	1,7
Acquisizione o realizzazione software	1,6	3,3	2,1	110,8	-37,4	2,4	3,2	1,8	31,8	-44,6	2,8	3,1	2,6	11,0	-15,2
Opere artistiche	0,5	0,4	0,4	-20,8	2,2	1,1	1,0	0,4	-5,4	-57,8	0,3	0,4	0,2	36,3	-36,1
Materiale bibliografico	0,2	0,2	0,2	-23,3	-2,9	0,6	0,7	0,4	31,3	-44,0	0,8	0,8	0,7	-10,0	-6,4
Altri beni materiali	11,3	14,7	11,8	30,1	-19,8	10,0	15,6	14,9	57,0	-4,7	9,1	14,4	9,9	57,5	-31,4
Beni immateriali	1,7	2,2	2,3	28,5	2,2	1,8	3,6	1,5	94,8	-57,0	1,9	2,0	1,9	7,6	-7,7
totale acquisto di beni (B)	81,6	105,9	83,3	29,7	-21,4	76,2	102,2	89,3	34,2	-12,6	69,3	90,1	81,9	30,1	-9,1
TOTALE A+B	1.258,9	1.786,8	1.279,7	41,9	-28,4	1.178,4	1.599,8	1.382,6	35,8	-13,6	1.000,6	1.225,0	1.145,9	22,4	-6,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati Siope

	>=10.000-20.000 ab.					>=20.000-<60.000 ab.					>=60.000-<250.000 ab.					>=250.000 ab.					
	2014	2015	2016	vr 15/14	vr 16/15	2014	2015	2016	vr 15/14	vr 16/15	2014	2015	2016	vr 15/14	vr 16/15	2014	2015	2016	vr 15/14	vr 16/15	
investimenti fissi																					
Terreni	15,45	12,57	15,92	-18,6	26,7	33,15	28,08	19,31	-15,3	-31,2	20,87	35,76	37,70	71,4	5,4	9,04	5,33	5,22	-41,1	-2,1	
Vie di comunicazione ed infrastrutture connesse	241,41	239,81	255,13	-0,7	6,4	297,12	348,19	346,52	17,2	-0,5	250,13	254,40	269,80	1,7	6,1	378,70	497,09	262,52	31,3	-47,2	
Infrastrutture idrauliche	41,37	66,84	41,80	61,6	-37,5	37,26	58,98	44,70	58,3	-24,2	30,42	32,81	36,64	7,9	11,7	36,36	37,82	23,01	4,0	-39,2	
Infrastrutture telematiche	2,49	2,29	2,58	-8,0	12,4	2,83	1,59	3,91	379,5	-71,2	2,92	3,08	2,97	5,5	-3,6	2,92	3,84	5,96	31,7	55,2	
Altre infrastrutture	133,70	168,62	121,70	26,1	-27,8	208,44	247,33	174,01	18,7	-29,6	181,67	239,17	157,77	31,7	-34,0	135,18	85,75	103,81	-36,6	21,1	
Opere per la sistemazione del suolo	41,43	50,50	39,27	21,9	-22,2	38,34	61,44	63,04	5,3	2,6	57,58	54,63	53,12	-5,1	-2,8	20,32	33,78	50,32	66,3	49,0	
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e istituzionale	181,66	209,02	236,36	15,1	13,1	226,55	233,74	266,83	3,2	14,2	187,72	226,69	229,20	20,2	1,6	192,08	204,65	197,56	6,5	-3,5	
Fabbricati industriali e costruzioni leggere	2,13	4,14	1,75	94,4	-57,6	2,79	3,13	1,39	12,4	-55,5	1,55	2,53	0,25	63,4	-90,2	0,18	0,77	0,04	329,0	-95,3	
Fabbricati rurali	0,88	1,49	0,24	69,5	-84,1	0,47	0,65	0,05	40,0	-95,1	0,35	0,31	0,02	-11,3	-92,1	0,06	0,94	0,51	1,383,2	-45,7	
Opere destinate al culto	2,90	2,84	2,79	-2,2	-1,9	6,12	5,96	3,53	-2,6	-40,8	2,30	3,10	2,40	34,5	-22,4	0,82	14,09	15,28	1,608,2	8,4	
Beni di valore culturale, storico, archeologico, ed artistico	36,24	67,17	39,13	85,3	-41,7	77,25	82,41	80,39	6,7	-38,9	75,22	76,08	81,03	1,1	6,5	56,77	58,62	38,59	3,3	-34,2	
Strade ferrate e relativi materiali	1,62	0,91	1,57	-43,4	71,2	0,81	0,46	1,07	-43,5	134,6	13,23	6,12	2,23	-53,7	-63,7	413,72	199,71	255,61	-51,7	18,0	
Impianti sportivi	37,58	49,74	56,80	32,4	14,2	56,84	77,65	71,51	36,6	-7,9	44,60	44,79	62,14	0,4	38,7	31,50	14,46	15,25	-54,1	5,4	
Altri beni immobili	126,50	128,86	137,61	1,9	6,8	197,20	224,26	180,02	13,7	-19,7	67,31	90,23	570,08	34,6	-36,9	158,12	128,40	126,38	-18,8	-1,4	
Cimiteri	35,04	27,57	35,83	-21,3	29,9	29,43	26,85	36,35	-8,8	35,4	25,13	27,36	28,57	8,9	4,4	10,28	8,78	7,91	-14,5	-10,0	
Opere per la sistemazione dell'area marina	2,01	5,23	1,36	160,3	-74,0	1,10	10,49	6,90	82,8	-34,3	3,65	7,52	6,83	106,3	-9,2	0,18	0,10	0,17	-44,0	72,0	
Terreni fabbricati infrastrutture	902,41	1.037,60	989,84	15,0	-4,6	1.235,69	1.423,19	1.269,52	15,2	-10,8	1.568,64	1.916,64	1.540,75	22,2	-19,6	1.446,22	1.294,14	1.088,32	-10,5	-15,9	
acquisto prodotti informatici e beni																					
Acquisto beni specifici per realizzazioni in economia	15,86	13,23	16,71	-16,6	26,3	11,93	14,98	11,88	25,6	-20,7	2,46	2,64	2,68	7,4	1,2	0,01	0,48	1,64	4,017,3	241,4	
Mezzi di trasporto	5,66	5,39	9,81	-4,7	81,9	7,85	8,16	7,28	4,0	-10,8	8,43	7,67	8,83	-9,1	15,2	86,33	35,44	14,73	-58,9	-58,4	
Mobili, macchinari e attrezzature	23,35	26,65	31,46	14,1	18,1	25,81	33,53	28,96	29,9	-13,6	16,17	21,35	19,85	32,0	-7,0	14,96	16,24	10,80	8,6	-33,5	
Mobili e arredi per alloggi e pertinenze	1,59	1,19	1,56	-25,4	31,4	1,49	1,32	1,90	-11,3	43,6	0,59	1,86	1,01	21,67	-45,8	0,69	0,58	1,21	-15,5	106,2	
Annali	0,06	0,24	0,18	322,2	-23,1	0,17	0,17	0,29	3,3	67,8	0,01	0,00	0,02	-94,4	3,487,3	0,01	0,00	0,14	-10,00		
Piante	0,22	0,47	0,66	117,9	40,4	0,56	0,67	1,02	19,8	52,8	0,71	0,45	0,04	-35,8	-90,5	0,13	0,05	0,28	-65,1	503,4	
Hardware	6,98	7,06	8,28	1,1	17,3	8,67	8,81	9,51	1,7	7,9	7,26	7,57	9,29	4,4	22,6	8,69	9,07	5,60	4,4	-38,2	
Acquisizione o realizzazione software	3,50	4,21	3,79	20,1	-9,9	7,36	6,89	5,00	-6,4	-27,5	5,66	5,85	5,58	3,3	-4,5	15,59	15,65	11,41	0,4	-27,1	
Opere artistiche	0,66	0,70	0,30	5,9	-56,7	0,85	0,54	0,21	-36,2	-61,2	0,43	1,69	0,56	29,44	-66,6	0,66	0,28	0,43	-57,8	54,2	
Materiale bibliografico	0,71	0,73	0,81	2,6	10,6	0,84	0,88	0,78	4,6	-10,9	0,61	0,64	0,66	3,6	3,1	0,14	0,29	0,19	11,02	-34,8	
Altri beni materiali	7,01	9,37	12,84	33,7	37,1	9,37	13,41	9,18	43,1	-31,5	4,95	9,42	5,30	90,1	-43,8	6,06	1,396	6,72	13,02	-51,9	
Beni immateriali	2,29	1,63	4,16	-28,5	154,8	1,34	2,33	0,69	74,4	-70,5	0,39	0,62	0,46	57,1	-26,2	0,00	0,25	2,00	5,220,7	687,9	
totale acquisto di beni (B)	67,89	70,86	90,57	4,4	27,8	76,23	91,70	76,71	20,3	-16,3	47,68	59,76	54,28	25,3	-9,2	133,28	92,31	55,15	-30,7	-40,3	
TOTALE A+B	970,29	1.108,47	1.080,40	14,2	-2,5	1.311,92	1.514,90	1.346,23	15,5	-11,1	1.616,32	1.976,40	1.595,03	22,3	-19,3	1.579,50	1.386,44	1.143,47	-12,2	-17,5	

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati Siope

IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

Premessa

1. Diffusi da anni nei principali Paesi europei, i partenariati pubblico privati (PPP), rappresentano un modello ormai consolidato anche in Italia dove si confermano come una importante opportunità per superare il *gap* infrastrutturale del Paese in un quadro di sostenibilità per la finanza pubblica.

A distanza di circa venti anni dalla loro introduzione è stata svolta una ricognizione sull'efficacia di questo particolare strumento di *public procurement*, allo scopo di verificare se i presupposti su cui è stato fondato, siano ancora compatibili con gli scenari economici e sociali in cui i PPP si collocano o se sia necessario, invece, sviluppare maggiori incentivi per la loro valorizzazione. Pur essendo ancora piuttosto limitato il numero dei progetti che raggiungono il *closing* finanziario, buone pratiche, tuttavia, non mancano e lo dimostrano i partenariati attivi nel settore sanitario (tra i più propositivi in Italia), in quello dei trasporti locali e delle autostrade, dove sono stati realizzati, nell'ultimo decennio, investimenti rilevanti.

Tra le ragioni che, tuttavia, non hanno consentito ancora un adeguato sviluppo del modello in Italia, come del resto anche in altri Paesi europei, vi sono le difficoltà determinate dalla complessità degli schemi di partenariato. Criticità tuttavia superabili, come dimostrano i più recenti interventi di riforma del Codice degli appalti e gli interventi dell'Anac, attraverso la creazione di adeguate *expertise* legali, economiche e finanziarie; ricorrendo a modelli standardizzati per la identificazione e valutazione dei rischi; con azioni di monitoraggio costante dei contratti ma anche allestendo adeguati sistemi di controllo della qualità dei servizi pubblici¹.

Il ruolo significativo che il privato può svolgere nella promozione di iniziative di cooperazione con il settore pubblico potrà essere valorizzato, del resto, se collocato all'interno di una appropriata cornice di regolazione e di controllo da parte delle istituzioni pubbliche.

Il presupposto fondamentale affinché il mercato delle PPP possa crescere all'interno di una politica di rilancio degli investimenti in infrastrutture e servizi, è costituito, soprattutto, dalla qualità dei progetti, laddove la combinazione delle capacità e dei capitali pubblici e privati, la condivisione dei rischi, lo scambio di esperienze riescano a costruire un efficace quadro di cooperazione. Come la Corte ha già avuto modo di sottolineare: “Per superare le diffidenze degli investitori, è necessario soprattutto assicurare qualità elevate degli *asset*, progetti ben strutturati, affidabilità circa tempi di realizzazione e costi, che diano garanzie di certezza ai quadri previsionali ed ai piani economico finanziari”². La valutazione del valore aggiunto di ciascuna operazione attraverso lo svolgimento di analisi puntuali che accertino, rispetto alle altre opzioni possibili e dopo aver considerato i vincoli di spesa, il beneficio in termini di valore e di

¹ Il gruppo di lavoro inter-istituzionale coordinato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sul partenariato pubblico-privato (PPP), nel corso del 2015, ha perfezionato e condiviso un set di informazioni sulle operazioni di PPP, sulla base del quale, organizzare il monitoraggio. Il sistema di monitoraggio utilizzato è il medesimo adottato, dal mese di ottobre 2014, per le opere pubbliche nell'ambito della Banca Dati delle Amministrazioni pubbliche - BDAP (articolo 5 del decreto legislativo n. 229 del 2011).

² Corte dei conti, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2013*, p. 116.

sostenibilità, deve rappresentare, in sostanza, la condizione imprescindibile per la loro realizzazione. Non è possibile, infatti, correre il rischio di eventuali fallimenti delle operazioni con ricadute economiche sulle collettività, come in taluni casi è accaduto, e come la Corte ha potuto verificare in diverse occasioni, per cause ascrivibili sostanzialmente alla scarsa qualità dei progetti.

L'impiego di metodiche valutative specifiche, come il *Value for Money assessment* (VfM) e una rigorosa applicazione degli strumenti di analisi del *Risk management* devono costituire, perciò, le condizioni preliminari perché le scelte delle amministrazioni pubbliche rispettino i requisiti della sostenibilità economica e del valore sociale.

Gestire in modo appropriato il complesso di relazioni che si stabiliscono, all'interno degli accordi di partenariato, tra settore pubblico e imprese in periodi di tempo ultradecennali, rende necessario, inoltre, predisporre un quadro di procedure il più possibile standardizzabili sia ai fini della valutazione della qualità dei servizi offerti che per ridurre l'incertezza determinata dalla complessità dei contratti. In tal senso, la Commissione europea ribadisce che i partenariati: "(...) devono anzitutto garantire ai cittadini la qualità, la sicurezza e la continuità delle infrastrutture e dei servizi"³.

LA COOPERAZIONE TRA PUBBLICO E PRIVATO NEL PARADIGMA EUROPEO

2. La Commissione europea, nella convinzione che la qualità e l'efficienza delle infrastrutture siano elementi essenziali per il buon funzionamento di un sistema economico e per il rafforzamento della competitività, ha stabilito che, almeno per il quinquennio 2015-2020, l'Europa sarà impegnata in una imponente politica di rilancio degli investimenti. Il ritardo infrastrutturale di molte economie si potrà ridurre, secondo la Commissione, con l'avvio di una strategia mirata a stimolare il finanziamento di progetti promossi con il sostegno della Banca europea degli investimenti (Bei) e dei fondi europei.

Il Piano Juncker, presentato il 26 novembre del 2014, raccomanda che è necessario intervenire in favore di "investimenti più intelligenti, di interventi più mirati, di una minore regolamentazione e di una maggiore flessibilità nell'uso dei fondi pubblici [disponibili a livello di UE]", ribadendo che scopo dell'azione non è quello di proporre "(...) una misura *una tantum*, ma un'offensiva sugli investimenti da realizzare nei prossimi tre anni. Questo è un piano che modificherà radicalmente le politiche pubbliche e gli strumenti di finanziamento degli investimenti in Europa, per generare il massimo rendimento socio economico di ogni euro speso"⁴.

Il programma di lavoro per il quinquennio, avviato in tempi rapidissimi, prevede, in via prioritaria, il lancio di un Piano europeo per gli investimenti strategici, incardinato su uno stanziamento iniziale di 21 miliardi di risorse UE, mirato a mobilitare entro il 2017

³ Il Comitato delle Regioni (l'organo consultivo dell'UE composto da rappresentanti eletti a livello locale e regionale provenienti dai Paesi membri), con atto n. 2007/C51/05 del 12 ottobre 2006, concordando con la *Risoluzione del Parlamento europeo n. 2006/2043* sottolineava che "il partenariato pubblico-privato richiede la fiducia reciproca delle due parti e la trasparenza nei loro contatti bilaterali per potersi sviluppare liberamente e senza ostacoli, in linea con i principi fondamentali dei Trattati (ad esempio le pari opportunità, il riconoscimento reciproco e la proporzionalità). Affinché il PPP possa svilupparsi secondo i suddetti principi, devono essere soddisfatte le seguenti condizioni: 1) un sistema stabile di amministrazione territoriale; 2) la fiducia dei mercati finanziari e delle rispettive controparti; 3) la buona salute finanziaria del partner pubblico e di quello privato; 4) la trasparenza e la concretezza delle disposizioni contrattuali, che devono prevedere un meccanismo di revisione e i casi di forza maggiore; 5) un calcolo corretto del costo dei progetti; 6) la garanzia di una protezione giuridica per entrambe le parti".

⁴ COM, (2014), 903 *final*, Bruxelles, 26.11.2014, *Un piano di investimenti per l'Europa*.

un volume complessivo di 315 miliardi di investimenti pubblici e privati, aggiuntivi, nell'arco di tre anni. Di questi, pari a 240 miliardi per progetti infrastrutturali ed innovativi e ulteriori 75 miliardi da destinare alle PMI. La selezione degli interventi, effettuata da un Comitato di esperti indipendenti UE, da promuovere entro tre anni (2015-2017), prevede il rispetto dei requisiti della realizzabilità, affidabilità e credibilità, nonché del valore aggiunto economico e sociale dei progetti⁵.

La novità che la proposta europea esprime, rispetto al passato, si rileva nella volontà, non solo di contrastare “la perdurante carenza di domanda aggregata”, come rilevato dalla *task force* europea sugli investimenti, ma di proporre un vero e proprio modello europeo per il loro finanziamento. Il Piano, in tal senso introduce un'architettura molto avanzata, sia sotto il profilo tecnico che finanziario, fondata su schemi di finanziamento mirati a non gravare sui bilanci pubblici, ma orientati a mobilitare, nel modo più ampio possibile, capitali e competenze private.

La costituzione, nel luglio 2015, del Fondo europeo per gli investimenti strategici (Feis) cofinanziato dal gruppo Bei, è connotato “da un profilo di rischio diverso rispetto alle strutture esistenti”, in quanto si propone, specifica la Commissione, di fornire “fonti aggiuntive di capacità di rischio” per sostenere “progetti con un valore socio-economico più elevato”⁶. Il Feis riveste, in sostanza, la funzione di una “garanzia” a fronte della quale la Bei aumenta la sua capacità di rischio. I Paesi che vogliono investire in progetti a rischiosità maggiore possono così disporre di uno strumento che rappresenta una sorta di cuscinetto capace di assorbire le perdite potenziali di operazioni che difficilmente il mercato riuscirebbe a finanziare.

La strategia complessiva di finanziamento prevede, inoltre, la possibilità di abbinare al Feis i Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) per sostenere investimenti aggiuntivi, così come il ricorso agli strumenti finanziari nell'ambito dei fondi SIE. Altre forme di azione sono legate alla possibilità che viene data agli Stati di contribuire al Feis, direttamente o tramite le banche di promozione nazionale, aumentando la dotazione del fondo, oppure cofinanziando specifici progetti a livello nazionale o anche fornendo contributi a piattaforme di investimento tematiche o sovranazionali.

La creazione di un polo europeo di consulenza sugli investimenti (PECI), l'allestimento di un portale dei progetti (PPIE), l'adozione di una guida pratica per l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al finanziamento pubblico delle infrastrutture e ai partenariati pubblico-privati (PPP) corredano l'elenco delle “componenti” del Piano. L'adozione di misure volte a semplificare le norme e le procedure dell'UE per l'approvazione dei progetti di investimento completa, infine, l'insieme degli interventi su cui si incardina il modello europeo (da segnalare il ruolo della *European PPP Expertise Centre - Epec*).

Tra gli elementi caratterizzanti il paradigma di finanziamento vi è il richiamo ricorrente alla cooperazione tra settore pubblico e operatori privati per la promozione di progetti in tutti i settori strategici collocati al centro degli interventi. La creazione di incentivi finalizzati ad allargare le quote di investimenti da dedicare alla finanza di progetto e PPP mira, infatti, a stimolare lo sviluppo di forme di partenariato per la

⁵ I principali criteri di selezione dei progetti utilizzati dal Comitato per previsti nei regolamenti sottostanti al Fondo sono: compatibilità con le politiche UE; *viability* dei progetti sotto il profilo tecnico ed economico; addizionalità; capacità di mobilitare capitale privato.

⁶ *Ibidem*.

realizzazione di modelli dove il *funding* pubblico risulta insufficiente e dove le attività connesse alla gestione possono essere svolte da operatori privati.

L'avvio delle procedure di attuazione del Piano, contestualmente alla istituzione di tutte le sue componenti, ha consentito alla Commissione di effettuare, a giugno del 2016, un primo "bilancio" degli interventi avviati⁷. A quella data risultavano approvate circa 250 operazioni, mentre il Feis - secondo le stime della Banca europea per gli investimenti (BEI) - aveva attivato (fino a luglio 2016) oltre 127,2 miliardi di investimenti in cui l'Italia risultava il primo beneficiario con 8 progetti per infrastrutture e innovazione per circa 1,4 miliardi (in termini di investimenti). La Commissione, nel commentare i dati, osservava che non ci si aspettavano "soluzioni miracolose", ma "i risultati incoraggianti ottenuti in breve tempo gettano una base solida per le future iniziative politiche in tema di impiego del bilancio dell'UE e di contesto normativo"⁸.

Il sistema europeo, del resto, si è caratterizzato, già in passato, come uno dei più avanzati a livello mondiale, sia per la numerosità dei dispositivi finanziari predisposti, sia per il carattere innovativo che questi hanno rivestito nel panorama internazionale. Eppure la gran parte dei progetti proposti dai Paesi membri, pur potendo ricorrere a contributi o incentivi pubblici per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario, non risulta, negli anni precedenti al Piano Juncker, aver utilizzato quanto necessario, i numerosi strumenti finanziari immessi sul mercato.

Tra le varie criticità si rilevava un limitato numero di proposte di progetti bancabili e attrattivi sia per i privati che per gli investitori istituzionali. In diversi rapporti si segnala che i fondi *Greenfield* operanti in Europa, hanno sperimentato negli ultimi anni un rapporto medio tra progetti analizzati e progetti in cui si è deciso di investire, che si colloca al di sotto del 30 per cento.

Il tema della qualità dei progetti infrastrutturali, perciò, si connette strettamente alla questione della loro finanziabilità, ma anche al ruolo che le amministrazioni pubbliche possono giocare nell'indicazione delle priorità strategiche e, di conseguenza, nella capacità di "agganciare" la programmazione europea. In più occasioni, si è sottolineata, del resto, la necessità di rafforzare investimenti di lungo periodo allo scopo di "riequilibrare una distribuzione di risorse ancora troppo sbilanciata a favore di una finanza di breve e speculativa"⁹.

LA DIFFUSIONE DEI PPP IN EUROPA ATTRAVERSO LA COSTRUZIONE DI UN METODO

3. In un contesto, perciò, fortemente caratterizzato dalla necessità di stimolare la partecipazione dei privati al finanziamento degli investimenti, si situa lo strumento del partenariato pubblico-privato (PPP) con risultati, tuttavia, ancora non soddisfacenti, nonostante alcuni diffusi esempi positivi.

⁷ COM (2016) 359 *final*, Bruxelles, 1.6.2016, *L'Europa comincia ad investire. Bilancio del piano di investimenti per l'Europa e prossimi passi*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Proprio in questa prospettiva, nella primavera del 2014, la Commissione ha pubblicato una Comunicazione nota come *Action Plan for Long-term Financing of European Economy*. Al centro dell'agenda politica veniva collocata l'azione per promuovere finanziamenti di lungo termine da inserire, tuttavia, si auspicava nel documento, all'interno di un quadro politico, istituzionale e di finanza pubblica (europeo e nazionale) stabile; di un sistema regolamentare (contabile e fiscale) adeguato; di un complesso più ampio di strumenti volti al consolidamento di schemi di partenariato pubblico-privati e di forme di co-investimento in capitale di rischio (attraverso l'offerta di "capitale paziente" e garanzie con un orizzonte di lungo periodo).

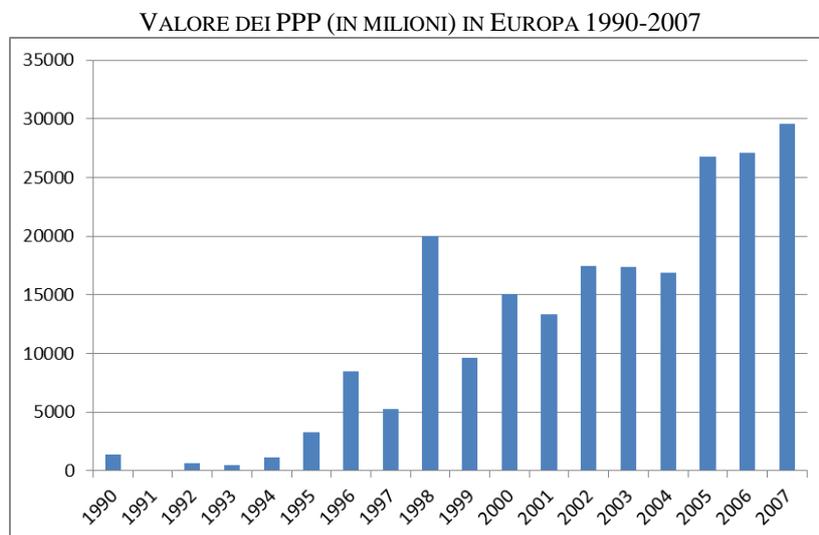
Sebbene presenti in molti Paesi già da anni, i partenariati di matrice comunitaria, sono stati introdotti ufficialmente soltanto nel 2004, con lo scopo specifico di stimolare la diffusione di forme di cooperazione tra il settore pubblico e gli operatori privati per lo svolgimento di attività dirette al perseguimento di interessi pubblici (di solito finalizzati a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura e la fornitura di un servizio)¹⁰.

Data la varietà delle tipologie di operazioni rilevate nei vari Paesi, la Commissione ha scelto, tuttavia, nel 2004 di non “imbrigliare” il partenariato all'interno di una definizione, limitandosi piuttosto ad indicare che nei PPP è previsto il “coinvolgimento dei privati” per la produzione di servizi o per le operazioni di finanza di progetto. Il “fenomeno dei PPP”, rintracciabile in Europa da diversi anni, in molti settori della sfera pubblica per la realizzazione di progetti infrastrutturali (in particolare nei trasporti, nella sanità pubblica, nell'istruzione e nella sicurezza pubblica) risultava, ad una prima ricognizione della Commissione, utilizzato soprattutto tra i Paesi alle prese con problemi di tenuta dei bilanci pubblici e quindi laddove lo stimolo a ricercare risorse private era più forte.

La Commissione trovandosi, pertanto, di fronte ad un modello maturo e largamente diffuso e inquadrabile “nell'evoluzione più generale del ruolo dello Stato nella sfera economica, che passa da un ruolo d'operatore diretto ad un ruolo di organizzatore, di regolatore e di controllore”¹¹ ha ritenuto di poterlo collocare a pieno titolo tra gli strumenti di finanziamento e gestione dei servizi pubblici.

Il mercato dei PPP, a partire dalle prime sperimentazioni degli anni Novanta fino al 2007 ha mostrato una crescita graduale ma continua, sia per il numero delle operazioni sia per la dimensione degli importi dei progetti conclusi.

GRAFICO 1



Fonte: elaborazione Cdc su BEI, *Economic and Financial Report 2010/04*, July 2010¹²

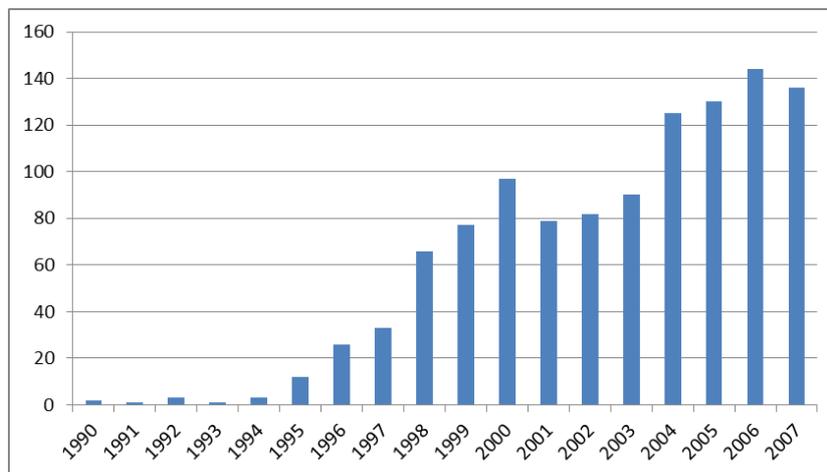
¹⁰ Il concetto di partenariato pubblico-privato (PPP) risale al Libro verde CE relativo al PPP e al diritto comunitario degli appalti e delle concessioni presentato nell'aprile del 2004 nel quale, pur non essendo fornita una definizione giuridica di partenariato, sono espressi gli elementi essenziali dei suoi caratteri. Cfr. COM (2004), def. *Libro verde sulle partnership di tipo pubblico-privato e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*.

¹¹ Ibidem.

¹² Comprende anche i bandi al di sotto dei 30 milioni di euro.

GRAFICO 2

NUMERO DEI PPP IN EUROPA 1990-2007



Fonte: elaborazione Cdc su BEL, *Economic and Financial Report 2010/04*, July 2010

Alla fine del 2007, nei Paesi UE (escludendo i progetti al di sotto dei 5 milioni di euro, di solito i più numerosi), erano censiti 1.107 operazioni di PPP, per un valore complessivo di più di 200 miliardi di euro¹³ (Grafici 1 e 2).

Gli schemi di PPP che si sono sviluppati fino al 2007, sembrano essere stati favoriti, perciò, da un quadro regolatorio molto flessibile, se si guarda alle soluzioni organizzative approntate, per la promozione di progetti di costruzione e gestione dei servizi, mentre si andavano via via definendo in modo più rigoroso le regole di classificazione statistica nei bilanci pubblici ad opera della Commissione europea¹⁴. I criteri di contabilizzazione dei PPP, ai fini della compilazione dei conti nazionali secondo le norme stabilite, in quella fase, nel regolamento europeo del Sec'95, sono stati, infatti, resi più espliciti dalla Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, *Treatment of public private partnerships*. Nell'indicare i casi nei quali gli *assets* legati a una specifica tipologia di PPP potevano essere classificati fuori dal bilancio, attraverso una attenta valutazione dei rischi (costruzione, disponibilità, domanda) e quindi senza impatto sul deficit e sul debito pubblico ai fini dei conti nazionali, Eurostat, se da un lato rendeva le regole di classificazione un passaggio obbligato per chiunque volesse utilizzare gli schemi di partenariato nei conti nazionali, dall'altro lato otteneva comportamenti più responsabili, in termini di impatto sulla spesa pubblica, nell'uso dello strumento.

4. La scarsa numerosità di progetti *investment grade*, e quindi capaci di intercettare categorie di investitori più ampie va collocata, tuttavia, nel quadro del mercato dei

¹³ A. Kappeler and M. Nemoz, *Economic and Financial Report 2010/04 July 2010, Public-Private Partnerships in Europe- Before And During The Recent Financial Crisis*.

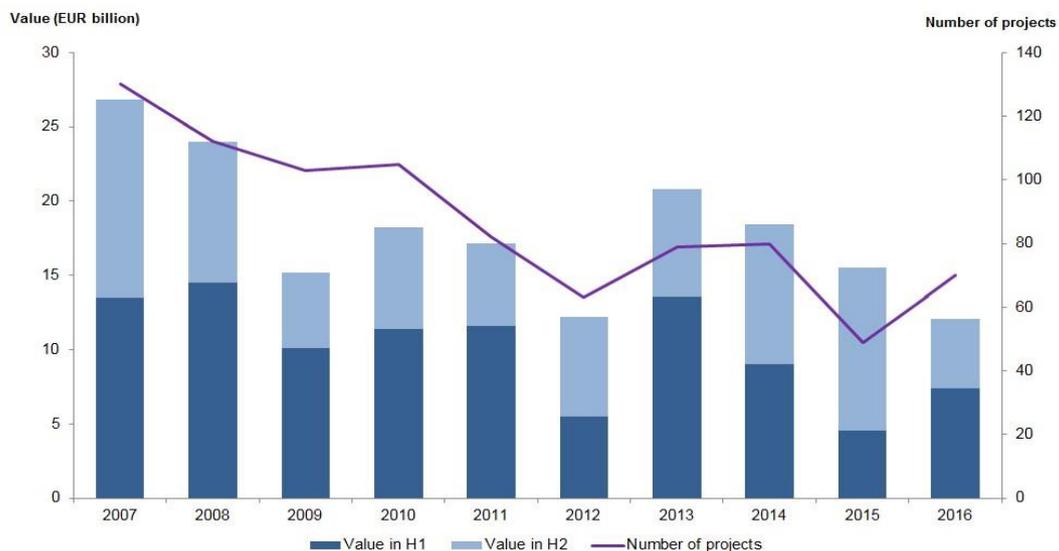
¹⁴ COM (2005) 569 definitivo, "Sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni", In questo ambito "(...) le *task force* nazionali sui PPP sembrano essere d'accordo sul fatto che lo sviluppo delle infrastrutture potrebbe essere ulteriormente migliorato se il settore pubblico avesse uno strumento più efficace per condividere le esperienze riguardanti la politica dei PPP, lo sviluppo dei relativi programmi e l'esecuzione dei progetti" le *task force* stanno considerando, in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti, la possibilità di istituire un Centro europeo di consulenza sui PPP. La Commissione è in principio favorevole a tale iniziativa", Bruxelles, 15.11.2005.

capitali, che la crisi finanziaria del 2008 ha fortemente perturbato. I PPP sono stati a lungo finanziati, infatti, utilizzando il modello del *project finance*, che prevede l'impiego di *tranche* di debito fornito dalle banche e una piccola parte di capitale di rischio da parte di investitori istituzionali.

La crisi ha avuto ripercussioni estremamente negative sui progetti PPP, facendo registrare un notevole deterioramento delle condizioni finanziarie offerte per i prestiti¹⁵. Un quadro di estrema difficoltà destinato a lasciare un segno profondo su un mercato che, pur rallentando molto, non si è tuttavia mai completamente arrestato. Emblematica la testimonianza dei Paesi monitorati sul tema da Epec che, nel riportare i risultati di un'indagine svolta nel 2009, osservava, "Gli intervistati hanno rilevato che la crisi finanziaria ha avuto un impatto significativo sulle procedure nazionali di gara. A seguito della crisi del credito e della conseguente scarsità di liquidità, l'interesse dei finanziatori per gli investimenti di lungo termine, richiesti per sovvenzionare i progetti di PPP, è calato notevolmente. Molti istituti finanziari si sono ritirati dal mercato del PPP con l'effetto di ridurre la competizione tra i restanti finanziatori. Le ristrettezze del mercato finanziario hanno portato gli stessi a riciclarsi in "affari di gruppo" (*club-deals*). Ciò ha inevitabilmente un impatto negativo sulla redazione delle clausole finanziarie di un contratto di PPP e conduce i finanziatori ad un approccio prudente nella distribuzione dei rischi. Ne consegue che la conclusione, e dunque l'accordo sulle clausole finanziarie, è più difficile da raggiungere o necessita di molto più tempo"¹⁶.

GRAFICO 3

MERCATO EUROPEO DEI PPP 2007-2016 PER NUMERO E VALORE DEI PROGETTI*



*(value in H1 e value in H2 corrispondono rispettivamente al valore rilevato nella prima e nella seconda metà dell'anno poiché la maggior parte dei PEF sono strutturati per semestre. Non sono rilevate operazioni al di sotto dei 10 milioni di euro)

Fonte: EPEC, *Market Update Review of the European PPP Market in 2016*, febr. 2017

¹⁵ COM (2009) final, *Mobilizzare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i PPP*.

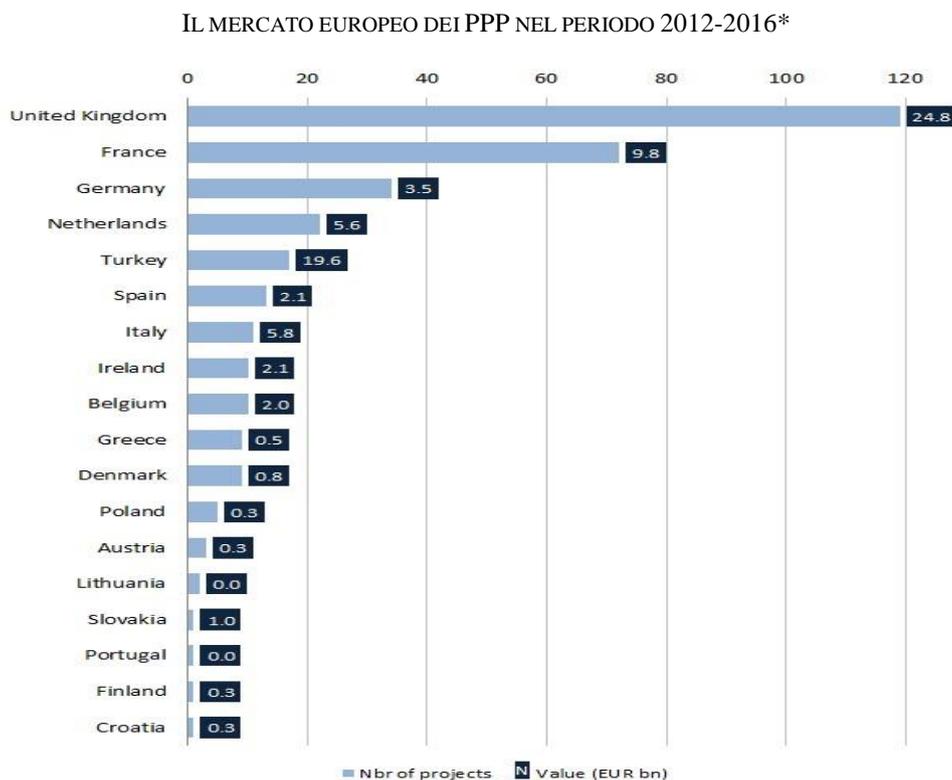
¹⁶ Epec, *The financial crisis and the PPP market. Potential Remedial Actions*, August, 2009.

A partire dal 2013, nonostante una caduta nel 2014, il mercato del *project finance* è tornato a crescere impiegando, tra le fonti di debito dei progetti infrastrutturali soprattutto le emissioni obbligazionarie (*project bond*), ma anche attraendo investitori istituzionali, quali le banche nazionali di sviluppo alla ricerca di una nuova classe di investimenti.

Dai dati del Centro europeo di consulenza per i partenariati pubblico-privato (EPEC) organismo della Banca europea per gli investimenti (BEI), guardando agli ultimi cinque anni, emerge che i nuovi progetti di PPP conclusi nei 16 Stati membri dell'UE, sono stati tra il 2012 e il 2016 complessivamente 345, per un valore totale di oltre 65 miliardi di euro (Grafico 3).

In tale periodo i due mercati più attivi nell'UE sono stati il Regno Unito (con 124 progetti per un valore superiore a 23 miliardi di EUR) e la Francia (75 progetti per un valore di oltre 18 miliardi di EUR) mentre l'Italia, con PPP del valore di circa 6 miliardi si colloca al di sotto del dato della Spagna¹⁷ (Grafico 4).

GRAFICO 4



*(Non sono rilevate operazioni al di sotto dei 10 milioni di euro)

Fonte: EPEC, *Market Update Review of the European PPP Market in 2016*, febr. 2017

5. Gli investimenti in *project financing* si possono dividere in *greenfield* e *brownfield*. I primi sono operazioni relative al finanziamento di nuove opere ancora da

¹⁷ I valori dei progetti (esclusivamente quelli entro i 10 milioni di euro) sono riferibili alla fase del *closing* (ove si rileva la somma di debito e capitale) ed escludono gli apporti di capitale pubblico.

realizzare e da finanziare, mentre le operazioni *brownfield* riguardano il rifinanziamento del debito contratto dal concessionario per opere già realizzate o in corso di realizzazione.

Le analisi condotte sui profili finanziari di investimento dei partenariati osservati fin qui, hanno evidenziato che hanno fatto maggiore ricorso al debito i PPP attivati in progetti di investimento in infrastrutture di tipo *greenfield*, caratterizzati da elevati costi di capitale fisso, di grandi dimensioni ed in settori a forte volatilità dei flussi di cassa operativi. I rischi associati a questi tipi di operazioni, del resto, possono essere trasferiti agli intermediari bancari senza particolari difficoltà. Gli investitori di questo tipo riconoscono il potenziale di crescita di valore incluso nell'opera e si qualificano come *capital gain investors*.

Hanno, invece, investito in progetti *brownfield* classi di investitori che potevano contare su flussi di cassa generati da infrastrutture di tipo "operativo" (caratterizzate da immediate possibilità di riconversione, espansione, ristrutturazione, ecc.) e incassabili in forma di interesse (sul capitale di debito prestato) o di dividendi (sul capitale di proprietà apportato). Questa tipologia di investitori si contraddistingue per essere avversa al rischio ed attratta invece da rendimenti stabili nel tempo.

A trainare il mercato dei PPP di alcuni Paesi, oltre al contesto economico e finanziario favorevole, hanno influito, inoltre, fattori legati alle condizioni di regolamentazione degli appalti e la diffusione di competenze tecniche solide e appropriate. La progettazione e il profilo di finanziamento di una grande opera, in settori di attività ad alto standard tecnologico o con un elevato rischio di domanda, in contesti in cui il fattore regolamentare può rappresentare una componente di rischio significativa, richiede, infatti, la presenza di profili professionali adeguati e di particolare esperienza.

6. Strutturati, spesso, in modo da non permettere una chiara individuazione dei rischi e delle responsabilità assunte durante l'intero periodo della concessione, gli schemi di partenariato disegnavano, talvolta, soluzioni finalizzate più a sopperire a carenze di risorse che a promuovere progetti capaci di conseguire riduzioni significative dei costi di costruzione e gestione, o effettivi miglioramenti della qualità dei servizi offerti. A monte si rilevava un sostanziale deficit di competenze nella strutturazione delle operazioni secondo metodiche corrette, che fossero in grado di consentire appropriate stime della loro sostenibilità economica a cui, tuttavia, la diffusione di esperienze e l'iniziativa di istituzioni e *stakeholders* ha cercato, nel tempo, di rispondere.

Nei progetti di PPP, trascurare il profilo della redditività, facendo venir meno l'obiettivo principale della scelta basato sulla massimizzazione del *Value for Money assessment (VfM)* per la collettività, ossia sul beneficio netto positivo superiore rispetto a quello ottenibile mediante forme di affidamento alternative, vuol dire non effettuare un impiego efficiente delle risorse disponibili.

La corretta quantificazione del *VfM* comporta, infatti, la valutazione della possibilità che i benefici offerti dalla maggiore efficienza del progetto di PPP siano superiori ai potenziali costi di transazione e di monitoraggio del contratto di partenariato, cui si aggiungono i costi determinati dal finanziamento del progetto, costituiti da eventuali oneri aggiuntivi generati dalle forme di finanziamento privato, soprattutto se si tratta di capitale di rischio. Il *VfM*, in sostanza, richiede un'attività di comparazione tra risultati, potenziali ed effettivi, basati sull'analisi di opzioni di affidamento differenti e alternative, mirate a stabilire l'opportunità della realizzazione del progetto mediante l'intervento del capitale privato e garantendo una adeguata remunerazione dell'investitore. A questo si

aggiungono valutazioni di tipo quantitativo applicando il *VfM* per comparare il PPP con l'appalto tradizionale, attraverso l'analisi dei costi legati alle due alternative durante il ciclo di vita del progetto (*Public Sector Comparator*).

Il dibattito internazionale sulle metodologie che accompagna il PPP nelle sue trasformazioni considera il *VfM* uno strumento imprescindibile per la messa a punto di buoni progetti non più soltanto sotto il profilo finanziario, ma da qualche anno anche in termini di benefici socio-economici¹⁸. Un passaggio, questo, di particolare rilievo in quanto fondato su una valutazione che ha cominciato a riorientare le politiche di partenariato spostandole da una visione schiacciata unicamente sulle necessità di miglioramento dei bilanci pubblici ad una visione mirata a conseguire *non-financial benefits* per la collettività tra cui, in breve, l'innovatività e l'alta qualità dei beni e servizi offerti dal privato, in tempi minori e con un migliore impatto sui beneficiari¹⁹.

LA NUOVA DISCIPLINA DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO IN ITALIA

7. Il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016) definisce per la prima volta l'istituto del Partenariato pubblico privato (PPP) come disciplina generale autonoma e a sé stante, quale forma di cooperazione tra istituzioni pubbliche e operatori privati per il finanziamento, la costruzione e la gestione di infrastrutture e di servizi pubblici.

Il PPP viene definito come «il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici, per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connessa all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore» (art. 3).

Il nuovo Codice non si limita ad inquadrare il PPP all'interno di una, seppure ampia, definizione, ma dedica ai contratti di partenariato una serie di disposizioni (parte IV, Titolo I, dall'articolo 179 al 199) mirate, tra gli altri, ad assorbire buona parte dei concetti e delle prassi derivanti dall'estesa documentazione normativa ed economica prodotta sulla materia, negli ultimi dieci anni, dalle maggiori istituzioni nazionali ed europee (Anac, ISTAT, MEF, UTFP, Eurostat, Ocse, ecc.).

L'attività di armonizzazione delle interpretazioni giuridiche e dei trattamenti contabili contenuti dalle diverse fonti di regolamentazione del settore, ha consentito al legislatore di aggiungere nuovi elementi di "caratterizzazione" delle operazioni con l'intento di consentire l'applicazione dei numerosi schemi di PPP. In tal senso, l'art. 180, comma 8, stabilisce un elenco esemplificativo delle varie fattispecie, così da comprendere «la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti». Viene indicato, inoltre, allo scopo di includere eventuali schemi non citati, che può essere considerato un PPP "qualunque altra

¹⁸ Cfr. World Bank, *Value for Money Analysis, Practices and challenge: ow Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services*, 2013.

¹⁹ Vedi Epec, *The Non-Financial Benefits of PPPs*, June 2011.

procedura di realizzazione di opere e servizi in partenariato” purché presenti le caratteristiche specifiche indicate nel Codice²⁰.

La novità rispetto al passato, ed elemento comune a tutte le procedure citate, è l'introduzione del concetto sostanziale di rischio in capo all'operatore privato affinché i contratti siano considerati validi ed esistenti. Si tratta di un passaggio di assoluto rilievo che riflette l'influenza della normativa comunitaria sulla ridefinizione del profilo del partenariato inteso nel suo significato più ampio. In base all'art. 5 della direttiva 2014/23/UE infatti: “l'aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi”.

Secondo l'accezione europea l'operatore privato, a cui è trasferito il rischio - inteso come l'incertezza dei risultati futuri analizzati all'interno di un determinato orizzonte temporale - attua, nell'ottica della sua minimizzazione, un comportamento volto a prevenirne e mitigarne eventuali conseguenze. In tal senso, è stata la stessa Commissione europea a specificare, in passato, che ogni rischio va allocato sulla parte che si trova nelle condizioni migliori per gestirlo, rendendo minimo il costo ad esso associato²¹.

Coerente con tale quadro, il nuovo Codice disciplina l'allocatione dei rischi e specifica che in capo all'operatore economico sono allocati sia il rischio di costruzione sia quello di disponibilità, oppure, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, il rischio di domanda dei servizi resi, per il periodo di gestione dell'opera. Si stabilisce, inoltre, che l'amministrazione aggiudicatrice possa versare un canone all'operatore economico, a fronte della disponibilità dell'opera o della domanda di servizi, proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o mancata disponibilità dell'opera o di erogazione dei servizi.

Il Codice chiarisce anche il concetto di equilibrio economico finanziario, definito come la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria, e prevede che, in sede di gara, l'amministrazione aggiudicatrice, al fine di raggiungere tale equilibrio, possa stabilire un prezzo consistente in un contributo pubblico oppure nella cessione di beni immobili.

La sottoscrizione del contratto di partenariato pubblico privato, inoltre, deve avvenire contestualmente al perfezionamento del contratto di finanziamento affinché sia garantito il raggiungimento del *closing* finanziario. Da segnalare, ancora, che l'art. 187 del Codice fa rientrare tra le forme di PPP il contratto di locazione finanziaria per la realizzazione, l'acquisizione, il completamento di opere pubbliche a cui si applicano le decisioni Eurostat relative al trattamento dei contratti sottoscritti dalla pubblica amministrazione e all'impatto degli stessi in bilancio e sul debito pubblico. In questo ambito, in base all'articolo 3, comma 17, della legge n. 350 del 2013, come “interpretato” dal punto 3.25 del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, la

²⁰ Da segnalare il TU in materia di società pubbliche, d.lgs. 175/2016 all'art. 4 che rinvia all'art. 180 del d.lgs. 50/2016 che al comma 2 stabilisce, “nei limiti di cui al comma 1, le Amministrazioni pubbliche, possono, direttamente o indirettamente costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sottoindicate: c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio di interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'art. 180 del d.lgs. 50/2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'art. 17, commi 1 e 2;”.

²¹ *Comunicazione interpretativa della Commissione europea sulle Concessioni nel diritto comunitario* (2000/C 121/02). Il 24 febbraio 1999, la Commissione ha adottato e pubblicato un progetto di comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario degli appalti pubblici, sottoponendolo a una vasta consultazione. In seguito ai numerosi contributi pervenuti in seguito alla pubblicazione del progetto originario la Commissione ha adottato la suddetta comunicazione interpretativa.

locazione finanziaria di opere pubbliche, a differenza degli altri contratti di PPP (anche del simile contratto di disponibilità) viene considerata, sempre e comunque (a prescindere dalla valutazione dell'allocazione dei rischi), indebitamento per la PA concedente²².

Si prevede, infine, che l'Anac, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), adotti linee guida per definire le modalità con le quali le amministrazioni aggiudicatrici, attraverso la predisposizione e applicazione di sistemi di monitoraggio, esercitano il controllo sull'attività dell'operatore economico affidatario di un contratto di Partenariato Pubblico Privato, verificando in particolare la permanenza in capo allo stesso dei rischi trasferiti (art. 181)²³.

La complessità del PPP, tuttavia, ha richiesto alcune modifiche di rilievo che dovrebbero essere recepite a breve, dopo una lunga consultazione, nel decreto correttivo (il "Correttivo") del Codice²⁴.

Nel loro insieme, infatti, le disposizioni, riportate fin qui per tratti generali, individuano una categoria giuridica ampia e complessa, caratterizzata da specifici elementi sostanziali che consentono, da un canto di rispettare, i vincoli che gravano sulla finanza pubblica, dall'altro, di recepire opportunità di "flessibilità operativa ed innovatività gestionale". In tal senso, l'introduzione di una "disciplina quadro valevole, oltre che per le figure tipizzate, anche per le figure atipiche", come rilevato da una parte della dottrina, consente alle amministrazioni pubbliche di utilizzare tutte le forme che il modello del partenariato può assumere nell'ambito delle politiche di investimento in opere pubbliche e fornitura di servizi.

In questo quadro, un importante contributo ad una lettura sostanziale degli schemi di PPP proviene dalla Corte dei conti che, in più occasioni, si è pronunciata segnalando come si sia formata nel tempo "(...) una linea di analisi giurisprudenziale che sottolinea

²² Sul punto, poiché permane un'esigenza di conciliare le diverse fonti normative di regolamentazione del settore, cfr. Del. 26/SEZAUT/2016/QMIG della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, e la Del.36/36/2017/QMIG della Sez. Reg. Lombardia/36/2017/QMIG in cui si evidenzia: "...l'apparente contrasto normativo rilevato fra il paragrafo 3.25 del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, e quanto disposto dal d.lgs. n. 50 del 2016 (artt. 3, comma 1, lett. eee), 180 e 187) e dal Regolamento UE n. 549/2013 (SEC 2010) ..." con riflessi sulla redazione del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.

²³ Le Linee guida Anac vanno oltre i contenuti previsti dall'art. 181, comma 4, del d.lgs. n. 50 del 2016 (monitoraggio delle amministrazioni, cui è dedicata la seconda parte), e contengono una prima parte interamente dedicata all'analisi dettagliata delle varie tipologie di rischio che si possono presentare, alla creazione della cd. "*matrice dei rischi*" (documento da allegare alla convenzione/contratto di PPP o concessione) ed alla revisione del piano economico e finanziario che può essere necessaria al verificarsi di fatti non riconducibili all'operatore economico e non relativi a rischi allo stesso trasferiti. Inoltre, ai fini della verifica del mantenimento del rischio in capo all'operatore, il contratto deve contenere adeguate previsioni per consentire adeguate valutazioni del livello di qualità del servizio che l'operatore è tenuto a garantire (*Service level agreement*) con previsione di eventuali penali o decurtazione dei canoni in caso di mancato rispetto.

²⁴ L'articolo 67 del Correttivo, interviene a modificare un elemento essenziale dell'istituto del PPP (articolo 180 del Codice). Come corrispettivo dell'investimento, il Codice prevedeva (prima del Correttivo) l'attribuzione all'operatore economico del diritto di gestire l'oggetto del contratto, con la possibilità (eccezionale) di corrispondergli anche un contributo pubblico nella misura massima del 30 per cento del costo dell'investimento complessivo. Il Correttivo ha previsto l'aumento al 49 per cento di tale contributo.

Il Correttivo, con l'art. 68, è intervenuto anche a modificare l'art. 183 del Codice, comma 15, lett. b), prevedendo (correttamente) che l'importo della cauzione a corredo delle proposte di *project financing* da presentarsi ai sensi del medesimo art. 183, comma 15, sia pari a quello della "garanzia provvisoria" di cui al 93 del Codice (e quindi del 2 per cento), con ciò eliminando la (iniqua) disposizione del Codice che sanciva che l'importo della fideiussione fosse uguale a quello della garanzia definitiva e, quindi, del 10 per cento. Per quanto concerne l'affidamento a contraente generale, il Correttivo, all'articolo 73, nel modificare la norma del Codice rubricata "Procedure di aggiudicazione del contraente generale" (articolo 195), provvede a fissare una soglia minima (15 milioni di Euro) al di sotto della quale le stazioni appaltanti non potranno procedere all'utilizzo dell'istituto in esame, innovando completamente la precedente disposizione dove non si faceva alcuna menzione di soglie di valore.

come sia di fondamentale importanza non fermarsi ad una lettura formale dei contenuti sinallagmatici, ma approfondire grazie ad una lettura sostanziale, per far emergere la reale natura del contratto di PPP”²⁵.

8. La flessibilità rilevata nelle nuove disposizioni del Codice deve, inoltre, bilanciarsi con le regole stabilite dalla Commissione europea finalizzate a garantire un trattamento statistico omogeneo delle operazioni di PPP tra i Paesi membri dell’UE per la corretta classificazione nei conti pubblici²⁶. La decisione del settore pubblico di appaltare i lavori mediante PPP è spesso influenzata, infatti, da valutazioni sul loro trattamento statistico (l’impatto sul disavanzo e sul debito pubblico). L’incertezza sulle modalità di classificazione delle operazioni nei conti pubblici può, quindi, creare difficoltà e comportare ritardi nelle varie fasi di preparazione e attuazione dei progetti di investimento. Consapevoli che l’incertezza può rappresentare un freno alle iniziative economiche, Eurostat e la Bei (EPEC), hanno pubblicato a settembre del 2016 la *Guide to the Statistical Treatment of Public-Private Partnerships*. “Le norme di Eurostat sui PPP erano diventate un argomento di grande attualità, in particolare nel contesto del piano di investimenti per l’Europa”, ha sostenuto il vicepresidente della BEI nel presentarla, spiegando che si tratta di uno strumento che - senza modificare le norme applicate da Eurostat per classificare i PPP - analizzando le caratteristiche più comuni degli attuali contratti di PPP, dovrebbe permettere di comprenderne meglio l’impatto sui bilanci delle amministrazioni pubbliche così da “aiutarle a prendere decisioni informate” in sede di elaborazione dei PPP. Scopo principale della Guida è di consentire l’elaborazione dei progetti in una condizione di “maggiore fiducia”.

In sintesi, secondo Eurostat, il PPP si applica a contratti in cui la PA è il principale acquirente del servizio e il flusso dei ricavi in fase di gestione è assicurato in misura prevalente dalla PA attraverso il pagamento di un canone (c.d. opere fredde: scuole, ospedali, trasporto pubblico locale).

Il contratto può essere classificato *off balance* quando non si rileva il trasferimento del rischio dalla parte privata a quella pubblica, ovvero quando si verificano due condizioni: 1) il partner privato si assume il rischio di costruzione; 2) il partner privato si assume almeno uno, tra il rischio di disponibilità e di domanda²⁷.

Gli aggiornamenti più recenti della complessa attività di interpretazione delle regole europee hanno cercato, sotto la guida Eurostat, di chiarire ed integrare i criteri di allocazione dei rischi tra soggetto privato e pubblico, introducendo nuovi elementi di analisi di particolare rilievo, quali: 1) la valutazione del rischio di valore residuo e di obsolescenza, che individua il rischio che al termine del contratto il valore del bene possa

²⁵ Corte dei conti, Sez. Reg. Lombardia, del. 107 del 2012. Dall’analisi delle delibere delle sezioni regionali della Corte possono essere tratte indicazioni utili a valutare il trasferimento dei rischi in capo al soggetto privato. Vedi, solo per citarne alcune, Sez. Riunite, del. n. 49 del 2011; Sez. Reg. Abruzzo 12/2013; Sez. Reg. Emilia Romagna 432/2012, ecc.

²⁶ Eurostat, *Treatment of public private partnership*, 2004; SEC2010, MGDD, ed.2014 e 2015; Eurostat, *Clarification note, The statistical treatment of PPP contracts*, 4 marzo 2016.

²⁷ I rischi rilevanti per la definizione della natura di un contratto PPP secondo le regole europee sono: 1) Rischi di costruzione (*Construction risk*): riconducibile al ritardo nei tempi di consegna, ad un aumento dei costi, al non rispetto degli standard di progetto, ad inconvenienti di tipo tecnico; 2) Rischio di disponibilità (*Availability risk*): corrisponde alla mancata capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità (*Lack of performance*); 3) Rischio di domanda (*Demand risk*): si origina dalla variabilità della domanda non dipendente dalla qualità del servizio prestato dal concessionario dell’infrastruttura ma anche da altri fattori, quali la presenza di alternative più convenienti per gli utenti, il ciclo di business, i nuovi orientamenti del mercato.

essere inferiore a quello atteso; 2) la regolazione puntuale delle condizioni del recesso sia del concedente sia del concessionario; 3) l'analisi delle garanzie mirate a coprire la maggioranza del finanziamento oppure delle clausole di risoluzione che prevedono il rimborso della maggior parte della quota del fornitore del finanziamento in caso di risoluzione su iniziativa dell'operatore e che indicano l'assenza dell'effettivo trasferimento dei rischi citati.

Viene disciplinata, infine, la condizione in cui sono utilizzati i fondi comunitari per il finanziamento di un *asset*. In questo caso, si prevede che il contributo UE venga escluso dalla valutazione della condivisione del rischio. Quindi, ai fini dell'analisi statistica, i fondi comunitari non vanno considerati come finanziamento pubblico ai fini della valutazione del rischio²⁸.

In questo quadro, risulta evidente che gli aspetti contabili dovranno essere presi in considerazione già nella fase di valutazione *ex ante* dei progetti al fine di garantire una corretta impostazione delle operazioni.

In tal senso, nella presentazione della *Guida al trattamento statistico del partenariato* del 2016 si avverte che l'eccessiva focalizzazione sulle operazioni *off balance sheet* può andare a scapito della qualità dei progetti spingendo le amministrazioni pubbliche a utilizzare il PPP in modo non appropriato. Il PPP può rappresentare un sorta di *affordability illusion* (principalmente a causa del differimento dei pagamenti del settore pubblico nel tempo), che tende ad essere aggravata dalla classificazione del progetto al di fuori dei bilanci pubblici. Le passività fiscali che sorgono dal PPP possono avere un effetto negativo sulla sostenibilità dei conti pubblici del Paese che lo utilizza, si specifica inoltre, suggerendo di vigilare, in modo oculato, sulla loro "corretta gestione".

LE DIMENSIONI DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO IN ITALIA

9. In Italia nei dodici anni compresi tra il 2002 e il 2014 il mercato delle operazioni di partenariato pubblico privato, inteso nell'accezione più ampia del termine - che include le concessioni di servizi, le concessioni di lavori pubblici, il leasing immobiliare in costruendo e altre tipologie di gare in PPP²⁹ - è cresciuto, seppure con modalità diverse, sia per il valore che per il numero delle operazioni, passando dal 5 per cento del totale delle opere pubbliche ed infrastrutture, dei primi anni del duemila, al 30 per cento del 2011, segno di una rapida, anche se disordinata, diffusione del modello (Grafico 5).

Il mercato del partenariato pubblico privato italiano, in base ai dati dell'Osservatorio nazionale del PPP, è rappresentato nel periodo 2002-2014 da circa 22.500 bandi di gara, per un valore complessivo di circa 73 miliardi di euro. Si è passati dai 330 bandi in PPP (per un valore di circa 1,4 miliardi di euro) del 2002 ai 3.000 avvisi nel 2014, per un controvalore di circa 4,4, miliardi di euro.

Secondo i dati disponibili la concessione di lavori pubblici e la concessione di servizi coprono più del 90 per cento del mercato totale del PPP, in termini di bandi di

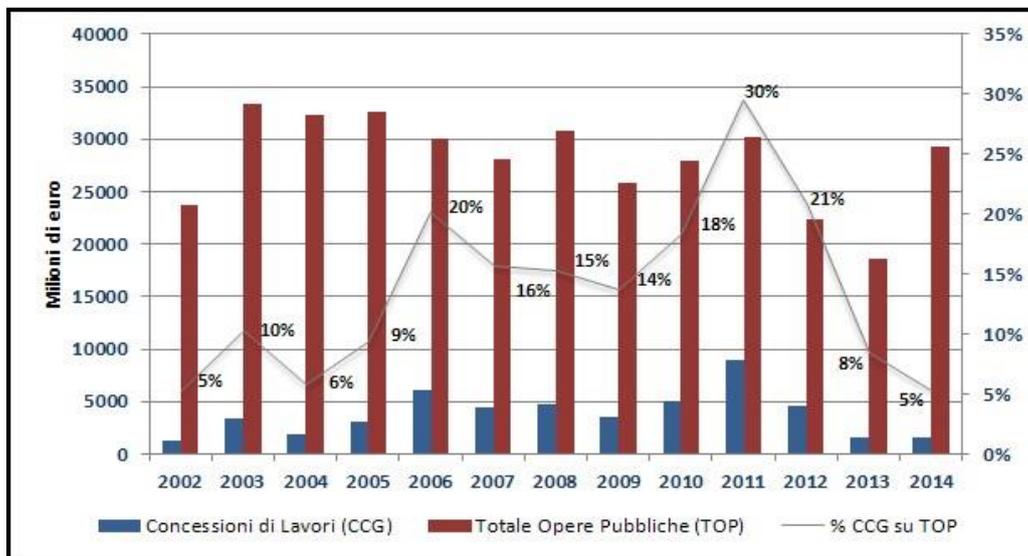
²⁸ La presenza di garanzie pubbliche può costituire un elemento capace di incidere sulla distribuzione dei rischi tra le parti, rilevando che le garanzie possono comportare l'iscrizione o la riclassificazione dell'*asset on balance* quando assicurano un'integrale copertura del debito o un rendimento certo del capitale investito dal soggetto privato. Gli aggiornamenti del MGDD sono incorporati nell'edizione del dicembre 2015.

²⁹ Si richiamano brevemente le principali forme di PPP contrattuale, regolate dal Codice dei contratti pubblici in vigore (d.lgs. n. 163 del 2006 e ss.mm.ii.) al momento della ricognizione dei bandi: la concessione di lavori pubblici; la concessione di servizi; la locazione finanziaria; il contratto di disponibilità; la sponsorizzazione. Il PPP istituzionalizzato rappresenta una parte poco significativa, in termini dimensionali, dell'universo osservato.

gara. Nell'anno 2014 sono state bandite 2.650 gare per concessioni di servizi e 247 per concessioni di lavori pubblici³⁰. Più specificamente, tra le procedure di affidamento dei PPP, la concessione di servizi costituisce, con più dell'80 per cento dei bandi, l'area di partenariato più estesa³¹.

GRAFICO 5

VALORE DEI BANDI IN PPP SUL VALORE DEI BANDI DELLE OOPP (2002-2014)



Fonte: PCM-DIPE, *Il project financing*, 2015 (su dati Cresme)

Dalla dimensione dell'offerta (in termini di gare bandite) si può rilevare, perciò, una graduale e costante introduzione del PPP, la cui diffusione, prevalente nel settore dei servizi, conferma quanto la dimensione gestionale lo abbia caratterizzato più di altre. Benché analizzato più di frequente nell'ambito delle infrastrutture, ove ricorre una maggiore concentrazione di risorse finanziarie, mirate allo sviluppo di progetti ad alta intensità di capitale (come ospedali, strade, etc.), la presenza dominante del PPP nell'ambito della fornitura di servizi dimostra che le amministrazioni committenti tendono a ricercare operatori che siano in grado sia di costruire che di gestire servizi di pubblica utilità.

Il partenariato così disegnato, infatti, tende a confinare ad un ruolo accessorio la componente di investimento destinata alla fase di costruzione/ristrutturazione delle opere che, nel caratteristico schema di PPP, assumono una funzione di "strumentalità" rispetto al servizio.

La scelta di gestire servizi in partenariato in settori di particolare complessità tecnica (ad esempio le tecnologie sanitarie, IT, gestioni energetiche, rifiuti, impianti sportivi), consente, del resto, alle amministrazioni committenti di poter contare su *know how* specifici, ma anche di superare il modello fondato sulla separazione tra fase dell'investimento e fase della gestione in favore di uno schema *life-cycle* in cui la

³⁰ Realizzato e gestito da Cresme Europa Servizi S.r.l.

³¹ Tra i vari schemi di PPP si è fatto riferimento al contratto di concessione di lavori pubblici e alle relative modalità di affidamento previste nell'ordinamento giuridico italiano prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti. Tale contratto costituisce, infatti, il tipico strumento giuridico per la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità in *project financing*.

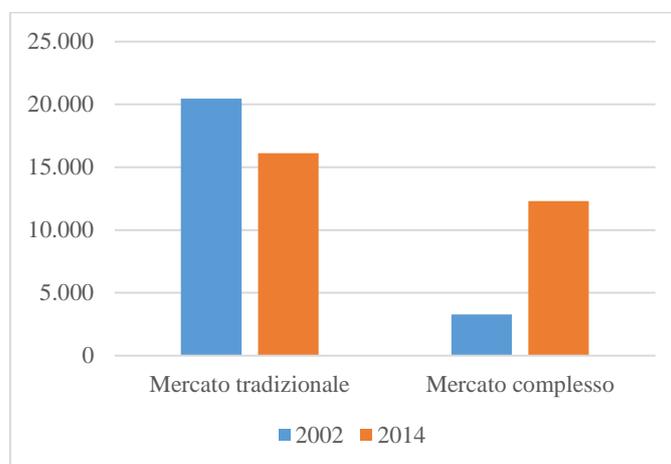
remunerazione del partner privato possa essere legata alla durata e alla performance del servizio, sia attraverso il pagamento diretto da parte dell'utente, sia attraverso le diverse forme di remunerazione (canoni, contributi, ecc.) fornite dalle stesse amministrazioni.

Il sostanziale dinamismo espresso dal mercato delle opere pubbliche negli ultimi 12 anni (ancora osservato attraverso i bandi) mostra, inoltre, che le amministrazioni, benché con strumenti e competenze non sempre adeguati alla complessità delle operazioni, hanno provato ad interpretare gli schemi di partenariato pubblico-privato, integrandoli nella loro programmazione. I dati segnalano, infatti, che l'inserimento di bandi di PPP, spesso finanziati in via prevalente con risorse pubbliche, ha inciso in modo significativo sul disegno complessivo dell'offerta di lavori e servizi. Il partenariato ha esercitato, infatti, una funzione di spinta alla crescita dei "mercati complessi" (costituiti da concessioni di lavori, concessioni di servizi e altre gare di PPP, nonché da appalti di manutenzione e gestione), che sono diventati nel tempo, in modo sempre più vario, le "piattaforme" più adatte alla diffusione di soluzioni di azioni comuni tra operatori pubblici e privati (all'interno delle diverse fattispecie contrattuali previste nel Codice dei contratti pubblici prima della riforma del 2016)³²:

Il nuovo orientamento ha provocato come conseguenza, in parte attesa, un graduale ridimensionamento dei "mercati tradizionali". Se nel 2002 l'offerta dei lavori "complessi" valeva il 14 per cento dell'ammontare dei bandi di gara, tale percentuale nel 2014 triplica raggiungendo circa il 43 per cento dell'offerta complessiva (Grafico 6).

GRAFICO 6

NUMERO DI BANDI DI GARA PER TIPO DI MERCATO - ANNI 2002-2014



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Camera dei deputati, Rapporto per la VIII Commissione, n. 234/2016

Un leggero segnale di cambiamento, analizzando il mercato nel suo complesso, si osserva tra l'ultimo trimestre del 2014 e il 2015 dove si rileva un nuovo slancio dei "mercati tradizionali". Anche in questo scenario, tuttavia, il partenariato, continua ad

³² Vedi, Presidenza del Consiglio dei Ministri, DIPE, *Il project financing per la realizzazione delle opere pubbliche in Italia. Stato dell'arte, criticità e prospettive*, Roma 2015.

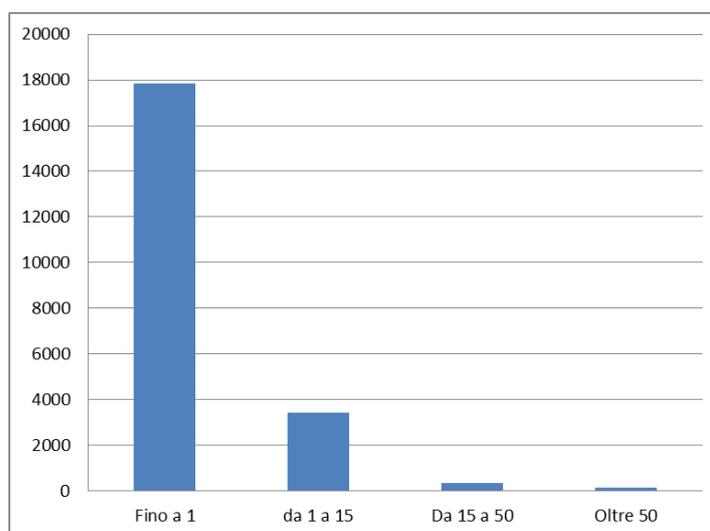
occupare, all'interno dei "mercati complessi", uno spazio rilevante, segno di un importante consolidamento del modello.

Le dimensioni delle gare di PPP, osservate nell'arco del 12 anni compresi tra il 2002-2014, risultano in termini di valore piuttosto ridotte. Quasi il 90 per cento dei bandi presenta, infatti, importi inferiori ai 5 milioni di euro segnalando un'offerta caratterizzata da molte operazioni di taglia piccola e media (Grafico 7).

Gli investimenti di dimensioni ridotte, del resto, possono essere spiegate in parte con la necessità delle amministrazioni promotrici di individuare spazi di bancabilità e sostenibilità finanziaria in periodi di crisi e in assenza di supporti agevolativi.

GRAFICO 7

BANDI DI PPP PER CLASSI DI IMPORTO - ANNI 2002-2014



Fonte: elaborazione Cdc su dati PCM-DIPE, *Il project financing*, 2015 (su dati Cresme)

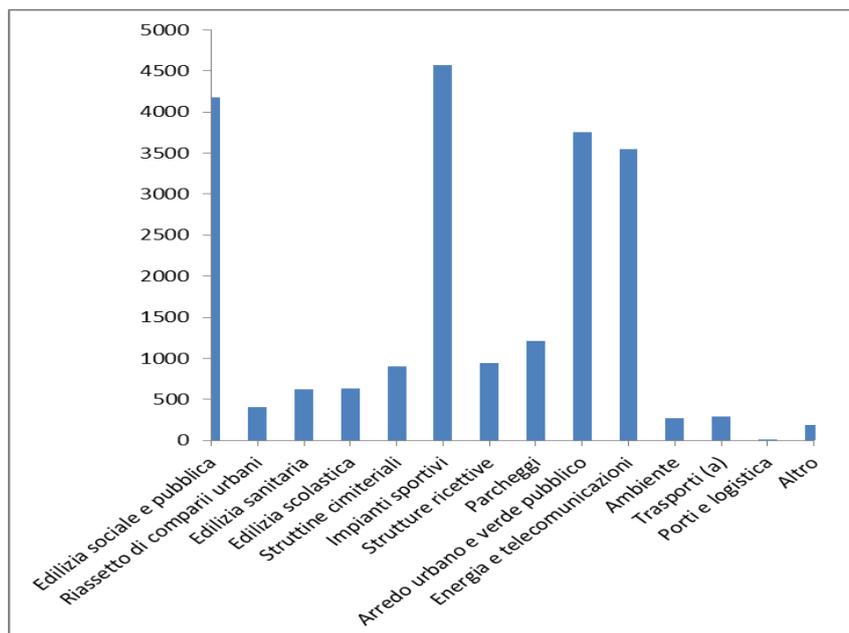
I PPP più numerosi, promossi soprattutto dagli enti locali (la cui committenza è cresciuta dall'1 per cento dell'intero mercato delle PPP del 2002 al 25 per cento del 2014 in termini di numero di bandi), si concentrano nei settori relativi alla costruzione degli impianti sportivi, dell'edilizia sociale pubblica, dello sviluppo urbano e dell'energia (Grafico 8).

Tra le operazioni bandite nello stesso periodo, con un importo superiore a 50 milioni di euro si possono individuare, invece, i grandi progetti che interessano i tradizionali settori delle strade e autostrade, metropolitane e ospedali (Grafico 9).

Il settore sanitario può essere considerato tra i più attivi nell'utilizzo del PPP, con la realizzazione di investimenti rilevanti, già a partire dai primi anni del 2000, finalizzati a rinnovare la rete di offerta degli ospedali. Finalizzato a rinnovare la rete di offerta degli ospedali, utilizzando lo schema del canone/corrispettivo di disponibilità per remunerare la maggior parte dell'investimento, il modello di PPP, sperimentato nel settore sanitario, è stato applicato anche nelle infrastrutture di tipo economico come le autostrade e i trasporti locali dove è più difficile intercettare investitori disposti a rischiare.

GRAFICO 8

NUMERO DI BANDI PPP PER SETTORE DI ATTIVITÀ - ANNI 2002-2014

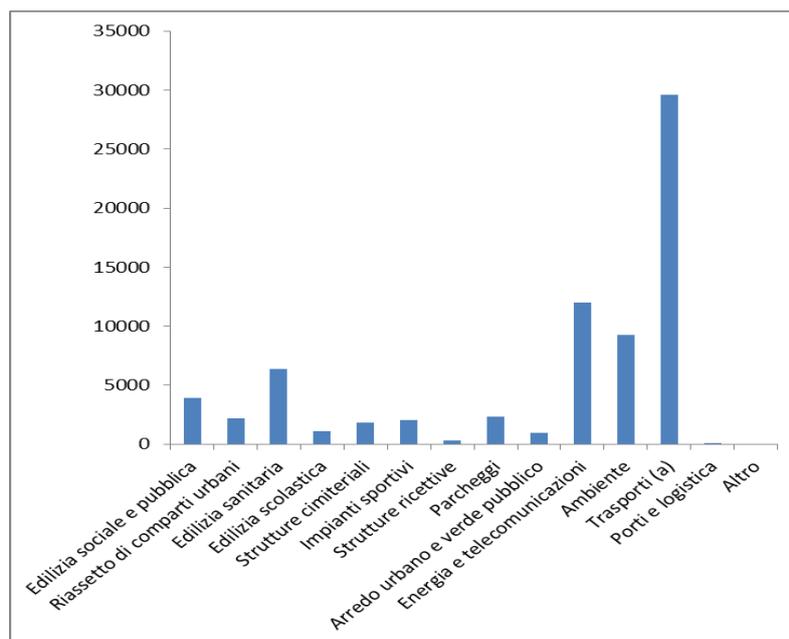


Fonte: elaborazione Cdc su dati PCM-DIPE, *Il project financing*, 2015 (su dati Cresme)

Se si guarda agli importi per settore di attività si osserva, invece, che il più finanziato risulta quello dei trasporti, con bandi di gara del valore di oltre 22 miliardi (di cui 13 miliardi aggiudicati), seguito da opere e servizi nell’ambito delle reti di acqua, gas ed energia elettrica e termica per altri 13 miliardi (di cui 8 aggiudicati) ed infine dal settore della sanità per 4,6 miliardi (di cui 3,5 aggiudicati).

GRAFICO 9

IMPORTO DEI BANDI PPP PER SETTORE DI ATTIVITÀ - ANNI 2002-2014

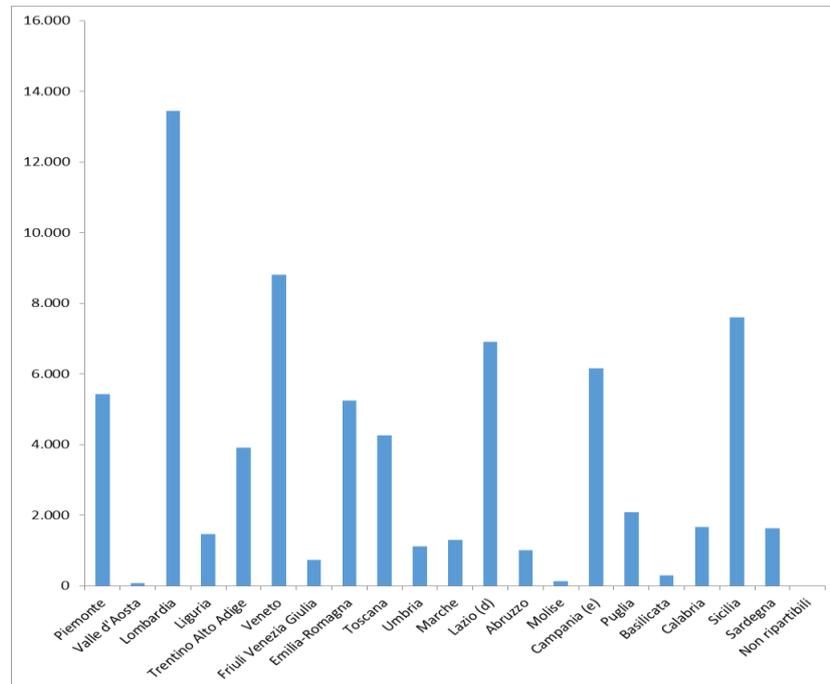


Fonte: elaborazione Cdc su dati PCM-DIPE, *Il project financing*, 2015 (su dati Cresme)

Le operazioni di dimensione minore riguardano partenariati relativi a un numero maggiore di opere e servizi finalizzate alla costruzione e gestione di cimiteri, alla manutenzione e gestione di impianti sportivi, ai parcheggi ed al riassetto dei comparti urbani, per circa 6,8 miliardi di euro (di cui 4,5 aggiudicati).

GRAFICO 10

IMPORTO PPP PER REGIONE ANNI 2002-2014

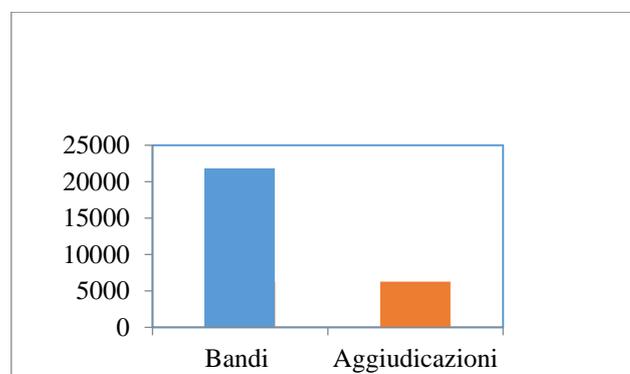


Fonte: elaborazione Cdc su dati PCM-DIPE, *Il project financing*, 2015 (su dati Cresme)

Concludendo l'analisi con uno sguardo sulla diffusione territoriale del PPP, si rileva che la Lombardia rappresenta la regione con il numero di operazioni più elevato, a cui corrisponde il valore complessivo più alto in termini di importi, con circa 14 miliardi di euro. Seguono, per rilevanza del valore delle opere, il Veneto con quasi 9 miliardi, la Sicilia (circa 7,6 miliardi) e il Lazio con 7 miliardi circa di lavori in PPP (Grafico 10).

GRAFICO 11

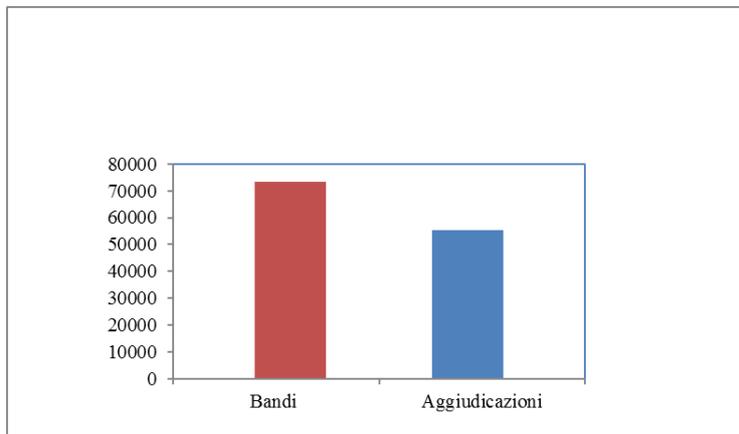
NUMERO DEI BANDI E DELLE AGGIUDICAZIONI DI PPP - ANNI 2002-2014



Fonte: elaborazione Cdc su dati PCM-DIPE, *Il project financing*, 2015 (su dati Cresme)

GRAFICO 12

IMPORTO DEI BANDI E DELLE AGGIUDICAZIONI DI PPP - ANNI 2002-2014

Fonte: elaborazione Cdc su dati PCM-DIPE, *Il project financing*, 2015 (su dati Cresme)

Un'analisi dei dati relativi alle aggiudicazioni mostra che a fronte della crescita dei bandi pubblicati, si osserva tuttavia una ridotta dimensione delle aggiudicazioni che, tra il 2002 e il 2014, ammontano a oltre 6.000 operazioni per un importo pari a più di 55 miliardi. Tali dati confermano che l'efficienza delle procedure di gara (considerate perciò nell'intero ciclo di apertura e chiusura) rimane piuttosto bassa.

10. L'analisi dell'andamento generale del mercato consente di dire, in conclusione, che il PPP, in quasi dieci anni, sembra aver trovato un radicamento soprattutto tra le amministrazioni locali, particolarmente propositive nel promuovere progetti di medio-piccola dimensione. Tali amministrazioni, e specificamente i Comuni, rivestono, del resto, un ruolo determinante nella pianificazione degli interventi settoriali e nella stima dei fabbisogni necessari al finanziamento delle opere e dei servizi pubblici.

I dati permettono, inoltre, di interpretare tale vivacità come il segnale del consolidamento di esperienze sulla gestione degli schemi di partenariato sia dal lato del *partner* pubblico sia da parte delle imprese, specialmente in quei settori dove è stato possibile applicare appropriati schemi di valutazione capaci di misurare il valore aggiunto dei PPP in termini di *VfM*, ma anche utilizzando modelli replicabili e quindi standardizzabili.

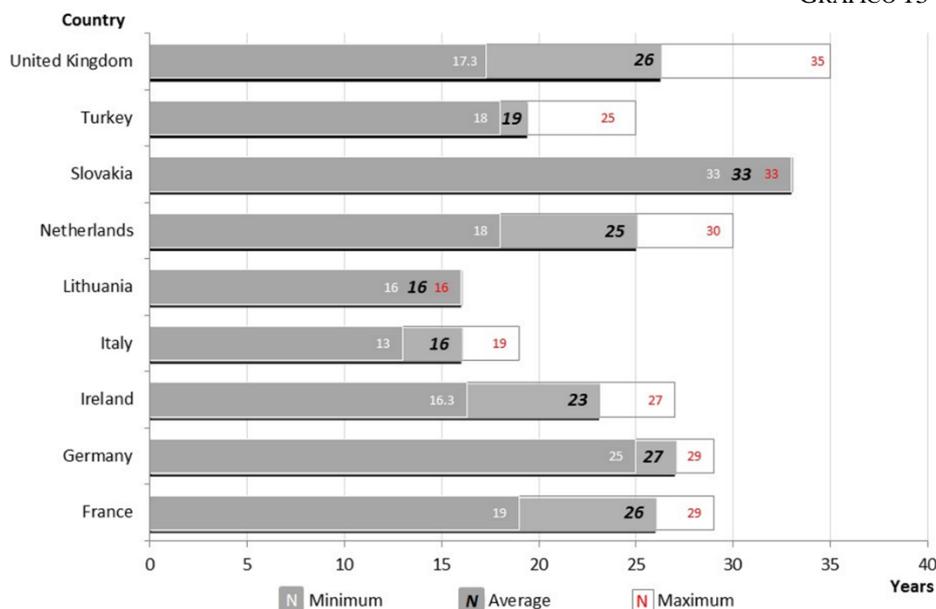
Si rileva, inoltre, che i progetti di PPP, continuano ad essere proposti nonostante i problemi dovuti alle difficoltà di accesso ai capitali che, tuttavia, come nel caso delle operazioni di valore inferiore ai 5 milioni di euro, non sembrano incontrare ostacoli significativi, laddove i progetti mostrano buoni profili di redditività per l'operatore privato. Viceversa, i PPP di importo superiore ai 50 milioni sembrano aver risentito, anche in Italia come in altri Paesi, della stretta dei *financial close*.

Può essere utile, per comprendere meglio le dimensioni dei PPP italiani, collocarli nel contesto europeo. Attraverso il monitoraggio semestrale dei *closing* finanziari rilevati da Epec, si possono osservare i dati delle operazioni di "valore considerevole" (secondo la definizione di Eurostat) effettuate dai Paesi europei. Nel 2014 (l'anno migliore dell'ultimo quinquennio e in linea con il 2013), risultano aver raggiunto il *closing* 82 operazioni per un valore complessivo di circa 18,7 miliardi, concentrati per quasi due

terzi (con 11,8 miliardi) nel settore dei trasporti. Il dato denota un lieve miglioramento rispetto agli anni precedenti dovuto ad una maggiore facilità di accesso al credito determinato anche da una riduzione dei margini bancari medi sui finanziamenti concessi, anch'essi monitorati da Epec³³.

L'Italia, con quattro sottoscrizioni di contratti di finanziamento in PPP di importo pari a 4,4 miliardi di euro, è riuscita nel 2013, nonostante le criticità descritte, a mantenere una buona posizione collocandosi al secondo posto in Europa dopo il Regno Unito (con poco più di 6 miliardi di euro)³⁴. Anche le operazioni italiane sono state trainate, in linea con il mercato europeo, dai trasporti, dove, la programmazione degli investimenti nel settore è prerogativa, in base all'ambito di competenza, delle Regioni o degli enti locali. Indubbiamente, nel caso degli enti locali, ad incidere sulla dinamica del flusso dei finanziamenti contribuiscono anche i limiti all'indebitamento; l'incertezza relativa alla disponibilità di bilancio degli enti locali per co-finanziare le opere ed erogare i contributi periodici in conto gestione in forma di "canone", infatti, può costituire un fattore di freno all'iniziativa delle amministrazioni.

GRAFICO 13



Fonte: EPEC, *Market Update Review of the European PPP Market in 2016*, febr. 2017

Riportando l'analisi di nuovo su un piano comparativo, attraverso il monitoraggio europeo sul profilo dei soggetti finanziatori si può rilevare che l'Italia, si colloca tra quei Paesi in cui specifiche classi di investitori istituzionali, quali, ad esempio, i fondi pensioni o le compagnie assicurative, non partecipano alle operazioni di finanziamento del PPP. Tali investitori sono, invece, piuttosto attivi in altri Paesi dove la *maturity* ha mostrato

³³ Epec, *Market update 2014. Review of the European PPP Market in 2013*.

³⁴ Come esposto nell'ambito del Convegno sul Partenariato pubblico-privato: una proposta per il rilancio organizzato dal MEF nel novembre del 2015, le operazioni di PPP, classificate dall'ISTAT tra il 2010 e il 2014, erano pari ad un valore totale di circa 4 miliardi di euro. Il 71 per cento delle operazioni analizzate è risultato, al termine del percorso classificatorio, *on balance sheet* contro il restante 23 per cento *off balance*. Il valore totale delle operazioni *on balance*, infine, è stato di circa 3,5 miliardi di euro ove il contributo pubblico è ammontato a circa 2,2 miliardi di euro. I settori in cui il partenariato è risultato più attivo sono stati quello della sanità, con progetti relativi alla costruzione e gestione di ospedali, e il settore dei trasporti con i progetti di costruzione e gestione di metropolitane.

una media piuttosto elevata (24 anni). La durata dei finanziamenti, del resto, viene annoverata tra le criticità del sistema italiano, dove la *maturity* media è pari a 18 anni, contro gli oltre 25 di altri Paesi tra cui il Regno Unito, l’Austria e la Germania (Grafico 13).

Tra le varie iniziative avviate dai Paesi europei con l’obiettivo di intervenire sulla questione dell’accesso ai capitali per favorire lo sviluppo del PPP, si segnala l’istituzione da parte del governo inglese di una *Equity Unit* all’interno del Ministero del Tesoro finalizzata a gestire investimenti in *equity* per sostenere lo sviluppo di operazioni di partenariato, l’attrazione di *equity* privato e la bancabilità dei progetti.

Valutazioni sulla creazione di dispositivi di incentivazione del PPP sono in corso anche in Italia dove, oltre agli strumenti già messi in campo negli anni passati, la riflessione è orientata ad allargare l’offerta di strumenti finanziari volti a favorire la bancabilità dei progetti.

Tra gli interventi di agevolazione fiscale che possono aver esercitato una influenza positiva sull’incentivazione del mercato del PPP sono da ricordare l’art. 18 della legge n. 183 del 2011 (defiscalizzazione per favorire la realizzazione di nuove infrastrutture da realizzare con contratti in PPP) e il decreto n. 133 del 2014 (Sblocca Italia) che ha consentito l’applicazione del credito d’imposta a “tutte le nuove opere infrastrutturali previste in piani o programmi approvati da amministrazioni pubbliche” caratterizzate da un importo minimo dell’opera pari a 50 milioni di euro³⁵.

La convenienza a promuovere il PPP si fonda, tuttavia, anche e soprattutto sulla buona qualità dei progetti, come dimostrano le numerose sollecitazioni e raccomandazioni, rivolte in questi anni, da diversi organismi internazionali alle istituzioni nazionali affinché migliorino le procedure di accertamento della fattibilità tecnica, finanziaria ed economica delle proposte prima di impegnare risorse pubbliche.

Eppure proprio in questo ambito è stato rilevato dalle stesse amministrazioni impegnate nelle procedure di PPP, che esiste un preoccupante *deficit* di competenze tecniche capaci di gestire le complesse procedure di definizione degli schemi di partenariato. La fragilità delle analisi economico-finanziarie che corredano i progetti, del resto, è stata messa in evidenza in diverse analisi da cui è emerso, ad esempio, che su 961 operazioni di partenariato osservate, 752 si sono rivelate totalmente prive di indicatori economico-finanziari, “(...) l’assenza degli indicatori è data o dalla effettiva mancanza del calcolo degli stessi all’interno della documentazione dei progetti, ovvero dall’inesperienza della singola Amministrazione di reperire tali indicatori (...). Delle 209 operazioni rimanenti, (...) si segnalava che soltanto 30 progetti presentavano tutti e sei gli indicatori (...)” necessari alla valutazione della sostenibilità economico-finanziaria³⁶.

³⁵ Non era mai stato applicato, invece, a causa della complessità della procedura, l’art. 33 del decreto-legge n. 179 del 2012 che avrebbe dovuto favorire la realizzazione in PPP di nuove opere infrastrutturali di rilevanza strategica nazionale di importo superiore a 200 milioni di euro, riconoscendo ai concessionari «in via sperimentale» un credito d’imposta a valere sull’IRES e sull’IRAP relativi agli utili futuri generati nella costruzione e (soprattutto) nella gestione di opere “nuove” (ancora da assegnare in concessione).

³⁶ Si veda DIPE-PCM in collaborazione con CRESME, *Il Project Financing per la realizzazione delle opere pubbliche in Italia: stato dell’arte, criticità e prospettive*, settembre 2015, pag. 49.

Conclusioni: il modello di PPP tra flessibilità e opportunità

11. I profili di PPP si presentano, dunque, sfaccettati e complessi. I vari esercizi di schematizzazione dei modelli applicati in questi anni, allo scopo di sfruttare le potenzialità rappresentate dalla flessibilità degli strumenti contrattuali, hanno evidenziato la necessità di muovere verso una visione più manageriale del partenariato. Un approccio integrato alla gestione delle due dimensioni fondamentali, riconducibili alla sfera economico-finanziaria e a quella giuridico-manageriale, ha infatti consentito la buona riuscita delle operazioni laddove queste si sono presentate come il risultato di scelte strategiche basate sul principio della co-produzione di valore nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici. In questa prospettiva, il rischio è stato trasformato da semplice fattore ambientale, quale evento straordinario capace di incidere sulle performance dell'impresa, in qualità necessaria dell'agire imprenditoriale, ossia strumento che l'impresa ha saputo utilizzare per produrre servizi di qualità.

Tuttavia la flessibilità del modello del PPP mostra anche inevitabili problemi di incertezza, poiché pur mostrando marcati caratteri di adattabilità alle diverse componenti del mercato, presenta profili di complessità procedurale superabili sia attirando e sviluppando adeguate competenze nel settore pubblico per gestire le peculiarità dei vari schemi proposti, sia continuando a perfezionare, attraverso, un'attività di consultazione di esperti e istituzioni, strumenti di standardizzazione delle procedure. In questa direzione è particolarmente attivo il gruppo di lavoro costituito dai rappresentanti del MEF, dell'ISTAT, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della IFEL, dell'ANCI e dell'Università Bocconi che ha elaborato uno schema di "convenzione-tipo" per la realizzazione e gestione, in partenariato pubblico-privato, di opere pubbliche o di pubblica utilità.

In questo quadro, l'analisi e la sedimentazione della prassi applicativa riveste una particolare importanza poiché, come ha osservato, di recente, la stessa Corte dei Conti: "Per valutare se tale operazione abbia un riflesso sul bilancio dell'Ente e sugli equilibri finanziari è necessario esaminare la fattispecie concreta ed il relativo contratto per comprendere come sia allocato il rischio dell'iniziativa economica. Infatti, l'esatta identificazione e allocazione dei rischi concordata nel contratto di partenariato pubblico privato influisce in maniera determinante sul trattamento contabile dello stesso ai fini della sua imputazione nel bilancio della stazione appaltante (*on balance sheet*) o meno (*off balance sheet*), nonché sulla quantificazione dell'indebitamento a livello aggregato"³⁷.

In conclusione, si può osservare che il cambio di paradigma introdotto dalla Commissione europea, con il Piano Juncker, per il rilancio degli investimenti sia riuscito a stimolare l'avvio di un importante processo di rivisitazione dei modelli di finanziamento degli investimenti pubblici nei Paesi dell'area UE.

La diffusione di strumenti finanziari nell'ambito di interventi mirati ad attivare in prevalenza capitale privato per il finanziamento di infrastrutture e servizi a carattere pubblico ha posto in primo piano, come condizione imprescindibile, il tema della qualità dei progetti insieme alla valutazione della loro redditività.

In questo scenario, la necessità di contenere il debito da un canto e l'esigenza di conseguire una maggiore efficienza nello sviluppo delle infrastrutture e dei servizi

³⁷ Corte dei Conti, Sez. reg. controllo per la Liguria, Delib. n.5/2017/PAR.

pubblici dall'altro, sembrano aver trovato una composizione nel modello del partenariato pubblico-privato.

Applicati da più di un decennio nei diversi Paesi europei, anche in Italia gli schemi di PPP, sono stati sperimentati in molti settori economici seppure con risultati difformi e con difficoltà spesso dovute ad una interpretazione non appropriata dello strumento che, oltre ad essere stato applicato come una mera procedura di gara, in una visione squisitamente burocratica, è stato impiegato talvolta come un mezzo per aggirare vincoli di finanza pubblica o per sopperire a carenze di risorse.

Gli ostacoli maggiori, tuttavia, che hanno impedito al PPP di esplicitare, in passato, tutte le sue potenzialità sono da rintracciare, sostanzialmente, in alcune carenze dei meccanismi di *governance*.

Per costruire buoni processi di pianificazione strategica, in grado di indirizzare la scelta delle priorità e di incidere, di conseguenza, sugli effetti economici delle opzioni da adottare è necessario, infatti, poter contare, su qualificati sistemi di *governance* degli investimenti pubblici.

Ed è in questa direzione che si collocano le recenti riforme introdotte nel settore dei lavori pubblici con il varo del nuovo Codice dei contratti, l'emanazione delle linee guida dell'Anac, la predisposizione di formulari standardizzati per la valutazione dei rischi, nonché l'allestimento di un sistema di monitoraggio delle operazioni di partenariato, oltre alla partecipazione delle principali istituzioni italiane ai tavoli europei per la messa a punto di tassonomie e metodiche per il trattamento delle operazioni. Tuttavia, affinché anche in Italia, il PPP, possa diventare effettivamente attrattivo per il settore privato, e al contempo una buona occasione di rilancio degli investimenti per il settore pubblico è necessario che si avviino ulteriori iniziative mirate a ridurre il gap di programmazione degli interventi. Il modello del PPP deve poter contare su un *commitment* politico forte, a tutti i livelli di governo, capace di individuare interventi sostenibili da un punto di vista sia tecnico che economico, da collocare all'interno di un parco progetti caratterizzati da fattibilità e redditività.

Potrebbe essere pianificata e attivata in tempi brevi una *pipeline* di PPP su cui convogliare finanziamenti, ma anche competenze manageriali pubbliche e private, come rilevato in diverse sedi³⁸, così da costituire un punto di partenza per la creazione di *asset* su cui sviluppare il mercato, razionalizzando l'offerta e concentrandola nei settori in cui la cooperazione tra il settore pubblico e le imprese private, a parità di costi, permette di migliorare la qualità dei servizi. L'inquadramento del PPP in una *policy* mirata alla realizzazione di progetti complessi a forte contenuto tecnologico o di innovazione, infine, potrebbe rendere il modello scalabile in senso selettivo, stimolando proprio la capacità di innovazione del settore privato.

³⁸ Sul punto vedi anche le valutazioni di: V. Vecchi, *Partnership pubblico privato: the way forward*, in *Astrid Rassegna* n.17/2016. Per approfondimenti cfr.: Vecchi V., Leone V., (2016), *Partnership pubblico-privato, una guida manageriale, finanziaria e giuridica*, Milano, 2016 e M. Nicolai e W. Tortorella, *Partenariato Pubblico Privato e Project Finance*, Rimini 2016. Sull'opportunità di poter contare su un forte *commitment* politico per il rilancio degli investimenti e sulla necessità di creare una *pipeline* di progetti "bancabili" cfr. anche F. Bassanini-E. Reviglio, *Gli investimenti di lungo periodo in Europa dalla crisi finanziaria al Piano Juncker*, in *Astrid Rassegna*, n.11/2015 e F. Bassanini, *Finanziare le infrastrutture in Europa. Piano Juncker, Golden Rule e il ruolo delle National Promotional Banks*, in *Astrid Rassegna*, n.21/2014.

L'OFFERTA DI SERVIZI PUBBLICI E LE TARIFFE DEI COMUNI

Introduzione

1. Sebbene le analisi degli effetti delle politiche di bilancio sulle famiglie tendano a porre l'enfasi sulle determinanti della pressione fiscale, un ruolo non secondario spetta anche alle caratteristiche della spesa. All'interno della spesa pubblica, i servizi offerti dagli enti locali svolgono certamente un ruolo di importanza primaria per i riflessi che ne derivano sulle condizioni di vita dei cittadini.

Negli ultimi anni, l'erogazione di servizi pubblici locali ha risentito delle difficoltà finanziarie degli enti locali; in conseguenza di ciò, i cittadini possono essersi trovati a fronteggiare aumenti dei costi dei servizi, oppure un peggioramento quantitativo o qualitativo dei servizi erogati.

Il comportamento degli enti locali è stato condizionato dai tagli ai trasferimenti dal centro, dai limiti all'autonomia tributaria e dai vincoli sui saldi definiti annualmente nell'ambito del Patto di stabilità interno. Le entrate tributarie sono aumentate, compatibilmente con i limiti concessi dagli spazi di autonomia tributaria; aumenti significativi di gettito sono derivati dalle modifiche alla tassazione degli immobili, la cui controparte è stata però rappresentata da corrispondenti diminuzioni dei flussi di trasferimenti ai Comuni, senza quindi che ne conseguisse un beneficio rilevante per le finanze degli enti.

Date le difficoltà finanziarie, gli enti hanno, da un lato, cercato di limitare la spesa e, dall'altro, tentato di accrescere le entrate diverse dai trasferimenti, tra le quali, come vedremo, un peso non secondario è legato ai proventi incassati come corrispettivo per i servizi offerti ai cittadini.

Gli indicatori delle entrate dei Comuni e della rispettiva offerta di servizi non esauriscono il tema del finanziamento dei servizi pubblici locali, essendoci un'altra categoria di soggetti che ricoprono un ruolo rilevante in tale ambito: le società a partecipazione pubblica. Nel rapporto con le società partecipate, gli enti locali possono trovarsi in una situazione di relativa contraddittorietà, in quanto, da un lato, svolgono il ruolo di regolatore del servizio e, dall'altro, quello di soggetto regolato.

L'andamento dei servizi erogati alle famiglie e quello del relativo costo non sono sufficienti per sintetizzare le *performance* degli enti locali. Molte delle attività gestite, direttamente o indirettamente, dai Comuni, si caratterizzano infatti per esternalità di carattere ambientale¹. Le politiche adottate dai singoli Comuni vanno, quindi, valutate anche alla luce dell'andamento di specifici indicatori di qualità dell'ambiente.

Le esternalità non sono limitate al solo ambito dell'inquinamento. Le condizioni di decoro urbano dei quartieri dipendono in maniera cruciale dai servizi offerti dai Comuni (illuminazione e pulizia delle strade, raccolta rifiuti, presenza di verde pubblico e spazi per attività sportive ecc.). L'emergenza legata alle condizioni di degrado di diverse periferie nel nostro Paese ha una valenza che va oltre considerazioni di carattere strettamente economico, incidendo in modo rilevante sul rapporto fra Stato e cittadini

¹ Ad esempio, un servizio di smaltimento rifiuti a parità di costo può associarsi a livelli diversi di raccolta differenziata e riciclo; oppure, un sistema di servizi di trasporto pubblico locale efficiente può scoraggiare l'utilizzo delle auto e ridurre l'inquinamento delle aree urbane.

proprio perché l'ente che eroga tali servizi è quello a più diretto contatto con la popolazione locale².

Infine, va anche ricordato come i costi dei servizi pubblici locali abbiano caratteristiche che li rendono del tutto assimilabili a quelli delle imposte.

Innanzitutto, molti di questi servizi rientrano nella categoria dei cosiddetti “consumi obbligati”, ovvero i consumi di base irrinunciabili. In alcuni casi, si pensi alla raccolta dei rifiuti o al servizio idrico, il costo del servizio erogato non può venire compresso attraverso cambiamenti dei comportamenti di consumo dei cittadini. In altri, come il trasporto urbano per chi deve necessariamente raggiungere il luogo di lavoro, i cambiamenti delle abitudini di consumo al variare del prezzo del servizio sono comunque limitati. Questo comporta che di fatto l'aumento del costo dei servizi va a decurtare pressoché completamente il potere d'acquisto delle famiglie, spingendo quindi a ridimensionare altre voci dei consumi.

Inoltre, l'offerta di alcuni servizi a domanda individuale ha effetti redistributivi importanti, consentendo l'accesso a servizi che diverse famiglie non sarebbero nelle condizioni di acquistare presso i privati. Si pensi ad esempio al caso degli asili nido oppure a quello delle piscine comunali.

Questo determina un utilizzo frequente di tali servizi proprio da parte dei ceti meno abbienti.

LE TENDENZE DEGLI ULTIMI ANNI

2. Le decisioni degli enti locali interagiscono con il contesto sociale ed economico a diversi livelli. Una rassegna delle tendenze che hanno caratterizzato le politiche adottate dagli enti locali non può, quindi, limitarsi ai soli dati di bilancio degli enti.

In prima battuta, è utile inquadrare le tendenze recenti basandosi sull'andamento di alcuni indicatori in grado di descrivere l'offerta di servizi pubblici locali.

Non sempre, però, si dispone di indicatori adeguati per cogliere pienamente le caratteristiche dei servizi erogati dai Comuni. Le informazioni sono inoltre disponibili con diverso grado di dettaglio territoriale ed estensione delle serie storiche.

Una prima base dati è costituita dal sistema degli “indicatori territoriali per le politiche di sviluppo”, nella quale l'ISTAT raccoglie informazioni relative a diversi ambiti tematici, fra i quali alcuni direttamente legati all'attività degli enti locali (in particolare il dominio “Rifiuti”, quello relativo alle “Risorse idriche” e quello relativo a “Trasporti e mobilità”).

Tali informazioni possono essere a loro volta integrate con quelle desunte da una seconda indagine, “Aspetti della vita quotidiana”, condotta dall'ISTAT presso un campione di famiglie italiane. Da questa fonte si possono cogliere indicazioni relative all'opinione dei cittadini in relazione ai servizi pubblici ad essi erogati³.

Una terza fonte è rappresentata dall'indagine su interventi e servizi sociali dei Comuni. In questo caso, i dati si riferiscono principalmente ai livelli di spesa; forniscono quindi indicazioni relative all'impegno finanziario, ma non consentono una valutazione diretta della qualità dei servizi erogati anche se naturalmente sono una

² Camussi S. Mancini A.L. (2016) *Individual Trust: does quality of public services matter?* Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 1069.

³ Il dato è riferito all'intero Comune o solo a un quartiere a seconda della dimensione.

indicazione delle scelte e della definizione delle priorità in un contesto di risorse finanziarie limitate.

Trasporto pubblico locale

3. I servizi pubblici presentano caratteristiche differenti a seconda dei tipi di prestazioni offerte e in base a come queste condizionano i comportamenti delle famiglie. Un caso emblematico è quello dei servizi di trasporto pubblico, la cui offerta determina alternative al trasporto privato, influenzando quindi le scelte di consumo delle famiglie.

Naturalmente, una presenza rilevante del pubblico nella definizione delle caratteristiche della mobilità urbana è necessaria in virtù delle esternalità che derivano dalla mobilità individuale. Soprattutto nei centri urbani di maggiore dimensione, i temi del traffico e dell'inquinamento sono fra le priorità nella definizione delle politiche dei Comuni.

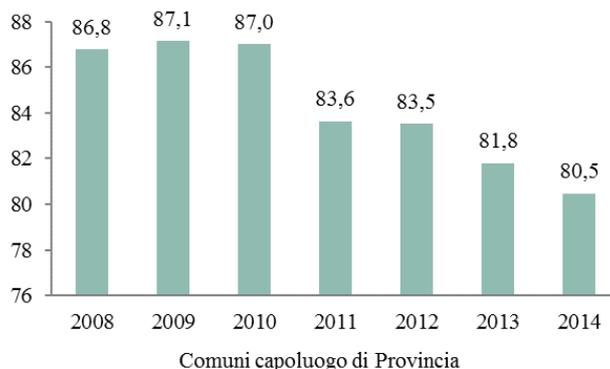
La lunga fase di crisi attraversata dalla nostra economia ha poi aumentato la necessità di trasporti pubblici, anche perché le difficoltà economiche hanno spinto le famiglie a ridimensionare il parco auto in loro possesso, oltre che per i costi relativamente più elevati del trasporto individuale rispetto all'utilizzo dei mezzi pubblici. E' da osservare che si tratta di un ambito nel quale stanno iniziando ad affermarsi forme innovative legate all'economia della condivisione, come ad esempio le esperienze di *car sharing* che stanno avendo una diffusione crescente nei grandi centri soprattutto fra le generazioni dei più giovani.

I dati dell'ISTAT sugli indicatori di offerta di trasporto pubblico sono disponibili per tutti i comuni capoluogo di Provincia. Tra le diverse informazioni disponibili, un indicatore aggregato dell'offerta è rappresentato dal complesso dei posti-chilometro offerti dal trasporto pubblico locale (sono inclusi i posti-km offerti da autobus, tram, filobus, metropolitana, funicolare, trasporti per vie d'acqua e funivia). L'andamento complessivo è descritto nel Grafico a partire dal 2008, data la discontinuità nei dati rispetto al periodo precedente.

Il Grafico seguente evidenzia negli ultimi anni una contrazione dell'offerta (espressa in posti/1000km) di entità significativa considerando che essa ha contribuito ad accentuare le già ampie disparità sul territorio nazionale. Basti considerare che fra il 2008 e il 2014, ultimo dato disponibile, l'offerta nazionale avrebbe cumulato una diminuzione pari a oltre il 7 per cento, derivante da una sostanziale stabilità nelle Regioni settentrionali e da contrazioni prossime al 15 per cento nelle Regioni meridionali.

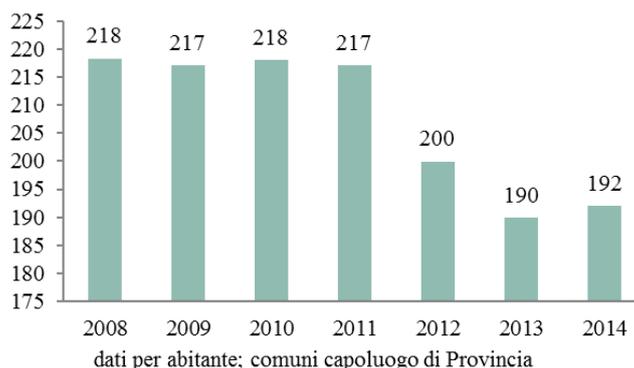
I tagli all'offerta hanno poi riscontro nell'andamento degli indicatori di utilizzo del trasporto pubblico. In particolare, nel Grafico allegato si illustra l'andamento del numero di passeggeri trasportati dal trasporto pubblico locale per abitante, la cui flessione descrive in che misura la minore offerta si è tradotta in un minore utilizzo da parte dei cittadini. La contrazione avvenuta fra il 2008 e il 2014 è pari al 12 per cento, e rispecchia come ordini di grandezza quella dell'offerta. Anche la declinazione territoriale di tale contrazione è molto sperequata, raggiungendo una flessione del 28 per cento nelle Regioni del Mezzogiorno a fronte di una flessione di appena il 2 per cento nelle Regioni del Nord.

GRAFICO 1
POSTI/1000 KM OFFERTI DAL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

GRAFICO 2
PASSEGGERI TRASPORTATI DAI TRASPORTI PUBBLICI LOCALI



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Rifiuti

4. Un secondo servizio di particolare rilievo all'interno delle funzioni espletate dai Comuni è rappresentato dal servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

In questo caso, l'indicatore rappresentato dalla quantità di rifiuti raccolti non è rappresentativo dell'efficienza del servizio. Anzi, in un contesto di politiche volte a minimizzare gli impatti ambientali, l'obiettivo dovrebbe essere piuttosto quello di ridurre la produzione di rifiuti assecondando politiche di riduzione dell'utilizzo di determinati materiali o di riutilizzo di alcuni prodotti. Nel complesso, comunque, l'andamento storico della produzione di rifiuti urbani è guidato prevalentemente dalla dinamica dei consumi. Questo spiega quindi i maggiori livelli della produzione di rifiuti per abitante nelle Regioni settentrionali rispetto a quelle del Sud. Anche la produzione di rifiuti urbani ha quindi evidenziato nel corso del tempo un andamento in linea con

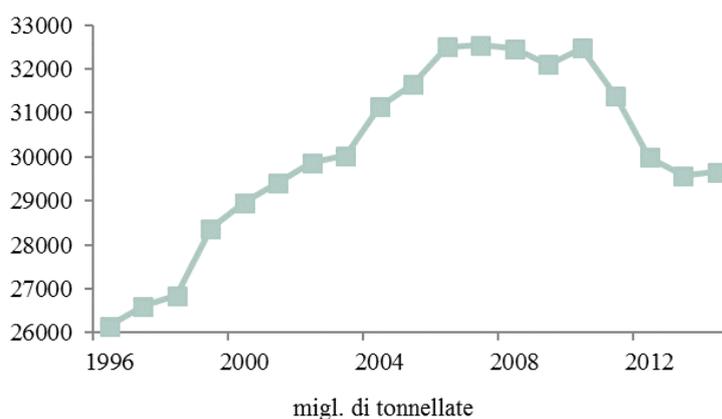
l'attività economica, con una contrazione di quasi il 9 per cento fra il valore massimo toccato nel 2007 e il livello del 2014. L'entità della contrazione è stata nel complesso abbastanza uniforme nelle diverse Regioni.

La contrazione del volume dei rifiuti prodotti dovrebbe avere contribuito a contenere la dinamica dei costi di raccolta e smaltimento. D'altra parte, l'attività dei Comuni non è rappresentata soltanto dall'attività di raccolta in sé, quanto dal miglioramento delle modalità di tale raccolta.

Conta innanzitutto la capacità di avviare a riciclo quantitativi più o meno elevati di rifiuti, in modo da limitare l'impatto ambientale dell'intero ciclo dei prodotti.

Inoltre, un altro elemento cruciale per il decoro urbano è la frequenza della raccolta. Le vicende degli ultimi anni hanno frequentemente messo in evidenza casi di ritardi nella raccolta e accumulo di rifiuti lungo le strade di importanti città italiane.

GRAFICO 3
PRODUZIONE DI RIFIUTI URBANI

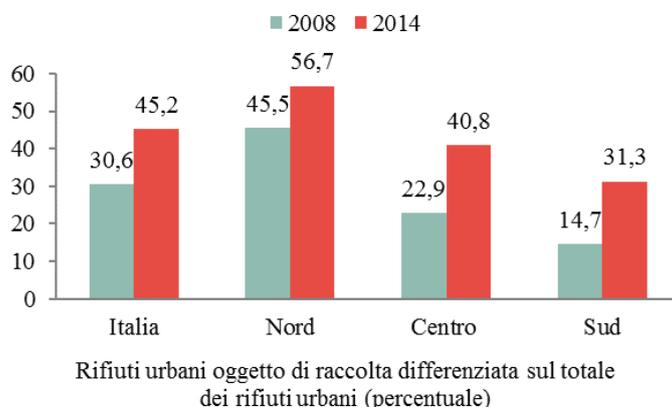


Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Circa l'avvio a riciclo, i Comuni italiani hanno ottenuto risultati significativi nel corso degli ultimi anni. Nel 2008, all'inizio della crisi, la quota di rifiuti oggetto di riciclo era ancora intorno al 30 per cento del totale. Nel 2014 tale percentuale è risultata pari al 45 per cento. Del resto, l'aumento della quota di rifiuti smaltiti è in parte dovuto alla stessa riduzione dei rifiuti prodotti.

La raccolta differenziata è uno degli aspetti sui quali le distanze lungo il territorio nazionale sono ancora molto ampie. Nelle Regioni del Nord la percentuale di raccolta differenziata arriva al 57 per cento, in quelle del Centro si ferma al 41 e nelle Regioni del Mezzogiorno si scende al 31 per cento. D'altra parte, va osservato che il dato delle Regioni meridionali, per quanto modesto, evidenzia un significativo miglioramento nel corso dell'ultimo decennio, considerando che intorno alla metà degli anni duemila la differenziata al Sud non arrivava neanche al 10 per cento.

GRAFICO 4
RACCOLTA DIFFERENZIATA DEI RIFIUTI URBANI



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

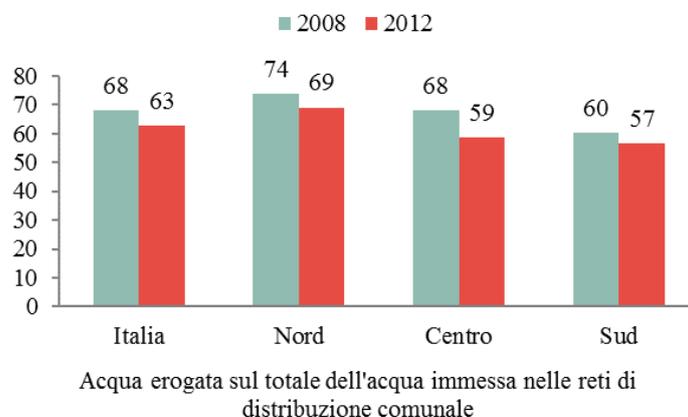
Acqua

5. Altro ambito di rilievo nell'offerta di servizi pubblici locali è quello della fornitura di acqua. Anche in questo caso le statistiche ISTAT presentano un set relativamente ampio di indicatori utili per monitorare le caratteristiche dell'offerta da diversi punti di vista.

Vi è innanzitutto una questione di efficienza della rete idrica, che può essere ricondotta anche ai limitati flussi di investimenti degli ultimi anni. Le rilevazioni effettuate fino al 2008 stimavano una percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale pari a circa il 67 per cento. Tale percentuale si ridimensiona nella rilevazione effettuata nel 2012 al 63 per cento, che segnala quindi una tendenza al peggioramento della qualità nel servizio di erogazione. Anche per questa variabile prevale un ordinamento caratterizzato da una minore efficienza delle Regioni meridionali.

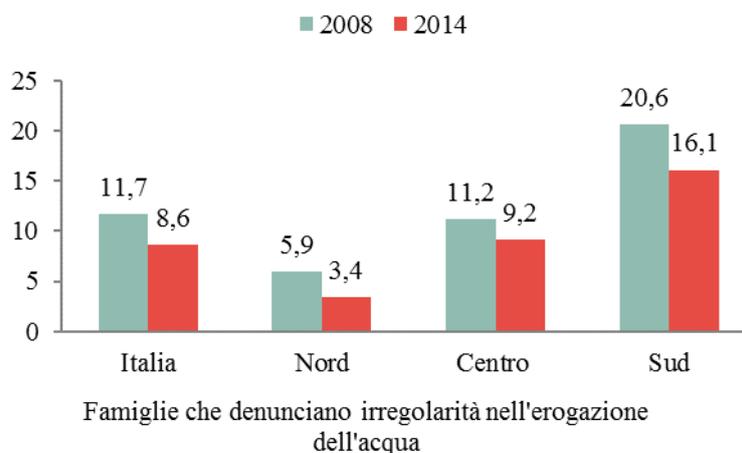
Dal punto di vista dei consumatori, la qualità del servizio può essere monitorata attraverso indicatori di regolarità dell'erogazione, come la quota di famiglie che è soggetta a interruzioni nella fornitura. Sebbene ci sia stata negli ultimi anni una riduzione della quota di popolazione che non ha accesso a una erogazione regolare, la situazione resa problematica in alcune Regioni come la Calabria (al 32 per cento la quota di popolazione che denuncia irregolarità nella erogazione del servizio) e la Sicilia (al 25 per cento).

GRAFICO 5
EFFICIENZA NELLA DISTRIBUZIONE DELL'ACQUA



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

GRAFICO 6
IRREGOLARITÀ NELLA DISTRIBUZIONE DELL'ACQUA



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

La percezione da parte delle famiglie

6. Gli indicatori quantitativi relativi all'offerta di servizi pubblici possono anche essere associati alla percezione che i cittadini hanno rispetto a tali servizi e più in generale alle caratteristiche dell'ambiente urbano in senso lato. Nell'indagine ISTAT "Aspetti della vita quotidiana" si raccolgono informazioni rispetto a diverse dimensioni rispetto alle quali le politiche dei Comuni giocano frequentemente un ruolo decisivo.

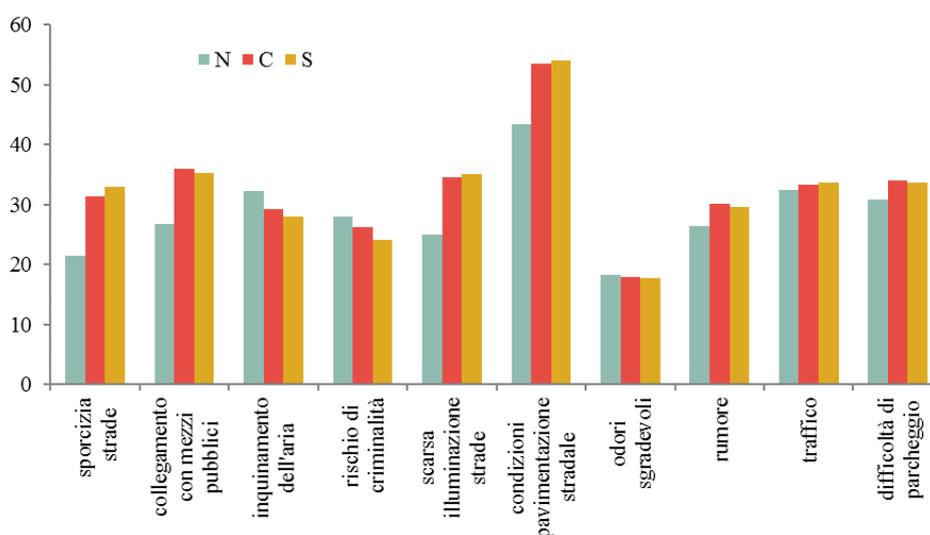
Nel Grafico seguente si riportano i giudizi relativi a diversi aspetti che caratterizzano il quartiere in cui vive la famiglia. Solo in alcuni casi di tratta di servizi direttamente offerti dagli enti locali (pulizia strade, presenza di mezzi pubblici, illuminazione strade, condizioni della pavimentazione stradale); altri dipendono comunque, in maniera più o meno diretta, alla definizione delle caratteristiche dell'ambiente urbano.

La percentuale di famiglie che si dichiara insoddisfatta è significativa, intorno al 30 per cento degli intervistati⁴, anche se per molte variabili il quadro del 2014 sembra registrare un leggero miglioramento.

La variabile che registra il peggioramento più marcato è quella riferita alle condizioni della pavimentazione stradale, e questo dato è coerente con la caduta dei lavori pubblici degli ultimi anni. Migliorano invece soprattutto le valutazioni riferite al traffico urbano, mentre le altre aree più direttamente legate all'attività degli enti presentano giudizi simili a quelli prevalenti prima della crisi.

GRAFICO 7

I GIUDIZI DELLE FAMIGLIE ITALIANE SUI PROBLEMI DEL PROPRIO QUARTIERE



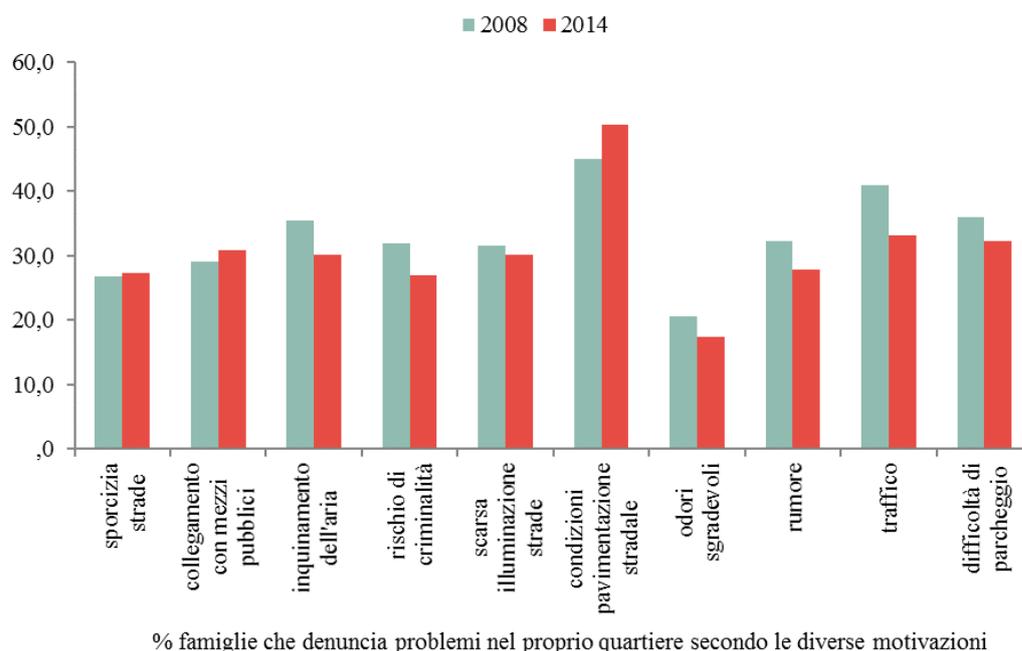
% famiglie che denuncia problemi nel proprio quartiere secondo le diverse motivazioni. Dati 2014.

Fonte: elaborazione su microdati. Indagine ISTAT "Aspetti della vita quotidiana"

⁴ Questo set di quesiti si articola secondo cinque risposte possibili. Il grafico è costruito sulla base della percentuale di famiglie che hanno risposto scegliendo le opzioni "molto" o "abbastanza"; le altre due opzioni a ciascuna domanda sono "poco", "per niente" e "non so".

GRAFICO 8

I GIUDIZI DELLE FAMIGLIE ITALIANE SUI PROBLEMI DEL PROPRIO QUARTIERE



Fonte: elaborazione su microdati. Indagine ISTAT "Aspetti della vita quotidiana"

Un aspetto interessante è legato alla declinazione geografica di tali risultati. Il dettaglio secondo le macro-aree mostra che per diverse delle variabili oggetto dell'indagine la percezione di situazioni difficili sia più frequente nelle regioni meridionali. Naturalmente, va ricordato che l'indagine rileva la percezione di un dato fenomeno, più che la sua effettiva rilevanza quantitativa. Può quindi riflettere anche gli elementi culturali che inducono a guardare con maggiore preoccupazione un dato fenomeno.

E' comunque chiaro che una quota consistente della popolazione italiana avverte condizioni di degrado dei quartieri di residenza, che influenzano in maniera decisiva le condizioni generali del contesto socio-economico e, in definitiva, la qualità della vita di una popolazione.

I servizi sociali

7. Un altro versante importante delle politiche dei Comuni è quello dei servizi sociali.

I Comuni intervengono nell'ambito dei servizi sociali e socio-assistenziali offrendo sostegno alle famiglie in difficoltà su diversi versanti, come l'assistenza agli anziani, ai disabili o alle fasce più povere della popolazione. Si tratta di un ruolo decisivo proprio per le caratteristiche della platea dei soggetti percettori di tali interventi.

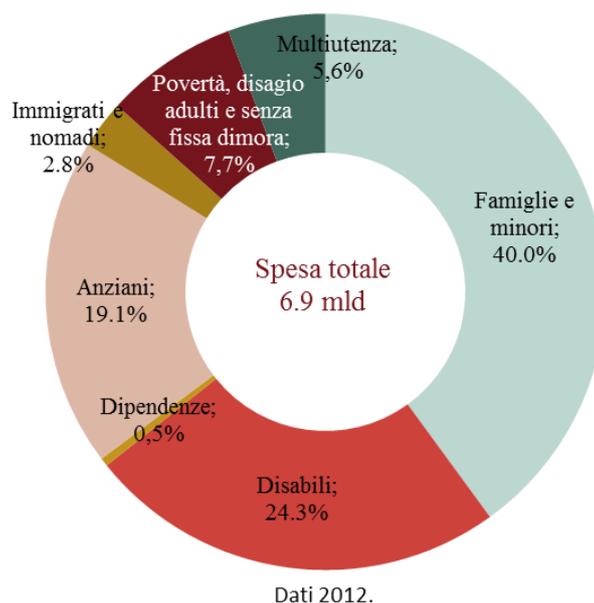
I servizi sociali comprendono una gamma di interventi con caratteristiche anche molto diverse tra loro, sia per le aree di utenza cui sono rivolti, sia per le diverse tipologie di intervento, che vanno dall'assistenza domiciliare – sia socio assistenziale che integrata con i servizi sanitari – a trasferimenti di denaro in forma di voucher, assegni di cura e buoni socio-sanitari, all'assistenza presso strutture residenziali.

Proprio per questa diversità, non è agevole aggregare gli indicatori d'offerta esistenti per ottenere una dimensione aggregata dei servizi sociali offerti dai Comuni. Il numero di utenti serviti poi non è indicativo dell'aggregato dei servizi, dato che le statistiche sono disponibili per singola area e sovente un individuo è destinatario di più tipologie di prestazioni. Per dare una dimensione del ruolo dei servizi sociali è dunque necessario ricorrere ai valori di spesa complessiva. Dalla rilevazione ISTAT sui servizi sociali erogati dai Comuni emerge che le aree di spesa più rilevanti sono tre:

- La prima è quella di “famiglie e minori”, all'interno della quale quasi metà delle risorse è assorbita dalle spese per gli asili.
- La seconda è costituita dall'assistenza ai disabili, principalmente attraverso la spesa per strutture dedicate o servizi di assistenza domiciliare.
- La terza area è quella riferita alle spese per gli anziani, di cui circa la metà è rappresentata da servizi di assistenza domiciliare.

GRAFICO 9

COMPOSIZIONE DELLA SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI



Fonte: elaborazione su indagine ISTAT su interventi e servizi sociali erogati dai Comuni

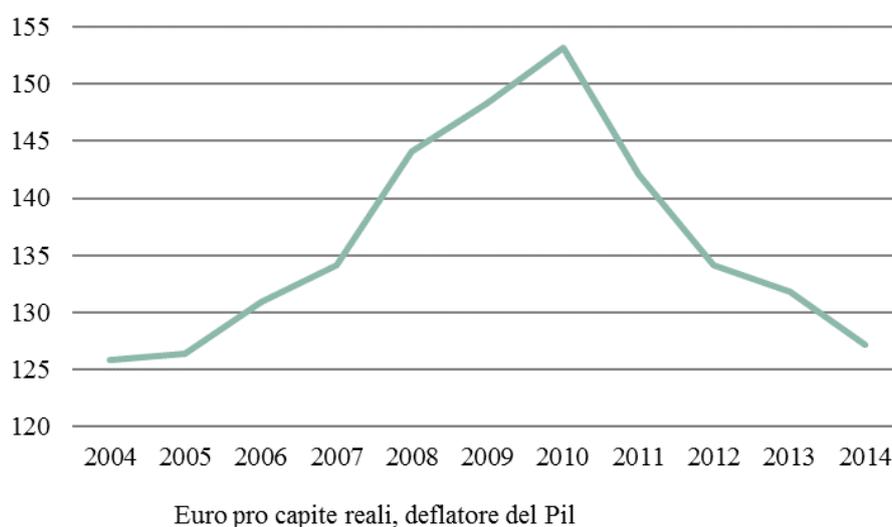
Queste componenti dei servizi offerti dai Comuni svolgono un ruolo particolarmente delicato in una fase di crisi economica, come quella attuale, nella quale le famiglie hanno maggiori necessità di un supporto da parte dello Stato.

In linea di principio quindi in fasi di crisi dell'economia sarebbe auspicabile un incremento nell'offerta di questi servizi, con un andamento di carattere anticiclico. In secondo luogo, proprio per le caratteristiche della platea di soggetti beneficiari di tali interventi, ci si dovrebbe attendere un andamento dell'offerta di servizi lungo il territorio nazionale caratterizzato da una correlazione inversa rispetto ai livelli del reddito pro capite.

In realtà nessuna delle due proprietà trova riscontro nella realtà; anzi, prevalgono andamenti esattamente di segno opposto.

Dal punto di vista dell'andamento storico, la spesa dei Comuni utilizzata come *proxy* dell'offerta di servizi sociali ha evidenziato un andamento cedente proprio negli anni più difficili per l'economia. Fra il 2010 e il 2014 la contrazione della spesa espressa in termini reali pro capite è stata del 17 per cento, con una discontinuità evidente rispetto al trend degli anni precedenti.

GRAFICO 10
SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI



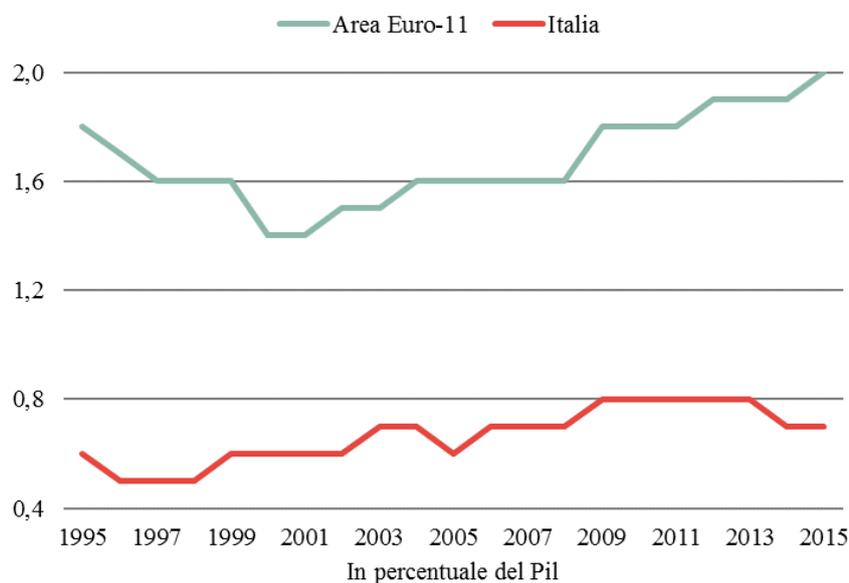
Fonte: elaborazione su ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

Peraltro la spesa sociale delle amministrazioni locali in Italia, oltre ad avere un'incidenza limitata sulla spesa complessiva (dai dati dei certificati consuntivi emerge che su una spesa complessiva di circa 68 miliardi nel 2014 i Comuni hanno destinato meno del 12 per cento, poco più di 8 miliardi, alle voci di spesa sociale) è anche tra le più basse in Europa. Nel 2015 in Italia si è registrata una spesa sociale a livello locale⁵ pari a circa lo 0,7 per cento del prodotto, contro un valore prossimo al 2 per cento nella media dell'Area Euro a 11 Paesi. La riduzione della spesa sociale in rapporto al Pil osservata in Italia (circa 1 decimo in meno rispetto al 2009), pur in presenza di una contrazione del denominatore che quindi incide positivamente sul rapporto, non trova

⁵ Il riferimento è al complesso delle Amministrazioni locali (*Local Government* nella definizione Eurostat).

poi corrispondenza nei valori medi europei, che hanno visto invece un incremento di 2 decimi di prodotto dal 2009 al 2015.

GRAFICO 11
SPESA PUBBLICA SOCIALE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI EUROPEE



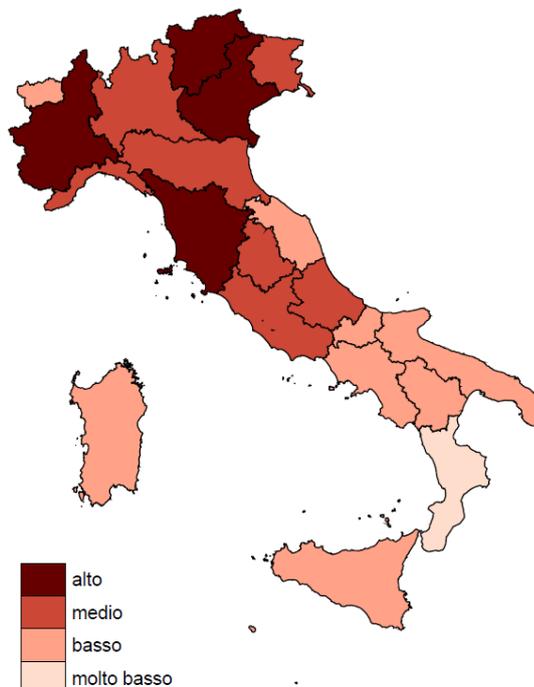
Fonte: elaborazione su Eurostat, *Government statistics, Local Governments*

Anche dal punto di vista della distribuzione territoriale, i dati presentano andamenti non in linea con le caratteristiche che dovrebbe assumere questa voce.

Un indicatore sintetico⁶ della copertura dei servizi sociali nei Comuni, calcolato sulla base dei dati ISTAT sulla quota di Comuni coperti da ciascun servizio, rileva come la distribuzione territoriale sia decisamente sperequata. In particolare, nelle regioni del Sud, dove l'indicatore assume i valori più bassi, la percentuale di Comuni coperti dai servizi sociali è, per tutti i servizi considerati, quasi sempre inferiore al 50 per cento. Per quanto le strutture residenziali dedicate a famiglie e minori ad esempio, la copertura a livello nazionale è del 71 per cento, sale all'89 circa nel Nord-Ovest e nel Nord-Est, mentre scende addirittura al 40 per cento circa al Sud e nelle Isole.

⁶ L'indicatore è calcolato a partire dai dati ISTAT (Fonte: *Rilevazione sui servizi sociali erogati dai Comuni*) sulla percentuale dei Comuni in cui sono attivi i seguenti servizi sociali: 1) Assistenza domiciliare socio-assistenziale nelle aree i) Famiglia e minori, ii) Disabili, iii) Anziani e iv) Povertà; 2) Assistenza domiciliare integrata con i servizi sanitari nelle aree i) Disabili e ii) Anziani; 3) Voucher, assegno di cura e buono socio-sanitario nelle aree i) Disabili e ii) Anziani; 4) Servizi per la prima infanzia (asili nido e servizi integrativi); 5) Strutture residenziali nelle aree i) Famiglia e minori, ii) Disabili e iii) Anziani. Per ciascuna regione, il valore dell'indicatore è dato dalla media aritmetica dei valori per ogni singolo servizio standardizzati rispetto al valore medio nazionale. Il livello dell'indicatore varia da un minimo di -1,6 a un massimo di 1,1. Le Regioni sono ripartite come segue: "alto" da 0,4 a 1,1; "medio" da -0,3 a 0,4; "basso" da -1,0 a -0,3 e "molto basso" inferiore a -1,0.

GRAFICO 12

L'offerta di servizi sociali nei Comuni*Grado di copertura dei servizi*
Anno 2012*

*vedi nota 3

Fonte: elaborazione su dati ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

Alcune conclusioni

8. I dati descritti in questa breve rassegna, pur non potendo fornire una rappresentazione esaustiva del complesso fenomeno dei servizi offerti dagli enti locali ai cittadini, sono comunque sufficienti per descrivere una situazione caratterizzata da frequenti casi di riduzione dell'offerta sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

D'altra parte, le tendenze mostrate dai diversi indicatori non consentono di risolvere in maniera definitiva la questione della misura in cui tale variazione possa dipendere da un peggioramento dell'offerta, piuttosto che a un arretramento della domanda, legato al fatto che l'utilizzo di alcuni servizi è legato all'andamento dell'attività economica.

E' comunque chiaro come, nel corso degli anni della crisi, i Comuni abbiano tendenzialmente ridimensionato la loro attività, con l'obiettivo di contenerne i costi.

Altrettanto concordi sono le rappresentazioni dei divari territoriali che derivano dalle diverse statistiche utilizzate. Questo è probabilmente l'aspetto più significativo: con il passare degli anni, le aree del Paese che evidenziavano più ampi ritardi non sono riuscite a ridurre i *gap*.

Questo non è solo dipeso da difficoltà di carattere finanziario, ma anche da oggettivi limiti nella capacità di molte amministrazioni di adeguarsi alle *best practices*, verso cui oramai stanno convergendo molti centri urbani anche in Italia. A riprova di ciò vi è un aspetto, non affrontato in questa sede, relativo alla presenza di una significativa dispersione dei risultati ottenuti dai singoli Comuni anche all'interno dei medesimi ambiti territoriali⁷.

Le ampie differenze nei servizi offerti nei diversi territori ha anche effetti di ampliamento delle diseguaglianze, considerando che in genere le maggiori carenze nell'offerta di servizi pubblici si riscontrano proprio nei Comuni o nei quartieri dove vivono le fasce della popolazione più disagiate.

I PROVENTI PER I SERVIZI

Inquadramento generale: le fonti statistiche a disposizione

9. Di fondamentale importanza per comprendere il funzionamento dei servizi forniti a livello locale e il loro impatto sul costo della vita per le famiglie sono le statistiche sulle entrate percepite dagli enti derivanti dalla fornitura di tali servizi.

Due sono le principali fonti di dati cui fare riferimento: la contabilità nazionale, pubblicata dall'ISTAT, e i certificati consuntivi dei Comuni, resi disponibili dal Ministero dell'Interno.

All'interno di ciascuna fonte le voci di entrata sono classificate in maniera diversa, a seconda di schemi e criteri di contabilizzazione che caratterizzano ciascun conto.

Nella contabilità nazionale, i proventi percepiti dagli enti della PA sono classificati in funzione dell'ente erogatore e del prezzo applicato (di mercato o inferiore). In particolare, tre sono le voci cui si fa riferimento:

- *Produzione di servizi vendibili*, ovvero i proventi derivanti da tariffe applicate dalla PA per la vendita di beni o servizi a prezzi di mercato, sia che la vendita avvenga da parte di organismi "di mercato" (è questo il caso ad esempio dei servizi forniti dalle municipalizzate), sia che derivi da istituzioni non di mercato (gli esempi più comuni sono quello del museo che vende bevande oppure offre un servizio di parcheggio a prezzi di mercato, mentre il prezzo del biglietto non è di mercato, o anche una *congestion charge*, ovvero una tariffa per la circolazione nel centro città, applicata dall'ente locale a un prezzo significativo).
- *Produzione di beni e servizi per uso proprio*. Non si tratta di un'effettiva entrata per l'ente (infatti non se ne trova voce corrispondente nei bilanci dei Comuni), in quanto non deriva da una vendita in senso stretto, dato che non viene realizzata nessuna transazione, ma quantifica i beni e servizi prodotti all'interno della PA e utilizzati come consumi pubblici o formazione di capitale. Nella contabilità nazionale il valore di mercato di questi beni o servizi viene contabilizzato tra le entrate, e in misura corrispondente tra le spese, quindi si annulla nel calcolo del saldo.

⁷ Si considerino i risultati delle diverse analisi che definiscono dei *ranking* fra Comuni sulla base di diversi indicatori. Ad esempio si veda Legambiente (2016). Ecosistema urbano, XXII Rapporto sulla qualità ambientale dei Comuni capoluogo di provincia.

- *Vendite residuali*: sono le entrate “non di mercato”, ovvero entrate derivanti dalla compartecipazione di utenti al costo di un bene o servizio offerti, ma inferiore ai prezzi di mercato o comunque ad un prezzo significativo. Un classico esempio è il *ticket* sanitario. Tra i servizi offerti dai Comuni si pensi ad esempio alla compartecipazione privata alle tariffe di asili nido o residenze per anziani.

Nei certificati consuntivi i proventi derivanti dai servizi offerti dagli enti sono generalmente classificati tra le entrate proprie di natura non tributaria. Diversamente dalla contabilità nazionale, nei bilanci non si opera una distinzione rispetto alla natura dei proventi (se derivano da prezzi di mercato, o da compartecipazioni al servizio per il quale una parte del costo è coperta con risorse pubbliche, ecc.) ma rispetto alla tipologia di servizio da cui deriva il ricavo (mense scolastiche, trasporto locale, ecc.).

Il solo caso in cui in qualche modo conta la natura dell’entrata è quello del servizio rifiuti, le cui entrate sono registrate nel bilancio nella categoria relativa alle Tasse (si tratta dei proventi derivanti dalla TARI, preceduta nelle definizioni precedenti dalla TARES e dalla TARSU), e sono quindi classificate come entrate di natura tributaria. In passato, fino al 2011, ai Comuni era data l’opzione di scegliere tra il regime della TARSU, definita come una tassa, e il regime tariffario, definito dalla cosiddetta TIA (Tariffa di Igiene Ambientale), che è stata abolita con l’introduzione della TARES nel 2012. I proventi derivanti dalla TIA erano allora classificati, come i proventi degli altri servizi di cui si è detto poco sopra, tra le entrate di natura extra-tributaria.

In ogni caso, ciò che per i bilanci viene considerato di natura differente (tassa o tariffa), nella contabilità nazionale guidata dai criteri di classificazione delle voci del SEC 2010, viene collocato in un’unica voce: i proventi del servizio rifiuti e in particolare tra le vendite residuali, visto che il prezzo pagato dagli utenti è inferiore a quello che sarebbe il prezzo di mercato.

La dimensione del fenomeno

10. Operate le opportune riclassificazioni, qualunque sia la fonte statistica cui si fa riferimento, complessivamente le entrate extratributarie dei Comuni ammontano nei dati più recenti a circa 15-16 miliardi, pari a poco più del 20 per cento delle entrate totali. Come illustra il grafico, queste entrate hanno visto un incremento significativo nell’ultimo decennio, passando da un valore attorno ai 10 miliardi ai quasi 16 del 2014.

Nel prospetto presentato nella Tavola 1 si pone in evidenza la composizione dei proventi per tipologia di servizio erogato⁸.

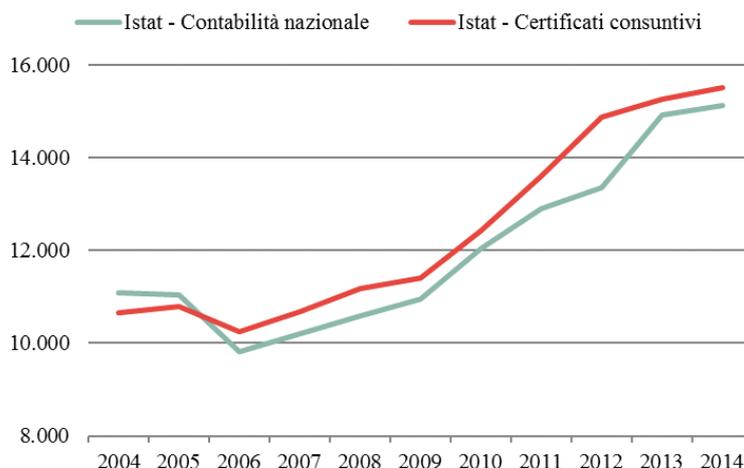
La maggior parte dei proventi deriva dai servizi di interesse economico generale, ovvero quei servizi che assolvono un interesse pubblico, ma resi nell’ambito di un mercato concorrenziale, dove quindi si trovano ad operare sia soggetti pubblici che privati. Minoritario è invece il contributo delle altre tipologie di servizi, sia quelli di interesse generale senza rilevanza economica, sia quelli a domanda individuale. La quota più rilevante (quasi 9 miliardi, ovvero più della metà del totale) deriva dai proventi del servizio rifiuti, mentre circa il 20 per cento si divide tra la categoria

⁸ La categoria residuale, “Altri proventi”, include proventi diversi non riferibili in senso stretto all’erogazione di servizi, come ad esempio le sanzioni amministrative.

residuale “altri proventi”, in cui sono ricomprese le sanzioni amministrative, e i proventi derivanti dalle contravvenzioni per violazioni del codice della strada. La parte restante, ovvero quasi 4 miliardi di euro, pari a poco meno di un quarto del totale, si distribuisce tra gli altri servizi offerti dai Comuni ai quali è legato un corrispettivo. Quelli con introiti più elevati sono i servizi scolastici (in particolare mense e trasporto scolastico), il servizio idrico integrato, il trasporto locale e i servizi sociali (servizi agli anziani e asili nido).

GRAFICO 13

ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE DEI COMUNI – PROVENTI DALL'EROGAZIONE DI SERVIZI



Fonte: elaborazione su ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

Un aspetto da tenere in considerazione nel valutare la ripartizione dei proventi tra i vari servizi, riguarda il fatto che l'osservazione del fenomeno basata unicamente sui certificati consuntivi può indurre ad alcune distorsioni. In particolare, l'incidenza relativamente contenuta dei proventi di alcuni servizi di interesse economico generale quali il trasporto pubblico locale e il servizio idrico, dipende dal ruolo rilevante che hanno le società partecipate in questi settori, per cui buona parte dei ricavi non sono visibili nei conti dei Comuni ma vanno ricercati nei bilanci delle società.

TAVOLA 1

PROVENTI DEI SERVIZI PUBBLICI OFFERTI DAI COMUNI

	<i>milioni di euro</i>	<i>val. %</i>
SERVIZI DI INTERESSE GENERALE	2.480	16,0
Segreteria	116	0,7
Ufficio tecnico	75	0,5
Anagrafe	64	0,4
Uff. giudiziari	1	0,0
Polizia municipale (ris. generali)	178	1,1
Polizia municipale (multe)	1.667	10,7
Viabilità	229	1,5
Urbanistica e gestione del territorio	67	0,4
Edilizia residenziale	2	0,0
Scuola materna	57	0,4
Istruz. elementare	21	0,1
Istruz. Media	2	0,0
SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE	10.000	64,5
Servizio idrico integrato	726	4,7
Rifiuti	8.878	57,2
TPL	397	2,6
SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE	1.768	11,4
Servizi scolastici (refezione, trasporto)	753	4,9
Biblioteche, musei	36	0,2
Teatri, attività culturali	28	0,2
Piscine comunali	11	0,1
Palazzetti sport	68	0,4
Eventi sportivi-ricreativi	5	0,0
Servizi turistici	29	0,2
Manifestazioni turistiche	4	0,0
Asili nido	242	1,6
Prevenzione e riabilitazione	11	0,1
Ricoveri anziani	265	1,7
Assistenza sociale	90	0,6
Cimiteri	224	1,4
ALTRI PROVENTI	1.261	8,1
TOTALE	15.509	100,0

Fonte: ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni, anno 2014

Evoluzione dei proventi per i servizi erogati

11. Anche per i Comuni, come per l'aggregato delle amministrazioni locali⁹, le entrate proprie di natura extratributaria hanno evidenziato negli ultimi anni un andamento peculiare.

Giova innanzi tutto sottolineare che, se è vero che nel periodo 2009-2014 le entrate tributarie dei Comuni sono state interessate da un aumento particolarmente marcato, è vero anche che questo incremento è dipeso essenzialmente dal passaggio da ICI a IMU avvenuto nel 2012, che ha determinato un significativo incremento del

⁹ Per una descrizione generale delle entrate extratributarie di tutti gli enti locali si veda il Rapporto della Corte dei conti sul coordinamento della Finanza Pubblica del 2016.

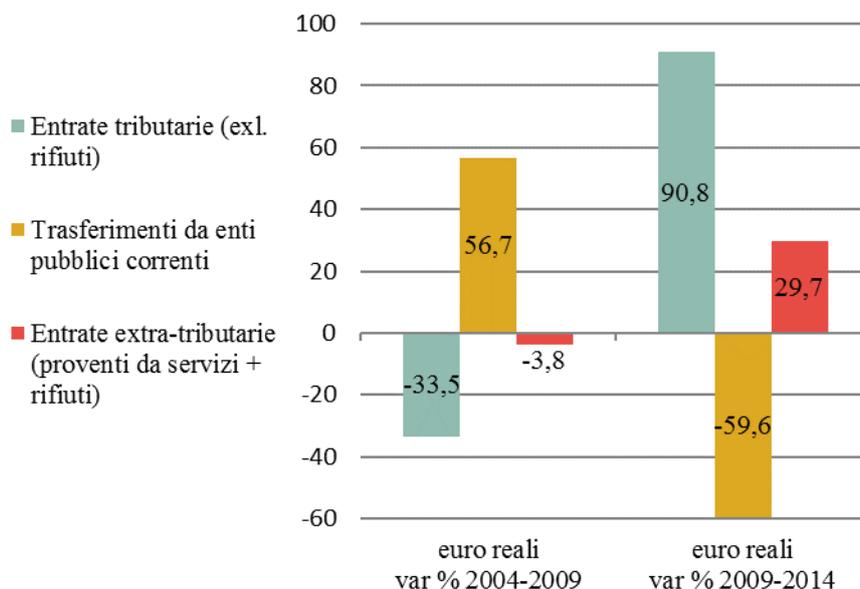
gettito dell'imposizione sulla proprietà immobiliare, ma che parallelamente ha visto una diminuzione, in misura praticamente corrispondente, delle entrate derivanti da trasferimenti dall'amministrazione centrale. Con l'introduzione dell'IMU si è verificato quindi uno spostamento di risorse dai trasferimenti alle imposte, lasciando però sostanzialmente invariata la somma delle due voci. Tale tendenza si è poi in larga misura nuovamente invertita nel 2015 con l'abolizione dell'IMU sulla prima casa.

Le entrate extratributarie invece, che comprendono i proventi dai servizi erogati dal Comune hanno fatto registrare un aumento marcato.

Nei grafici allegati nel seguito si illustra l'andamento dei valori reali (depurati quindi degli effetti dell'inflazione con il deflatore del Pil) dei principali aggregati delle entrate comunali, ponendo a confronto le entrate extra-tributarie prima con entrate tributarie e trasferimenti, e poi con l'andamento delle ultime due prese in aggregato.

GRAFICO 14

DINAMICA DELLE ENTRATE DEI COMUNI



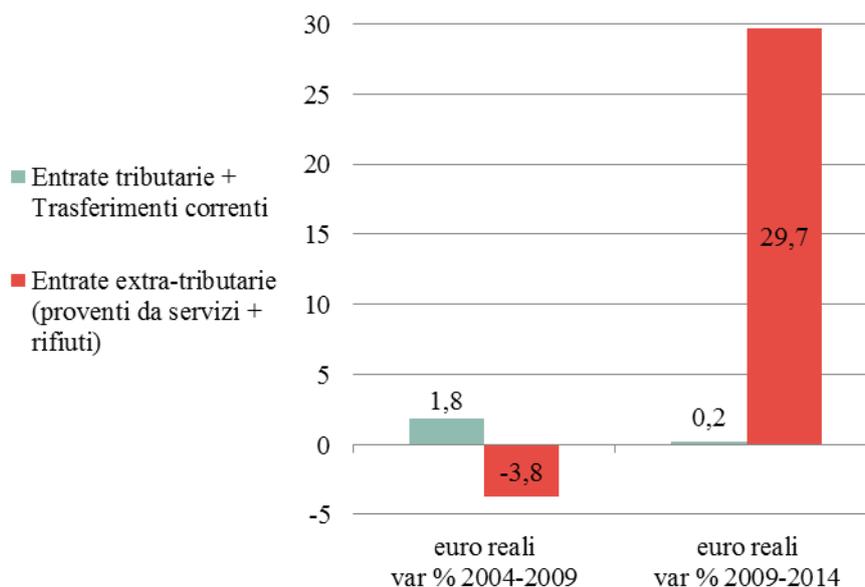
Fonte: elaborazione su ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

In generale, è evidente come negli anni più recenti il ricorso dei Comuni alle entrate extra-tributarie per finanziarsi sia stato più massiccio rispetto al passato. Risulta poi chiaramente dal confronto dei due grafici che le entrate di origine tariffaria sono rimaste la principale fonte di autonomia dei Comuni, dato che le modifiche al principale tributo comunale (l'IMU) pur avendone raddoppiato il gettito, hanno determinato un aumento dell'autonomia impositiva solo apparente, dato che i meccanismi di compensazione del maggior tributo, decisi dal centro, hanno determinato in ultima istanza una riduzione delle risorse complessivamente a disposizione degli enti. Il crescente ricorso ai proventi legati ai servizi può essere quindi visto anche in relazione

alla caduta delle entrate comunali, come esercizio ulteriore della propria autonomia decisionale.

GRAFICO 15

DINAMICA DELLE ENTRATE DEI COMUNI



Fonte: elaborazione su ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

LE SPESE PER L'EROGAZIONE DEI SERVIZI

Dimensione del fenomeno e andamento negli ultimi anni

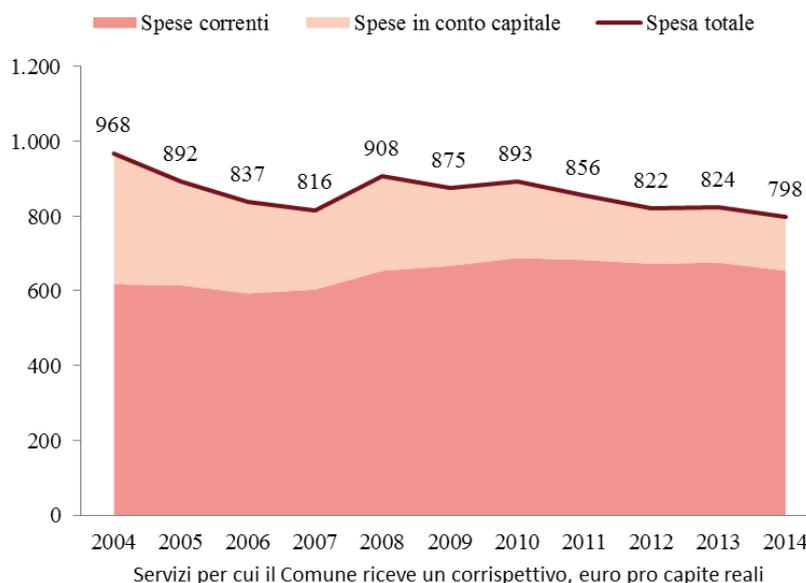
12. Per quanto riguarda la spesa dei Comuni per l'erogazione di servizi, il punto di riferimento principale sono i certificati consuntivi. A differenza delle entrate, nei conti economici della Pubblica amministrazione, ovvero nella contabilità nazionale, le spese degli enti locali non vengono classificate per funzioni, come avviene nei bilanci degli enti, ma solo per natura della spesa (spese di personale, per consumi, per investimenti, ecc.). Solo dai bilanci quindi è possibile risalire a una classificazione di tipo funzionale della spesa, che consenta di trovare una corrispondenza con le voci d'entrata. Nell'analisi che segue si prenderanno quindi a riferimento i dati desumibili dai certificati consuntivi dei Comuni, ponendo in evidenza le spese relative ai servizi per i quali gli enti riscuotono proventi, ovvero i servizi riportati nella Tavola 1.

I servizi per i quali i Comuni percepiscono un corrispettivo hanno comportato un esborso di risorse di circa 51 miliardi nel 2014, su un valore complessivo di spesa di poco inferiore ai 70 miliardi, pari quindi a quasi i tre quarti della spesa totale. Circa l'80 per cento delle spese sono rappresentate da spese correnti, mentre solo il 20 per cento, meno di 10 miliardi, sono le spese in conto capitale dedicate a questi servizi.

Come evidenzia il Grafico, i valori complessivi di spesa (espressi in termini pro capite reali) hanno evidenziato negli ultimi anni una caduta, da imputare all'andamento delle spese in conto capitale che in un decennio si sono più che dimezzate. Viceversa, le spese correnti sono aumentate, ma solo leggermente, lasciando che l'aggregato complessivo di spesa registrasse la diminuzione riportata in figura.

GRAFICO 16

SPESE PER I SERVIZI EROGATI DAI COMUNI



Fonte: elaborazione su ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

Nella Tavola 2 riporta i valori di spesa nei servizi ai quali è legato un provento.

Come per le entrate, anche per le spese la quota più rilevante è dedicata al servizio rifiuti, per il quale le risorse spese dai Comuni nel 2014 sono state pari a quasi 10 miliardi, circa il 20 per cento del totale. A differenza dei proventi però, le spese si dividono in modo più uniforme tra le tre categorie di servizi, anzi sono proprio i servizi di interesse generale ad assommare la quota più cospicua delle spese.

Seguono i rifiuti per incidenza della spesa sul totale i servizi sociali, che dividendosi tra assistenza sociale in genere, servizi agli anziani, asili nido e servizi di prevenzione e riabilitazione assommano circa il 15 per cento delle uscite complessive, pari a più di 8 miliardi. Livelli rilevanti di spesa si riscontrano anche per i servizi legati al funzionamento dell'ente, ovvero segreteria, anagrafe e ufficio tecnico, con una spesa di poco inferiore agli 8 miliardi.

TAVOLA 2

SPESE PER I SERVIZI PUBBLICI OFFERTI DAI COMUNI

	<i>milioni di euro</i>	<i>val. %</i>
SERVIZI DI INTERESSE GENERALE	20.698	40,6
Segreteria	3.920	7,7
Ufficio tecnico	2.570	5,0
Anagrafe	940	1,8
Uff. giudiziari	313	0,6
Polizia municipale (ris. generali)	2.896	5,7
Viabilità	3.837	7,5
Urbanistica e gestione del territorio	2.154	4,2
Edilizia residenziale	519	1,0
Scuola materna	1.412	2,8
Istruz. elementare	1.333	2,6
Istruz. Media	804	1,6
SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE	15.329	30,1
Servizio idrico integrato	1.727	3,4
Rifiuti	9.953	19,5
TPL	3.649	7,2
SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE	14.961	29,3
Servizi scolastici (refezione, trasporto)	2.638	5,2
Biblioteche, musei	921	1,8
Teatri, attività culturali	1.012	2,0
Piscine comunali	122	0,2
Palazzetti sport	839	1,6
Eventi sportivi-ricreativi	150	0,3
Servizi turistici	331	0,6
Manifestazioni turistiche	158	0,3
Asili nido	2.031	4,0
Prevenzione e riabilitazione	522	1,0
Ricoveri anziani	635	1,2
Assistenza sociale	4.937	9,7
Cimiteri	664	1,3
TOTALE	50.987	100,0

Fonte: ISTAT, certificati, consuntivi dei Comuni, anno 2014

Data l'eterogeneità delle caratteristiche dei servizi ai quali è associato un provento, l'analisi che segue prenderà ad esame distintamente i servizi di interesse generale, i servizi a domanda individuale e i servizi di interesse economico generale, cercando di porre in relazione per ciascun servizio l'ammontare di spesa e le entrate percepite dai Comuni.

I servizi a domanda individuale

13. Come suggerisce la stessa definizione, i servizi a domanda individuale sono quei servizi offerti dal Comune che vengono posti in essere sebbene non esista nessun obbligo istituzionale, e che sono utilizzati solo a richiesta dell'utente. L'elenco dei servizi che rientrano in questa categoria è definito per legge da un decreto ministeriale¹⁰ e comprende una serie di prestazioni per le quali può essere pagato un corrispettivo in quanto non sono state dichiarate gratuite da legge nazionale o regionale. Si tratta di un elenco abbastanza esteso, che comprende una ventina di voci, di cui le più comuni sono i servizi di asilo nido e residenze per anziani, i servizi di carattere sportivo (quali ad esempio le piscine comunali), i servizi scolastici non obbligatori per legge (non solo le mense ma anche tutte le attività extrascolastiche di carattere sportivo o culturale), i servizi turistici e quelli culturali (come biblioteche e musei).

La dimensione del fenomeno è abbastanza rilevante: come già riportato nella Tavola 2, i servizi a domanda individuale¹¹ comportano per l'aggregato comunale una spesa¹² che nel 2014 è stata pari a poco meno di 15 miliardi di euro, ovvero quasi un terzo della spesa complessiva per servizi cui è associato un provento.

I servizi a domanda individuale possono essere suddivisi in 4 macro-categorie:

I servizi scolastici, che comprendono le attività legate alla scuola diverse da quelle di carattere obbligatorio; si tratta non solo del servizio mensa e del trasporto scolastico, ma anche delle attività extra-curricolari eventualmente previste nelle scuole;

I servizi sociali, che includono i servizi sociali offerti dai Comuni e indirizzati a diverse categorie di utenti, ovvero asili nido, servizi di prevenzione e riabilitazione, ricoveri per anziani, e vari servizi di assistenza sociale;

I servizi legati ai settori di cultura, sport, turismo, tra cui viene considerata la somma dei valori di bilancio per biblioteche, musei, teatri, attività culturali, piscine comunali, palazzetti dello sport e stadio, eventi sportivi e ricreativi, servizi turistici e manifestazioni turistiche.

A questi si aggiungono i servizi di trasporto funebre, pompe funebri e illuminazione votiva, i cui valori di entrata e di spesa sono ricompresi nel servizio necroscopico cimiteriale.

La ripartizione della spesa tra questi quattro gruppi, vede un impegno di risorse più cospicuo per i servizi sociali, che da soli assommano più della metà della spesa complessiva per i servizi a domanda individuale, cui seguono i servizi di cultura, con quasi un quarto della spesa totale, e i servizi scolastici che arrivano poco al di sotto del 18 per cento, mentre minoritaria è la quota associata al servizio cimiteriale.

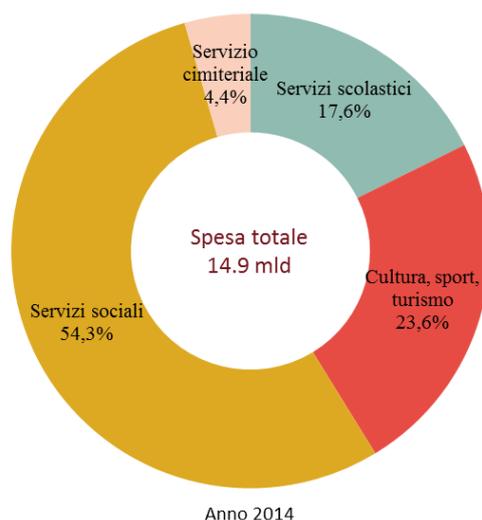
¹⁰ Il decreto del Ministero dell'interno n. 16 del 1983.

¹¹ I dati fanno riferimento ai certificati consuntivi dei Comuni, così come pubblicati in forma aggregata dall'ISTAT. Come servizi a domanda individuale sono state considerate le seguenti funzioni di spesa: Scuola materna, Istruzione elementare, Istruzione Media, Servizi scolastici (refezione, trasporto), Biblioteche e musei, Teatri e attività culturali, Piscine comunali, Palazzetti sport, Eventi sportivi-ricreativi, Servizi turistici, Manifestazioni turistiche, Asili nido, Prevenzione e riabilitazione, Ricoveri anziani, Assistenza sociale, servizio necroscopico cimiteriale.

¹² La spesa è quella di competenza (Impegni) e le spese in conto capitale sono considerate al netto delle riscossioni di crediti.

GRAFICO 17

SPESA PER I SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE: COMPOSIZIONE



Fonte: elaborazione su ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

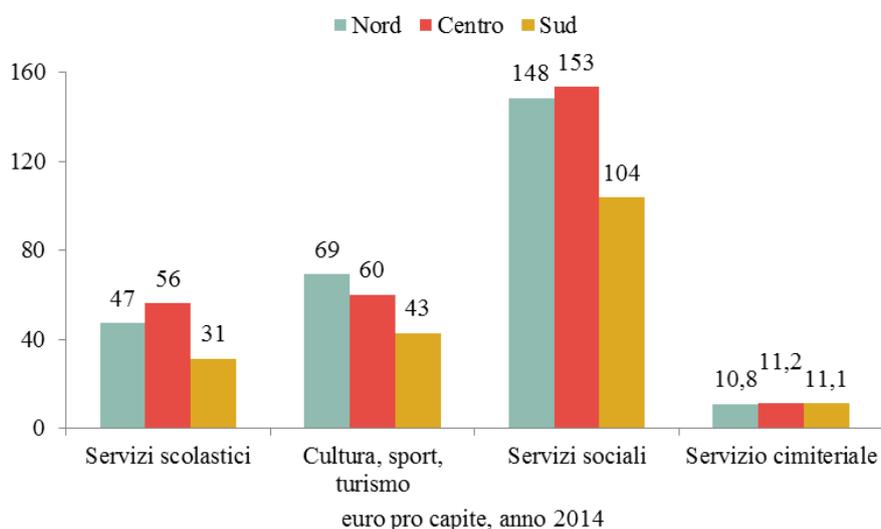
La declinazione territoriale dei valori pro capite di spesa, per ciascuna delle quattro categorie di servizi, evidenzia livelli di spesa generalmente più elevati nel Centro-Nord rispetto al Sud del Paese, con la sola eccezione del servizio necroscopico-cimiteriale, che presenta valori di spesa simili nelle tre aree territoriali. Si ritrova poi anche nei dati di spesa una corrispondenza con la percezione che le regioni del Centro offrano servizi sociali di qualità più elevata, che dovrebbe ragionevolmente riflettersi anche nei costi sostenuti, in particolare per il caso dei servizi scolastici e dei servizi sociali.

Entrando maggiormente nel dettaglio delle singole voci che compongono la categoria cui si associano i maggiori esborsi, ovvero i servizi sociali, emerge però uno schema parzialmente differente, come illustra il Grafico allegato.

Non in tutte le voci infatti il Sud si colloca in posizione arretrata in fatto di spesa pro capite: in particolare, per quanto riguarda la voce relativa all'assistenza sociale, che comprende servizi di assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona, e che rappresenta anche la quota di spesa più significativa tra le diverse tipologie di servizi sociali erogati dai Comuni, la spesa sostenuta nelle regioni del Sud supera, anche se di poco, quella del Centro.

GRAFICO 18

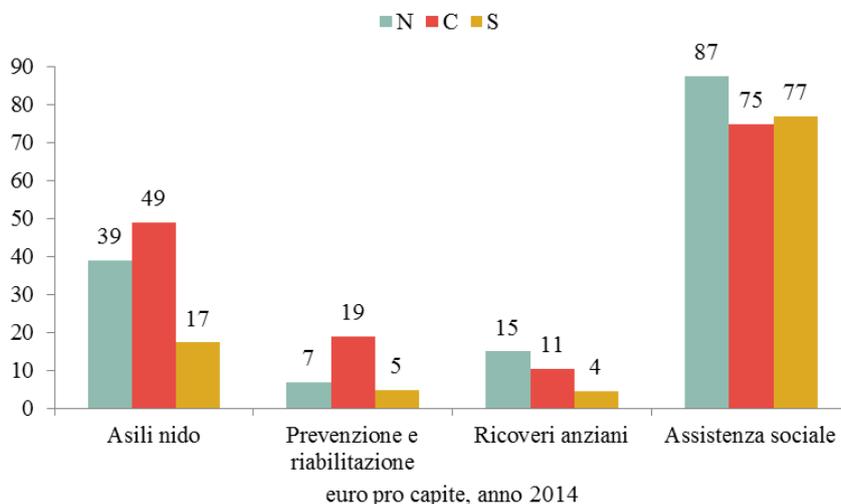
SPESA PER I SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE: RIPARTIZIONE TERRITORIALE



Fonte: elaborazione su ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

GRAFICO 19

SPESA PER I SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI



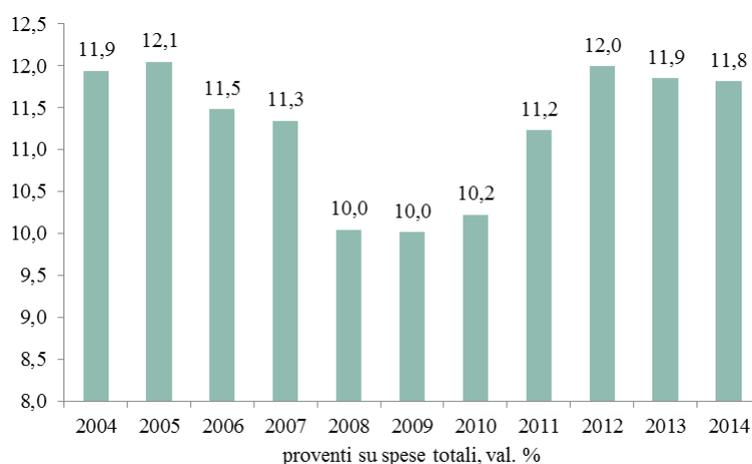
Fonte: elaborazione su ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

Un aspetto di non secondaria importanza riguarda quanto dei costi sostenuti dai Comuni per i servizi a domanda individuale può essere coperto attraverso entrate proprie del Comune. Dai dati emerge che le entrate relative ai servizi a domanda individuale coprono solo una quota minoritaria delle spese (vedi Tavole 1 e 2). A fronte di una spesa complessiva di circa 15 miliardi infatti, i proventi legati ai servizi a domanda individuale, come registrati nei certificati consuntivi, ammontavano nel 2014

solamente a meno di 1,8 miliardi. Si tratta di una percentuale di copertura piuttosto esigua, inferiore al 12 per cento, che negli ultimi dieci anni ha visto un calo negli anni precedenti la crisi del 2009, per poi registrare una ripresa negli anni successivi fino al picco raggiunto nel 2012. Il dato aggregato di copertura delle spese è poi il risultato di valori molto differenti, a seconda della tipologia di servizio. Si riscontra infatti una incidenza delle entrate sulle spese più elevata, tra 30 e 40 per cento circa, per i servizi accessori alla scuola (mense e trasporti scolastici), per i servizi di ricovero di anziani e nel servizio necroscopico cimiteriale. Seguono con valori vicini al 10 per cento gli asili nido, alcuni servizi sportivi (palazzetti e piscine) e turistici.

GRAFICO 20

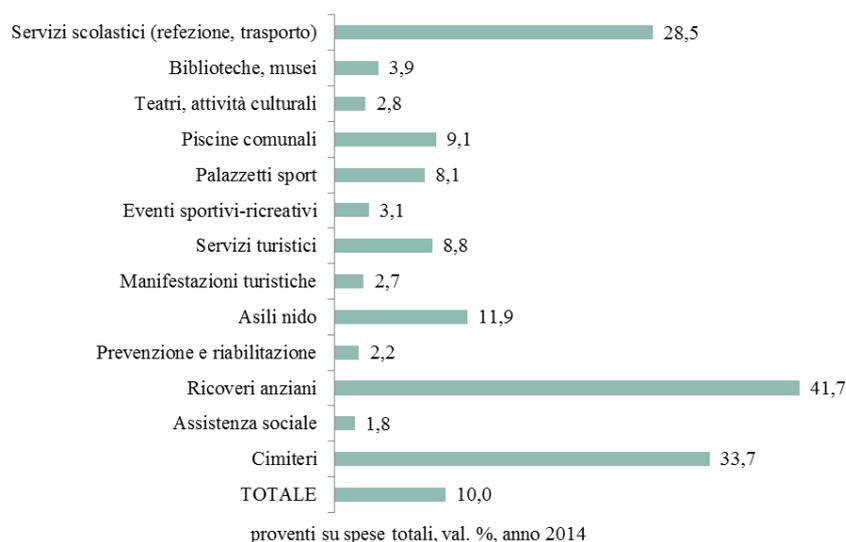
COPERTURA DEI COSTI PER I SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE



Fonte: elaborazione su dati ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

GRAFICO 21

COPERTURA DEI COSTI PER I SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE

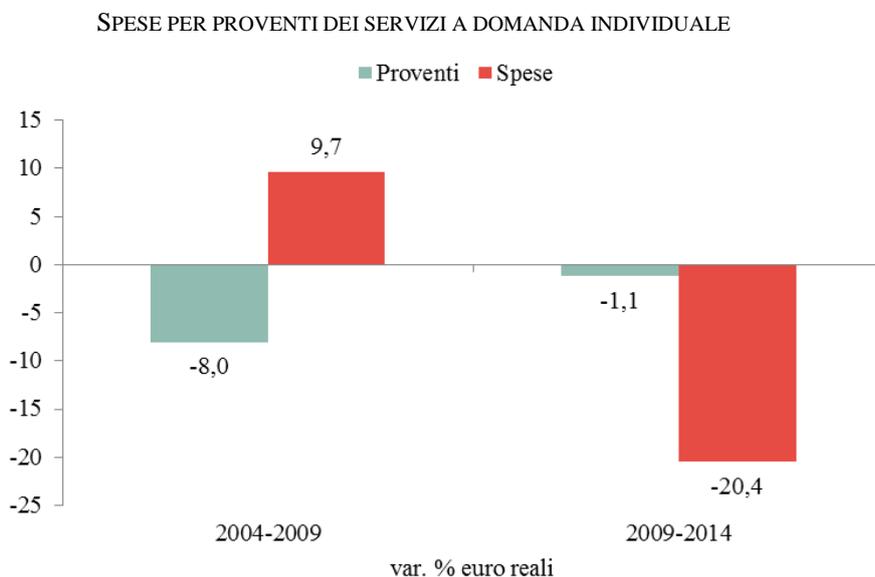


Fonte: elaborazione su dati ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

Tornando all'andamento storico delle percentuali di copertura delle spese, soprattutto nella fase successiva alla crisi, la reazione dei Comuni si è orientata non tanto verso un inasprimento delle tariffe applicate ai servizi a domanda individuale, quanto in riduzione delle spese complessive. Come riporta il grafico infatti, dal 2009 in poi la più elevata percentuale di copertura delle spese con i proventi si è realizzata attraverso una contrazione degli impegni di spesa in termini reali, più che proporzionale rispetto a quella delle entrate, anch'esse ridottesi.

Nel periodo successivo al 2009 sono pochi, infatti, i servizi a domanda individuale per cui si è registrato un incremento in termini reali dei proventi. Nello specifico si tratta dei servizi scolastici, la cui percentuale di copertura delle spese è aumentata di 5 punti percentuali, dal 23,5 al 28,5, i servizi turistici, biblioteche e musei e infine il servizio cimiteriale. La contrazione degli impegni di spesa ha invece caratterizzato tutti i servizi, sia per le spese correnti che per quelle in conto capitale.

GRAFICO 22



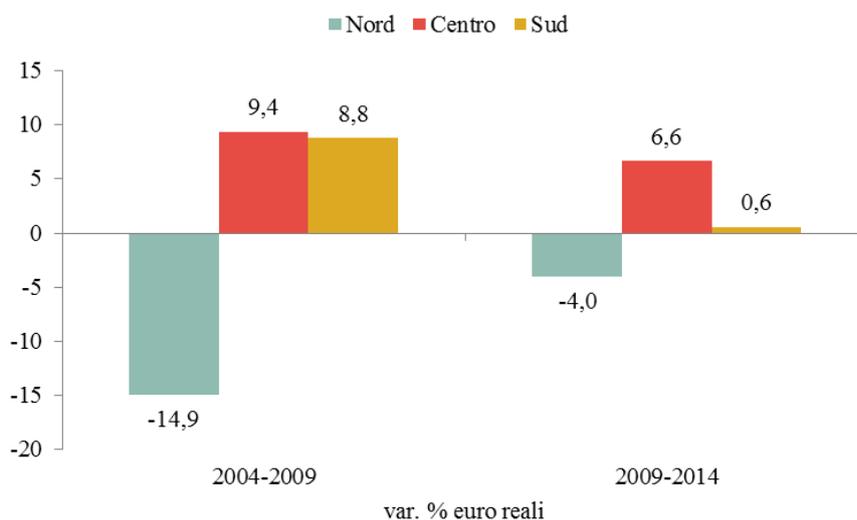
Fonte: elaborazione su dati ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

Questo schema non si è riprodotto in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. La ripartizione per macroaree della dinamica di proventi e spese rivela come la contrazione dei proventi prima e dopo la crisi abbia riguardato essenzialmente i Comuni del Nord, mentre al Centro-Sud si è registrato un incremento in termini reali, più pronunciato prima che dopo il 2009. Per quanto riguarda la spesa, invece, è solo nel periodo precedente la crisi che i Comuni del Nord hanno adottato un comportamento difforme rispetto al resto del Paese, contraendo le spese complessive per i servizi a domanda individuale (sempre in termini reali), mentre al Centro-Sud queste spese venivano incrementate. Negli anni successivi, invece, la pressione verso l'aggiustamento del bilancio ha spinto tutti i territori verso una riduzione delle uscite.

Un tratto comune a tutte le macroaree è stato l'aumento dei proventi legati alla scuola nel periodo successivo al 2009 più 6-8 per cento: in termini reali. Nelle Regioni

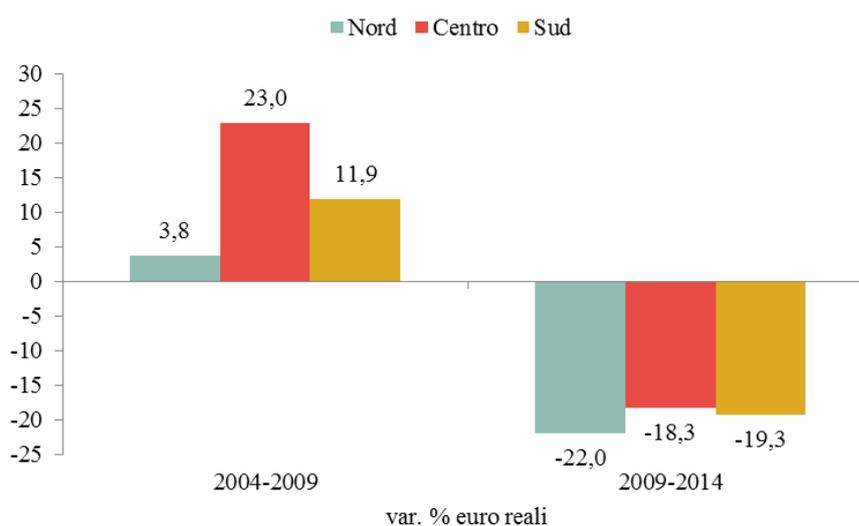
del Centro si è osservata poi una crescita dei valori reali delle entrate legati ai servizi di carattere sportivo, culturale e turistico, da attribuire in particolare all'aumento molto pronunciato dei proventi dei Comuni della Toscana e del Lazio.

GRAFICO 23
DINAMICA DEI PROVENTI DEI SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE



Fonte: elaborazione su dati ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

GRAFICO 24
DINAMICA DELLE SPESE PER I SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE



Fonte: elaborazione su dati ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

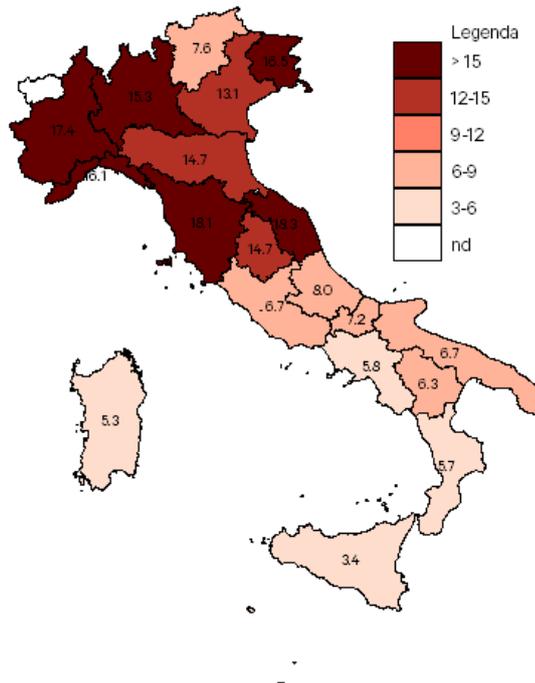
Nonostante l'andamento parzialmente divergente che ha caratterizzato soprattutto le entrate, i dati dei certificati consuntivi rivelano che al Nord vi è una percentuale di

copertura con entrate proprie delle spese per servizi più elevata rispetto al Centro-Sud, e ciò anche in presenza di valori di spesa pro capite generalmente più elevati, come mostrato in precedenza. Questo peraltro vale non solo per i valori aggregati, come illustra la mappa, ma anche osservando il dettaglio dei singoli gruppi di servizi.

GRAFICO 25

Copertura dei costi nei servizi a domanda individuale

Totale servizi, anno 2014



Proventi su spese totali, val. %
Fonte: Istat, certificati consuntivi

I servizi di interesse generale

14. Tra i servizi offerti dai Comuni, con servizi di interesse generale si fa riferimento a quei servizi indispensabili cui non è associata una rilevanza economica. Partendo dalla classificazione operata nei certificati consuntivi, rientrano in questa categoria i seguenti servizi:

I servizi generali, che comprendono le funzioni di segreteria, anagrafe, ufficio tecnico e gli uffici giudiziari;

I servizi legati alla viabilità stradale, che comprendono il servizio viabilità e quello di polizia municipale;

L'urbanistica e la gestione del territorio;

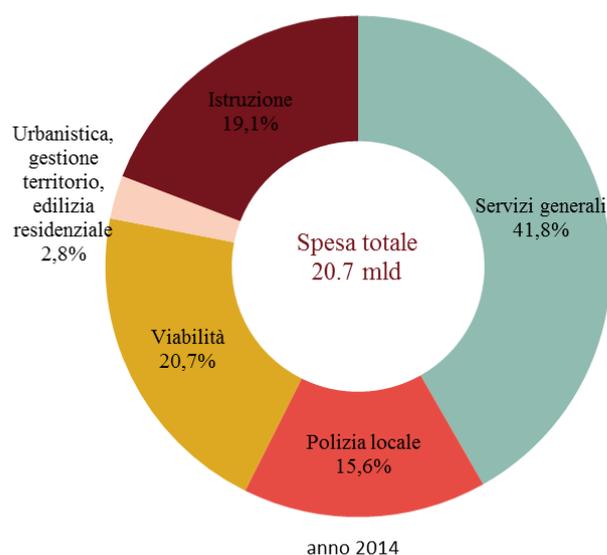
L'edilizia residenziale;

I servizi di carattere obbligatorio legati all'istruzione, distinti in scuola materna, istruzione elementare e istruzione media.

I Comuni impegnano una quota di risorse rilevante per i servizi di interesse generale. Nel 2014 tale spesa complessiva è stata pari a quasi 21 miliardi, più del 40 per cento del totale della spesa dedicata ai servizi a cui corrisponde un'entrata propria del Comune, facendo di questo gruppo di servizi quello più importante in termini di risorse impegnate.

Come illustra il grafico allegato, buona parte di queste risorse sono dedicate ai servizi generali del Comune e al suo funzionamento interno: ai servizi generali infatti è dovuto più del 40 per cento della spesa totale per i servizi di interesse generale. Seguono, per importanza, l'istruzione, la viabilità e il servizio di polizia municipale, mentre una quota minoritaria della spesa è dedicata ai settori dell'urbanistica, la gestione del territorio e l'edilizia residenziale.

GRAFICO 26
SPESA PER I SERVIZI DI INTERESSE GENERALE – COMPOSIZIONE

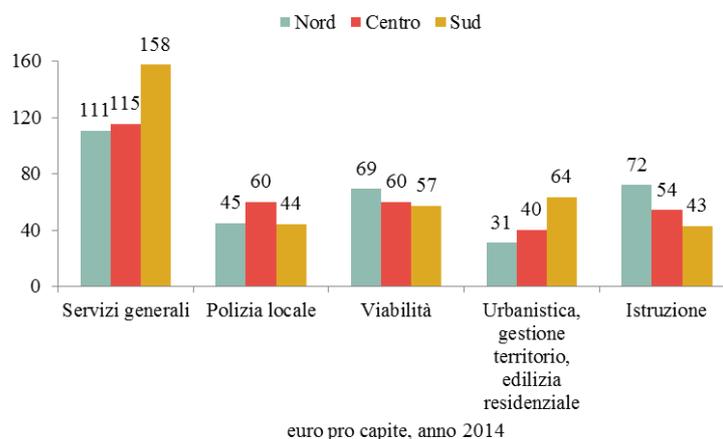


Fonte: elaborazione su dati ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

La ripartizione territoriale delle spese per i servizi di interesse generale rivela, in alcuni casi, una distribuzione diversa rispetto a quanto osservato per gli altri gruppi di servizi. In particolare, non per tutti i gruppi di servizi si osserva la tradizionale distribuzione decrescente da Nord a Sud: i Comuni del Sud infatti evidenziano una spesa pro capite sensibilmente più elevata rispetto al resto del Paese, sia per i servizi generali (158 euro per abitante contro i 111 del Nord e i 115 del Centro), che nell'urbanistica ed edilizia residenziale (64 euro pro capite rispetto a 31 al Nord e 40 al Centro). In particolare il divario dei Comuni del Sud risulta più marcato in riferimento all'ufficio tecnico e all'urbanistica-gestione del territorio, in cui la spesa pro capite è circa il doppio rispetto al Centro-Nord (in entrambi i casi circa 60 euro per abitante contro circa 30).

GRAFICO 27

SPESA PER I SERVIZI DI INTERESSE GENERALE – RIPARTIZIONE TERRITORIALE

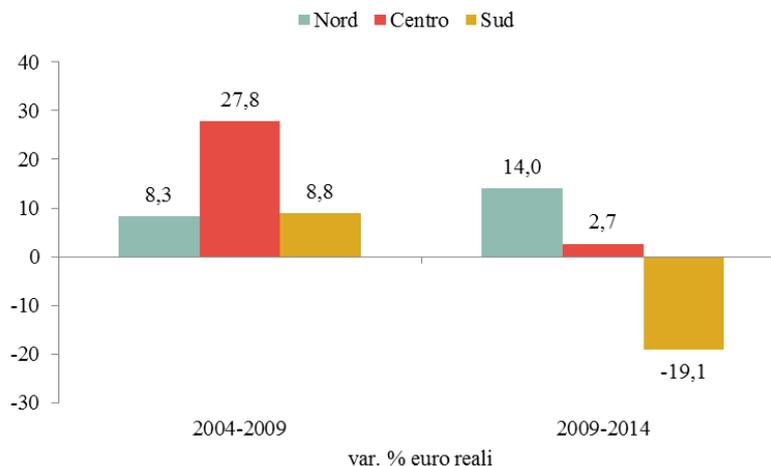


Fonte: elaborazione su dati ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

Anche l'andamento dei valori di spesa nell'ultimo decennio rivela alcune differenze tra il Sud e il resto del Paese. Tutte e tre le macroaree hanno ridotto la spesa per i servizi di interesse generale, sia prima che dopo il 2009, ma soprattutto nel periodo più recente la spinta alla contrazione della spesa sembra essersi affievolita nel meridione.

GRAFICO 28

DINAMICA DEI PROVENTI DEI SERVIZI DI INTERESSE GENERALE



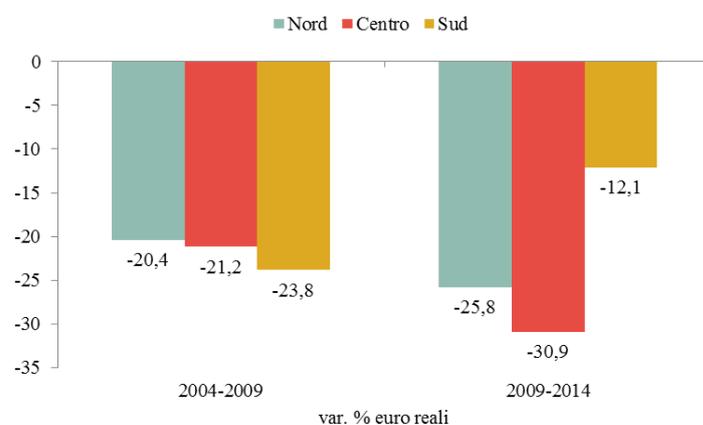
Fonte: elaborazione su dati ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

Parallelamente, anche dal lato delle entrate il Sud si distanzia dal resto del Paese, soprattutto negli anni successivi al 2009 in cui i proventi sono aumentati in termini reali al Centro-Nord, mentre al Sud si sono ridotti. Il divario è dovuto in modo particolare all'andamento delle contravvenzioni relative al codice della strada: mentre al Centro, ma soprattutto al Nord, queste hanno fatto registrare un incremento negli anni successivi

al 2009 (+23 per cento e +1,3 per cento in termini reali), al Sud gli introiti delle multe hanno subito un forte calo, diminuendo di più del 20 per cento in termini reali.

GRAFICO 29

DINAMICA DELLE SPESE PER I SERVIZI DI INTERESSE GENERALE



Fonte: elaborazione su dati ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

Dai dati aggregati, emerge che infatti le multe rappresentano una fonte d'entrata importante per il comparto comunale. Di circa 2 miliardi e mezzo di proventi registrati nel 2014 per i servizi di interesse generale, quasi 1,7 miliardi derivano dalle contravvenzioni legate al codice della strada, ovvero quasi il 70 per cento del totale.

Un dato che tuttavia deriva principalmente da quanto riscosso nelle grandi città.

TAVOLA 3

PROVENTI DELLE MULTE
SERVIZIO POLIZIA MUNICIPALE - RISORSE FINALIZZATE CODICE DELLA STRADA
ANNO 2014

	mln euro	val. %	euro pro capite	Capacità di riscossione*
Piemonte	132,9	8,0	30,0	77,7
Valle d'Aosta	1,6	0,1	0,4	104,6
Lombardia	487,0	29,2	48,8	50,6
di cui: Milano	347,8	20,9	257,5	39,7
Trentino	8,4	0,5	8,0	97,7
Veneto	103,0	6,2	20,9	84,9
Friuli	9,5	0,6	7,7	94,3
Liguria	64,7	3,9	40,6	64,7
Emilia R	122,8	7,4	27,6	63,9
Toscana	121,9	7,3	32,5	76,3
Umbria	10,8	0,6	12,1	74,1
Marche	18,1	1,1	11,7	88,0
Lazio	388,0	23,3	66,1	49,1
di cui: Roma	326,8	19,6	113,8	45,0
Abruzzo	8,5	0,5	6,4	86,9
Molise	2,1	0,1	6,6	105,4
Campania	46,0	2,8	7,8	60,7
Puglia	30,9	1,9	7,6	78,4
Basilicata	3,9	0,2	6,7	99,8
Calabria	14,3	0,9	7,2	78,6
Sicilia	65,7	3,9	12,9	60,1
Sardegna	27,0	1,6	16,2	65,2
TOTALE	1667,0	100,0	27,4	61,0

*Entrate di cassa/Entrate accertate*100

Fonte: elaborazione su ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

Una misura del rilievo di tale fonte di entrata può essere ottenuta rapportando per l'intero aggregato comunale il valore complessivo dei proventi (multe incluse) alla spesa totale. Si ottengono valori, nel 2014, prossimi al 12 per cento, al pari dei servizi a domanda individuale. Al netto delle multe questa quota scende, in media nazionale, intorno al 4 per cento, con valori più elevati al Centro (5,5 per cento), cui seguono prima il Nord (4,4 per cento) e poi il Sud (2,6 per cento).

I servizi di interesse economico generale

15. L'ultimo gruppo di servizi oggetto dell'analisi comprende i servizi di interesse generale a rilevanza economica. Secondo la definizione adottata dal legislatore, sono i *“servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che i comuni [...], assumono come necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale”*. Si tratta, quindi, dei servizi che assolvono un interesse generale della collettività, ma che vengono resi nell'ambito di un mercato concorrenziale ove, quindi, operano sia operatori pubblici che privati. Come tali, sono quindi suscettibili di generare proventi relativamente più elevati rispetto alle altre tipologie fino ad ora considerate, e dunque sono propensi a mostrare un livello maggiore della copertura dei costi.

E' da osservare che non sempre dalla classificazione dei certificati consuntivi è però possibile isolare con certezza i servizi a rilevanza economica. Ad esempio i proventi del servizio viabilità, che abbiamo incluso tra i servizi privi di rilevanza economica, potrebbero comprendere introiti derivanti dalla sosta a pagamento o da altre tipologie di servizi (ad esempio, l'Ecopass prima versione del Comune di Milano).

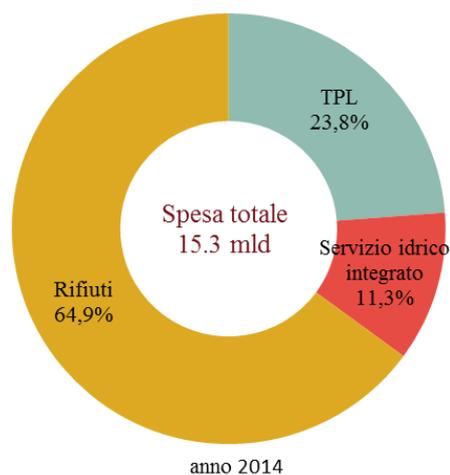
In sostanza, i servizi a rilevanza economica come dalla classificazione dei certificati consuntivi sono il trasporto pubblico locale, il servizio idrico, e il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti. Per il servizio rifiuti, prima del 2012 i proventi comprendono sia gli introiti derivanti dalla TARSU che quelli legati alla tariffa TIA. Dagli anni successivi si tratta sempre di una tassa (TARES o TARI).

La spesa sostenuta dai Comuni per i servizi di interesse economico generale è stata pari, nel 2014, a più di 15 miliardi, ovvero circa un terzo della spesa complessiva per i servizi cui corrispondono proventi propri. Il grosso della spesa deriva dal servizio rifiuti, la cui erogazione è costata ai Comuni nel 2014 quasi 10 miliardi. Segue per importanza il trasporto locale, con una spesa di circa 3,6 miliardi, e infine il servizio idrico integrato, con un esborso inferiore ai 2 miliardi.

La ripartizione territoriale della spesa in termini pro capite evidenzia schemi parzialmente differenti rispetto all'usuale asse Nord-Sud. In tutti e tre i servizi, il Nord non è mai l'area territoriale con i valori più elevati di spesa per abitante, ma viene superato dal Centro sia nel trasporto pubblico locale che nella spesa per il servizio rifiuti. Di converso, il Sud presenta valori di spesa molto bassi rispetto alla media nazionale solo nel trasporto pubblico locale, mentre nel servizio rifiuti si colloca di poco al di sotto dell'Italia centrale. Infine, per il servizio idrico i valori di spesa pro capite sono abbastanza allineati tra Nord e Centro, mentre al Sud tale servizio costa il triplo che al Nord e quattro volte e mezza più che al Centro.

GRAFICO 30

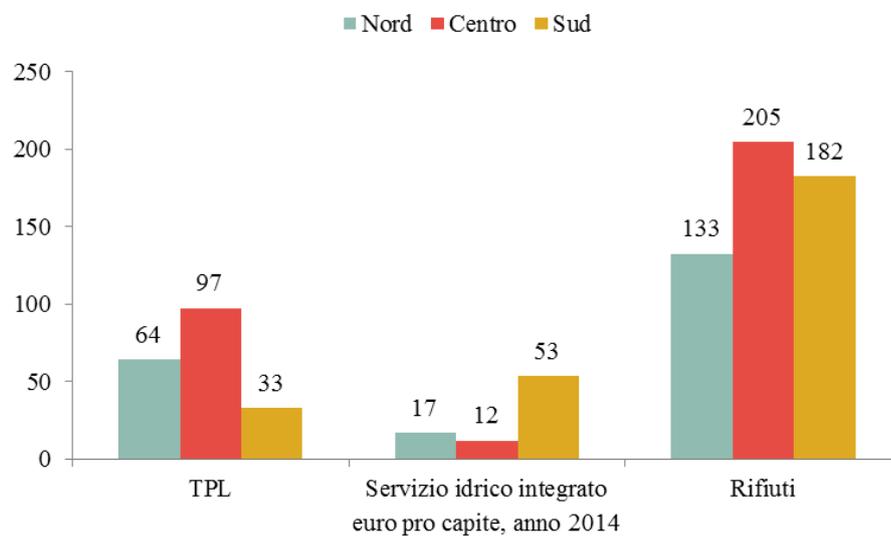
SPESA PER I SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE – COMPOSIZIONE



Fonte: elaborazione su ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

GRAFICO 31

SPESA PER I SERVIZI DI INTERESSE GENERALE – RIPARTIZIONE TERRITORIALE



Fonte: elaborazione su ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

TAVOLA 4

SPESA PER I SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE
EURO PRO CAPITE, ANNO 2014

	Idrico	Rifiuti	TPL
Piemonte	6	161	25
Valle d'Aosta	0	0	0
Lombardia	17	119	129
Trentino	166	52	28
Veneto	5	97	34
Friuli	6	120	1
Liguria	30	221	92
Emilia R	3	164	8
Toscana	9	211	40
Umbria	3	146	29
Marche	7	149	16
Lazio	16	225	166
Abruzzo	20	173	27
Molise	125	119	25
Campania	87	209	59
Puglia	10	175	28
Basilicata	6	133	24
Calabria	130	142	1
Sicilia	42	183	27
Sardegna	15	188	20
ITALIA	28	164	60

Fonte: elaborazione su ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

I livelli di spesa pro capite per il servizio idrico, soprattutto al Sud, originano da valori regionali molto divergenti, come evidenzia la Tavola 4. Si va infatti dal minimo di 6 euro per abitante dei Comuni della Basilicata, ai 130 euro della Calabria, da cui, insieme agli 87 euro della Campania e ai 125 euro pro capite del Molise, dipende il valore molto elevato attribuito alla macroarea meridionale.

Un aspetto da non sottovalutare riguarda le caratteristiche peculiari di ciascuna tipologia di servizio, legate alle modalità di erogazione del servizio stesso, che potrebbero rendere valide alcune considerazioni effettuate sulla base dei soli dati di bilancio solo per un gruppo di servizi e non per altri. Questo risulta particolarmente evidente per il servizio idrico e per il trasporto pubblico locale, i cui costi e proventi potrebbero non comparire integralmente all'interno dei bilanci comunali, a seconda delle modalità di gestione del servizio stesso.

Più uniforme appare invece la distribuzione territoriale della spesa nel settore dei rifiuti, pur con differenze regionali significative: si va dai valori minimi di Trentino Alto Adige e Veneto, rispettivamente di 52 euro e 97 euro per abitante, al massimo dei Comuni del Lazio, che nel 2014 hanno speso circa 225 euro per abitante (non lontano da altri valori di spesa pro capite regionali quali Liguria, Toscana e Campania, tutti superiori ai 200 euro).

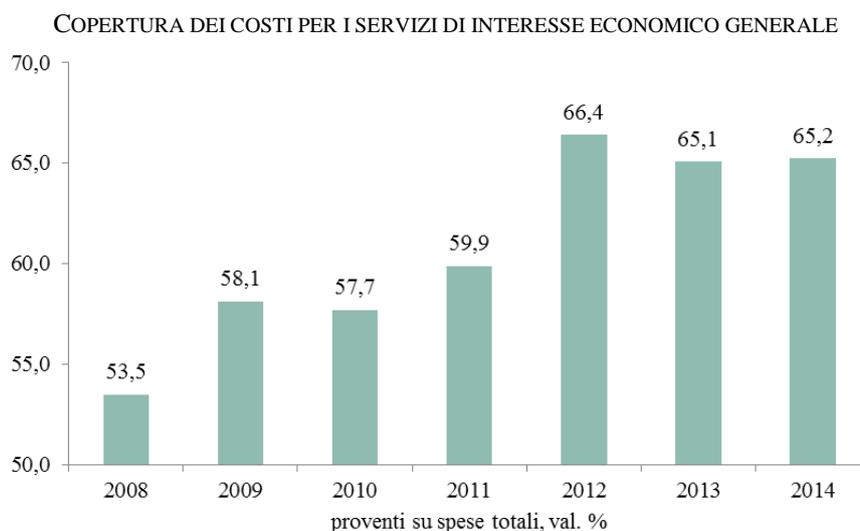
Nel trasporto pubblico locale spiccano i valori di spesa pro capite della Lombardia e del Lazio, influenzati dalla presenza dei Comuni di Roma e Milano. Riguardo a Milano in particolare si segnala l'aumento molto marcato sia delle spese che dei

proventi per i trasporti pubblici locali avvenuto tra il 2009 e il 2010. In particolare le spese del Comune di Milano sono decuplicate, passando da circa 120 milioni nel 2008 a quasi 1,2 miliardi nel 2014, influenzando sensibilmente la dinamica del dato lombardo. Questa particolarità del Comune di Milano, che in generale presenta valori di entrate e spese relative al TPL molto superiori rispetto alla media degli altri comuni, discende da un cambiamento nella modalità di rappresentazione di entrate e spese, per il servizio, nel bilancio comunale. Dal maggio 2010 infatti la società che prima gestiva il servizio in concessione (ATM Servizi S.p.A.) è divenuta affidataria. Come conseguenza, dal 2010 in poi il bilancio del Comune ha recepito le entrate derivanti dalle tariffe e ha registrato la spesa per il canone del servizio, mentre in precedenza era la società a introitare direttamente i proventi tariffari e i contributi regionali finalizzati al Tpl, mentre il bilancio comunale registrava solo la spesa sostenuta per differenza.

Come anticipato, l'incidenza dei proventi sulle spese risulta per questa categoria di servizi notevolmente più elevata rispetto agli altri. Nel 2014 la quota di spesa complessiva coperta dalle entrate proprie era pari per l'aggregato comunale a circa il 65 per cento, in aumento rispetto agli anni precedenti¹³.

I servizi di interesse economico generale sono in effetti i soli ad aver fatto registrare negli anni successivi al 2009 un incremento in termini reali sia delle entrate che delle spese, con un aumento più pronunciato delle prime rispetto alle seconde.

GRAFICO 32

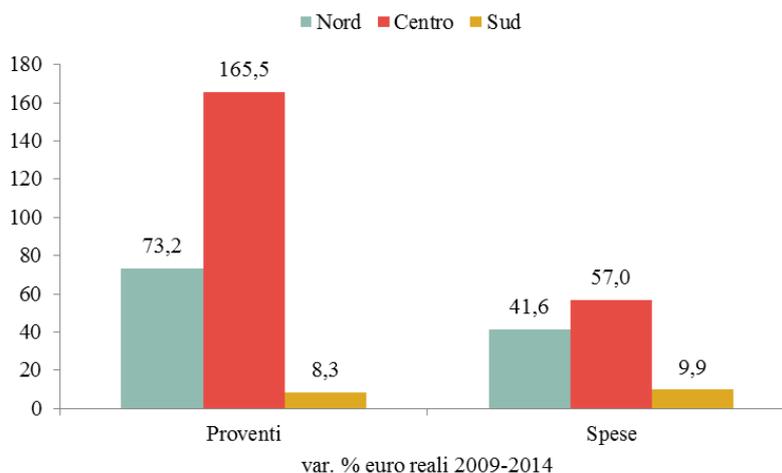


Fonte: elaborazione su ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

Come emerge dalla figura, l'andamento di entrate e spese rivela alcune differenze geografiche. In particolar modo si osserva come l'aumento dei proventi sia stato decisamente più pronunciato al Centro-Nord che al Sud.

¹³ L'analisi si limita a considerare gli anni più recenti poiché fino al 2008 non era disponibile il dettaglio su spese e proventi del Trasporto pubblico locale.

DINAMICA DI ENTRATE E SPESE DEI SERVIZI A DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE



Fonte: elaborazione su ISTAT, certificati consuntivi dei Comuni

Un aspetto comune alle tre macroaree riguarda il fatto che la dinamica dei proventi complessivi ricalca sostanzialmente l'andamento dei proventi del servizio rifiuti. La ragione di ciò risiede, banalmente, nel fatto che sia in aggregato che a livello territoriale le entrate del servizio rifiuti costituiscono la quasi totalità delle entrate relative ai servizi di rilevanza economica, così come riportate nei bilanci degli enti. Questo non è vero solo in poche realtà: in particolare, escludendo le regioni a statuto speciale, si riscontra un'incidenza significativamente inferiore al 90 per cento in Lombardia (dove vi è un'elevata incidenza dei proventi del TPL milanese dovuta agli introiti di Ecopass/Area C), in Molise e in Calabria.

L'aumento delle entrate del servizio rifiuti ha interessato praticamente tutto il Paese, anche se con intensità diverse a seconda delle regioni. Nel periodo 2009-2014 le sole eccezioni sono state Basilicata e Campania, che hanno visto un calo rispettivamente del 2 e del 15 per cento. Sono le regioni del Centro ad aver osservato un aumento molto marcato di questi proventi, in particolare nel Lazio dove si avvicina al 250 per cento in termini reali. Anche tra le regioni del Nord vi sono casi di aumenti molto pronunciati, quali Liguria, Emilia Romagna e Veneto, in cui i proventi in termini reali sono raddoppiati o addirittura aumentati del 200 per cento come in Emilia Romagna.

L'andamento delle entrate del trasporto pubblico locale e del servizio idrico, così come nei valori riportati dai bilanci, non ha invece un impatto significativo sulla dinamica dei proventi complessivi, data la scarsa incidenza di entrambi. Come già puntualizzato per le spese, anche in tema di entrate è però necessaria una cautela rispetto alla fonte dei dati qui analizzati. I proventi che si leggono nei certificati consuntivi rappresentano solo una percentuale del totale, poiché una parte consistente del ricavato dalla vendita di alcuni servizi non è visibile nei bilanci dei Comuni, e deve essere ricercato nel mondo delle partecipate locali, che hanno un ruolo rilevante nei servizi in oggetto.

Alla luce di questa premessa, anche i valori della capacità di copertura della spesa attraverso entrate proprie potrebbero non essere particolarmente significativi nell'indicare quanto effettivamente del costo di un servizio di rilevanza economica risulta finanziato attraverso le tariffe applicate.

LA SANITÀ TRA EFFICIENZA E QUALITÀ DELL'OFFERTA

1. Il 2016 si è rivelato un anno impegnativo per il settore sanitario. Un anno condizionato dal confronto sulla revisione dei compiti di governo tra Stato e Regioni proposto dalla riforma costituzionale sottoposta al voto referendario.

Progressi significativi hanno segnato l'approvazione dei nuovi LEA, che hanno avuto il via libera della Conferenza Stato-Regioni solo dopo la pausa estiva, la definizione del programma per le liste d'attesa, il varo del Piano nazionale cronicità e del Piano nazionale per la prevenzione vaccinale. E' proseguita l'attuazione del d.m. n. 70 del 2015 con il riordino del sistema di assistenza ospedaliera, hanno preso avvio i Piani di rientro per gli ospedali oltre al rafforzamento di strumenti di gestione del sistema informativo sanitario e il varo di linee di indirizzo in particolari voci di spesa del settore.

Con la legge di bilancio per il 2017 è stata modificata la normativa relativa ai tetti alla spesa farmaceutica, spesa ancora in crescita nell'anno. Una modifica che potrebbe contribuire a dare una soluzione, almeno per il futuro, alla questione del *pay back* sollevata dai produttori del settore.

Difficoltà ha, invece, incontrato, nella fase attuativa, l'adozione dei provvedimenti in termini di appropriatezza assunti nel 2015 e divenuti operativi ad inizio anno, che ponevano limiti per la prescrizione a carico del SSN. Con l'approvazione dei nuovi LEA, che prevedono una correzione dell'impostazione sul tema, tale provvedimento viene superato.

Sul fronte finanziario, con l'accordo di febbraio 2016 tra Stato e Regioni si definiscono i profili economici del triennio 2017-2019, recuperando una prospettiva più definita su cui affrontare le problematiche connesse ai nuovi LEA e le tensioni sul fronte della spesa farmaceutica che, solo per i farmaci innovativi, nei primi 10 mesi dell'anno indicano una spesa superiore a 1,7 miliardi. La legge di bilancio ha confermato risorse per 113 miliardi per il 2017. Le disposizioni approvate, oltre alla modifica dei tetti per la farmaceutica, vincolano 1 miliardo delle somme previste all'acquisto di farmaci innovativi, di cui 500 per quelli oncologici di nuova generazione.

Nella gestione del personale si sono mossi i primi passi per un rinnovo dei contratti. Identificati i comparti contrattuali, è stata approvata la circolare relativa ai fabbisogni di personale per garantire il rispetto delle disposizioni dell'Unione europea in materia di articolazione dell'orario di lavoro nonché l'Atto di indirizzo per la medicina convenzionata. Si prevede l'assistenza H16 in rete per i medici di famiglia e H12 per i pediatri e sono stati pubblicati gli atti d'indirizzo per i rinnovi dei contratti di comparto e dirigenza sanitaria.

Rimane aperta la questione del confronto tra medici e professioni sanitarie sulle nuove competenze e i nuovi modelli organizzativi, mentre una misura importante come quella in tema di responsabilità professionale, da lungo tempo all'esame del Parlamento, è stata approvata ad inizio 2017.

I primi dati relativi ai risultati economici e gestionali del 2016 confermano la capacità delle strutture centrali e regionali di procedere a quella "manutenzione continua" della strumentazione predisposta negli ultimi anni e che, finora, ha consentito di rispondere alle esigenze di riassorbimento di inefficienze e squilibri continuando a

confrontarsi su nuove opportunità di cura e esigenze crescenti di una popolazione tra le più longeve.

Si conferma, in particolare, l'efficacia di un sistema di responsabilizzazione della spesa costruito negli anni e fondato su un'attenta attività di monitoraggio e un quadro informativo che contribuisce a potenziarne l'efficacia.

Riassorbiti i principali squilibri finanziari, l'allungamento della vita e il progressivo invecchiamento della popolazione pongono problemi di adeguamento dell'offerta, oggi carente in diverse aree del Paese, soprattutto nell'assicurare una rete di assistenza alle disabilità.

Gli indicatori scelti per verificare le caratteristiche strutturali dei diversi sistemi regionali, testare l'appropriatezza e l'efficacia dei servizi resi segnalano la persistenza di squilibri, più frequenti in alcune aree del Paese. Ma ad un tempo l'aumento della spesa privata in sanità, che assume la dimensione più consistente nelle aree con i livelli di servizi di maggiore estensione e qualità, sembra segnalare la necessità di adeguare il sistema a fronte di un così rilevante impatto per le famiglie.

A ciò mira il Piano nazionale delle cronicità. A ciò devono contribuire i margini di manovra che possono derivare dal superamento di inefficienze gestionali e organizzative (oltre naturalmente a quelle legate a comportamenti illeciti) e una attenta verifica della funzionalità degli strumenti su cui il settore ha potuto contare in questi anni nel processo di risanamento.

La forte pressione sul contenimento delle risorse si è riflessa anche sulla possibilità di garantire un adeguato flusso di investimenti, un problema comune con altri settori, ma che rischia di riverberarsi sulla stessa possibilità di garantire i livelli di assistenza e sulla qualità dei servizi offerti, siano essi basati su strutture o apparecchiature e dispositivi o, farmaci ad elevato contenuto tecnologico.

Il contributo atteso agli obiettivi di finanza pubblica

2. I risultati di consuntivo 2016 si inseriscono in un quadro economico finanziario ancora particolarmente stringente per il settore, soprattutto in confronto con i principali partner europei. Dal lato della spesa, l'Italia ha fatto registrare tra il 2009 e il 2015 una riduzione, in termini reali, delle risorse destinate alla sanità tra le più consistenti. In media, una flessione di 1,1 punti all'anno. Un dato di rilievo, ancorché più contenuto rispetto agli altri Paesi in difficoltà (Portogallo -2,0; Grecia -6,6). Ben superiore a quanto avvenuto sia in Spagna che in Irlanda (rispettivamente -0,1 e -0,2). La spesa è, invece, cresciuta dell'0,8 per cento (sempre in media annua) in Francia, dell'1,2 in Olanda, del 2 per cento in Germania¹. Ma soprattutto tali andamenti hanno fatto seguito a risultati già molto contenuti del quinquennio precedente: tra il 2005 e il 2009 la crescita in Italia era stata di mezzo punto percentuale in media d'anno contro l'1,7 e il 2,8 per cento di Francia e Germania, e il 3,8 e l'1,3 per cento di Spagna e Portogallo.

Ne derivano divari molto consistenti in termini di spesa sanitaria pubblica pro capite (espressa in parità del potere d'acquisto). Secondo le stime dell'Ocse, nel 2015 la spesa pro capite era di 1.900 euro in Italia, quella in Germania era di 3.400 euro e in Francia di 2.627. Divario che non muta se si osserva il valore complessivo di quella privata.

¹ *Health at a glance* 2016, Ocse 2016.

La spesa sanitaria totale rappresenta il 9,1 per cento del Pil italiano nel 2015, inferiore alla media pesata della UE di 9.9 per cento, e significativamente più bassa di quella di Germania (11,1 per cento), Svezia (11,1 per cento) e Francia (11 per cento). Più di tre quarti (76 per cento) della spesa sanitaria in Italia sono finanziati con risorse pubbliche, dato che si situa poco al di sotto della media UE (79 per cento).

3. Come lo scorso anno, al momento della predisposizione del Rapporto, non sono stati ancora diffusi i dati di contabilità nazionale relativi alla sanità. Non è, quindi, ancora possibile conoscere se le tensioni emerse nell'esercizio relativamente ai costi di alcune componenti degli acquisti di beni e servizi si sono tradotte in un aumento oltre alle attese dei costi e se questo ha comportato un peggioramento del contributo del settore al risultato complessivo di finanza pubblica.

TAVOLA 1

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA

	(milioni di euro)						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
LB 2017	109.907	111.304	112.408	113.654	115.377	115.823	116.168
	6,85	6,87	6,84	6,80	6,77	6,60	6,42
Nota Def sett. 2016	109.907	111.304	112.408	113.654	115.440	116.821	119.156
	6,85	6,86	6,84	6,80	6,77	6,64	6,56
Def aprile 2016	109.907	111.304	112.408	113.376	114.789	116.170	118.505
	6,83	6,89	6,87	6,78	6,69	6,58	6,52
LS 2016	110.044	111.028	111.289	111.646	112.957	114.632	117.017
		6,87	6,81	6,65	6,51	6,39	6,33
Nota Def sett 2015	110.044	111.028	111.289	113.372	115.509	117.709	120.094
	6,84	6,87	6,81	6,74	6,67	6,60	6,55
Def aprile 2015	110.044	111.028	111.289	113.372	115.509	117.709	120.094
	6,84	6,87	6,79	6,72	6,64	6,58	6,52
LS 2015	109.254	111.474	111.351	113.797	116.328	118.964	
	7,00	6,85	6,76	6,73	6,68	6,61	
Def aprile 2014	109.254	111.474	113.703	116.149	118.680	121.316	
	7,00	7,02	6,99	6,93	6,86	6,78	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e ISTAT

I dati di preconsuntivo contenuti nella Nota di aggiornamento del DEF non hanno segnalato modifiche significative: la spesa prevista è rimasta di poco superiore ai 113,6 miliardi scontando un effetto di trascinamento del 2015. Si prefigura pertanto anche in tale esercizio una sostanziale invarianza della spesa sanitaria in termini di prodotto.

All'interno della spesa dei produttori *non market*, prevista aumentare complessivamente dell'1,2 per cento, i redditi da lavoro dipendente sono assunti in crescita dello 0,6 per cento e i consumi intermedi di un ulteriore 1,9 per cento.

IL CONTO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ

(milioni di euro)

	2013	2014	2015	2016	14/13	15/14	16/15
Totale uscite Conto economico Sanità	109.907	111.304	112.408	113.376	1,3	1,0	0,9
Prestazioni sociali in natura	102.616	104.057	105.137	nd	1,4	1,0	nd
Beni e servizi prodotti da produttori market	39.337	39.946	39.744	39.903	1,5	-0,5	0,4
- Farmaci	8.616	8.392	8.290	8.323	-2,6	-1,2	0,4
- Assistenza medico-generica	6.666	6.663	6.671	6.713	0,0	0,1	0,6
- Assistenza specialistica, ospedal, integrativa e altra assistenza	24.055	24.891	24.783	24.867	3,5	-0,4	0,3
<i>di cui assistenza medico-specialistica</i>	4.699	4.746	4.727		1,0	-0,4	
<i>di cui assistenza osped. in case di cura private</i>	9.166	9.615	9.366		4,9	-2,6	
<i>di cui assistenza protesica e balneotermale</i>	4.045	4.012	3.955		-0,8	-1,4	
<i>di cui altra assistenza</i>	6.145	6.518	6.735		6,1	3,3	
Servizi prodotti da produttori non market:	70.570	71.358	72.664	73.473	1,1	1,8	1,1
- Assistenza ospedaliera	37.716	37.082	37.701		-1,7	1,7	
- Altri servizi sanitari	25.563	27.029	27.692		5,7	2,5	
- Contribuzioni diverse, servizi amministrativi e altre uscite	7.291	7.247	7.271		-0,6	0,3	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT aprile 2016 e DEF 2016

Al netto degli effetti attesi dalle misure di contenimento della spesa relativi alle procedure di acquisto centralizzate, sulla spesa per consumi intermedi, sembra destinata a continuare ad incidere in aumento la componente della spesa farmaceutica relativa alla distribuzione diretta, per effetto dei maggiori costi connessi all'immissione sul mercato di farmaci innovativi, registrati nei bilanci delle aziende sanitarie come acquisti di beni e servizi.

Al risultato complessivo contribuisce un aumento seppur contenuto (0,5 per cento) della spesa dei produttori *market*, che nel complesso nell'esercizio precedente aveva segnato una flessione dello 0,7 per cento soprattutto per la farmaceutica, -1,2 per cento (-4,3 per cento nelle previsioni) e per l'ospedaliera -2,6 per cento.

I RISULTATI DEL SETTORE NEI PRECONSUNTIVI 2016 DELLE AZIENDE SANITARIE

3. I dati trasmessi al NSIS relativi al 4° trimestre 2016, peraltro ancora soggetti a modifiche², consentono un primo riscontro della tenuta degli obiettivi programmatici del settore.

Nel 2016 i risultati di esercizio (prima delle correzioni apportate riguardo alle aziende in utile, differenze e rischi) presentano un miglioramento, seppur limitato: le perdite si riducono, passando dai 944 milioni del 2015 a 847 milioni.

² Si tratta di risultati al 8 marzo 2017 che vanno considerati con cautela essendo dati di preconsuntivo che, successivamente alle verifiche operate dai Tavoli tecnici (istituiti ai sensi degli articoli 9 e 12 dell'Accordo Stato-Regioni del 23 marzo 2005), saranno oggetto di consolidamento. Va tuttavia considerato che negli ultimi anni le modifiche apportate successivamente alla prima trasmissione sono risultate nel complesso limitate. Ad esempio, rispetto a quanto rilevato dai dati del 4° trimestre 2015 a consuntivo i costi di produzione sono risultati inferiori di circa lo 0,3 per cento, i ricavi di poco più dello 0,1 per cento. Un risultato da ricondurre certamente al miglioramento delle gestioni ma anche, e forse soprattutto, al controllo esercitato dai tavoli di monitoraggio.

Tale risultato è l'effetto netto di un aumento dei ricavi dell'1,1 per cento a fronte di costi in crescita per l'1 per cento.

TAVOLA 3

I RISULTATI DI ESERCIZIO ANNO 2015 E 2016
(per Regioni in Piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni in euro)

	TOTALE RICAVI al netto delle coperture e degli ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	TOTALE COSTI CON VOCI ECONOMICHE SALDO INTRAMOENIA	SALDO MOBILITA' EXTRA DA CE	SALDO MOBILITA' INTERNAZIONALE da CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO	Aziende in utile	differenze	Ulteriori iscrizioni / rischi valutati dal "Tavolo"	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO prima delle coperture	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	Coperture contabilizzate nel CE (*)	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO con coperture contabilizzate nel CE (*)
2016												
Regioni in Piano	53.313,8	-52.407,8	-1.177,1	0,0	-271,1	-26,4	6,6	0,0	-291,0	0,0	1.040,3	749,3
Regioni non in Piano	60.907,4	-62.419,8	949,3	-13,2	-576,3	-15,3	16,8	0,0	-574,8	267,1	0,0	-307,7
Totale	114.221,2	-114.827,6	-227,8	-13,3	-847,4	-41,8	23,4	0,0	-865,8	267,1	1.040,3	441,6
Rso	97.139,8	-97.409,6	7,1	0,0	-262,7	-21,2	5,4	0,0	-278,4	0,0	908,5	630,1
Rso Nord	48.370,3	-49.307,9	890,9	0,0	-46,7	-2,1	5,4	0,0	-43,4	0,0	0,0	-43,4
Rso Centro	22.984,4	-22.994,2	-82,1	0,0	-91,9	-1,9	0,0	0,0	-93,7	0,0	711,8	618,1
Rso Sud	25.785,1	-25.107,6	-801,7	0,0	-124,2	-17,2	0,0	0,0	-141,3	0,0	196,7	55,4
Rss	17.081,4	-17.418,0	-234,9	-13,3	-584,7	-20,6	17,9	0,0	-587,4	267,1	131,8	-188,5
Rss Nord	4.864,4	-5.100,3	12,5	-13,2	-236,6	-10,7	10,0	0,0	-237,3	224,0	0,0	-13,3
Rss Sud	12.217,0	-12.317,7	-247,4	0,0	-348,1	-9,9	7,9	0,0	-350,1	43,1	131,8	-175,2
2015												
Regioni in Piano	52.542,2	-51.681,8	-1.256,1	0,0	-395,7	-22,5	0,2	-8,4	-426,4	0,0	560,8	134,5
Regioni non in Piano	60.449,3	-61.981,7	998,1	-14,2	-548,5	-56,5	14,3	0,0	-590,7	243,9	0,8	-346,0
Totale	112.991,5	-113.663,5	-258,0	-14,2	-944,2	-79,1	14,5	-8,4	-1.017,1	243,9	561,7	-211,5
Rso	96.092,9	-96.497,7	-25,4	0,0	-430,2	-35,8	0,2	-8,4	-474,2	0,0	560,8	86,7
Rso Nord	47.958,5	-48.919,0	906,5	0,0	-54,0	-9,1	0,2	-0,8	-63,7	0,0	0,0	-63,7
Rso Centro	22.683,6	-22.851,4	-117,5	0,0	-285,3	-4,2	0,0	0,0	-289,5	0,0	332,6	43,1
Rso Sud	25.450,8	-24.727,3	-814,4	0,0	-90,9	-22,5	0,0	-7,6	-120,9	0,0	228,2	107,3
Rss	16.898,6	-17.165,8	-232,6	-14,2	-514,0	-43,2	14,3	0,0	-542,9	243,9	0,8	-298,2
Rss Nord	4.848,5	-5.027,4	2,1	-14,2	-191,1	-43,2	10,1	0,0	-224,2	233,0	0,0	8,8
Rss Sud	12.050,1	-12.138,4	-234,7	0,0	-322,9	0,0	4,2	0,0	-318,7	10,9	0,8	-307,0

(*) I dati relativi alle coperture (così come la rispondenza ai principi contabili dei criteri di costruzione dei conti) dell'esercizio 2016 devono ancora essere validati dai Tavoli di monitoraggio

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Sono soprattutto le perdite delle Regioni in Piano di rientro, che flettono, passando dai 396 milioni del 2015 a poco oltre i 271 milioni dell'esercizio appena concluso. Le Regioni non in Piano peggiorano pur marginalmente il risultato dello scorso anno, presentando un *deficit* complessivo di circa 576 milioni.

Considerando le aziende in avanzo e alcune correzioni, i trasferimenti previsti dalle Regioni a statuto speciale, nonché le coperture contabilizzate nei CE (ma non ancora validate dai Tavoli di monitoraggio), il risultato muta radicalmente. Nelle Regioni in Piano il risultato è positivo per poco meno i 750 milioni rispetto all'utile di 134 milioni dello scorso anno. Il dato è tuttavia influenzato dalla considerazione piena delle contabilizzazioni relative alle coperture previste dalla Regione Lazio (712 milioni) a fronte, per il momento, di una perdita accertata di circa 164 milioni. Anche lo scorso esercizio, delle coperture di 889 milioni contabilizzate nei CE dalla Regione Lazio solo 333 milioni sono state utilizzate a copertura in sede di verifica annuale, 170 sono state trattenute come utili nel conto sanitario, mentre la restante quota è stata destinata ad altre finalità³. Sono solo 2 (lo stesso numero del 2015) le Regioni che resterebbero in perdita (nel complesso per poco più di 40 milioni) anche ove fossero confermate le coperture previste nei CE.

³ Le somme eccedenti le necessità di copertura possono essere destinate ad altra finalità secondo quanto previsto dal d.l. n. 120 del 2013. Una possibilità che come rilevato in passato dalla Corte (Rapporto di coordinamento del 2013) fa perdere in trasparenza al sistema rendendo più opaco il collegamento tra sforzo fiscale aggiuntivo e processo di risanamento. Da questo punto di vista rappresenta uno sviluppo positivo la recente scelta della regione Lazio di ridurre l'entità dell'addizionale regionale aumentata con l'avvio del Piano a fronte degli squilibri del passato.

Il saldo complessivo delle Regioni non in Piano è ancora negativo per circa 308 milioni. Un dato che, come si è detto, grazie agli attivi di alcune Regioni, non consente di apprezzare la dimensione effettiva dei disavanzi. Al netto delle posizioni in avanzo, le perdite ammontano a 458 milioni, di cui l'84 per cento è riconducibile a due Regioni che presentano un disavanzo di 385 milioni. Si tratta di dati di preconsuntivo e pertanto ancora provvisori. Le Regioni interessate potranno indicare i mezzi di copertura in sede di verifica.

Il dato dell'anno conferma i progressi fatti nel riassorbimento degli squilibri che hanno portato alla definizione del complesso sistema dei Patti e del monitoraggio in sanità. Un risultato di rilievo, anche perché ottenuto in un periodo segnato da una profonda crisi. Tra il 2009 e il 2016 le Regioni in Piano sono passate da una perdita di oltre un miliardo (considerando le coperture scontate nei CE e il gettito fiscale aggiuntivo da incremento delle aliquote) ad un avanzo di circa 750 milioni. Nello stesso periodo sono stati riassorbiti i disavanzi che derivavano da esercizi precedenti per poco meno di 2 miliardi. Sono dati che, senza trascurare i problemi che ancora incidono sulla solidità e la sostenibilità del sistema, danno la misura del lavoro svolto da Regioni e Amministrazione centrale per riportare il sistema in equilibrio gestionale.

I risultati dal lato dei costi

4. I dati relativi ai costi al netto delle voci economiche (ammortamento, rivalutazioni ed attività intramoenia) evidenziano, nel complesso dei conti regionali una variazione inferiore allo 0,9 per cento nel 2016 a fronte dell'aumento di poco superiore all'1 per cento dello scorso esercizio.

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 2015-2016

	ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI
2016											
Regioni in Piano	8.415,8	889,5	3.306,1	4.123,0	2.473,3	1.183,9	1.040,0	4.421,8	2.744,3	1.411,6	77,1
Regioni non in Piano	9.555,8	1.239,5	3.320,6	3.953,9	2.130,6	591,1	853,6	4.355,8	5.185,0	2.069,8	115,2
Totale	17.971,7	2.128,9	6.626,7	8.076,9	4.603,9	1.775,1	1.893,6	8.777,5	7.929,3	3.481,4	192,3
Rso	15.223,9	1.796,1	5.577,3	6.855,2	3.880,0	1.516,9	1.520,7	7.837,5	6.921,8	3.135,1	165,0
Rso Nord	7.191,1	961,3	2.591,1	3.101,4	1.902,2	485,5	644,4	4.169,7	4.508,4	1.738,3	94,3
Rso Centro	3.744,4	396,3	1.287,4	1.656,4	706,0	382,1	416,5	1.692,4	1.483,5	805,7	34,0
Rso Sud	4.288,4	438,5	1.698,8	2.097,4	1.271,9	649,4	459,8	1.975,4	929,9	591,0	36,7
Rss	2.747,7	332,9	1.049,5	1.221,8	723,9	258,2	372,9	940,0	1.007,5	346,3	27,3
Rss Nord	800,6	122,7	253,6	295,3	87,1	18,6	96,2	150,0	392,3	126,6	11,5
Rss Sud	1.947,1	210,2	795,9	926,4	636,7	239,6	276,7	790,0	615,2	219,7	15,8
2015											
Regioni in Piano	7.881,8	877,2	3.301,5	4.206,5	2.459,3	1.147,4	1.033,9	4.394,3	2.642,7	1.351,3	81,1
Regioni non in Piano	9.276,1	1.217,4	3.317,7	4.028,2	2.093,5	592,2	843,6	4.362,9	5.038,2	2.109,0	114,8
Totale	17.157,9	2.094,6	6.619,2	8.234,7	4.552,8	1.739,5	1.877,5	8.757,2	7.680,9	3.460,3	195,9

SEGUE TAVOLA 4

Rso	14.554,9	1.774,5	5.564,6	6.977,5	3.840,8	1.486,5	1.502,8	7.828,2	6.709,4	3.135,1	169,2
Rso Nord	6.911,6	949,1	2.583,3	3.138,4	1.869,1	482,7	638,3	4.175,7	4.429,1	1.736,1	97,2
Rso Centro	3.604,6	384,5	1.285,5	1.698,4	697,8	374,4	409,2	1.674,0	1.366,7	834,0	33,2
Rso Sud	4.038,8	440,9	1.695,9	2.140,7	1.273,9	629,5	455,3	1.978,5	913,6	565,0	38,8
Rss	2.603,0	320,1	1.054,6	1.257,2	712,0	253,0	374,7	929,0	971,5	325,2	26,7
Rss Nord	768,8	117,6	254,7	305,9	83,7	23,9	95,1	138,6	379,6	141,4	11,1
Rss Sud	1.834,2	202,4	799,9	951,4	628,4	229,1	279,6	790,4	591,9	183,7	15,6
variazione											
Regioni in Piano	6,78	1,40	0,14	-1,98	0,57	3,19	0,59	0,63	3,84	4,46	-4,91
Regioni non in Piano	3,02	1,81	0,09	-1,84	1,77	-0,17	1,19	-0,16	2,91	-1,86	0,32
Totale	4,74	1,64	0,11	-1,92	1,12	2,04	0,86	0,23	3,23	0,61	-1,84
Rso	4,60	1,21	0,23	-1,75	1,02	2,04	1,19	0,12	3,17	0,00	-2,47
Rso Nord	4,04	1,28	0,30	-1,18	1,77	0,59	0,96	-0,14	1,79	0,13	-2,97
Rso Centro	3,88	3,07	0,15	-2,47	1,16	2,04	1,77	1,10	8,55	-3,39	2,42
Rso Sud	6,18	-0,54	0,17	-2,02	-0,16	3,16	1,00	-0,16	1,78	4,62	-5,40
Rss	5,56	4,00	-0,48	-2,82	1,66	2,06	-0,48	1,18	3,70	6,50	2,12
Rss Nord	4,14	4,28	-0,44	-3,45	4,14	-22,21	1,13	8,19	3,34	-10,50	3,65
Rss Sud	6,15	3,84	-0,50	-2,62	1,33	4,59	-1,03	-0,04	3,93	19,59	1,04

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Viene confermato anche nel 2016 l'andamento decrescente registrato negli ultimi anni dei costi del personale⁴ (delle aziende sanitarie, delle aziende ospedaliere, delle aziende Ospedaliere Universitarie, degli IRCCS pubblici): essi passano da 34,6 miliardi a poco meno di 34,4 miliardi, con una flessione dello 0,6 per cento. Dal 2009 tale voce di costo si è ridotta in termini nominali di circa il 5 per cento, del 13,4 per cento in termini reali.

⁴ Un risultato su cui hanno inciso: la proroga del tetto alla spesa per il personale dipendente (pari alla spesa per il personale registrata nell'anno 2004 diminuita dell'1,4 per cento per cento) disposta per il periodo 2010-2012 in attuazione del Patto per la Salute 2010-2012 e poi prorogata al triennio 2013-2015 (d.l. n. 98 del 2011 e d.l. n. 95 del 2012); il blocco dei rinnovi contrattuali e il limite alla crescita dei trattamenti economici per gli anni 2011-2013 pari al trattamento spettante nell'anno 2010, introdotto dal d.l. n. 78 del 2010 ed esteso fino al 2014 dal d.l. n. 98 del 2011; la rideterminazione automatica dei fondi per il trattamento accessorio del personale in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (d.l. n. 78 del 2010) e il congelamento dell'indennità di vacanza contrattuale (d.l. n. 98 del 2011 e legge di stabilità 2014). La legge di stabilità 2015 aveva poi prorogato solo alcune delle misure originariamente recate dal d.l. n. 78 e dai provvedimenti successivi e aveva previsto un ulteriore anno di rinvio della contrattazione collettiva e dell'applicazione di automatismi stipendiali per le categorie non contrattualizzate. Nel corso del 2015, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 178 del 24 giugno 2015, ha dichiarato poi l'illegittimità costituzionale dell'ulteriore rinvio della contrattazione. La legge di stabilità per il 2016, in attuazione della sentenza, aveva previsto, per il rinnovo dei contratti relativi al triennio 2016-2019, risorse (300 milioni) equivalenti alla sola corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale e aveva disposto un ulteriore inasprimento delle misure relative alla limitazione delle assunzioni, al blocco dei trattamenti accessori e alla riduzione di alcune indennità spettanti a specifiche categorie di personale. Per le Amministrazioni statali regionali e locali, nel triennio 2016-2018 le nuove assunzioni sono consentite nei limiti di una spesa pari ad un quarto di quella sostenuta per il personale cessato nell'anno precedente. Ciò consentiva di mantenere di fatto invariato l'ammontare complessivo della spesa per redditi da lavoro dipendente. La stessa legge riproponeva, poi, il blocco alle risorse da destinare ai trattamenti accessori del personale (comma 2-bis) parametricate al valore accertato per il 2015.

	GODIMENTO DI BENI DI TERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO +INDENNITA' DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	TOTALE SPESE DI PERSONALE	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTATI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI I
2016											
Regioni in Piano	383,2	12.339,4	48,4	1.381,6	1.118,3	14.887,7	942,1	2.301,2	1.170,5	330,6	50.101,7
Regioni non in Piano	685,9	15.587,0	77,6	2.411,5	1.423,1	19.499,2	1.231,7	3.293,6	1.484,7	122,5	59.688,5
Totale	1.069,1	27.926,5	125,9	3.793,1	2.541,4	34.386,9	2.173,8	5.594,7	2.655,1	453,2	109.790,2
Rso	923,4	23.030,8	105,2	3.145,0	2.099,2	28.380,2	1.859,8	4.881,0	2.202,5	301,0	92.977,4
Rso Nord	521,7	11.488,8	57,5	1.823,4	1.172,2	14.542,0	985,6	2.488,3	1.121,3	59,8	47.106,4
Rso Centro	248,7	5.641,1	25,5	676,6	449,4	6.792,6	410,3	1.259,6	523,5	174,5	22.013,8
Rso Sud	153,0	5.900,9	22,1	645,0	477,5	7.045,6	463,8	1.133,2	557,7	66,7	23.857,2
Rss	145,7	4.895,6	20,8	648,1	442,2	6.006,7	314,1	713,7	452,6	152,2	16.812,8
Rss Nord	51,7	1.595,4	8,0	294,6	154,1	2.052,1	94,1	254,0	145,1	1,5	4.953,1
Rss Sud	93,9	3.300,2	12,7	353,5	288,1	3.954,6	219,9	459,7	307,5	150,8	11.859,7
2015											
Regioni in Piano	370,8	12.477,0	46,9	1.409,0	1.143,9	15.076,7	959,7	2.282,0	1.182,3	228,7	49.477,2
Regioni non in Piano	663,0	15.600,1	78,3	2.412,2	1.440,6	19.531,2	1.269,1	3.282,5	1.480,8	140,3	59.360,5
Totale	1.033,8	28.077,0	125,2	3.821,2	2.584,4	34.607,9	2.228,8	5.564,5	2.663,1	369,0	108.837,7
Rso	897,1	23.166,8	105,2	3.171,4	2.133,7	28.577,1	1.920,6	4.891,7	2.213,8	333,3	92.377,2
Rso Nord	521,1	11.500,2	58,9	1.823,8	1.191,2	14.574,1	1.022,8	2.471,8	1.123,0	63,7	46.787,0
Rso Centro	232,1	5.684,6	25,4	682,1	453,9	6.846,0	427,4	1.286,1	523,5	197,8	21.875,2
Rso Sud	143,9	5.982,1	20,9	665,5	488,7	7.157,1	470,4	1.133,8	567,2	71,8	23.715,0
Rss	136,7	4.910,2	20,0	649,9	450,7	6.030,8	308,2	672,8	449,4	35,7	16.460,5
Rss Nord	51,5	1.585,6	7,8	294,8	156,0	2.044,1	91,9	242,8	144,2	0,4	4.895,4
Rss Sud	85,2	3.324,6	12,2	355,1	294,7	3.986,6	216,3	430,1	305,1	35,2	11.565,1
variazione											
Regioni in Piano	3,35	-1,10	3,17	-1,94	-2,24	-1,25	-1,83	0,84	-1,00	44,55	1,26
Regioni non in Piano	3,45	-0,08	-0,97	-0,03	-1,21	-0,16	-2,95	0,34	0,26	-12,64	0,55
Totale	3,41	-0,54	0,58	-0,74	-1,66	-0,64	-2,47	0,54	-0,30	22,81	0,88
Rso	2,93	-0,59	-0,02	-0,83	-1,62	-0,69	-3,17	-0,22	-0,51	-9,71	0,65
Rso Nord	0,10	-0,10	-2,33	-0,02	-1,59	-0,22	-3,64	0,67	-0,15	-6,10	0,68
Rso Centro	7,15	-0,77	0,41	-0,81	-0,98	-0,78	-3,99	-2,07	0,00	-11,79	0,63
Rso Sud	6,37	-1,36	5,98	-3,08	-2,28	-1,56	-1,40	-0,05	-1,68	-7,19	0,60
Rss	6,55	-0,30	3,74	-0,27	-1,88	-0,40	1,90	6,07	0,72	326,57	2,14
Rss Nord	0,52	0,62	3,25	-0,07	-1,21	0,39	2,42	4,64	0,63	222,94	1,18
Rss Sud	10,19	-0,73	4,05	-0,44	-2,24	-0,80	1,67	6,89	0,77	327,89	2,55

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Una flessione da ricondurre ai costi per il ruolo sanitario, tecnico e amministrativo che si riducono rispettivamente dello 0,5 0,7 e 1,7 per cento, mentre il personale del ruolo professionale presenta un seppur lieve incremento (0,6 per cento). Quest'ultimo risultato è l'esito di andamenti molto diversi tra Regioni: quelle a statuto ordinario del centro nord continuano a registrare una flessione mentre sono le Regioni meridionali e quelle a ordinamento speciale a presentare aumenti compresi in media tra il 3,7 e il 6 per cento.

Ancora superiore al punto percentuale la riduzione nelle Regioni in Piano di rientro (-1,25 per cento) nonostante che dal 2015, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 1,

comma 583, della legge di stabilità per il 2015, non sia stato più in vigore per tutte le Regioni (con la sola eccezione del Molise) il blocco totale del *turn over*⁵.

5. Continua, seppur a ritmi meno sostenuti del 2015, l'aumento dei costi relativi agli acquisti di beni e servizi. Si tratta di un insieme composito: gli acquisti di beni, le manutenzioni, gli altri servizi sanitari e non, gli oneri per il godimento di beni di terzi e i servizi appaltati. Nel complesso, essi raggiungono nel 2016 i 30,4 miliardi, con un aumento del 3,1 per cento (l'incremento era stato del 4,5 per cento nell'esercizio precedente). Un risultato che sembra destinato a mantenere una particolare attenzione sulle misure di contenimento introdotte a partire dal 2011⁶ fino a quelle previste nelle ultime leggi di bilancio.

RIQUADRO 1 - LA MANUTENZIONE CONTINUA DEGLI STRUMENTI PER LA GESTIONE DELLA SPESA E IL RIASSORBIMENTO DEGLI SQUILIBRI NEL SETTORE

Su due fronti, in particolare, è continuata, anche nel 2016, l'attività volta mettere a disposizione di operatori e istituzioni strumenti per rendere più efficiente ed efficace l'attività svolta.

Sono stati attivati i bandi per il sistema dinamico Consip e si sono concluse le procedure per l'aggiornamento dei repertori sui prezzi di riferimento in importanti aree degli acquisti sanitari; si è proceduto alla attivazione dei Piani di rientro per le strutture ospedaliere, rafforzando le possibilità di governo degli squilibri (non solo economici) nelle diverse aree territoriali; sono stati implementati strumenti informativi per dare alle Amministrazioni regionali e aziendali strumenti sempre più ricchi e aggiornati per valutare le scelte gestionali e rendere più mirate le scelte programmatiche.

Le misure di controllo della spesa e per gli acquisti di beni e servizi

Si è intensificato, nell'anno, lo sforzo di mettere a disposizione delle aziende e degli operatori del settore sanitario strumenti volti a ridurre l'incidenza dei costi di beni e servizi, spingere ad un più appropriato utilizzo delle risorse e riassorbire differenze poco giustificabili nei costi di tali forniture.

A inizio anno era stato pubblicato il dPCM (con l'intesa della Conferenza Stato-Regioni) che

⁵La legge di stabilità per il 2015, modificando in parte l'impostazione in precedenza seguita, aveva di fatto portato alla cessazione delle disposizioni sul blocco degli effetti economici, delle progressioni di carriera e sui passaggi a livelli economici superiori, mentre non aveva ulteriormente rivisto i limiti al *turn over*.

⁶ Si tratta di quanto disposto con il decreto-legge n. 98 del 2011 che ha previsto l'istituzione dell'Osservatorio dei contratti che pubblica dal luglio 2012 un elenco di prezzi di riferimento di oltre 300 beni e servizi. Uno strumento operativo per la programmazione e la razionalizzazione della spesa. Successivamente, il decreto-legge n. 95 del 2012 ha disposto la riduzione del 10 per cento dei corrispettivi per l'acquisto di beni e servizi (con esclusione dei farmaci ospedalieri) a partire dal 2013 e dei corrispondenti volumi d'acquisto per tutta la durata residua dei contratti, e l'obbligo per le aziende sanitarie di rinegoziare con i fornitori i contratti per l'acquisto di beni e servizi (con possibilità di recesso dagli stessi) qualora i prezzi unitari in essi previsti risultino superiori al 20 per cento rispetto ai prezzi di riferimento individuati dall'Osservatorio per i contratti pubblici. Il d.l. n. 78 del 2015 ha richiesto agli enti del SSN di proporre ai fornitori una rinegoziazione dei contratti in essere che avesse l'effetto di ridurre i prezzi unitari di fornitura e/o i volumi di acquisto, del 5 per cento del valore complessivo. Ha esteso, inoltre, tale misura di risparmio a tutte le tipologie di contratti in essere di beni e servizi, quindi anche alle concessioni di lavori pubblici, alla finanza di progetto, alla locazione finanziaria di opere pubbliche e al contratto di disponibilità. In caso di mancato accordo con i fornitori, gli enti del SSN avevano diritto di recedere dal contratto, in deroga all'articolo 1671 del codice civile, senza alcun onere a loro carico. Al fine di assicurare comunque la disponibilità dei beni e servizi indispensabili per garantire l'attività gestionale e assistenziale, nelle more dell'espletamento delle gare indette in sede centralizzata o aziendale, gli enti del SSN possono stipulare nuovi contratti accedendo a convenzioni-quadro, anche di altre Regioni, o tramite affidamento diretto a condizioni più convenienti in ampliamento di contratto stipulato, mediante gare di appalto o forniture, da aziende sanitarie della stessa o di altre Regioni o da altre stazioni appaltanti regionali per l'acquisto di beni e servizi. Il d.l. n. 78 del 2015 prevedeva poi una procedura di rinegoziazione anche per i contratti per i dispositivi medici, senza tuttavia fissare una misura di riduzione.

dispone che, per il biennio 2016-2017, per farmaci, vaccini, ausili per incontinenza, medicazioni aghi e siringhe, servizi integrati per la gestione delle apparecchiature elettro medicali, servizi di pulizia, ristorazione, lavanderia e smaltimento rifiuti sanitari vigilanza e guardiania per importi superiori a 40.000 euro nonché per gli acquisti di *stent*, protesi d'anca, defibrillatori, pace maker e servizi di gestione pulizia e manutenzione degli immobili per importi sopra soglia comunitaria, gli enti del Servizio Sanitario Nazionale ricorrono a Consip S.p.A. o agli altri Soggetti Aggregatori per lo svolgimento delle relative procedure⁷. In sede di definizione del provvedimento è stato stimato che la spesa interessata è pari a 12,8 miliardi per beni (il 51 per cento della spesa complessiva per beni e servizi sanità) e di circa 3 miliardi per i servizi di uso comune. Per ogni categoria merceologica è predisposta una documentazione a supporto dell'aggregazione e razionalizzazione della spesa attraverso i Soggetti Aggregatori, che riguarda la descrizione della categoria merceologica e l'analisi per tipo prodotto.

Tale attività si è affiancata a quella prevista con il d.l. n. 98 del 2011, che ha attribuito all'Osservatorio dei contratti pubblici il compito di pubblicare le elaborazioni dei prezzi di riferimento relativamente a dispositivi medici, farmaci per uso ospedaliero, servizi sanitari e non sanitari, individuati dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali (AGENAS) tra quelli di maggiore impatto sulla spesa sanitaria complessiva⁸. Una rilevazione che è stata preceduta da una consultazione dei soggetti interessati e degli *stakeholders* del settore. Nel 2016 sono state aggiornate le rilevazioni.

Infine, nell'esercizio sono state attivate ben 7 procedure per bandi del sistema dinamico. Il Sistema Dinamico di Acquisizione della PA (SDAPA) è un processo di acquisizione interamente elettronico. Per tutto il periodo previsto, gli operatori che hanno soddisfatto i criteri di una selezione iniziale sono ammessi a presentare un'offerta per specifici appalti indetti dalle Amministrazioni (per quantitativi, valore e caratteristiche dei beni di volta in volta necessari); appalti che seguono le norme della procedura ristretta. Gli obiettivi principali che ci si propone con tale sistema sono quello di abbattere i tempi di definizione dell'appalto, conservando i benefici di un processo competitivo, e di consentire alle Amministrazioni di soddisfare esigenze specifiche. Esso dovrebbe permettere anche di superare, almeno in parte, i limiti delle procedure centralizzate in relazione a concorrenzialità e parità di trattamento tra aziende di dimensioni diverse. I bandi, la cui validità va dalla metà del 2016 a metà 2019-2020, riguardano endoprotesi ortopediche, servizi lava-nolo, farmaci, antisettici aghi e siringhe, apparecchiature elettromedicali, ausili tecnici e ossigenoterapia.

Una valutazione dell'effettivo risparmio conseguito da tali strumenti e scelte nelle modalità di acquisizione delle forniture è ancora prematura. Nella indagine MEF ISTAT diffusa a febbraio scorso si è dato conto, per la prima volta, di rilevazione di una specifica categoria di spesa sanitaria, quella per i presidi per l'autocontrollo della glicemia, che in convenzione Consip risultano sensibilmente più convenienti (-18 per cento per le strisce reattive e -43 per cento per le lancette pungidito) rispetto al prezzo medio praticato alle Pubbliche amministrazioni che acquistano al di fuori delle convenzioni⁹.

L'estensione dei Piani di rientro ad aziende ospedaliere e Asl

L'esperienza positiva dei Piani di rientro è alla base della proposizione, nella legge di stabilità dello scorso anno, in accordo con le Amministrazioni regionali, dello stesso meccanismo per il risanamento e la riqualificazione di strutture di ricovero. Si tratta delle aziende ospedaliere (AO), anche universitarie (AOU), degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e degli altri enti pubblici che forniscono prestazioni di ricovero e cura che si trovano in squilibrio finanziario e/o che presentino carenze nella quantità, nella qualità e nell'esito delle cure. In altri termini, enti che presentano uno scostamento tra costi (rilevati dal modello di rilevazione del conto economico (CE) consuntivo) e ricavi (determinati come remunerazione

⁷ L'Autorità Nazionale Anticorruzione non rilascia il codice identificativo gara (CIG) alle stazioni appaltanti che, in violazione degli adempimenti previsti dal comma 11, non ricorrono a Consip S.p.A. o ad altro soggetto aggregatore.

⁸ Dal luglio 2012, sul sito dell'A.N.A.C., sono state pubblicate le elaborazioni dei prezzi di riferimento relativamente a: principi attivi; dispositivi medici; servizio di ristorazione; servizio di pulizia; servizio di lavanderia/lavano; materiali da guardaroba; prodotti di cancelleria. In caso di significative differenze tra il prezzo di acquisto ed i prezzi di riferimento, è prevista la rinegoziazione dei contratti e la facoltà di recesso senza penali. Il decreto-legge n. 95 del 2012 ha precisato che per "significative differenze" devono intendersi le differenze superiori al 20 per cento rispetto al prezzo di riferimento.

dell'attività, ai sensi dell'articolo 8-*sexies* del decreto legislativo n. 502 del 1992 e s.m.i.) pari o superiore al 10 per cento dei suddetti ricavi, o in valore assoluto di almeno 10 milioni di euro, e/o il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure.

Il provvedimento prevede che tali enti debbano presentare alla Regione, entro novanta giorni, un Piano di rientro, della durata non superiore al triennio, che contenga le misure idonee al superamento dei disallineamenti rilevati con riferimento all'equilibrio economico-finanziario e patrimoniale e al miglioramento della qualità delle cure o all'adeguamento dell'offerta.

Con il decreto del 21 giugno 2016 è stata approvata la metodologia per l'individuazione dei costi e dei ricavi delle Aziende ospedaliere (AO), delle Aziende ospedaliere universitarie (AOU), e degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici (IRCCS), ai fini della determinazione dello scostamento, e quella per l'individuazione degli ambiti assistenziali e la definizione dei parametri di riferimento relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure facendo riferimento al Programma Nazionale Esiti (PNE)⁹.

Regione	Aziende individuate in applicazione del punto A e/o B, comma 524 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208
010 - PIEMONTE	1
080 - EMILIA ROMAGNA	1
090 - TOSCANA	-
100 - UMBRIA	-
120 - LAZIO	6
150 - CAMPANIA	10
180 - CALABRIA	4
190 - SICILIA	8
Totale	30

In tale documento è stata anche esposta la metodologia da utilizzare per l'omogeneizzazione dei sistemi di remunerazione adottati a livello regionale, applicando le tariffe nazionali ex dm 18 ottobre 2012 in luogo di quelle adottate in ambito locale, al fine di sterilizzare le differenze di remunerazione riferibili alle politiche tariffarie regionali. Inoltre vi sono contenute le Linee guida per la predisposizione dei Piani di cui all'articolo 1, comma 528, della legge n. 208 del 2015 che identificano le misure, gli interventi e gli strumenti di monitoraggio per la redazione dei programmi operativi.

Nelle linee guida è stato previsto, inoltre, che nel caso in cui il disavanzo gestionale sia superiore al 20 per cento dei ricavi, superiori, il rientro può avvenire in un periodo di tempo più lungo rispetto al triennio (tanto maggiore è la soglia del disavanzo tanto minore sarà la percentuale di rientro prevista nel triennio). Mentre la durata triennale del Piano di rientro è confermata senza alcuna deroga per il recupero della qualità nell'erogazione dei LEA.

Le Regioni e province autonome possono sottoporre alla valutazione del Ministero della salute documentazione e, ove necessario, specifici provvedimenti regionali. Ciò per tenere conto delle specificità di remunerazione delle prestazioni di emergenza territoriale, psichiatria e medicina penitenziaria, eventualmente rese da parte delle strutture ospedaliere o altre attività di rilevanza regionale, e degli investimenti a carico dei contributi in conto esercizio. In occasione di tali tavoli che hanno vista l'interlocuzione con 8 Regioni sono state esaminate le documentazioni relative ai casi proposti e verificato la corretta individuazione delle aziende da sottoporre al piano di efficientamento. Alle 30 aziende individuate in queste Regioni si deve aggiungere l'AO di Sassari a seguito dell'approvazione della DGR G3/44 del 25/11/2016.

⁹Per rispondere a tali necessità di valutazione, il Programma Nazionale Esiti è stato integrato rispetto alle precedenti edizioni, estendendo il numero degli indicatori, prevedendo una sezione ("Treemap") che permette una analisi in grado di evidenziare l'aderenza agli standard di qualità delle strutture ospedaliere per specifiche aree cliniche (cardiocircolatorio, nervoso, respiratorio, chirurgia generale, chirurgia oncologica, gravidanza e parto, osteomuscolare) e alcuni indicatori per la valutazione delle strutture in ragione dei volumi di casistiche o di specifiche procedure chirurgiche.

Diversi gli andamenti ove si guardi alle singole componenti di spesa. Per quanto riguarda gli acquisti di beni, si registra nell'anno un ulteriore aumento della spesa del 4,7 per cento (+7,9 per cento nel 2015).

Tale crescita è influenzata dalla preponderanza, all'interno dell'aggregato, delle voci relative ai prodotti farmaceutici (in aumento al lordo dei *pay back* del 2 per cento) e ai dispositivi medici (in crescita dell'1,3 per cento contro il 1,5 per cento del 2015), che rappresentano, rispettivamente, il 61 per cento e il 32 per cento di tale voce. Tali andamenti sono in parte compensati da un'ulteriore riduzione negli acquisti di componenti chimici (-24 per cento) e dalla flessione di acquisti di beni non sanitari (-10 per cento) soprattutto prodotti alimentari, combustibili e prodotti informatici. Come lo scorso esercizio i dati relativi ai farmaci risentono della crescita dei prodotti innovativi e dell'accelerazione del ricorso alla distribuzione diretta da parte di quasi tutte le Regioni. La spesa per farmaci registra una crescita particolarmente sostenuta nelle Regioni in Piano di rientro, +3,4 per cento a fronte dello 0,6 per cento delle altre Regioni.

Nel complesso tale voce di spesa è cresciuta di oltre il 27 per cento dal 2009 (+3,9 miliardi), incisa anche dalle modifiche gestionali che hanno portato al sempre più ampio ricorso alla distribuzione diretta.

TAVOLA 4.1

I COSTI DELLA SANITÀ – ANNI 2015 E 2016
(per Regioni in Piano e non – per aree territoriali – valori assoluti in milioni di euro)

	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONE SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTECIPAZIO NE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
2016							
Regioni in Piano	829,0	33,2	-1.492,1	329,7	281,5	48,1	52.407,8
Regioni non in Piano	1.554,0	58,2	-1.290,5	685,8	514,4	171,4	62.419,8
Totale	2.382,9	91,4	-2.782,6	1.015,4	795,9	219,5	114.827,6
Rso	2.011,8	81,0	-2.545,1	929,4	723,8	205,6	97.409,6
Rso Nord	1.138,0	13,5	-1.180,9	571,4	440,5	130,9	49.307,9
Rso Centro	523,4	49,4	-461,5	243,1	189,1	54,0	22.994,2
Rso Sud	350,3	18,0	-902,7	114,9	94,2	20,7	25.107,6
Rss	371,1	10,5	-237,5	86,0	72,1	13,9	17.418,0
Rss Nord	150,0	0,6	-3,5	38,7	31,8	7,0	5.100,3
Rss Sud	221,1	9,8	-234,0	47,2	40,3	6,9	12.317,7
2015							
Regioni in Piano	852,7	59,1	-1.342,7	329,0	279,3	49,8	51.681,8
Regioni non in Piano	1.599,1	49,4	-1.142,7	691,8	521,8	170,1	61.981,7
Totale	2.451,8	108,5	-2.485,3	1.020,8	801,0	219,8	113.663,5
Rso	2.065,8	91,7	-2.167,8	932,4	727,6	204,8	96.497,7
Rso Nord	1.179,2	44,7	-1.038,8	571,6	440,9	130,7	48.919,0
Rso Centro	533,0	16,9	-485,2	252,8	193,9	58,9	22.851,4
Rso Sud	353,6	30,0	-643,8	108,0	92,9	15,1	24.727,3
Rss	386,0	16,8	-317,5	88,5	73,4	15,0	17.165,8
Rss Nord	149,5	3,6	12,0	41,4	32,4	9,0	5.027,4
Rss Sud	236,5	13,3	-329,5	47,1	41,1	6,0	12.138,4

variazione							
Regioni in Piano	-2,78	-43,82	11,13	0,19	0,81	-3,29	1,40
Regioni non in Piano	-2,82	17,85	12,94	-0,88	-1,41	0,78	0,71
Totale	-2,81	-15,73	11,96	-0,53	-0,64	-0,15	1,02
Rso	-2,62	-11,66	17,40	-0,32	-0,52	0,40	0,95
Rso Nord	-3,49	-69,74	13,68	-0,03	-0,08	0,15	0,79
Rso Centro	-1,80	192,45	-4,89	-3,84	-2,45	-8,42	0,62
Rso Sud	-0,92	-39,98	40,22	6,43	1,46	36,97	1,54
Rss	-3,84	-37,91	-25,20	-2,80	-1,81	-7,61	1,47
Rss Nord	0,33	-82,42	-129,43	-6,44	-1,87	-22,78	1,45
Rss Sud	-6,48	-25,90	-29,00	0,40	-1,77	15,27	1,48

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

6. Particolare attenzione meritano i dispositivi medici. Come rilevato nel paragrafo precedente anche nel 2016 la spesa per dispositivi medici è aumentata dell'1,3 per cento. Diversi gli andamenti per i principali aggregati: la spesa per dispositivi diagnostici in vitro e per quelli impiantabili attivi indicano una crescita, rispettivamente, dell'1,3 e del 3,5 per cento mentre aumentano dell'1 per cento gli esborsi per gli altri dispositivi.

TAVOLA 5

LA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2016

(migliaia di euro)

REGIONE	2016				2015				var 2016/2015			
	B.1.A.3) Dispositivi medici	B.1.A.3.1) Dispositivi medici	B.1.A.3.2) Dispositivi medici impiantabili attivi	B.1.A.3.3) Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD)	B.1.A.3) Dispositivi medici	B.1.A.3.1) Dispositivi medici	B.1.A.3.2) Dispositivi medici impiantabili attivi	B.1.A.3.3) Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD)	B.1.A.3) 3)	B.1.A.3.1) 3.1)	B.1.A.3.2) 3.2)	B.1.A.3.3) 3.3)
PIEMONTE	464.225	314.150	35.450	114.625	456.776	307.312	34.839	114.625	1,6	2,2	1,8	0,0
VALLE D' AOSTA	12.047	7.374	801	3.872	12.794	7.929	1.024	3.841	-5,8	-7,0	-21,8	0,8
LOMBARDIA	791.555	554.128	67.645	169.782	785.574	546.876	71.148	167.550	0,8	1,3	-4,9	1,3
P.A. BOLZANO	62.905	45.376	2.810	14.719	60.223	43.544	2.847	13.832	4,5	4,2	-1,3	6,4
P.A. TRENTO	65.560	48.860	2.500	14.200	53.871	53.871			21,7	-9,3		
VENETO	521.449	374.936	40.475	106.038	501.852	363.527	41.974	96.351	3,9	3,1	-3,6	10,1
F.V. GIULIA	161.415	112.010	10.382	39.023	160.664	110.732	10.105	39.827	0,5	1,2	2,7	-2,0
LIGURIA	163.981	106.900	4.403	52.678	162.618	102.973	6.534	53.111	0,8	3,8	-32,6	-0,8
EMILIA ROMAGNA	434.738	338.386	28.455	67.897	440.623	338.099	25.830	76.694	-1,3	0,1	10,2	-11,5
TOSCANA	495.965	337.323	48.113	110.529	497.564	351.997	37.886	107.681	-0,3	-4,2	27,0	2,6
UMBRIA	121.075	84.062	6.788	30.225	118.714	83.390	6.866	28.458	2,0	0,8	-1,1	6,2
MARCHE	193.563	136.923	11.355	45.285	187.712	132.700	10.422	44.590	3,1	3,2	9,0	1,6
LAZIO	458.111	319.774	25.397	112.940	458.908	319.742	23.767	115.399	-0,2	0,0	6,9	-2,1
ABRUZZO	183.193	124.513	8.672	50.008	184.088	129.810	12.775	41.503	-0,5	-4,1	-32,1	20,5
MOLISE	33.859	20.769	2.439	10.651	34.434	20.409	2.598	11.427	-1,7	1,8	-6,1	-6,8
CAMPANIA	427.628	267.861	64.321	95.446	421.001	257.886	66.647	96.468	1,6	3,9	-3,5	-1,1
PUGLIA	448.985	254.022	66.246	128.717	446.912	257.729	55.417	133.766	0,5	-1,4	19,5	-3,8
BASILICATA	47.676	24.228	15.505	7.943	49.964	26.894	15.558	7.512	-4,6	-9,9	-0,3	5,7
CALABRIA	139.563	86.314	24.649	28.600	131.892	79.652	22.351	29.889	5,8	8,4	10,3	-4,3
SICILIA	405.787	280.946	36.475	88.366	400.066	269.100	40.188	90.778	1,4	4,4	-9,2	-2,7
SARDEGNA	206.466	144.818	18.423	43.225	199.198	139.285	15.052	44.861	3,6	4,0	22,4	-3,6
Totale	5.839.746	3.983.673	521.304	1.334.769	5.765.448	3.943.457	503.828	1.318.163	1,3	1,0	3,5	1,3
Regioni in PDR	2.561.351	1.668.349	263.649	629.353	2.534.077	1.641.640	258.582	633.855	1,1	1,6	2,0	-0,7
altre Regioni	3.278.395	2.315.324	257.655	705.416	3.231.371	2.301.817	245.246	684.308	1,5	0,6	5,1	3,1
Rso	4.925.566	3.344.289	449.913	1.131.364	4.878.632	3.318.996	434.612	1.125.024	1,0	0,8	3,5	0,6
Rso Nord	2.375.948	1.688.500	176.428	511.020	2.347.443	1.658.787	180.325	508.331	1,2	1,8	-2,2	0,5
Rso Centro	1.268.714	878.082	91.653	298.979	1.262.898	887.829	78.941	296.128	0,5	-1,1	16,1	1,0
Rso Sud	1.280.904	777.707	181.832	321.365	1.268.291	772.380	175.346	320.565	1,0	0,7	3,7	0,2
Rss	914.180	639.384	71.391	203.405	886.816	624.461	69.216	193.139	3,1	2,4	3,1	5,3
Rss Nord	301.927	213.620	16.493	71.814	287.552	216.076	13.976	57.500	5,0	-1,1	18,0	24,9
Rss Sud	612.253	425.764	54.898	131.591	599.264	408.385	55.240	135.639	2,2	4,3	-0,6	-3,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Come nel 2015, diversi sono gli andamenti per area territoriale: nelle Regioni a statuto speciale del Sud la crescita è del 2,2 per cento ed è da ricondurre al forte incremento registrato nei dispositivi medici (+4,3 per cento), solo in parte compensato dalla flessione della spesa per quelli impiantabili e soprattutto per quelli diagnostici in vitro; nelle Regioni centrali, si registra una crescita più contenuta ma come risultato di un aumento superiore al 16 per cento degli acquisti di dispositivi impiantabili attivi; nelle Regioni a statuto speciale del Nord la crescita complessiva molto superiore alla media (+5 per cento) è da ascrivere ai dispositivi diagnostici in vitro (+25 per cento) e a quelli impiantabili in vitro.

Si confermano le differenze in termini di spesa pro capite tra aree: superiore di oltre il 30 per cento rispetto alla media quella nelle RSS del Nord e del 9 per cento quella delle Regioni del Centro. Nelle RSO meridionali i pagamenti per dispositivi impiantabili risulta superiore di poco meno del 50 per cento alla media nazionale, mentre nelle RSS del Nord quelli per diagnostica in vitro risultano superiori del 36 per cento.

SEGUE TAVOLA 5

REGIONE	procapite 2016				procapite 2015			
	B.1.A.3)	B.1.A.3 .1)	B.1.A.3 .2)	B.1.A.3 .3)	B.1.A.3)	B.1.A.3 .1)	B.1.A.3 .2)	B.1.A.3 .3)
PIEMONTE	105,4	71,3	8,0	26,0	103,2	69,5	7,9	25,9
VALLE D'AOSTA	94,6	57,9	6,3	30,4	99,7	61,8	8,0	29,9
LOMBARDIA	79,1	55,4	6,8	17,0	78,5	54,7	7,1	16,8
P.A. BOLZANO	120,8	87,1	5,4	28,3	116,1	84,0	5,5	26,7
P.A. TRENTO	121,8	90,8	4,6	26,4	100,2	100,2	0,0	0,0
VENETO	106,1	76,3	8,2	21,6	101,8	73,8	8,5	19,6
F.V. GIULIA	132,2	91,7	8,5	32,0	130,9	90,2	8,2	32,5
LIGURIA	104,4	68,0	2,8	33,5	102,7	65,0	4,1	33,5
EMILIA ROMAGNA	97,7	76,1	6,4	15,3	99,0	76,0	5,8	17,2
TOSCANA	132,5	90,1	12,8	29,5	132,6	93,8	10,1	28,7
UMBRIA	135,9	94,3	7,6	33,9	132,7	93,2	7,7	31,8
MARCHE	125,4	88,7	7,4	29,3	121,0	85,6	6,7	28,8
LAZIO	77,8	54,3	4,3	19,2	77,9	54,3	4,0	19,6
ABRUZZO	138,1	93,9	6,5	37,7	138,2	97,5	9,6	31,2
MOLISE	108,5	66,6	7,8	34,1	109,9	65,1	8,3	36,5
CAMPANIA	73,1	45,8	11,0	16,3	71,8	44,0	11,4	16,5
PUGLIA	110,1	62,3	16,2	31,6	109,3	63,0	13,5	32,7
BASILICATA	83,1	42,2	27,0	13,8	86,6	46,6	27,0	13,0
CALABRIA	70,8	43,8	12,5	14,5	66,7	40,3	11,3	15,1
SICILIA	80,0	55,4	7,2	17,4	78,6	52,8	7,9	17,8
SARDEGNA	124,5	87,3	11,1	26,1	119,8	83,7	9,0	27,0
Totale	96,3	65,7	8,6	22,0	94,8	64,9	8,3	21,7
Regioni in PDR	88,6	57,7	9,1	21,8	87,4	56,6	8,9	21,9
altre Regioni	103,2	72,9	8,1	22,2	101,6	72,4	7,7	21,5
Rso	95,6	64,9	8,7	22,0	94,5	64,3	8,4	21,8
Rso Nord	93,7	66,6	7,0	20,2	92,5	65,3	7,1	20,0
Rso Centro	105,1	72,8	7,6	24,8	104,5	73,4	6,5	24,5
Rso Sud	90,8	55,1	12,9	22,8	89,6	54,6	12,4	22,7
Rss	100,0	70,0	7,8	22,3	96,7	68,1	7,6	21,1
Rss Nord	125,4	88,7	6,9	29,8	119,2	89,6	5,8	23,8
Rss Sud	90,9	63,2	8,2	19,5	88,7	60,5	8,2	20,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

RIQUADRO 2 - IL FLUSSO INFORMATIVO PER IL MONITORAGGIO DEI DISPOSITIVI MEDICI

Sul fronte dei dispositivi medici vanno sottolineati i progressi compiuti nella costruzione e operatività degli strumenti di governo degli andamenti della spesa e di tutela della qualità dell'assistenza rappresentati dal sistema Banca Dati e Repertorio dei Dispositivi Medici e (BD/RDM) dal Flusso informativo per il monitoraggio dei consumi che rappresentano un punto di riferimento frutto della collaborazione tra autorità centrali e Regioni.

Il sistema banca dati e Repertorio dei dispositivi medici consente di raccogliere e rendere disponibile agli operatori e al pubblico l'articolazione dell'offerta di dispositivi medici sul mercato italiano. La registrazione nella banca dati rappresenta la modalità di comunicazione dei dati riguardanti i dispositivi medici immessi sul mercato italiano da parte del fabbricante/mandatario all'Autorità competente italiana. Il Repertorio ricomprende, invece, un sottoinsieme di dispositivi medici presenti nella Banca Dati, per i quali il fabbricante rende disponibili informazioni agli operatori del SSN.

I dispositivi sono classificati raggruppandoli in modo omogeneo, secondo criteri che ne consentono un confronto all'interno dello stesso segmento di classificazione¹⁰.

Il CND (Consiglio Nazionale dei Dispositivi) unitamente al numero di repertorio, nell'ambito dei processi d'acquisto da parte del Sistema Sanitario Nazionale, può consentire di pervenire alla definizione di prezzi di riferimento per classi e sottoclassi omogenee, oltre a rappresentare un utile strumento di controllo e di verifica della qualità dell'offerta¹¹.

Elemento prezioso per monitorare il consumo di dispositivi medici da parte delle strutture del SSN e la relativa spesa sostenuta è il flusso informativo per il monitoraggio dei consumi dei dispositivi medici direttamente acquistati dal Servizio Sanitario Nazionale. Esso fornisce per ciascun acquisto informazioni relative al soggetto acquirente, al dispositivo acquisito (identificato attraverso numero di Repertorio, la classificazione CND e il fabbricante, ecc.) alle quantità e alla spesa sostenuta per unità.

Il flusso informativo ha la duplice finalità di consentire il monitoraggio dei consumi e della relativa spesa, nonché il monitoraggio dei contratti di acquisto di dispositivi. La rilevazione non risulta ancora completa in modo omogeneo sul territorio nazionale. L'entrata a regime del Flusso Contratti consentirà di ampliare ulteriormente la conoscenza della spesa sostenuta dalle strutture

¹⁰ La legge finanziaria del 2003 ha istituito la Commissione Unica sui Dispositivi medici (CUD) attribuendogli il compito di definire e aggiornare il repertorio dei dispositivi medici e di classificare tutti i prodotti in classi e sottoclassi specifiche con l'indicazione del prezzo di riferimento. La prima versione della CND è stata definita dalla CUD nel luglio 2005 e approvata con decreto del Ministro della salute del 22 settembre 2005. Successivamente, la legge finanziaria del 2006 ha modificato la procedura prevedendo l'accordo in sede di Conferenza Stato Regioni. La nuova versione della CND approvata dalla CUD è stata emanata con Decreto ministeriale del 20 febbraio. Sono seguite ulteriori revisioni negli anni successivi (2008, 2010, 2011, 2013), l'ultima è quella apportata con il d.m. dell'8 giugno 2016.

La CND ha una struttura ad albero con diversi livelli di approfondimento, fino ad un massimo di sette. Essa si articola in categorie, gruppi e tipologie. Ad ogni tipologia di dispositivo, costituente un ramo terminale della classificazione, viene attribuito un codice alfanumerico costituito da una lettera identificativa della categoria di collocazione del dispositivo stesso, da una coppia di numeri identificativa del gruppo di appartenenza, all'interno della categoria, e da una serie di altre coppie di numeri (la cui numerosità dipende dal livello di approfondimento di quella parte della classificazione), che nel loro complesso identificano la tipologia di prodotti.

Le categorie sono distinte in tre raggruppamenti principali: quelle di tipo anatomico (dispositivi per emotrasfusione ed ematologia; per apparato cardiocircolatorio; per dialisi; per apparato gastrointestinale; dispositivi per il sistema nervoso e midollare; per odontoiatria, oftalmologia e otorinolaringoiatria; per apparato respiratorio e anestesia; per apparato urogenitale), di tipo funzionale (dispositivi da somministrazione, prelievo e raccolta; disinfettanti, antisettici e proteolitici; da sutura; per chirurgia mini-invasiva ed elettrochirurgia; strumentario chirurgico pluriuso; per medicazione generale e specifiche; prodotti per sterilizzazione; di protezione e ausilio per incontinenza; dispositivi vari) e cosiddette "speciali" (dispositivi impiantabili attivi; protesi impiantabili e prodotti per osteosintesi; medico diagnostici in vitro; supporti o ausili tecnici per persone disabili; apparecchiature sanitarie e relativi componenti accessori e materiali)

¹¹ Come ricordato anche nel recente "Rapporto sulla spesa rilevata dalle strutture sanitarie pubbliche del SSN per l'acquisto di dispositivi medici" (Ministero della salute, dicembre 2016) i produttori italiani che operano nel settore dei dispositivi medici sono caratterizzati da un alto livello di innovazione e mostrano *performance* migliori della media. L'osservatorio Produzione, Ricerca e Innovazione (PRI di Assobiomedica) ha censito 4.480 imprese che in Italia operano nel settore dei dispositivi (di cui il 53 per cento si occupa di produzione, il 42,6 per cento di distribuzione ed il restante 4,4 per cento di servizi). Esse occupano 68.189 dipendenti (di cui il 60,1 per cento in imprese di produzione, il 32,2 per cento in imprese di distribuzione ed il 7,7 per cento in imprese di servizi) e hanno un fatturato medio di 5,4 milioni di euro (Assobiomedica, 2016).

sanitarie, integrando i dati di spesa rilevati con il Flusso Consumi con la modalità di approvvigionamento¹².

Nelle tavole che seguono si rappresenta la spesa per dispositivi medici per categorie, distinguendo quelle riferite a categorie anatomiche da quelle funzionali o speciali. Nell'esame si sono escluse due categorie: quella dei dispositivi impiantabili attivi (J) e i medico diagnostici in vitro (W). In entrambi i casi è infatti disponibile una specifica voce nei Modelli dei conti economici, che presenta importi ben più ampi di quelli traibili, per il momento, dal monitoraggio. Nel caso dei dispositivi (J) le differenze, limitate nel caso delle Regioni settentrionali diventano più forti nelle Regioni meridionali. Va considerato poi che il Flusso Consumi ha avviato la rilevazione dei dati di spesa per i dispositivi medico diagnostici in vitro (W) solo nel 2014 e pertanto i dati riferiti a questa categoria sono ancora parziali¹³.

Per le categorie considerate, invece, il flusso considerato rappresenta circa il 90 per cento della spesa esposta nei CE. Solo nel caso della Regione Sardegna i dati tratti da flusso consumi sono ancora di molto inferiori al resocontato.

Tra le categorie anatomiche quelle a maggior impatto sono i dispositivi per l'apparato cardiocircolatorio (C) e quelli per dialisi (F). Ad essi è riconducibile una spesa di circa 600 milioni. Anche per queste tipologie si confermano livelli di esborso pro capite superiori alla media, rispettivamente del 27 e di circa il 15 per cento sia nelle Regioni centrali che in quelle a statuto speciale del Nord. Sul risultato medio dell'area centrale incidono, in particolare, i risultati delle Regioni minori (Umbria e Marche) che presentano valori pro capite relativi ai dispositivi per dialisi superiori di oltre il 140 e il 75 per cento alla media nazionale. Mentre la spesa della Regione maggiore il Lazio si mantiene ben sotto la media. Particolarmente elevato anche l'importo nella Regione Calabria.

Tra le funzionali circa il 56 per cento della spesa si concentra in 3 categorie: i dispositivi da somministrazione, prelievo e raccolta (A), quelli da sutura (H) e quelli per chirurgia mini invasiva (K). Anche in questo caso, si confermano i livelli particolarmente elevati delle RSS del Nord. In tali categorie, inoltre, si osserva una spesa pro capite particolarmente contenuta nelle Regioni maggiori: sia in Lombardia, nel Lazio, in Campania e in Sicilia gli importi sono bene inferiori alla media. Ciò sembra indicare la possibilità di contare su significative economie di scala.

Per quanto riguarda le speciali sono i dispositivi protesici a presentare l'importo di maggior rilievo (827 milioni), con importi pro capite particolarmente elevati oltre che nelle RSS del Nord, anche in Emilia, Toscana e Marche (superiori alla media del 43 per cento le prime due, di oltre il 68 per cento le Marche). Tutte le Regioni del Sud in Piano di rientro presentano importi di oltre il 30 per cento inferiori¹⁴.

¹² Dopo una fase di sperimentazione sono stati definiti i dati relativi ai contratti di acquisto di dispositivi medici, che le Regioni e le province autonome sono tenute a comunicare. Si tratta di informazioni relative al contratto e, in particolare, la data di stipula, la durata, la forma di negoziazione, l'ambito di valenza, il Codice Unico di Gara (CIG) previsto per i contratti pubblici e rilasciato dal Sistema Informativo Monitoraggio Gare (SIMOG) dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC); informazioni relative al singolo dispositivo medico e, in particolare, il numero di pezzi presenti nella confezione, la quantità aggiudicata, la quantità contrattualizzata, il prezzo unitario aggiudicato, il fornitore, la presenza di servizi accessori.

¹³ Il sistema Banca Dati – Repertorio dei Dispositivi Medici è stato esteso anche agli IVD dal decreto ministeriale 23 dicembre 2013, entrato in vigore il 5 giugno 2014. Da quella data, i soggetti che immettono in commercio IVD a proprio nome sono tenuti agli adempimenti di registrazione presso il Ministero della salute ottemperano agli obblighi previsti attraverso l'iscrizione nel sistema banca dati – Repertorio dei Dispositivi Medici.

¹⁴ Per le apparecchiature sanitarie che rientrano, principalmente nella categoria Z è stata prevista l'attivazione di uno specifico monitoraggio a livello nazionale. Il decreto del Ministro della salute 22 aprile 2014 ha disciplinato le modalità di alimentazione e di aggiornamento dell'elenco delle apparecchiature da sottoporre a monitoraggio che, in fase di avvio, ha previsto: TAC, RNM, TAC/PET, Robot Chirurgici, ACC, GCC, GCT. Ai primi risultati tratti da questa banca dati si fa riferimento nel paragrafo relativo agli investimenti.

TAVOLA R2.1

LA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI – IL FLUSSO INFORMATIVO PER CATEGORIE NEL 2016

(migliaia di euro)

	VALORI ASSOLUTI					VALORI PRO CAPITE				
	ANATOMICHE	FUNZIONALI	SPECIALI	ND	TOTALE	ANATOMICHE	FUNZIONALI	SPECIALI	ND	TOTALE
PIEMONTE	88.021	103.702	77.288	4.482	273.493	19,9	23,4	17,5	1,0	61,8
VALLE D' AOSTA	1.462	3.731	1.674	149	7.016	11,4	29,1	13,0	1,2	54,7
LOMBARDIA	136.810	178.349	142.000	17.968	475.127	13,7	17,8	14,2	1,8	47,5
PA BOLZANO	10.473	19.021	17.924	27	47.445	20,2	36,7	34,6	0,1	91,5
PA TRENTO	12.145	15.678	12.723	315	40.861	22,6	29,2	23,7	0,6	76,0
VENETO	103.532	135.792	103.732	10.207	353.263	21,0	27,6	21,1	2,1	71,7
F.V. GIULIA	28.817	42.646	29.614	1.203	102.281	23,5	34,8	24,1	1,0	83,3
LIGURIA	35.308	34.833	28.634	766	99.541	22,3	22,0	18,1	0,5	62,9
EMILIA ROMAGNA	89.650	133.416	110.891	4.265	338.223	20,1	30,0	24,9	1,0	76,0
TOSCANA	92.786	104.334	82.556	3.760	283.436	24,7	27,8	22,0	1,0	75,5
UMBRIA	22.427	27.681	23.367		73.475	25,1	30,9	26,1	0,0	82,1
MARCHE	37.512	42.333	26.545	1.846	108.235	24,2	27,3	17,1	1,2	69,8
LAZIO	78.598	94.299	82.677	5.000	260.574	13,3	16,0	14,0	0,8	44,2
ABRUZZO	28.323	47.585	26.255	486	102.649	21,3	35,7	19,7	0,4	77,1
MOLISE	4.308	5.756	3.073	76	13.212	13,7	18,4	9,8	0,2	42,2
CAMPANIA	58.260	93.245	67.194	6.634	225.332	9,9	15,9	11,5	1,1	38,4
PUGLIA	61.532	108.137	55.303	2.032	227.003	15,0	26,4	13,5	0,5	55,5
BASILICATA	7.467	12.157	8.802	971	29.397	13,0	21,1	15,3	1,7	51,0
CALABRIA	30.839	28.404	17.462	1.814	78.519	15,6	14,4	8,8	0,9	39,7
SICILIA	69.500	79.988	76.210	4.428	230.126	13,6	15,7	15,0	0,9	45,2
SARDEGNA	8.435	8.723	6.992	729	24.878	5,1	5,2	4,2	0,4	15,0
Totale	1.006.205	1.319.809	1.000.915	67.157	3.394.085	16,6	21,7	16,5	1,1	55,8
Regioni in PDR	419.380	561.116	405.461	24.952	1.410.909	14,5	19,4	14,0	0,9	48,7
altre Regioni	586.825	758.693	595.453	42.205	1.983.176	18,4	23,8	18,7	1,3	62,3
Rso	875.373	1.150.022	855.778	60.306	2.941.479	17,0	22,3	16,6	1,2	57,0
Rso Nord	453.322	586.092	462.545	37.688	1.539.647	17,9	23,1	18,2	1,5	60,6
Rso Centro	231.323	268.647	215.144	10.606	725.720	19,1	22,2	17,8	0,9	60,0
Rso Sud	190.729	295.283	178.088	12.012	676.113	13,5	20,9	12,6	0,8	47,8
Rss	122.397	161.064	138.145	6.122	427.728	16,3	21,5	18,4	0,8	57,0
Rss Nord	52.897	81.076	61.935	1.694	197.602	21,9	33,6	25,7	0,7	81,9
Rss Sud	69.500	79.988	76.210	4.428	230.126	13,6	15,7	15,0	0,9	45,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

7. I servizi sanitari e non sanitari (trasporti sanitari, consulenze, formazione, etc.) presentano andamenti diversi. I primi aumentano dell'0,6 per cento, per effetto di un andamento in crescita dei contributi sanitari e dei rimborsi (+1 per cento), a fronte di una sostanziale invarianza dei servizi sanitari da privati. Minore come dimensione assoluta, ma significativa, risulta la forte accelerazione (+27 per cento) delle spese per lavoro interinale dell'area sanitaria.

Diverso il risultato tra Regioni in Piano e non: nelle prime la variazione complessiva è di oltre il 4,4 per cento. Un andamento da ricondurre alla forte crescita (+10,6 per cento) dei servizi sanitari da privato che, invece, si riducono significativamente nelle Regioni non in piano pur rimanendo su importi pro capite superiori.

In flessione sono, invece, i servizi non sanitari (-1,8 per cento), soprattutto per la riduzione delle consulenze, collaborazioni e lavoro interinale non sanitario. Una riduzione che si concentra nelle Regioni in Piano di rientro (-6,3 per cento), che mantengono comunque un importo pro capite superiore alla media.

I costi per il godimento di beni di terzi registrano nell'esercizio una crescita del 3,4 per cento. Un risultato da ricondurre alla significativa crescita dei canoni di noleggio (+3 per cento), superiore alla media nelle Regioni in piano che, nei noleggi di area sanitaria, registrano +7,5 per cento.

I servizi appaltati presentano, come nel 2015, variazioni limitate (+0,5 per cento). Esse sono il risultato di una ricomposizione interna: al calo dei servizi di lavanderia, pulizia e per lo smaltimento dei rifiuti, corrisponde un aumento di oltre il 7,2 per cento dei servizi di assistenza informatica e di quelli di trasporto. Un andamento da tener presente anche a fronte di misure che puntano, per questa tipologia di servizi, a risparmi nel futuro. La flessione registrata in molte delle aree di spesa segnala l'impegno assunto da parte delle Regioni di monitorare tali settori, avendo riguardo ai vincoli previsti dalla normativa e al crescente ricorso a centrali uniche di acquisto.

8. Le prestazioni riconducibili a soggetti *market* (assistenza sanitaria di base, farmaceutica, specialistica, riabilitativa, integrativa protesica ospedaliera e altre prestazioni) assorbono nel 2016 costi per 39,7 miliardi, con un incremento rispetto al 2015 di circa lo 0,6 per cento. Nel complesso, questa voce di spesa ha registrato dal 2009 un incremento di circa il 27 per cento.

Tra le prestazioni riconducibili a soggetti *market*, l'assistenza di base presenta un costo complessivo pari a 6,6 miliardi, sostanzialmente stabile rispetto allo scorso esercizio. Tale andamento sconta il blocco dei rinnovi delle convenzioni con i medici di base, in analogia a quanto previsto dalla normativa vigente per il personale dipendente. Di limitato impatto assoluto la crescita, di poco inferiore al 2 per cento, dei costi per la continuità assistenziale.

In flessione anche nel 2016 la farmaceutica convenzionata. Nell'esercizio, la spesa si ferma a 8,1 miliardi (8,2 miliardi nel 2015), con una diminuzione dell'1,9 per cento (dal 2009 la flessione è stata di oltre il 26,5 per cento). Un calo da ricondurre all'effetto combinato di diversi fattori (farmaci generici¹⁵, sconti a carico di grossisti e farmacisti, compartecipazione alla spesa dei cittadini). Ad essi si aggiunge, come si diceva, il potenziamento della distribuzione diretta - soprattutto nelle Regioni soggette a Piano di rientro - che ha determinato lo spostamento verso di essa di parte dei consumi dal canale convenzionale, con il conseguente risparmio dato dalla minore remunerazione della filiera distributiva. I risultati sono simili tra Regioni: la riduzione della spesa è di poco inferiore al 2 per cento sia nelle Regioni in Piano di rientro e non. Un risultato ottenuto nonostante una sostanziale sospensione dei rientri da *pay back*.

Per la specialistica convenzionata¹⁶, i costi subiscono un aumento in linea con i risultati complessivi (+1,1 per cento). La maggiore crescita registrata nelle Regioni non in Piano non annulla le differenze nella spesa pro capite (superiori al 30 per cento) tra i due

¹⁵ Va tuttavia ricordato che almeno guardando agli ultimi dati diffusi dall'Ocse, l'Italia è uno dei Paesi europei con una quota più bassa di prodotti generici sul totale a carico dello Stato: poco più del 18 per cento contro valori superiori al 90 per cento della Germania.

¹⁶ La specialistica convenzionata comprende gli acquisti di prestazioni da convenzionati SUMAI, da Ospedali classificati, IRCCS privati, Policlinici privati e da altri operatori privati accreditati.

raggruppamenti. Doppio è il livello degli acquisti da medici Sumai, mentre di un terzo superiore è quella da strutture private. Nonostante il rallentamento registrato negli ultimi anni (tra il 2009 e il 2012 tale voce infatti era cresciuta del 17 per cento), da riferirsi essenzialmente all'effetto positivo derivante dall'adozione degli strumenti di governo della spesa da parte delle Regioni, il permanere di prestazioni ritenute inappropriate continua a porre tale voce tra quelle sotto osservazione.

Nel 2016 l'assistenza ospedaliera, aggregato che comprende le spese per l'assistenza da Ospedali convenzionati, classificati, IRCCS privati, Policlinici universitari privati e Case di cura private accreditate, non registra nel complesso variazioni significative (+0,23 per cento) interrompendo il processo di recupero rispetto al calo del triennio 2009-2012. Un dato di sintesi frutto tuttavia di andamenti territoriali differenziati. A fronte di una crescita nelle Regioni a ordinamento speciale del Nord (in media +8,2 per cento) e di quelle del Centro (+1,1 per cento), le altre si riducono seppur in misura limitata. La crescita riguarda prevalentemente i corrispettivi per assistenza ospedaliera da IRCCS e Policlinici privati. Nelle Regioni in Piano l'aumento rispetto al 2015 è di poco inferiore al 22 per cento. In crescita dello 0,7 per cento anche l'importo verso case di cura private nelle Regioni in Piano di rientro, voce che spiega circa il 56 per cento della spesa complessiva per assistenza ospedaliera in tale ambito. Su tale dinamica della spesa nonché su quella per la specialistica ancora da verificare sono gli effetti delle misure disposte (d.l. n. 78 del 2015 oltre d.l. n. 95 del 2012), che prevedevano, a partire dal 2015, una riduzione complessiva degli acquisti da erogatori privati (volumi e corrispettivo).

Si interrompe la progressiva riduzione degli acquisti di prestazioni di assistenza riabilitativa convenzionata da strutture private accreditate in atto dal 2007. Nel 2016 si registra, infatti, una seppur contenuta crescita (+2 per cento), da ricondurre prevalentemente alle Regioni in Piano di rientro, che vedono incrementare la spesa del 3,2 per cento.

La spesa per l'integrativa e protesica ricomprende le prestazioni che comportano l'erogazione dei prodotti destinati ad una alimentazione particolare per le persone affette da determinate malattie e dei prodotti destinati alle persone con patologia diabetica. Contiene, altresì, le prestazioni che comportano l'erogazione di protesi ed ausili monouso e tecnologici inclusi in appositi elenchi. I relativi costi ammontano, complessivamente, a circa 1,9 miliardi, invariata rispetto al 2015. Il risultato dell'anno è frutto di un aumento di 2,2 per cento di quella integrativa, pressoché compensato da una flessione di quella protesica sia nelle Regioni in Piano che nelle altre.

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 7,9 miliardi, in crescita del 3,2 per cento (+4,5 per cento nel 2015) variazione che cresce al 3,8 per cento nelle Regioni in Piano. Va considerato che tale voce di spesa è cresciuta di oltre il 32 per cento dal 2009.

Sono quattro le principali voci di spesa ricomprese nell'aggregato e che presentano pesi diversi tra Regioni in Piano e le altre Regioni.

Si tratta, innanzitutto, degli acquisti di prestazioni socio sanitarie: esse pesano per oltre il 57 per cento sull'aggregato (il 46 per cento nelle Regioni in Piano di rientro) e presentano una crescita del 6 e del 3 per cento rispettivamente nelle Regioni in Piano e non. Agli acquisti per prestazioni di trasporto sanitario è riconducibile il 12 per cento

della spesa (circa il 17 nelle Pdr), con una variazione media del 3,9 per cento, e con punte del 6,4 nelle Regioni non in Piano.

Simile il rilievo in termini di risorse assorbite dell'acquisto di prestazioni di psichiatria residenziale e semiresidenziale (il 17,6 per cento nelle Pdr). In questo caso, sono le Regioni non in Piano presentare la crescita più sostenuta (+2,9 per cento) doppia di quella delle Regioni in Piano.

La quarta voce per rilievo è costituita dalle prestazioni per la distribuzione dei farmaci File F. Si tratta di circa il 9 per cento dell'aggregato, che cresce al 13 nelle Pdr. Tale tipologia di spesa continua ad aumentare a ritmi sostenuti anche se inferiori al passato esercizio (10,9 per cento contro il 15,2 per cento del 2015).

RIQUADRO 3 - I TETTI ALLA SPESA FARMACEUTICA E AI DISPOSITIVI MEDICI NEL 2016

I risultati del monitoraggio della spesa farmaceutica relativi ai primi dieci mesi dell'anno (l'anticipazione dei tempi di definizione del Rapporto non consente di dar conto dei risultati del monitoraggio annuale), confermano quanto messo in evidenza nell'esame dell'esercizio 2015¹⁷: l'accelerazione degli acquisti di farmaci da parte delle strutture pubbliche (sia come spese ospedaliera che in distribuzione diretta) non sembra più trovare compensazione nei risparmi nella componente netta.

I confronti con il 2015 sono basati sempre sui primi 10 mesi dello scorso esercizio.

L'aumento della spesa per prodotti innovativi (solo in parte coperta dal fondo a tal fine stanziato) è alla base degli aumenti più consistenti.

Nella lettura dei dati va considerato che nell'anno hanno, poi, inciso le difficoltà di funzionamento del *pay back*. La valutazione della rispondenza ai tetti previsti è al momento quindi solo indicativa. Non essendovi stata ancora una definizione dei *pay back* per l'anno appena concluso le somme indicate nel monitoraggio a riduzione della spesa non hanno trovato applicazione nei conti regionali.

Nel 2016 la spesa farmaceutica territoriale è risultata nel complesso pari a circa 12 miliardi, (il 13 per cento del finanziamento del SSN). Escludendo quanto coperto con il fondo per i farmaci innovativi (416,7 milioni, quota parte sui primi 10 mesi dell'anno del Fondo) e i *pay back* delle Aziende farmaceutiche a beneficio delle Regioni (tutti tranne quello dell'1,83 per cento disposto dall'articolo 11 comma 6 del d.l. n. 78 del 2010), la spesa rientra all'interno del tetto complessivo (11,35 per cento) per poco meno di 50 milioni. Eccedono il limite 11 Regioni: oltre a tutte quelle in Piano di rientro (ad eccezione del Piemonte) che superano il limite per poco meno di 360 milioni, la Sardegna (86 milioni) e, per importi molto limitati, le Marche, l'Umbria e la Basilicata.

¹⁷ La lettura dei dati relativi alla spesa farmaceutica territoriale e ospedaliera è condotta dal 2013 sulla base di quanto previsto dal d.l. n. 95 del 2012 e dal d.l. n. 69 del 2013. Il d.l. n. 95 del 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 sfondamento 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. Dal 2013 il limite alla spesa è rideterminato nella misura del 3,5 per cento e il tetto è calcolato al netto della spesa per i farmaci di classe A in distribuzione diretta e distribuzione per conto, nonché al netto della spesa per i vaccini, per i medicinali di cui alle lettere c) e c-bis) dell'articolo 8, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 e successive modificazioni, per le preparazioni magistrali e officinali effettuate nelle farmacie ospedaliere, per i medicinali esteri e per i plasma derivati di produzione regionale. Inoltre, la spesa è calcolata al netto di ogni *pay back* versato dalle aziende farmaceutiche.

TAVOLA R3.1

IL MONITORAGGIO DELLA SPESA FARMACEUTICA TERRITORIALE NEL 2016

REGIONE (2015 gen-nov)	FSN Gen-Ott 2016	Tetto 11,35%	Netta	Quota prezzo di riferimento	Ticket	Diretta	Pay back al netto convenzionata di fascia A	Territoriale	Scostamento assoluto	Incidenza su FSR	
	O	A	B	C	D	E	F	G=B+D+E-F	H=G-B	I=G/O*100	
milioni di euro											
PIEMONTE	6.812,4	773,2	487,8	55,2	7,3	282,6		58,7	719,0	- 54,2	10,6
V. AOSTA	192,0	21,8	11,1	1,3	1,9	6,4		1,3	18,2	- 3,6	9,5
LOMBARDIA	15.083,3	1.712,0	1.100,9	107,3	112,8	540,7		184,0	1.570,4	- 141,5	10,4
BOLZANO	790,6	89,7	51,4	4,8	2,7	33,0		4,9	82,2	- 7,5	10,4
TRENTO	751,6	85,3	39,4	4,4	3,8	28,1		4,5	66,7	- 18,6	8,9
VENETO	7.435,4	843,9	455,3	54,1	52,2	284,4		57,5	734,4	- 109,5	9,9
FRIULI	1.869,8	212,2	145,5	15,2	-	73,0		10,9	207,6	- 4,7	11,1
LIGURIA	2.582,1	293,1	173,4	20,7	15,4	111,6		31,7	268,7	- 24,3	10,4
E. ROMAGNA	6.807,1	772,6	409,0	50,4	13,2	317,5		66,3	673,5	- 99,1	9,9
TOSCANA	5.812,6	659,7	379,8	44,5	16,0	289,6		85,9	599,6	- 60,2	10,3
MARCHE	2.390,7	271,3	196,0	24,2	-	97,8		18,4	275,3	4,0	11,5
UMBRIA	1.386,2	157,3	105,5	13,6	2,2	61,5		10,6	158,6	1,3	11,4
LAZIO	8.835,0	1.002,8	730,2	107,5	26,6	417,8		81,5	1.093,0	90,2	12,4
ABRUZZO	2.030,9	230,5	183,9	20,7	7,5	72,9		14,5	249,8	19,3	12,3
MOLISE	506,5	57,5	34,8	5,1	2,3	23,6		3,2	57,5	0,0	11,4
CAMPANIA	8.676,9	984,8	697,3	97,4	66,4	452,5		128,0	1.088,1	103,3	12,5
PUGLIA	6.124,4	695,1	529,7	67,9	42,1	351,9		104,7	818,9	123,8	13,4
BASILICATA	888,8	100,9	65,2	8,9	5,3	42,4		10,5	102,3	1,4	11,5
CALABRIA	2.975,5	337,7	255,5	33,0	10,4	124,8		32,8	357,9	20,2	12,0
SICILIA	7.543,6	856,2	570,6	87,7	43,0	345,2		78,4	880,3	24,1	11,7
SARDEGNA	2.477,5	281,2	220,3	23,2	-	181,1		34,1	367,4	86,2	14,8
Totale	91.973,0	10.438,9	6.842,3	847,2	430,9	4.138,7		1.022,5	10.389,4	- 49,5	11,3
Regioni PdR	43.505,1	4.937,8	3.489,7	474,4	205,4	2.071,3		501,9	5.264,6	326,7	12,1
Regioni non PdR	48.467,8	5.501,1	3.352,6	372,8	225,5	2.067,4		520,6	5.124,9	-376,2	10,6
Rso	78.347,8	8.892,5	5.804,2	710,5	379,6	3.471,7		888,4	8.767,1	-125,3	11,2
Rso Nord	38.720,3	4.394,8	2.626,4	287,8	200,9	1.536,9		398,1	3.966,1	-428,7	10,2
Rso Centro	18.424,6	2.091,2	1.411,4	189,7	44,8	866,8		196,5	2.126,5	35,3	11,5
Rso Sud	21.202,9	2.406,5	1.766,4	233,0	133,9	1.068,1		293,8	2.674,5	268,0	12,6
Rss	13.625,1	1.546,5	1.038,1	136,7	51,4	667,0		134,1	1.622,3	75,9	11,9
Rss Nord	3.604,0	409,1	247,3	25,8	8,4	140,6		21,6	374,6	-34,4	10,4
Rss Sud	10.021,1	1.137,4	790,8	110,9	43,0	526,4		112,5	1.247,7	110,3	12,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AIFA

I dati del monitoraggio offrono alcuni spunti ulteriori. La spesa territoriale convenzionata netta (al netto di *tickets* e sconti) si riduce in media del 3,6 per cento, con valori al di sopra della media in 8 Regioni. Si tratta di quelle stesse Regioni che registrano una flessione sopra media non solo nelle ricette, ma anche nelle dosi prescritte (fatta eccezione per la Sicilia). La maggior attenzione all'attività prescrittiva indotta dal decreto appropriatezza sembra emergere nei dati di inizio anno. Andrà verificato se tali miglioramenti abbiano inciso in particolare sulle realtà territoriali che presentavano un livello di prescrizioni pro capite superiore alla media.

Sul risultato complessivo incide naturalmente la sensibile crescita della spesa diretta (+16,1 per cento al lordo del fondo per i farmaci innovativi), con punte particolarmente elevate (superiori al 25 per cento) in quattro Regioni: Umbria, Provincia di Trento, Sardegna e Molise.

In aumento sono, infine, i proventi da compartecipazione a carico dei cittadini +1,1 per cento il dato ad ottobre 2016. Solo 3 Regioni presentano flessioni di rilievo: si tratta del Molise (-4 per cento) della Sardegna e del Veneto.

Anche quest'anno, la farmaceutica ospedaliera presenta andamenti pronunciati che portano a superare il tetto programmato. Essa raggiunge il 5,2 per cento del finanziamento contro la soglia del 3,5 per cento: 4,7 miliardi rispetto al valore obiettivo di 3,2 miliardi (corrispondente al 3,5 per cento del finanziamento del 2016 per i primi 10 mesi dell'anno). Superiore al 6 per cento la spesa in Toscana e in Umbria. Solo la Provincia di Trento, quest'anno, si mantiene entro il limite.

Tali risultati hanno messo in rilievo il limitato significato della distinzione, fino ad ora operata, tra farmaceutica territoriale e ospedaliera con la considerazione di quella diretta all'interno della territoriale. Anche, e forse soprattutto, per le implicazioni che da questo ne derivano per il contributo richiesto per il controllo della spesa.

IL MONITORAGGIO DELLA SPESA FARMACEUTICA OSPEDALIERA NEL 2016

(milioni di euro)

REGIONE	FSN GEN-OTT 2016	TETTO 3,5%	SPESA TRACCIABILI TÀ ^A	DISTRIBUZIONE DIRETTA DI FASCIA A ^A	SPESA MEDICINALI FASCIA C E C BIS	PAY BACK	SPESA OSPEDALIERA	SCOSTAMENTO ASSOLUTO	% SUL FSN
			A	B	C	D	E=A-B-C-D		
PIEMONTE	6.812,4	238,4	651,5	282,6	31,9	10,6	326,4	88,0	4,8
V. AOSTA	192,0	6,7	16,3	6,4	1,0	0,3	8,6	1,9	4,5
LOMBARDIA	15.083,3	527,9	1.357,5	540,7	63,8	21,5	731,5	203,6	4,8
BOLZANO	790,6	27,7	63,2	33,0	3,5	1,3	25,4	- 2,3	3,2
TRENTO	751,6	26,3	68,6	28,1	4,2	1,1	35,1	8,8	4,7
VENETO	7.435,4	260,2	686,7	284,4	39,0	13,0	350,4	90,1	4,7
FRIULI	1.869,8	65,4	175,0	73,0	10,5	4,2	87,3	21,9	4,7
LIGURIA	2.582,1	90,4	269,9	111,6	12,8	4,7	140,8	50,4	5,5
E. ROMAGNA	6.807,1	238,2	740,1	317,5	44,8	11,0	366,7	128,4	5,4
TOSCANA	5.812,6	203,4	747,4	289,6	30,7	11,4	415,6	212,2	7,2
MARCHE	2.390,7	83,7	255,6	97,8	18,7	4,9	134,3	50,6	5,6
UMBRIA	1.386,2	48,5	154,8	61,5	7,3	2,4	83,6	35,1	6,0
LAZIO	8.835,0	309,2	879,8	417,8	31,2	13,4	417,4	108,2	4,7
ABRUZZO	2.030,9	71,1	198,2	72,9	10,2	3,5	111,6	40,5	5,5
MOLISE	506,5	17,7	48,9	23,6	1,9	0,4	22,9	5,2	4,5
CAMPANIA	8.676,9	303,7	981,7	452,5	20,2	15,5	493,5	189,8	5,7
PUGLIA	6.124,4	214,4	704,7	351,9	25,8	11,3	315,7	101,4	5,2
BASILICATA	888,8	31,1	96,6	42,4	4,6	1,5	48,2	17,1	5,4
CALABRIA	2.975,5	104,1	312,8	124,8	10,3	3,7	174,0	69,8	5,8
SICILIA	7.543,6	264,0	731,4	345,2	25,9	9,4	350,9	86,9	4,7
SARDEGNA	2.477,5	86,7	330,8	181,1	12,3	3,8	133,6	46,9	5,4
Totale	91.973,0	3.219,1	9.471,3	4.138,7	410,4	148,7	4.773,4	1.554,4	5,2
Regioni PdR	43.505,1	1.522,7	4.508,9	2.071,3	157,4	67,7	2.212,4	689,7	5,1
Regioni non PdR	48.467,8	1.696,4	4.962,4	2.067,4	253,0	81,0	2.561,0	864,6	5,3
Rso	78.347,8	2.742,2	8.086,1	3.471,7	353,1	128,7	4.132,5	1.390,3	5,3
Rso Nord	38.720,3	1.355,2	3.705,6	1.536,9	192,2	60,7	1.915,7	560,5	4,9
Rso Centro	18.424,6	644,9	2.037,6	866,8	87,8	32,1	1.050,9	406,1	5,7
Rso Sud	21.202,9	742,1	2.342,8	1.068,1	73,0	35,9	1.165,8	423,7	5,5
Rss	13.625,1	476,9	1.385,2	667,0	57,3	20,0	640,9	164,1	4,7
Rss Nord	3.604,0	126,1	323,1	140,6	19,2	6,9	156,4	30,3	4,3
Rss Sud	10.021,1	350,7	1.062,2	526,4	38,2	13,1	484,5	133,8	4,8

I confronti con il 2015 sono basati sempre sui primi 10 mesi dello scorso esercizio

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AIFA

Nella legge di bilancio per il 2017 viene, quindi, attuata una revisione dei meccanismi che regolano il sistema di gestione della spesa farmaceutica attraverso i tetti alla spesa. Il provvedimento mira a consentire una maggiore tracciabilità dei dati, utile anche al fine di ridurre i contenziosi con le aziende farmaceutiche che nell'ultimo periodo hanno registrato un notevole aumento.

La revisione del sistema dei tetti per la spesa farmaceutica richiederà, tuttavia, un maggiore impegno nel controllo dell'appropriatezza nell'attività prescrittiva. Tale necessità è rafforzata dalla prevedibile riduzione dell'onere che era trasferito sulla filiera produttiva attraverso i meccanismi del *pay back*. Come è noto, il funzionamento dei meccanismi che regolano il *pay back* è diverso nel caso dell'assistenza farmaceutica territoriale e in quella ospedaliera. Nel primo, lo sfioramento rispetto al tetto previsto è totalmente a carico degli operatori privati (aziende farmaceutiche, grossisti e farmacisti); nel secondo, è per il 50 per cento a carico delle aziende farmaceutiche e per la restante quota delle Regioni. Va inoltre osservato come, nel caso del *pay back* sulla farmaceutica convenzionata, gli importi che derivano dalla procedura di ripiano sono assegnati per il 25 per cento alle Regioni in proporzione allo sfioramento registrato e per il restante 75 per cento in base alle quote di accesso al finanziamento; mentre quelli relativi all'ospedaliera sono destinati in funzione dello sfondamento.

Con l'inclusione disposta dalla legge di bilancio per il 2017 della spesa per farmaci di classe A in distribuzione diretta tra quelli ospedalieri (nei primi 10 mesi del 2016 poco meno di 4,2 miliardi circa un quarto della spesa complessiva) e non più tra quelli territoriali e la conseguente modifica

delle quote previste per i tetti di spesa (da 11,35 a 7,96 per cento per la territoriale e da 3,5 a 6,89 per cento per l'ospedaliera) si ridimensiona l'onere per il *pay back* per le imprese da un lato (oggetto di un forte confronto con i governi nazionale e regionali), mentre si rafforza il compito di valutazione dell'appropriatezza prescrittiva delle strutture ospedaliere.

Per quanto riguarda il tetto previsto per i dispositivi medici anche quest'anno la spesa eccede l'obiettivo.

TAVOLA R3.3

IL TETTO ALLA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2016¹⁸

(migliaia di euro)

REGIONI	FSN GEN-DIC 2016	DISPOSITIVI MEDICI (**)	TETTO (4,4%)	SCOSTAMENTO	
	A	B	C=A*4,4%	D=B-C	% DEL TETTO
Piemonte	8.194.516	464.225	360.559	103.666	28,8
Valle d'Aosta	230.405	12.047	10.138	1.909	18,8
Lombardia	18.079.496	791.555	795.498	-3.943	-0,5
PA di Bolzano	901.462	62.905	39.664	23.241	58,6
PA di Trento	948.978	65.560	41.755	23.805	57,0
Veneto	8.922.400	521.449	392.586	128.863	32,8
Friuli V.G.	2.241.144	161.415	98.610	62.805	63,7
Liguria	3.094.349	163.981	136.151	27.830	20,4
Emilia Romagna	8.172.308	434.738	359.582	75.156	20,9
Toscana	6.957.189	495.965	306.116	189.849	62,0
Umbria	1.668.440	121.075	73.411	47.664	64,9
Marche	2.868.128	193.563	126.198	67.365	53,4
Lazio	10.612.921	458.111	466.969	-8.858	-1,9
Abruzzo	2.436.985	183.193	107.227	75.966	70,8
Molise	609.338	33.859	26.811	7.048	26,3
Campania	10.429.112	427.628	458.881	-31.253	-6,8
Puglia	7.321.653	448.985	322.153	126.832	39,4
Basilicata	1.065.424	47.676	46.879	797	1,7
Calabria	3.553.251	139.563	156.343	-16.780	-10,7
Sicilia	9.048.459	405.787	398.132	7.655	1,9
Sardegna	2.972.713	206.466	130.799	75.667	57,8
Italia	110.328.668	5.839.746	4.854.461	985.285	20,3

1) La base per il calcolo del tetto di spesa per i dispositivi medici differisce da quella traibile dal monitoraggio AIFA in ragione dell'aggiornamento operato dal Ministero della salute nel marzo 2017

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

La spesa è stata superiore di oltre il 20 per cento rispetto all'obiettivo. Molto differenziato il risultato regionale: sono 4 le Regioni che presentano una spesa coerente con il tetto previsto (Lombardia, Lazio, Campania e Calabria). Particolarmente marcati (superiori del 50 per cento) gli scostamenti in 8 Regioni: nel Nord le Regioni a Statuto speciale (tranne la Valle d'Aosta), tutte le Regioni centrali (tranne il Lazio) l'Abruzzo e la Sardegna. Tra queste solo Toscana e Abruzzo registrano una flessione rispetto alla spesa dello scorso anno.

Al riguardo, non può non osservarsi che, a quasi due anni dall'approvazione del d.l. n. 78/2015 non risulta ancora attuato quanto disposto con l'articolo 9ter c.1 lettera a) riguardo alla definizione dei tetti di spesa a livello regionale e alle modalità per il ripiano.

¹⁸ Gli interventi normativi in materia di contenimento e razionalizzazione della spesa sanitaria, hanno interessato anche i dispositivi medici. L'articolo 17 del d.l. n. 98 del 2011 ha previsto per i dispositivi medici un tetto di spesa, fissandolo inizialmente al 5,2 per cento del livello del finanziamento a carico dello Stato. Il d.l. n. 95 del 2012 e la legge di stabilità per il 2013 hanno poi ridefinito ulteriormente il predetto tetto, fissandolo al 4,8 per cento per il 2013 e, a decorrere dal 2014, al valore del 4,4 per cento. Nel 2015 e nel 2016 l'indicazione del tetto ha significato solo a livello nazionale.

I risultati dal lato delle entrate

9. Le entrate (al netto delle coperture e ulteriori trasferimenti da Province e Regioni a statuto speciale) crescono nel 2016 dell'1,1 per cento. Sono i contributi da Regione a crescere nel complesso dell'1,3 per cento (1,6 le Regioni in Piano, 1,1 le altre).

Una crescita che consente di riassorbire le variazioni in riduzione di tutte le altre voci di entrata. Tra quelle di maggior importo, si riducono di oltre il 4 per cento i proventi da compartecipazione, del 5,1 per cento i ricavi per prestazioni sanitarie e del 12,5 per cento quelli per prestazioni non sanitarie. In flessione anche i contributi in conto esercizio da enti pubblici (-1,2 per cento) e la voce residuale entrate varie (-10,3 per cento). Solo i concorsi, i recuperi e rimborsi presentano una variazione positiva (+7,2 per cento).

Diverse le intensità delle variazioni ove si guardi alle Regioni in Piano e non e alle diverse circoscrizioni territoriali.

Nelle Pdr molto più nette le flessioni sia delle compartecipazioni (-6,2 per cento) che dei contributi in c/esercizio da enti pubblici. E' un andamento, quello delle prime, da ricondurre alle RSO del Mezzogiorno tutte in flessione.

TAVOLA 6

I RICAVI DELLA SANITÀ ANNI 2015-2016
(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 (ex art. 104b)	CONTRIBUTI IN ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICHE 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	COMPARTICIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
2016													
Regioni in Piano	51.240,8	0,0	419,4	18,0	27,9	194,5	45,6	219,9	429,8	51,4	2,6	664,0	53.313,8
Regioni non in Piano	56.885,0	239,2	609,8	65,5	90,6	409,8	50,5	380,2	917,1	143,5	1,3	1.114,9	60.907,4
Totale	108.125,8	239,2	1.029,2	83,5	118,5	604,2	96,1	600,1	1.346,9	194,9	3,9	1.778,9	114.221,2
Rso	92.064,0	7,9	912,3	78,9	107,0	522,3	88,5	519,2	1.184,0	171,5	3,3	1.480,9	97.139,8
Rso Nord	45.405,3	0,3	529,7	64,8	71,9	316,4	69,8	294,7	695,8	103,1	1,5	816,8	48.370,3
Rso Centro	21.694,7	2,0	184,4	10,4	26,3	132,3	10,7	174,3	317,2	40,5	0,6	391,1	22.984,4
Rso Sud	24.964,0	5,6	198,2	3,8	8,8	73,6	8,0	50,2	171,1	27,9	1,2	272,9	25.785,1
Rss	16.061,8	231,3	117,0	4,6	11,5	81,9	7,7	80,8	162,8	23,4	0,6	298,0	17.081,4
Rss Nord	4.246,7	217,6	66,9	4,0	2,7	41,9	1,2	32,8	91,8	11,9	0,2	146,8	4.864,4
Rss Sud	11.815,1	13,7	50,1	0,6	8,8	40,0	6,5	48,0	71,1	11,5	0,4	151,2	12.217,0
2015													
Regioni in Piano	50.414,6	0,0	451,8	22,2	28,9	197,4	54,8	181,7	458,1	65,9	2,6	664,1	52.542,2
Regioni non in Piano	56.307,3	250,2	589,7	93,0	95,8	439,1	55,0	378,5	945,8	151,5	6,2	1.137,2	60.449,3
Totale	106.721,8	250,2	1.041,6	115,2	124,7	636,5	109,9	560,2	1.404,0	217,4	8,8	1.801,4	112.991,5
Rso	90.934,4	10,0	886,3	107,0	112,5	552,9	100,3	483,8	1.241,1	186,1	7,0	1.471,5	96.092,9
Rso Nord	44.940,6	4,7	481,3	90,6	79,2	333,5	80,3	296,4	728,9	109,2	4,5	809,2	47.958,5
Rso Centro	21.382,7	1,7	216,4	11,9	24,8	140,3	11,1	134,2	327,2	41,2	1,2	390,9	22.683,6
Rso Sud	24.611,1	3,5	188,6	4,5	8,4	79,1	8,9	53,2	184,9	35,8	1,4	271,4	25.450,8
Rss	15.787,4	240,2	155,2	8,2	12,2	83,6	9,6	76,3	162,9	31,2	1,8	329,9	16.898,6
Rss Nord	4.202,4	224,6	79,7	7,1	4,8	41,2	0,9	32,8	90,1	11,1	0,3	153,5	4.848,5
Rss Sud	11.585,0	15,6	75,6	1,1	7,4	42,4	8,7	43,5	72,7	20,1	1,5	176,5	12.050,1
variazione													
Regioni in Piano	1,64		-7,17	-19,09	-3,61	-1,49	-16,80	21,05	-6,18	-21,95	-2,48	-0,02	1,47
Regioni non in Piano	1,03	-4,39	3,41	-29,52	-5,44	-6,69	-8,23	0,44	-3,04	-5,26	-78,33	-1,97	0,76
Totale	1,32	-4,39	-1,18	-27,51	-5,01	-5,07	-12,51	7,12	-4,06	-10,32	-55,70	-1,25	1,09
Rso	1,24	-20,34	2,93	-26,26	-4,88	-5,53	-11,80	7,31	-4,60	-7,86	-53,19	0,64	1,09
Rso Nord	1,03	-93,07	10,04	-28,50	-9,23	-5,11	-13,14	-0,57	-4,54	-5,51	-65,80	0,95	0,86
Rso Centro	1,46	15,33	-14,79	-12,79	5,90	-5,69	-3,15	29,88	-3,08	-1,71	-50,35	0,07	1,33
Rso Sud	1,43	60,00	5,09	-16,86	4,19	-6,98	-10,48	-5,66	-7,50	-22,11	-14,68	0,56	1,31
Rss	1,74	-3,72	-24,64	-43,80	-6,21	-2,07	-19,95	5,92	-0,01	-24,94	-65,65	-9,68	1,08
Rss Nord	1,05	-3,13	-16,02	-43,87	-43,99	1,60	32,77	0,11	1,84	7,31	-18,15	-4,37	0,33
Rss Sud	1,99	-12,27	-33,73	-43,30	18,14	-5,64	-25,39	10,30	-2,30	-42,70	-74,61	-14,30	1,39

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Nelle Regioni non in Piano, il calo più netto dei ricavi per prestazioni sanitarie da privati (-6,7 per cento) si accompagna ad una flessione più limitata delle compartecipazioni. Tutte in riduzione le altre voci di entrata.

10. Le compartecipazioni alla spesa contabilizzate nei CE riguardano quelle relative alla specialistica ambulatoriale, per il pronto soccorso e per altre prestazioni. Per avere un quadro completo del contributo richiesto al cittadino vanno considerati anche i *ticket* sui farmaci che, incassati al momento della fornitura della prestazione, vanno a riduzione di quanto dovuto dalla Regione per la farmaceutica convenzionata.

TAVOLA 7

I PROVENTI PER LE COMPARTICIPAZIONI ALLA SPESA

REGIONE	2016 - (in milioni di euro)						2015 - (in milioni di euro)					
	TOTALE COMPARTICIPAZIONI	TICKET SUI FARMACI (QUOTA DI COMPARTICIPAZIONE SUL PREZZO DI RIFERIMENTO + TICKET FISSO PER RICETTA)	COMPARTICIPAZIONE ALLA SPESA PER PRESTAZIONI SANITARIE (TICKET)	TICKET SULLE PRESTAZIONI DI SPECIALISTICA AMBULATORIALE	TICKET SUL PRONTO SOCCORSO	TICKET SU ALTRE PRESTAZIONI	TOTALE COMPARTICIPAZIONI	TICKET SUI FARMACI (QUOTA DI COMPARTICIPAZIONE SUL PREZZO DI RIFERIMENTO + TICKET FISSO PER RICETTA)	COMPARTICIPAZIONE 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	186,7	75,4	111,2	110,5	0,5	0,2	196,3	75,5	120,8	119,3	1,0	0,5
VALLE D' AOSTA	12,3	3,9	8,4	6,0	0,1	2,3	7,8	1,7	6,1	6,0	0,1	0,0
LOMBARDIA	481,2	265,2	216,0	209,5	6,0	0,5	493,4	265,4	228,0	222,4	5,6	0,0
PA BOLZANO	29,3	9,9	19,5	17,1	1,9	0,5	29,1	9,7	19,5	17,3	1,8	0,3
PA TRENTO	29,9	9,4	20,5	17,6	0,8	2,1	26,6	7,4	19,2	16,0	1,2	2,0
VENETO	298,7	127,6	171,1	156,9	12,6	1,7	307,2	129,3	177,9	163,8	12,6	1,4
FRIULI V.G.	61,9	18,4	43,4	38,6	0,4	4,5	63,3	18,0	45,3	42,4	0,4	2,6
LIGURIA	86,0	43,5	42,5	41,9	0,6	0,0	85,5	43,0	42,5	42,0	0,6	0,0
EMILIA ROMAGNA	231,8	76,8	155,0	146,8	8,2	0,0	235,9	76,1	159,8	152,3	7,4	0,0
TOSCANA	207,6	73,2	134,3	131,2	2,9	0,1	207,1	69,3	137,8	134,4	3,1	0,3
UMBRIA	47,0	19,0	28,0	27,5	0,5	0,0	46,5	18,3	28,2	27,7	0,4	0,0
MARCHE	70,9	29,3	41,6	41,4	0,2	0,0	71,0	28,3	42,7	42,4	0,3	0,0
LAZIO	274,4	161,1	113,2	113,0	0,2	0,0	279,9	161,3	118,6	118,2	0,4	0,1
ABRUZZO	67,4	33,9	33,5	31,9	1,5	0,0	68,9	33,7	35,2	33,9	1,3	0,1
MOLISE	13,2	8,8	4,4	4,4	0,0	0,0	14,3	9,2	5,1	5,1	0,0	0,0
CAMPANIA	246,3	196,8	49,5	48,4	0,2	0,9	248,1	191,3	56,7	55,0	0,1	1,6
PUGLIA	179,2	132,5	46,7	42,5	4,2	0,0	180,9	130,3	50,7	45,7	5,0	0,0
BASILICATA	27,3	17,0	10,3	10,3	0,0	0,0	27,4	16,8	10,5	10,5	0,0	0,0
CALABRIA	78,6	51,9	26,7	25,8	0,9	0,0	78,2	51,4	26,7	25,5	1,2	0,0
SICILIA	201,5	156,9	44,6	44,3	0,3	0,0	201,3	156,9	44,4	44,1	0,2	0,0
SARDEGNA	54,5	28,0	26,5	25,5	0,9	0,1	56,8	28,4	28,4	27,5	0,8	0,1
Totale	2.885,5	1.538,6	1.346,9	1.290,9	43,0	13,0	2.925,3	1.521,3	1.404,0	1.351,6	43,3	9,0
Regioni piano rientro	1.247,3	817,4	429,8	420,8	7,9	1,2	1.267,7	809,6	458,1	446,7	9,2	2,3
Altre Regioni	1.638,3	721,2	917,1	870,1	35,1	11,8	1.657,6	711,7	945,8	904,9	34,2	6,7
Regioni Nord	1.417,8	630,2	787,6	744,7	31,1	11,8	1.445,1	626,1	819,0	781,6	30,6	6,8
RSO	1.284,4	588,6	695,8	665,5	27,9	2,4	1.318,3	589,4	728,9	699,9	27,1	2,0
RSS	133,4	41,6	91,8	79,2	3,2	9,4	126,8	36,7	90,1	81,8	3,5	4,8
Regioni Centro	599,8	282,6	317,2	313,1	3,9	0,2	604,4	277,2	327,2	322,7	4,1	0,4
Regioni Sud	868,0	625,9	242,1	233,1	8,0	1,1	875,7	618,0	257,7	247,2	8,6	1,8
RSO	612,1	441,0	171,1	163,3	6,9	0,9	617,7	432,7	184,9	175,6	7,6	1,7
RSS	256,0	184,9	71,1	69,8	1,1	0,2	258,1	185,3	72,7	71,6	1,0	0,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute e AIFA

Come si è visto in precedenza le compartecipazioni sulle prestazioni sanitarie hanno registrato nell'anno una flessione del 4,1 per cento. Essa è interamente dovuta al calo della specialistica ambulatoriale, quella che presentavano le maggiori criticità e per la quale, secondo quanto previsto nel Patto, il nuovo sistema doveva muovere tenendo conto della condizione economica dell'assistito o del nucleo di appartenenza e, al contempo, assicurare l'invarianza del gettito derivante dalla partecipazione alla spesa a livello nazionale.

Nessun progresso significativo è stato compiuto nel 2016 su questo fronte.

TAVOLA 7.1

REGIONE	VARIAZIONE %			PRO CAPITE 2016 (IN EURO)			TOTALE COMPARTICIPAZIONI (2015) PRO CAPITE
	TOTALE COMPARTICIPAZIONI	TICKET SUI FARMACI (QUOTA DI COMPARTICIPAZIONE SUL PREZZO DI RIFERIMENTO + TICKET FISSO PER RICETTA)	COMPARTICIPAZIONE ALLA SPESA PER PRESTAZIONI SANITARIE (TICKET)	TOTALE COMPARTICIPAZIONI	TICKET SUI FARMACI (QUOTA DI COMPARTICIPAZIONE SUL PREZZO DI RIFERIMENTO + TICKET FISSO PER RICETTA)	COMPARTICIPAZIONE ALLA SPESA PER PRESTAZIONI SANITARIE (TICKET)	
	A+B	A	B	A+B	A	B	A+B
PIEMONTE	-4,9	-0,2	-7,9	42,4	17,1	25,3	44,4
VALLE D'AOSTA	57,0	132,0	36,5	96,4	30,6	65,8	60,9
LOMBARDIA	-2,5	-0,1	-5,3	48,1	26,5	21,6	49,3
PA BOLZANO	0,7	2,1	0,0	56,3	18,9	37,4	56,2
PA TRENTO	12,7	27,6	7,0	55,6	17,5	38,1	49,4
VENETO	-2,8	-1,3	-3,8	60,8	26,0	34,8	62,3
FRIULI V.G.	-2,3	2,6	-4,2	50,7	15,1	35,6	51,6
LIGURIA	0,6	1,3	-0,1	54,8	27,7	27,1	54,0
EMILIA ROMAGNA	-1,7	0,9	-3,0	52,1	17,3	34,8	53,0
TOSCANA	0,2	5,7	-2,5	55,4	19,6	35,9	55,2
UMBRIA	1,1	3,7	-0,6	52,7	21,3	31,4	52,0
MARCHE	-0,2	3,3	-2,5	45,9	19,0	26,9	45,8
LAZIO	-2,0	-0,1	-4,5	46,6	27,4	19,2	47,5
ABRUZZO	-2,2	0,7	-5,0	50,8	25,6	25,2	51,8
MOLISE	-7,1	-4,0	-12,8	42,4	28,2	14,2	45,5
CAMPANIA	-0,7	2,9	-12,8	42,1	33,6	8,5	42,3
PUGLIA	-1,0	1,7	-7,8	44,0	32,5	11,5	44,2
BASILICATA	-0,1	1,2	-2,1	47,6	29,7	18,0	47,4
CALABRIA	0,6	0,9	-0,1	39,9	26,3	13,5	39,5
SICILIA	0,1	0,0	0,5	39,7	30,9	8,8	39,5
SARDEGNA	-4,1	-1,5	-6,7	32,9	16,9	16,0	34,1
Totale	-1,4	1,1	-4,1	47,6	25,4	22,2	48,1
Regioni piano rientro	-1,6	1,0	-6,2	43,2	28,3	14,9	43,7
Altre Regioni	-1,2	1,3	-3,0	51,6	22,7	28,9	52,1
Regioni Nord	-1,9	0,7	-3,8	51,1	22,7	28,4	52,0
RSO	-2,6	-0,1	-4,5	50,7	23,2	27,5	51,9
RSS	5,2	13,4	1,8	55,4	17,3	38,1	52,6
Regioni Centro	-0,8	2,0	-3,1	49,7	23,4	26,3	50,0
Regioni Sud	-0,9	1,3	-6,0	41,6	30,0	11,6	41,9
RSO	-0,9	1,9	-7,5	43,4	31,3	12,1	43,7
RSS	-0,8	-0,2	-2,3	38,0	27,5	10,6	38,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute e AIFA

La revisione del sistema doveva prendere in considerazione diversi aspetti: promuovere la consapevolezza del costo delle prestazioni e, quindi, favorirne una richiesta più appropriata; garantire un gettito finanziario adeguato per le Regioni, evitando al contempo che livelli di compartecipazione troppo elevati (specie nella specialistica) favorissero lo spostamento dal Servizio Sanitario Nazionale verso strutture sanitarie private, minando la stessa possibilità di garantire livelli di assistenza adeguati¹⁹.

La scelta del Reddito equivalente (RE) per la valutazione della situazione economica dell'assistito, almeno nel breve periodo, avrebbe dovuto renderne più facile l'utilizzo. Esso sarebbe basato sulla somma dei soli redditi prodotti dal nucleo familiare fiscale (non anagrafico), risultanti presso l'Agenzia delle entrate, corretta su una scala di equivalenza per tenere conto della numerosità del nucleo.

La crescita dei *ticket* sui farmaci (+1,1 per cento) attenua ma non elimina il calo del complesso delle compartecipazioni in riduzione dell'1,4 per cento²⁰.

Diversi i risultati nelle aree. Le Regioni a statuto speciale del Nord sono le uniche che registrano nell'esercizio un incremento del contributo delle compartecipazioni al risultato complessivo. Alla crescita dei *ticket* sulle prestazioni si va ad aggiungere l'incremento particolarmente consistente di quelli sui farmaci (+13,4 per cento).

Nelle Regioni a statuto ordinario del Nord la riduzione di entrambe le entrate porta il calo complessivo al 2,6 per cento.

Si conferma la differenza tra il contributo pro capite per la specialistica e il pronto soccorso nelle Regioni in Piano rispetto alle altre e, soprattutto, con quelle del Nord.

11. Il forte calo degli importi relativi al *pay back* è strettamente connesso alle incertezze circa il contenzioso con le aziende farmaceutiche che non risulta ancora concluso e di cui si è detto anche in precedenza.

Il d.l. n. 113 del 2016 (articolo 21) aveva previsto che, sulla base degli importi individuati dall'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA), le aziende farmaceutiche titolari di autorizzazione all'immissione in commercio di farmaci dovessero corrispondere a titolo provvisorio ad un Fondo presso il MEF la quota di ripiano a proprio carico per ciascuno degli anni 2013, 2014, 2015 secondo percentuali diverse (90 per cento per il 2013-2014 e 80 per cento per il 2015).

In relazione al triennio 2013-2015 rispetto ad un *pay back* atteso dell'ordine di circa 1.485 milioni, le aziende farmaceutiche hanno versato al Fondo istituito presso il MEF circa 880 milioni.

Numerose aziende hanno effettuato il versamento, ma contestualmente hanno presentato ricorso al TAR Lazio per l'annullamento dei provvedimenti (AIFA), diretti a definire gli importi a loro carico. Il TAR Lazio ha parzialmente accolto le argomentazioni delle ricorrenti e rinviato la decisione di merito a fine 2017.

Grazie a quanto disposto dalla legge n. 208 del 2015 (articolo 1, commi 702 e 703), le Regioni hanno iscritto nei propri bilanci 2015, quota parte dell'importo complessivo

¹⁹ A tal fine, è in discussione l'ipotesi di ancorare la partecipazione al valore tariffario complessivo delle prestazioni contenute nella ricetta (ad esempio il 70 per cento della somma delle tariffe delle prestazioni prescritte), fino ad un tetto massimo modulabile sulla base del RE. Un'ipotesi che sembra offrire maggiori garanzie circa il rischio di trasferimento delle prestazioni dal settore pubblico al privato. Per l'assistenza farmaceutica è allo studio l'ipotesi di applicare una quota fissa per ciascuna confezione di farmaci, di importo variabile al variare del Reddito equivalente. La quota fissa, in misura ulteriormente ridotta, potrebbe applicarsi anche agli esenti per patologia e invalidità.

²⁰ In questo caso, i dati relativi ai primi 10 mesi del 2016 di fonte AIFA sono stati "portati" ad anno sulla base dell'ipotesi di invarianza dei comportamenti di consumi del 2015 per gli ultimi due mesi mancanti.

previsto. Si tratta di circa 665 milioni (il 90 per cento delle somme versate relative agli anni 2013-2014) Ma in attesa della definizione del contenzioso il MEF non ha versato alle Regioni le somme loro spettanti.

Per il 2016 non è stato possibile prevedere una imputazione ancorché provvisoria come lo scorso esercizio. L'AIFA ha avviato solo di recente la procedura per qualificarne l'ammontare, come era previsto dall'articolo 21, comma 19, del decreto-legge n. 113 del 2016 (l'adozione del provvedimento da parte dell'AIFA entro il 31 ottobre u.s. e il versamento da parte delle Aziende farmaceutiche direttamente alle Regioni entro il successivo 15 novembre). Il rinvio della decisione alla fine del 2017 e i ricorsi presentati da numerose aziende in riferimento alla determinazione dei *budget* 2016, pertanto hanno reso impossibile prevedere una disposizione normativa diretta a consentire alle Regioni l'iscrizione nei bilanci delle somme del *pay back*.

Va poi considerato che ove a fine 2017 vi fosse un esito negativo per l'Amministrazione nel giudizio con le Aziende farmaceutiche si potrebbe porre la necessità di dare copertura alle somme (circa 665 milioni) già iscritte nei bilanci 2015 e scontati nei tendenziali di finanza pubblica.

TAVOLA 8

LE ENTRATE DA PAY BACK

REGIONE	2016				2015				var 2016/2015			
	A.5.E.1) Rimborsato da aziende farmaceutiche per Pay back	A.5.E.1.1) Pay-back per il superamento del tetto della spesa farmaceutica territoriale	A.5.E.1.2) Pay-back per il superamento del tetto della spesa farmaceutica ospedaliera	A.5.E.1.3) Ulteriore Pay-back	A.5.E.1) Rimborsato da aziende farmaceutiche per Pay back	A.5.E.1.1) Pay-back per il superamento del tetto della spesa farmaceutica territoriale	A.5.E.1.2) Pay-back per il superamento del tetto della spesa farmaceutica ospedaliera	A.5.E.1.3) Ulteriore Pay-back	B.1.A. 3)	B.1.A. 3.1)	B.1.A. 3.2)	B.1.A. 3.3)
PIEMONTE	22.640	0	0	22.640	106.902	1.339	67.659	37.904	-78,8			-40,3
VALLE D' AOSTA	1.000	0	0	1.000	1.036	0	0	1.036	-3,5			-3,5
LOMBARDIA	48.695	0	0	48.695	125.169	0	58.286	66.883	-61,1			-27,2
P. A. BOLZANO	2.400	0	0	2.400	2.543	0	0	2.543				
P. A. TRENTO					3.788	2.436	1.095	257				
VENETO	36.335	0	0	36.335	68.726	1.494	36.747	30.485	-47,1			19,2
F.V. GIULIA	8.896			8.896								
LIGURIA	19.310			19.310	33.973		21.889	12.084	-43,2			59,8
EMILIA ROMAGNA	19.808			19.808	100.891		71.947	28.944	-80,4			-31,6
TOSCANA	172.533		143.923	28.610	119.864		89.128	30.736	43,9	61,5		-6,9
UMBRIA	6.244	0	0	6.244	23.048	0	16.188	6.860	-72,9			-9,0
MARCHE	11.252			11.252	30.105		17.161	12.944	-62,6			-13,1
LAZIO	42.345	0	0	42.345	97.606	0	53.717	43.889	-56,6			-3,5
ABRUZZO	5.627			5.627	27.361	1.171	26.190		-79,4			
MOLISE	2.272			2.272	3.680	28	2.226	1.426	-38,3			59,3
CAMPANIA	33.400	0	0	33.400	58.241	0	36.528	21.713	-42,7			53,8
PUGLIA	31.658	0	0	31.658	154.379	4.207	109.097	41.075	-79,5			-22,9
BASILICATA	1.827			1.827	7.152	129	6.585	438	-74,5			317,1
CALABRIA	15.465			15.465	29.813	1.632	11.369	16.812	-48,1			-8,0
SICILIA	33.585			33.585	66.644		17.833	48.811	-49,6			-31,2
SARDEGNA	11.989			11.989	49.116	2.045	31.134	15.937	-75,6			-24,8
Totale	527.281	0	143.923	383.358	1.110.037	14.481	674.779	420.777	-52,5		-78,7	-8,9
Regioni in PDR	186.992	-	-	186.992	544.626	8.377	324.619	211.630	- 65,7			- 11,6
altre Regioni	340.289	-	143.923	196.366	565.411	6.104	350.160	209.147	- 39,8			- 6,1
Rso	469.411	-	143.923	325.488	986.910	10.000	624.717	352.193	- 52,4			- 7,6
Rso Nord	146.788	-	-	146.788	435.661	2.833	256.528	176.300	- 66,3			- 16,7
Rso Centro	232.374	-	143.923	88.451	270.623	-	176.194	94.429	- 14,1			- 6,3
Rso Sud	90.249	-	-	90.249	280.626	7.167	191.995	81.464	- 67,8			10,8
Rss	57.870	-	-	57.870	123.127	4.481	50.062	68.584	- 53,0			- 15,6
Rss Nord	12.296	-	-	12.296	7.367	2.436	1.095	3.836	66,9			
Rss Sud	45.574	-	-	45.574	115.760	2.045	48.967	64.748	- 60,6			- 29,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Le criticità evidenziate in sede di monitoraggio nelle Regioni in Piano

12. In attesa dei verbali dei Tavoli di monitoraggio relativi alla chiusura definitiva dell'esercizio 2016, gli esiti delle verifiche infra annuali consentono di evidenziare, accanto alle tendenze in miglioramento in numerosi settori, criticità e limiti comuni a più realtà territoriali, il cui superamento si rende necessario per dare carattere permanente ai miglioramenti gestionali finora ottenuti, oltre che una adeguata qualità del servizio.

Sulla gestione delle Regioni in Piano incide il mancato completamento, rilevato nella maggior parte dei casi, delle procedure di **accreditamento** dei soggetti che erogano prestazioni per il servizio sanitario. Inoltre si rilevano ritardi diffusi nella definizione e perfezionamento del processo di **sottoscrizione dei contratti con gli erogatori privati** e nella definizione o nel **rinnovo dei protocolli di intesa con Università** statali o non statali. A questi si accompagnano ritardi nella **fissazione delle tariffe e dei tetti di spesa**, elementi essenziali della programmazione regionale.

Difficoltà connesse, in alcuni casi (in particolare in Molise, Campania, Calabria e Lazio), a criticità riconducibili alla gestione del **contenzioso** insorto con i soggetti fornitori di beni e servizi.

Persistono, infine, forti **ritardi nei tempi dei pagamenti ai fornitori**. Con riferimento ai dati attualmente disponibili, l'importo dei pagamenti effettuati oltre i termini previsti dal dPCM del 22 settembre 2014 ha superato in molte realtà il 70 per cento degli stessi (Molise, Puglia, Piemonte), con punte dell'89 e dell'81 per cento, rispettivamente, nel Lazio e in Calabria. Più contenuti, ma comunque superiori al 60 per cento i valori relativi a Campania e Sicilia. Si riduce tuttavia l'ampiezza del ritardo in termini di giorni: nel 2016, i tempi minimi e massimi di pagamento sono risultati pari rispettivamente a 138 e 163 giorni in Puglia (rispetto ai 176 e 216 del 2014), a 158 e 192 in Piemonte (217 e 243 nel 2014) e a 155 e 176 giorni nel Lazio rispetto a un valore minimo pressoché uguale nel 2014 e un valore massimo pari a 280. Valori più contenuti in Abruzzo (rispettivamente, 123 e 136 nel secondo semestre 2016 rispetto ai 131 e 143 del 2014). Nettamente superiori alla media nazionale (141 e 161 giorni nel 2016), ma comunque in riduzione, la Sicilia (195 e 217 giorni rispetto ai 229 e 255 del 2014) e la Campania (230 e 276 giorni rispetto a 279 e 440 del 2014), mentre il Molise con 526 e 706 giorni evidenzia un peggioramento nei valori massimi rispetto all'esercizio precedente. La Calabria, pur in miglioramento, continua a segnare ritardi particolarmente elevati (369 e 532 giorni nel 2016 rispetto ai 669 e 848 del 2014).

I dati che emergono dalla Piattaforma di Certificazione dei Crediti, con riferimento all'esercizio 2015, evidenziano parallelamente un miglioramento nella movimentazione delle fatture situatosi in genere oltre l'80 per cento, con valori tuttavia più contenuti in Campania e Calabria. Come sottolineato nei verbali del Monitoraggio, in alcuni casi, una *performance* non soddisfacente è derivata da difficoltà informatiche incontrate dalle aziende nell'alimentazione della Piattaforma, che dovrebbero essere in via di soluzione. In recupero i ritardi nella **dematerializzazione delle ricette**, con valori che a ottobre 2016 risultavano pari o superiori al 90 per cento per la farmaceutica e compresi tra il 70 e il 90 per la specialistica territoriale. Valori inferiori si riscontrano in Piemonte e Calabria (e nel Lazio per la specialistica), dove il sistema è stato avviato solo nel passato esercizio.

13. In conclusione, il Sistema sanitario conferma il raggiungimento di una situazione di equilibrio di bilancio. I meccanismi di responsabilizzazione introdotti con

l'avvio dell'esperienza dei Piani di rientro che prevedono una serie di automatismi volti ad attivare processi di aggiustamento di eventuali disavanzi, hanno creato un efficace sistema di incentivi alla sostenibilità dei singoli SSR, responsabilizzando le comunità regionali. Un risultato testimoniato anche dal miglioramento dei tempi di pagamento delle aziende sanitarie pubbliche. Ritardi che erano il segnale più evidente di un sistema gestionale non più sostenibile. Ciò non significa, naturalmente, ridurre l'attenzione che richiedono tale meccanismi, come dimostrano le osservazioni emerse dai Tavoli di monitoraggio e di cui si diceva in precedenza e le incertezze che interessano il funzionamento di meccanismi di controllo della spesa quali quelli che riguardano la farmaceutica.

I TRATTI SALIENTI DELL'AGGIUSTAMENTO

14. Al contenimento della dinamica della spesa sanitaria hanno contribuito, oltre alle varie misure adottate in questi anni (dal blocco delle retribuzioni, ai tetti alla spesa, alla centralizzazione degli acquisti, alla ristrutturazione della rete ospedaliera, di cui si è già detto), il potenziamento dei flussi informativi e l'attento monitoraggio delle gestioni, con l'avvio, nelle Regioni che presentavano deficit sanitari elevati, dei Piani di rientro.

Ciò ha consentito in tali realtà non solo il riassorbimento delle forti perdite, ma anche un graduale miglioramento dell'offerta sanitaria. Nello spirito del Patto della Salute, infatti, il rispetto dei vincoli economico-finanziario non deve avvenire a scapito della qualità dei servizi offerti dal pubblico, ma piuttosto agendo su quelle situazioni di inefficienza e inappropriata che, in alcune realtà territoriali, determinano costi più elevati rispetto a quelli sperimentati nelle Regioni *benchmark*. Guardando agli indicatori relativi all'erogazione dei LEA²¹, è evidente la tendenza al miglioramento nelle Regioni in Piano, anche se il divario rispetto alle altre appare ancora elevato, soprattutto in alcune aree di assistenza che restano significativamente al di sopra della soglia critica.

E per contro, anche nelle Regioni non in Piano, dove il rispetto degli indicatori è elevato, la loro lettura insieme a quella dei dati relativi, ad esempio alla significativa crescita della spesa privata, apre a ulteriori riflessioni circa l'adeguatezza dell'offerta sanitaria nei confronti di alcune fasce più deboli della popolazione, e delle risorse necessarie a garantire cure innovative o un livello tecnologico adeguato delle strutture e dei macchinari, propri di un Servizio sanitario che finora si è caratterizzato per uno standard elevato nel confronto internazionale.

15. Come si è accennato, il processo di contenimento dei costi in sanità ha visto, nel rispetto dei modelli di assistenza adottati dalle varie Regioni, una riorganizzazione della rete ospedaliera ed un potenziamento di quella territoriale.

²¹ L'erogazione dei LEA è monitorata, dall'apposito Comitato, attraverso un insieme di indicatori riguardanti l'assistenza ospedaliera, l'emergenza urgenza, l'assistenza territoriale e la prevenzione, aggiornato annualmente al fine di consentire l'adattamento ai nuovi indirizzi politici-programmatori e di intercettare gli aspetti che via via si individuano come più rilevanti. La metodologia prevede di assegnare ad ogni indicatore un peso di riferimento e di calcolare un punteggio rispetto al valore raggiunto dalla regione nei confronti dello standard nazionale nell'erogazione dei LEA. Il punteggio totale consente di valutare la Regione come adempiente (punteggio ≥ 160), adempiente con impegno (punteggio $\leq 130 < 160$) e critica (punteggio < 130). Tale valutazione complessiva non è al momento ancora disponibile relativamente all'esercizio 2015, mentre sono disponibili i dati relativi ai singoli indicatori.

Guardando agli indicatori relativi **all'assistenza ospedaliera**, quasi tutte le Regioni rispettano il parametro di riferimento (un tasso totale standardizzato di dimissione inferiore o uguale a 160 per 1000 residenti), con un miglioramento tra il 2009 e il 2015 compreso tra i 30 e 50 punti. Tra i valori più contenuti quelli della Lombardia (127,06), Veneto (122,4) e Toscana (124,88) e, tra le Regioni in Piano, la Sicilia, dove dopo una riduzione di 20 punti tra il 2013 e il 2014 l'indicatore ha segnato un'ulteriore contrazione nel 2015 (122,6); mentre continuano a superare la soglia il Molise e la Campania.

Per quanto riguarda **l'offerta ospedaliera**, continua ad avere una dotazione totale di posti letto superiore alla soglia del 3,7 per mille abitanti (corretta per la mobilità come richiesto dal d.m. n. 70 del 2015), oltre alle due RSS VdA e FVG, il Piemonte, con 3,95 posti: il superamento del tetto complessivo è dovuto ad un eccesso di posti per le post acuzie (1,02). Anche il Molise presenta una dotazione di posti letto superiore alla soglia (4,55 per mille residenti, di cui 3,65 per acuzie e 0,9 per post acuzie). Inferiori al valore di riferimento risultano, invece, le restanti Regioni²².

La **mobilità passiva** extra-regionale (misurata dall'incidenza dei ricoveri fuori Regione dei residenti sul totale dei ricoveri per acuti in regime ordinario) ha evidenziato un aumento tra il 2009 e il 2015, passando dal 7,3 all'8 per cento a livello nazionale.

Un fenomeno che potrebbe trovare una spiegazione nello stesso processo di riordino delle strutture ospedaliere con una accentuazione delle differenze tra territori nella distribuzione delle competenze clinico-specialistiche. Un recente studio (Cergas 2016) mette in evidenza l'ubicazione dei grandi Hub ospedalieri: 21 su 38 sono al Nord (55 per cento delle strutture contro il 45 per cento della popolazione), 8 nelle aree metropolitane di Roma e Milano (21 per cento delle strutture contro il 12 per cento della popolazione). Specialmente al Centro-Sud, solo una quota minoritaria dell'alta specialità è erogata dai grandi ospedali. Questo squilibrio nella distribuzione del *know-how* medico-clinico ha senz'altro un ruolo nell'alimentare la mobilità ospedaliera.

Nel 2015, la mobilità passiva risulta in numerose Regioni al di sopra della media. Tuttavia, mentre nelle Regioni non in Piano è generalmente accompagnata da un'elevata mobilità attiva, in quelle in Piano il saldo resta negativo. Con valori particolarmente elevati (in valore assoluto) in Calabria, che evidenzia una mobilità passiva del 20,6 per cento a fronte di una mobilità attiva dell'1,9 per cento, e in Campania, cui a un valore della mobilità passiva poco superiore alla soglia (8,6 per cento) fanno riscontro ricoveri da fuori Regione per il 2,9 per cento. Ciò in presenza di una complessità media della casistica dei casi trattati fuori Regione leggermente inferiore alla media nazionale. Anche la Sicilia, con una mobilità passiva ben al di sotto del parametro di riferimento (6,7 per cento), evidenzia un saldo negativo a fronte di una mobilità attiva estremamente contenuta (1,9 per cento), mentre in Piemonte e nel Lazio il flusso in entrata (rispettivamente, 5,9 e 7,7 per cento) non riesce a compensare quello in uscita (7 e 8,9 per cento).

Tra le Regioni non in Piano, spiccano quali poli di attrazione la Lombardia e il Veneto nel Nord Italia e Emilia Romagna, Toscana e Umbria al Centro. Evidenziano invece una mobilità passiva elevata ed un saldo negativo, oltre alla VdA e alla PA di Trento, la Liguria e le Marche che pure attraggono un flusso significativo da fuori

²² Si amplia il distacco dagli altri Paesi in termini di posti letto: 3,4 per 1000 abitanti contro gli 8,3 in Germania, i 6,3 in Francia e i 4,8 in media nei Paesi Ocse. Una riduzione delle strutture ospedaliere per acuti a cui non corrisponde, tuttavia, un recupero del gap in termini di posti letto in strutture residenziali LTC in rapporto alla popolazione con più di 65 anni: pur in crescita (dal 12,2 nel 2000 erano 18,1 nel 2012), essi rimangono ben lontani dai 57 posti della Francia, 53 della Germania ed anche dai 46 nella Spagna.

Regione, e la Sardegna. Particolare è il caso del Molise, che a fronte di una mobilità passiva pari al 24,1 per cento, presenta una mobilità attiva del 28 per cento, soprattutto grazie alla presenza nel territorio di una sede di una delle strutture ospedaliere di maggior prestigio.

TAVOLA 10.1

ALCUNI INDICATORI SU STRUTTURA, PREVENZIONE, APPROPRIATEZZA E QUALITÀ DELL'ASSISTENZA
(Regioni in Piano di rientro)

	ITALIA	PIEMONTE	LAZIO	ABRUZZO	MOLISE	CAMPANIA	PUGLIA	CALABRIA	SICILIA
Dimissioni tasso standardizzato x 1000 residenti ≤160	136,88	128,4	143,7	144,5	163	170,6	140,5	134,9	122,6
% ricoveri fuori Regione dei residenti sul totale dei ricoveri in Regione (acuti in DO) <8,0%	8	7	8,9	15,9	24,1	8,6	8,4	20,6	6,7
peso medio dei ricoveri fuori Regione dei residenti (acuti in DO) >1,18 VN	1,18	1,33	1,18	1,18	1,16	1,11	1,12	1,17	1,18
Posti letto tasso x 1000 residenti	3,58	3,93	3,57	3,31	4,55	3,12	3,12	2,88	3,21
PL acuti tasso x 1000 residenti	3,01	2,93	2,93	2,8	3,65	2,79	2,78	2,39	2,82
PL post acuzie tasso x 1000 residenti	0,58	1,01	0,64	0,51	0,9	0,34	0,35	0,49	0,38
intervallo chiamata-arrivo mezzi soccorso ≤18 minuti		18	15	21	22	19	19	22	16
Screening oncologici Quota di residenti che hanno effettuato test in programmi organizzati ≥7	nd	7	5	7	7	3	2	1	3
Rapporto tra ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inappropriatezza e ricoveri attribuiti a DRG non a rischio di inappropriatezza in regime ordinario ≤0,21	0,20	0,2	0,17	0,14	0,21	0,27	0,22	0,15	0,12
T.O. over 75 anni per 1.000 ab. Anziani ≤346,3 VN	272,79	316,2	345,2	352,4	374,1	389,24	343,5	298	291,5
Degenza media pre-operatoria (gg) ≤1,71VN	1,71	1,29	2,09	1,82	2,34	2,13	2,02	1,95	1,99
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età pediatrica (< 18 anni) per asma e gastroenterite ≤141	180,2	53,65	192,85	94,4	171	217,48	256,37	174,64	276,8
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età adulta (≥ 18 anni) per complicanze (a breve e lungo termine) per diabete, BPCO e scompenso cardiaco ≤409	346	236,59	331,48	405,6	374,5	444,87	389,52	319,14	393,3
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con meno di 1000 parti /anno ≤15%	nd	19,3	27,8	28,6	26,6	48,5	33	26,29	30,7
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con oltre 1000 parti/anno ≤25%	nd	22	28,4	25,1	36,7	47,9	30,9	25,3	29,7
Percentuale di pazienti (età 65+) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario >60%	55,99	63,25	60,56	32,32	23,64	19,3	45,8	26,56	60,12
Proporzione di ricoveri per intervento TM mammella in unità operative soprasoglia (volume di interventi > 150 meno soglia di tolleranza del 10%) 100% (VN 61,89)	62,1	n.a.	48,73	70,64	n.a.	58,74	61,77	47,35	60,6

(in corsivo dati 2014)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute - Dati 2015 provvisori

Carenze si registrano nell'indicatore che misura l'efficacia della rete dell'emergenza territoriale, riferito all'intervallo intercorrente tra la ricezione delle chiamate da parte della Centrale Operativa e l'arrivo del primo mezzo di soccorso: rispetto ad un tempo massimo che deve essere inferiore o pari a 18 minuti, si raggiungono 21 minuti in Abruzzo e 22 minuti in Molise e Calabria; in lieve peggioramento Campania e Puglia con 19 minuti; mentre pari o al di sotto si situano le restanti Regioni.

TAVOLA 10.2

ALCUNI INDICATORI SU STRUTTURA, PREVENZIONE, APPROPRIATEZZA E QUALITÀ DELL'ASSISTENZA
(altre Regioni)

	ITALIA	VALLE D'AOSTA	LOMBARDIA	LIGURIA	PROV TRENTO	PROV BOLZ	VENETO	FRULI	EMILIA ROMAGNA	TOSCANA	MARCHE	UMBRIA	BASILICATA	SARDEGNA
Dimissioni tasso standardizzato x 1000 residenti ≤ 160	136,88	178	127,06	148,14	151,51	155,64	122,4	122,52	141,42	124,88	134,11	138,86	135,32	154,75
% ricoveri fuori Regione dei residenti sul totale dei ricoveri in Regione (acuti in DO) $\leq 8,0\%$	8	16,3	3,9	14,3	14,2	4,2	6,1	6,5	5,9	6	12,9	10,9	22,9	5,4
peso medio dei ricoveri fuori Regione dei residenti (acuti in DO) $> 1,18$ VN	1,18	1,2	1,18	1,25	1,17	1,07	1,21	1,21	1,17	1,29	1,19	1,16	1,2	1,1
Posti letto tasso x 1000 residenti	3,58	4,09	3,85	3,62	3,85	3,92	3,61	3,97	4,24	3,32	3,69	3,51	3,49	3,53
PL acuti tasso x 1000 residenti	3,01	3,38	3,11	3,03	2,83	3,25	3,06	3,64	3,45	2,98	3,06	3,09	2,91	3,31
PL post acuzie tasso x 1000 residenti	0,58	0,71	0,74	0,59	1,02	0,67	0,55	0,33	0,79	0,33	0,63	0,43	0,58	0,22
intervallo chiamata-arrivo mezzi soccorso ≤ 18 minuti														
Screening oncologici Quota di residenti che hanno effettuato test in programmi organizzati ≥ 7	nd	15	11	9	13	9	15	15	15	13	9	13	11	5
Rapporto tra ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inappropriata e ricoveri attribuiti a DRG non a rischio di inappropriata in regime ordinario $\leq 0,21$	0,20	0,16	0,23	0,14	0,16	0,2	0,16	0,22	0,23	0,15	0,19	0,22	0,18	0,23
T.O. over 75 anni per 1.000 ab. Anziani $\leq 346,3$ VN	272,79	335,49	273,44	260,1	302,32	382,82	282,45	289,28	296,74	280,71	261,55	297,56	262,36	304,35
Degenza media pre-operatoria (gg) $\leq 1,71$ VN	1,71	1,61	1,56	2,29	1,46	1,38	1,67	1,57	1,31	1,35	1,41	1,58	2,09	1,89
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età pediatrica (< 18 anni) per asma e gastroenterite ≤ 141	180,2	61,3	283,35	96,58	70,9	243,89	86,36	67,43	177,51	40,93	98,59	137,5	115,99	100,85
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età adulta (≥ 18 anni) per complicanze (a breve e lungo termine) per diabete, BPCO e scompenso cardiaco ≤ 409	346	408,21	393,8	274,79	314,3	453,89	375,69	331,62	399,76	215,92	282,34	342,39	300,04	313,54
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con meno di 1000 parti/anno $\leq 15\%$ (*)	27,8		21,3	23	16,2	19	19,6	15,1	18,2	19,3	24	24	31,7	32
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con oltre 1000 parti/anno $\leq 25\%$ (*)	25,9	22,8	21,3	33,9	23,6	18,2	18,1	21,3	20,9	21,5	30,3	24,8	22,5	27,3
Percentuale di pazienti (età 65+) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario $> 60\%$	55,99	87,62	58,3	59,77	75,31	80,26	64,29	73,05	75,04	71,99	59,84	53,07	46,79	46,72
Proporzione di ricoveri per intervento TM mammella in unità operative sopra soglia (volume di interventi > 150 meno soglia di tolleranza del 10%) 100% (VN 61,89)	62,1	11,03	61,16	48,19	92,93	43,38	62,33	57,24	79,91	73,29	67,9	69,92	59,94	68,52

(* dati 2014)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute - Dati 2015 provvisori

Al di sopra del valore medio nazionale, pari a 1,71 giorni, risulta nelle Regioni in Piano la durata della **degenza media pre-operatoria**, che costituisce un indicatore di appropriatezza dell'utilizzo delle sale operatorie e dei servizi di supporto all'attività chirurgica: sostanzialmente stabile in Sicilia, con una durata pari a 1,99 giorni, è risultata in lieve miglioramento rispetto all'esercizio precedente in Abruzzo con 1,82, nel Lazio con 2,09, nel Molise con 2,34 e nella Calabria con 1,95, a fronte di un aumento in Puglia

(2,02) e in Campania (2,13). Si conferma l'eccezione del Piemonte con una durata media di 1,29 giorni. Tutte le Regioni non in Piano si situano al di sotto della media, tranne la Liguria con 2,29 giorni e la Basilicata e Sardegna, rispettivamente con 2,09 e 1,89 giorni²³.

Miglioramenti significativi sono rilevati dall'indicatore costituito dal rapporto tra le dimissioni attribuite a **DRG ad alto rischio di inappropriatazza** e i ricoveri attribuiti a DRG che non presentano tale rischio. Tutte le Regioni nel 2015 hanno rispettato la soglia dello 0,21. Fanno eccezione la Lombardia, la Campania e la Puglia, rispettivamente, con lo 0,23, 0,27 e 0,22, valori dimezzati tuttavia rispetto al 2009.

Criticità in termini di appropriatezza clinico-organizzativa e di qualità dell'assistenza sono ancora evidenziate dall'indicatore che indica la frequenza di utilizzo del **ricovero** ordinario di pazienti per specifiche patologie trattabili, invece, a livello territoriale: nel caso di pazienti in **età pediatrica**, solo due delle Regioni in Piano (Piemonte e Abruzzo) rientrano all'interno della soglia di riferimento. Mentre tra le Regioni non in Piano il limite è generalmente rispettato, con l'eccezione di tre Regioni (PA di Bolzano, Lombardia e Emilia Romagna). Parallelamente, più elevato della media nazionale (66,4 per 1000 residenti) è, nel primo gruppo di Regioni, il tasso di ospedalizzazione in età pediatrica con punte superiori a 90 in Molise e Puglia. Positivo invece il riscontro nel caso di malattie croniche riguardanti pazienti adulti: oltre alla VdA e la PA di Bolzano, solo la Campania, nonostante i miglioramenti significativi registrati nell'ultimo anno, continua a situarsi al di sopra del valore limite.

Continua a ridursi inoltre, in misura rilevante, il **tasso di ospedalizzazione della popolazione ultra-settantacinquenne**, collocandosi in linea con il parametro di riferimento. In Campania, Abruzzo e Molise, pur in decremento rispetto agli esercizi precedenti, l'indicatore resta tuttavia al di sopra della soglia. Tra le Regioni non in Piano, più elevato del parametro solo la VdA.

Segnalano, inoltre, il persistere di gravi deficit gli indicatori ricadenti nell'ambito della **qualità e sicurezza** assistenziale.

Con riferimento alle operazioni dei pazienti con **rottura del collo del femore**, delle Regioni in Piano solo tre (Piemonte, Sicilia e Lazio) superano la soglia del 60 per cento dei casi di intervento entro il secondo giorno del ricovero, mentre nelle restanti tale percentuale scende significativamente, arrivando al 19,3 per cento della Campania e al 23,64 del Molise. E' da notare che mentre in queste ultime limitati sono stati i progressi dal 2009 ad oggi, nelle tre Regioni in piano di cui sopra il valore registrato evidenzia un miglioramento di oltre 40 punti. Miglioramenti significativi sono stati registrati anche nelle altre aree del Paese, che evidenziano valori compresi tra il 79 e l'80 per cento, con l'eccezione della Lombardia, Liguria e Marche che si situano vicino al 60 per cento e la Sardegna al 46,7.

Persiste, infine, un ricorso eccessivo al **taglio cesareo** nei parti primari specie nelle strutture che eseguono un numero inferiore a 1.000 unità. Si registrano punte superiori al

²³ Anche su fronte dell'appropriatezza è positivo il confronto internazionale. I risultati ottenuti in termini di ricoveri inappropriati (ad esempio, per malattie polmonari e asmatiche o per il diabete) sono migliori di quelli degli altri Paesi; positivo il confronto anche nell'utilizzo delle strutture ospedaliere, con tassi di occupazione dei posti letto più alti e ricoveri ospedalieri inferiori alla media. Ciò, senza che questo incida sulle *performance* alla dimissione: anzi, l'Italia presenta da questo punto di vista valori particolarmente positivi. Margini di recupero sembrano, invece, richiesti oltre che nella quota di alcune metodiche inappropriate (come ad esempio i parti cesarei), in operazioni eseguite con ricovero inappropriato (ad esempio, gli interventi di cataratta il 22 per cento in ricovero contro il 13 per cento in Francia) e nel consumo di antibiotici particolarmente elevato con un numero di dosi per 1000 abitanti di poco inferiore a 30 (in comune con la Francia e Spagna), molto superiore alle nazioni del Nord Europa che presentano consumi pari ad un terzo.

48 per cento in Campania e intorno al 30 per cento in Puglia, Sicilia, Abruzzo e Lazio; le restanti Regioni in Piano (con valori compresi tra il 19 e il 26 per cento) si collocano comunque al di sopra della soglia di riferimento (15 per cento). Non ancora risolta, poi, in alcune Regioni (Campania, Puglia, Molise e Calabria) la questione dei **punti nascita** con meno di 500 parti l'anno che, oltre a comportare costi più elevati, non garantiscono adeguati standard di sicurezza; in ritardo anche l'organizzazione della rete neonatologica.

Ampi margini di miglioramento sussistono, inoltre, per i ricoveri per intervento di **tumore** mammario in unità operative con un volume di attività ritenuto adeguato a garantire migliori esiti.

Elevato infine **l'uso di antibiotici**, che supera nelle Regioni in Piano la media nazionale (11,95 DDS per 1.000 abitanti *per diem* nel 2014 e 11,45 nel 2015), arrivando al 14,78 della Calabria e al 14,89 della Puglia. Sotto la media nazionale il Piemonte con il 10,31 come tutte le altre Regioni del Nord, cui si aggiungono Emilia Romagna, Toscana e Sardegna. L'eccessivo uso degli antibiotici in Italia è sottolineato anche dalle organizzazioni internazionali, prime fra tutte il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), che evidenzia come sia aumentata in Italia la diffusione di ceppi batterici resistenti, con l'effetto di ridurre l'efficacia delle terapie convenzionali, aumentare la durata dei periodi di malattia ed il rischio di disabilità e di decesso, e comportare costi più alti per la sanità pubblica.

Infine, in tutte le Regioni in Piano (escluse Piemonte, Abruzzo e Molise che si attestano comunque sulla soglia minima) significative criticità emergono nell'erogazione di servizi afferenti l'area della **prevenzione**, con particolare riferimento all'area degli **screening oncologici**, come si evince dall'ultimo aggiornamento dell'indicatore relativo alla quota di residenti che hanno effettuato test in programmi organizzati; criticità che dipendono sia da una percentuale di estensione alla partecipazione (numero di inviti rispetto alla popolazione *target*) ancora molto inferiore all'obiettivo del 100 per cento, sia da un'adesione (numero di soggetti sottoposti a *screening* rispetto al numero dei soggetti invitati) spesso estremamente contenuta.

Criticità anche per quanto riguarda le **vaccinazioni**, per le quali si è evidenziata, sia nelle Regioni in Piano che nelle altre, una tendenza a ridurre la copertura, anche a causa di un calo della domanda che pare riconducibile ad una perdita di fiducia nei confronti dei benefici delle vaccinazioni da parte di una quota della popolazione. Nel caso delle **vaccinazioni obbligatorie a 24 mesi**, rispetto al *target* del 95 per cento raccomandato dal Ministero della Sanità e dall'OMS, la copertura è passata da oltre il 96 per cento del 2011 al 94,7 nel 2014 e al 93,4 del 2015. Il ritardo è poi recuperato a 36 mesi (in concomitanza con l'inizio dell'età pre-scolare), ma ciò non evita l'esposizione al rischio dei bambini non vaccinati.

Particolarmente critica la copertura a 24 mesi per morbillo, parotite e rosolia (MRP): rispetto ad una copertura compresa tra l'85 e il 95 per cento nel 2009, nel 2014 l'intervallo risultava compreso tra l'81 e il 90 per cento. Una riduzione che riguarda tutte le Regioni, comprese Piemonte e la Lombardia che con valori poco sopra al 90 per cento si pongono in testa alla classifica nazionale, seguite da Emilia Romagna, Toscana e Umbria con l'88 per cento, a fronte dell'82,8 per cento della Liguria e l'81,4 delle Marche; nelle altre Regioni in Piano la percentuale è compresa tra valori poco sopra l'83,2 per cento della Calabria e della Campania all'88,5 per cento del Lazio.

Anche la copertura per **vaccinazione antinfluenzale negli anziani** presenta valori non adeguati rispetto alla soglia del 75 per cento consigliata e al 66 per cento raggiunto nel 2008-2009: in quasi tutte le Regioni, in Piano e non, nel 2014 la copertura è risultata

inferiore al 50 per cento della popolazione, con punte minime in Abruzzo (38,5 per cento) e in Sardegna (40,6 per cento). Migliori, ma comunque inadeguati, i risultati dell'Umbria (61,8 per cento), nonché del Veneto, Campania e Calabria che si situano intorno al 53 per cento. Tale insufficiente copertura è posta in relazione alla più elevata morbilità rilevata in questi ultimi anni, con conseguenze particolarmente gravi per gli anziani e le persone affetti da patologie croniche preesistenti.

Per contrastare tale tendenza, che denota un calo di fiducia nelle vaccinazioni come principale strumento per prevenire casi di malattia e relative complicazioni, il Ministero della Sanità e le Regioni hanno adottato iniziative di comunicazione (comprese quelle di contrasto alla disinformazione) e promozione; lo sviluppo delle anagrafi vaccinali informatizzate consentirà un più completo e tempestivo monitoraggio. E' da sottolineare, infine, come rilevanti sono i costi della non vaccinazione, non soltanto in termini di sofferenza e, a volte disabilità o mortalità, dei soggetti che si ammalano, ma anche di maggiori spese che si riverberano, da un lato, sul sistema sanitario e, dall'altro, su famiglie e mondo produttivo²⁴.

In conclusione, le strutture sanitarie regionali hanno subito profonde trasformazioni sul piano qualitativo. Si tratta di processi di razionalizzazione dell'offerta che prende le mosse dalla rimodulazione dei servizi ospedalieri e si basa sui processi di concentrazione, l'accorpamento di strutture organizzative interne e la diminuzione dei punti fisici di accesso ai servizi ospedalieri. Tutti processi che vengono rafforzati con il varo degli standard ospedalieri previsti dal d.m. n. 70 del 2015, dagli indicatori utilizzati per i piani di rientro delle grandi aziende ospedaliere e dal programma nazionale esiti.

Con questi due ultimi provvedimenti si è giunti a definire le dimensioni appropriate dei bacini di utenza delle specialità mediche, insieme a standard minimi di volume ed esito per stabilimenti e unità operative.

RIQUADRO 4 - L'ATTUAZIONE DEL D.M. N. 70

Nell'ambito del complessivo riordino e riqualificazione della rete ospedaliera, il d.m. n. 70 del 2015, prevede la riduzione della parcellizzazione dell'offerta delle prestazioni da parte sia delle strutture pubbliche che private. Esso definisce le regole e le soglie di accreditabilità e sottoscrivibilità degli accordi contrattuali secondo le quali le strutture private possono erogare prestazioni polispecialistiche e monospecialistiche.

A tal fine è stata effettuata con le Regioni e PA una istruttoria che ha condotto ad una ricognizione delle strutture private accreditate e dei relativi posti letto. E' stata, inoltre, definita una modalità operativa per la selezione delle strutture private monospecialistiche.

E' con riferimento alle reti territoriali e all'integrazione ospedale-territorio, in attuazione dell'art. 5 del Nuovo Patto della Salute, che è stato predisposto il Piano nazionale della cronicità, approvato a fine 2016, nel quale sono definite le linee di intervento per le principali patologie croniche.

Il Decreto prevede un modello di cooperazione tra le strutture erogatrici che devono avere ruoli specifici e strutturati secondo livelli gerarchici definiti in base a caratteristiche standard quali il bacino di utenza, i volumi di attività erogati, gli esiti delle cure. Al riguardo, il secondo punto del Regolamento individua una classificazione delle strutture ospedaliere secondo tre livelli di complessità crescente:

- I presidi ospedalieri di base, con un bacino di utenza compreso fra 80.000 e 150.000 abitanti;
- I presidi ospedalieri di primo livello, con un bacino di utenza compreso fra 150.000 e 300.000 abitanti;
- I presidi ospedalieri di secondo livello, con un bacino di utenza compreso fra 600.000 e

²⁴ Vedi Ministero della salute, PNPV 2016-2018, sezione dedicata ai costi della mancata vaccinazione.

1.200.000 abitanti.

L'integrazione dei servizi ospedalieri, da un lato, e quella fra servizi ospedalieri e territoriali, dall'altro, con una conseguente rideterminazione dell'equilibrio dei ruoli tra ospedale e territorio, dovrebbero promuovere un uso più appropriato dell'ospedale, consentendo di migliorare la qualità dell'assistenza e di offrire al paziente la giusta intensità di cura per le sue condizioni cliniche nel contesto assistenziale più idoneo ai suoi bisogni,

Sempre nell'ambito del secondo punto del Regolamento, vengono trattati anche le funzioni di lungodegenza e riabilitazione (con una programmazione regionale entro il limite di 0,7 posti letto per mille abitanti, di cui almeno 0,2 per la lungodegenza) e i rapporti con gli erogatori privati. In particolare, l'accreditamento delle strutture ospedaliere private deve avvenire nel rispetto della programmazione annuale della Regione con appositi accordi contrattuali annuali, tenendo conto di una soglia di accreditabilità, valida a partire dal 2015, non inferiore a 60 posti letto per acuti, ad esclusione delle strutture monospecialistiche.

Le reti di assistenza per patologia integrano, con modelli funzionali di tipo *hub and spoke*, l'attività ospedaliera per acuti e post-acuti con l'attività territoriale; si tratta, in particolare, delle reti così dette tempo-dipendenti (rete infarto, rete ictus e rete traumatologica), della rete neonatale e punti nascita e delle reti specialistiche tra le quali devono essere enunciate la rete oncologica, la rete pediatrica, la rete trapiantologica, la rete per la terapia del dolore, la rete per le malattie rare.

Per la definizione delle suddette reti, le Regioni sono tenute ad adottare specifiche disposizioni tenendo conto delle linee guida organizzative e delle raccomandazioni contenute negli appositi Accordi sanciti in sede di Conferenza Stato – Regioni sulle rispettive materie e, laddove esistano, nei provvedimenti dell'Unione europea finalizzati a sollecitare specifici percorsi di integrazione terapeutico – assistenziali (es. relativamente alla presa in carico multidisciplinare delle pazienti affette da neoplasia mammaria attraverso le *breast units*).

Il Regolamento, pur focalizzandosi sulla riorganizzazione dell'assistenza ospedaliera, pone in luce la rilevanza del ruolo degli strumenti di continuità assistenziale fra ospedale e territorio, sottolineando come la riorganizzazione della rete ospedaliera rischia, da sola, di risultare insufficiente a garantire risposte coerenti con i bisogni di salute, qualora non venisse affrontato anche il potenziamento delle strutture territoriali, il cui efficiente funzionamento non può che esercitare positive ricadute sul grado di appropriatezza dell'utilizzo del sistema ospedaliero.

L'attività di monitoraggio dell'attuazione di tali principi è demandata al Tavolo per il monitoraggio dell'attuazione del d.m. 2 aprile 2015, n. 70, istituito con d.m. 29 luglio 2015, la cui attività in tema di revisione delle reti ospedaliere regionali si focalizza sui seguenti aspetti:

- rispetto dello standard del numero di posti letto;
- possesso dei requisiti da parte delle strutture della rete (es. verifica che la struttura classificata come DEA di II livello abbia il servizio di radiologia nell'arco delle 24 h);
- rispetto degli *standard* dei volumi ed esiti.

Nell'anno 2016 sono state valutate dal Tavolo tecnico per la verifica dell'attuazione del d.m. n. 70 del 2015 tredici Regioni (Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria e Veneto). Di queste, 9 hanno ricevuto il parere favorevole dei Tavoli congiunti sulla rete ospedaliera proposta, in alcuni casi con prescrizioni la cui attuazione deve essere comunque sottoposta a monitoraggio; Liguria, Marche e Toscana sono in attesa di un nuovo esame da parte del Tavolo. Infine, quattro Regioni sono ancora in fase istruttoria (Basilicata, Lombardia, Molise e Sardegna), mentre è attenzionata la problematica inerente all'attuazione del d.m. n. 70 del 2015 da parte di Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Valle D'Aosta e le PP.AA di Bolzano e di Trento.

LE DIFFICOLTÀ NELL'ASSISTENZA

16. Naturalmente la prolungata attenzione sul fronte della spesa e i processi di riorganizzazione delle strutture sanitarie sul territorio si sono riflessi su diversi aspetti e caratteristiche dell'assistenza garantita ai cittadini.

La flessione della spesa pubblica nel settore ha comportato un aumento della componente privata: la spesa per servizi sanitari e le spese per la salute hanno raggiunto nel 2015 i 35 miliardi²⁵.

A partire dall'indagine sui consumi delle famiglie, è possibile un esame di maggior dettaglio (non è stato possibile nettare tale spesa dai rimborsi previsti nel caso di coperture indirette, né considerare la spesa per polizze assicurative individuali) sia del complesso della spesa per Regione che distinguendo quanto destinato a medicinali, attrezzature e quanto a servizi ambulatoriali e ospedalieri per area territoriale. Ne deriva un quadro articolato, con differenze molto rilevanti sia tra gli importi riferiti alle Regioni, sia nella composizione della spesa tra aree territoriali.

Se in media la spesa privata pro capite a livello nazionale è di circa 574 euro, essi variano tra i circa 724 euro delle Regioni del Nord ovest e i 400 euro del mezzogiorno. Ancora maggiori le differenze tra Regioni: dagli 800 euro della Valle d'Aosta e i 304 della Campania

TAVOLA 11

LA SPESA SANITARIA PRIVATA

TERRITORIO	SPESA ANNUA IN MILIONI	SPESA PRO CAPITE IN EURO
Italia	34.886,9	573,8
Nord-ovest	11.681,8	723,8
Piemonte	2.852,3	644,7
Valle d'Aosta	102,5	798,9
Liguria	901,3	569,2
Lombardia	7.820,7	781,9
Nord-est	8.019,9	687,7
Trentino	806,7	763,9
Veneto	3.414,8	693,0
Friuli-Venezia Giulia	695,8	567,0
Emilia-Romagna	3.101,3	696,8
Centro	6.821,3	564,2
Toscana	2.239,5	596,8
Umbria	387,2	432,8
Marche	707,6	456,3
Lazio	3.486,9	591,8
Mezzogiorno	8.360,1	399,9
Abruzzo	631,0	473,9
Molise	123,5	394,3
Campania	1.783,2	304,2
Puglia	2.098,8	513,1
Basilicata	239,7	415,8
Calabria	745,4	377,1
Sicilia	2.150,3	422,3
Sardegna	589,1	354,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

²⁵ Secondo i dati Ocse nel 2014 in Italia la spesa sanitaria a carico dei privati costituiva il 3,0 per cento della spesa complessiva, a fronte di importi ben più contenuti in Germania (1,8 per cento) e Francia (1,4); un risultato, quello italiano, comune alle altre economie del Sud Europa interessate dalla crisi finanziaria (Portogallo 3,6, Spagna 3,5, Grecia 4,0).

A livello nazionale circa il 52 per cento della spesa è destinato ad acquisto di farmaci e attrezzature e apparecchiature medicali, il 47,4 per cento a servizi ambulatoriali e solo lo 0,8 per cento a servizi ospedalieri. Ai prodotti farmaceutici va circa il 39 per cento della spesa, mentre poco meno del 10 per cento è destinato a attrezzature e apparecchi terapeutici. Tra i servizi ambulatoriali, più del 50 per cento (25 punti dei 47) vanno ai servizi dentistici.

Diversi, come si diceva, i pesi tra aree. Nelle Regioni del Nord-Ovest, solo il 44 per cento della spesa va a farmaci e attrezzature contro più del 60 per cento del Mezzogiorno, mentre aumenta la spesa destinata a servizi ambulatoriali e in special modo quelli dentistici (il 35 per cento contro il 15 delle Regioni del Mezzogiorno).

TAVOLA 11.1

LA SPESA SANITARIA PRIVATA (COMPOSIZIONE E VALORI PROCAPITE)

	ITALIA	NORD	NORD- OVEST	NORD- EST	CENTRO	MEZZOGIORNO	SUD	IOLE
06: -- servizi sanitari e spese per la salute	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
061: medicinali, prodotti farmaceutici, attrezzature e apparecchiature medicali	51,8	47,6	44,4	52,3	53,3	60,3	57,0	67,2
0611: prodotti farmaceutici	39,1	34,5	32,2	37,9	42,4	47,1	44,7	52,0
0612: altri prodotti medicali	3,1	2,8	2,4	3,3	3,3	3,7	4,1	2,8
0613: attrezzature ed apparecchi terapeutici	9,6	10,4	9,8	11,1	7,6	9,6	8,2	12,5
062: servizi ambulatoriali	47,4	51,9	55,4	46,8	45,5	38,6	42,0	31,4
0621: servizi medici	13,3	12,0	12,0	12,0	14,5	15,3	16,4	13,2
0622: servizi dentistici	25,3	31,5	35,0	26,4	19,9	15,3	17,4	10,9
0623: servizi paramedici	8,8	8,4	8,4	8,4	11,1	8,0	8,3	7,4
063: servizi ospedalieri	0,8	0,5	0,2	0,9	0,0	1,1	1,0	0,0

	Italia	Nord	Nord- ovest	Nord- est	Centro	Mezzogiorno	Sud	Isole
06: -- servizi sanitari e spese per la salute	573,8	708,7	723,8	687,7	564,2	399,9	397,2	405,5
061: medicinali, prodotti farmaceutici, attrezzature e apparecchiature medicali	297,2	337,5	321,4	359,9	300,7	241,3	226,3	272,6
0611: prodotti farmaceutici	224,1	244,5	232,9	260,6	239,3	188,2	177,4	210,9
0612: altri prodotti medicali	17,7	19,6	17,3	22,8	18,8	14,6	16,2	11,3
0613: attrezzature ed apparecchi terapeutici	55,3	73,4	71,2	76,5	42,6	38,5	32,7	50,6
062: servizi ambulatoriali	272,2	367,7	401,2	321,5	256,5	154,2	166,9	127,5
0621: servizi medici	76,1	84,8	86,8	82,2	81,7	61,2	65,0	53,3
0622: servizi dentistici	145,4	223,3	253,7	181,3	112,0	61,0	69,1	44,2
0623: servizi paramedici	50,7	59,6	60,8	58,0	62,8	31,9	32,9	30,0
063: servizi ospedalieri	4,5	3,4	1,3	6,3	0,0	4,4	4,0	0,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Completa il quadro delle difficoltà un altro elemento messo in rilievo nel confronto internazionale: la crescita del rilievo dei casi di rinuncia alle cure, da ricondurre a ragioni di costo e alle liste d'attesa. Ciò sia in relazione ad esami medici, sia alle cure dentali. Nonostante la maggior parte della popolazione riporti esigenze sanitarie soddisfatte, la proporzione di persone che riportano esigenze insoddisfatte per esami medici per colpa di costi eccessivi, distanza geografica o tempi d'attesa è cresciuta dal 5 per cento nel 2009 al 7 per cento nel 2014. Questa proporzione è doppia per persone nel gruppo di reddito più basso (14 per cento). La proporzione di persone che riporta esigenze non soddisfatte nell'assistenza dentale per gli stessi tre motivi è cresciuta dal 7 per cento nel 2009 al 10 per cento nel 2014, ed è anch'essa doppia per i più poveri (20 per cento).

RIQUADRO 5 - LA SPESA SANITARIA IN IRPEF

Una indicazione ulteriore del rilievo crescente, negli ultimi anni, delle spese sanitarie a carico delle famiglie si può trarre dai dati relativi alle Dichiarazioni dei redditi. Il testo unico sui redditi delle persone fisiche prevede, infatti, una detrazione del 19 per cento per le spese sanitarie relative alle spese mediche e di assistenza specifica, a quelle chirurgiche, per prestazioni specialistiche e per protesi dentarie e sanitarie in genere.

Nella tavola che segue, si riportano i dati relativi alle spese che sono state indicate per beneficiare della detrazione prevista dalla normativa tributaria. Sono posti a confronto i dati relativi agli anni di imposta 2009 e 2015. Inoltre le somme e le frequenze sono rappresentate per Regione di residenza del dichiarante e per classi di reddito.

Va subito osservato come, nel complesso, gli importi indicati nel 2015 risultino inferiori al 50 per cento rispetto a quanto emerge dall'indagine e dalla contabilità nazionale predisposta dall'ISTAT. Una differenza che è da ricondurre ad una serie di elementi. Va innanzitutto, considerato che gli importi sono al netto della franchigia prevista per questo tipo di spesa (129 euro per contribuente). Nel caso dei contribuenti che comunque hanno indicato un importo su cui calcolare la detrazione, nel complesso si tratta di 2,2 miliardi. La spesa al lordo di tale importo crescerebbe a 19,5 miliardi. Non è possibile, invece, quantificare la spesa "sottratta" in ragione della franchigia nel caso degli oltre 22,7 milioni di contribuenti che non espongono tale tipo di onere. Nell'ipotesi che la franchigia abbia inciso su una spesa media di 100 euro pro capite, annullandone quindi l'importo su cui calcolare la detrazione, la differenza tra dato fiscale e ISTAT rimarrebbe ancora di oltre 13 miliardi.

Vi sono poi ulteriori e rilevanti fattori. Innanzitutto, i più severi criteri di premialità che, nel caso del fisco, certamente portano ad escludere alcune prestazioni para sanitarie. Si tratta, ad esempio, del complesso insieme delle attività legate a cure preventive o riabilitative non riconducibili entro prescrizione medica. Di rilievo vi è poi la quota di spesa riferibile a soggetti "incapienti". Una spesa che non può beneficiare di una riduzione fiscale proprio per la mancanza di un onere di imposta. Infine, oltre a quelle spese dimenticate o di cui il contribuente ha smarrito la documentazione (un fenomeno in riduzione anche a ragione degli obblighi di comunicazione dei professionisti o degli operatori del settore per il modello precompilato), resta naturalmente l'area di spesa in cui l'incentivo del beneficio fiscale non è stato in grado di contrastare l'interesse delle parti ad occultare al fisco i corrispettivi dei servizi resi. Nonostante questi limiti, tuttavia, il dato fiscale, oltre a confermare le indicazioni relative alle tendenze in atto, fornisce elementi ulteriori.

L'elemento principale è rappresentato dal rilievo della spesa fiscale che transita attraverso tale strumento. Nel 2015 la detrazione ha comportato mancati introiti IRPEF per poco meno di 3,2 miliardi (1,4 ove si guardi ai soli pensionati) circa 800 milioni in più del 2009 (con un aumento del 32 per cento). Tale importo è pari a circa il 3 per cento della spesa complessiva dell'anno. La spesa (e la conseguente detrazione) è per circa il 59 per cento destinata a residenti delle Regioni del Nord, a cui è riconducibile il 55 per cento del reddito complessivo.

Naturalmente gli importi pro capite risultano superiori alla spesa stimata in contabilità nazionale essendo, nel caso fiscale (e al di là delle ragioni prima ricordate), riferita a tutti i soggetti a carico del contribuente.

Guardando alla spesa per classi di reddito due le notazioni principali. Sono i contribuenti tra i 15.000 e i 40.000 euro che presentano nel periodo esaminato i tassi di crescita delle spese più marcati. A questi stessi, nel complesso, è riferibile oltre il 62 per cento della spesa a fronte di una quota di reddito di poco superiore al 54 per cento. I contribuenti con più di 50.000 euro di reddito denunciano spese per il 14,6 per cento del totale e redditi per il 23 per cento.

TAVOLA R5.1

Regione	Spesa sanitaria		Comp% contribu enti	Quota contribuenti con spese mediche	Compos% Reddito compl	Compos% ammontare spesa sanitaria	Reddito compl medio	2015 /2009	Importi medi spesa sanitaria (per soggetti che presentano la spesa)		Sanità/ reddito	Sanità media / reddito medio	Detrazio ne in milioni	
	2015	2009							2015	var				2015
Piemonte	1.402.859	1.060.662	7,8	44,4	8,4	8,4	21.988,8	10,3	997	9,0	2,01	1,62	4,5	266,5
Valle d'Aosta	42.529	32.359	0,2	45,8	0,3	0,3	21.832,9	6,3	954	9,0	2,00	1,57	4,4	8,1
Lombardia	3.809.767	2.892.277	17,4	47,3	20,6	22,8	24.235,3	8,8	1.136	7,5	2,22	1,83	4,7	723,9
Liguria	559.835	431.240	2,9	46,2	3,1	3,4	21.855,5	8,2	1.031	10,0	2,18	1,73	4,7	106,4
Trentino AA (PA TN)	178.337	135.370	1,0	46,8	1,0	1,1	20.846,9	6,0	920	7,2	2,06	1,68	4,4	33,9
Trentino AA (PA BZ)	175.992	124.475	1,0	40,7	1,1	1,1	22.586,6	10,5	1.026	8,5	1,85	1,51	4,5	33,4
Veneto	1.635.835	1.178.897	8,7	48,8	9,1	9,8	21.417,8	10,2	949	12,9	2,16	1,69	4,4	310,8
Friuli Venezia Giulia	408.603	311.627	2,3	47,6	2,4	2,4	21.390,3	9,5	933	9,0	2,08	1,66	4,4	77,6
Emilia Romagna	1.602.093	1.242.045	8,1	48,5	9,0	9,6	22.470,4	10,3	993	10,6	2,15	1,80	4,4	304,4
Nord	9.815.850	7.408.952	49,4	47,1	54,9	58,8	22.712,0	9,5	1.035	9,4	2,15	1,75	4,6	1865,0
Toscana	1.104.453	822.473	6,6	43,8	6,8	6,6	20.987,2	8,5	932	10,8	1,94	1,55	4,4	209,8
Umbria	224.265	162.240	1,5	42,4	1,4	1,3	19.260,2	6,7	846	10,3	1,86	1,39	4,4	42,6
Marche	430.508	321.087	2,7	46,6	2,5	2,6	19.084,6	9,0	830	11,9	2,03	1,59	4,4	81,8
Lazio	1.857.610	1.508.625	9,5	43,4	10,3	11,1	22.337,6	5,2	1.109	2,6	2,16	1,86	5,0	352,9
Centro	3.616.836	2.814.425	20,4	43,9	21,2	21,7	21.229,6	6,9	992	6,4	2,05	1,69	4,7	687,2
Abruzzo	276.439	188.942	2,2	38,7	1,9	1,7	17.370,9	9,6	789	9,9	1,76	1,27	4,5	52,5
Molise	51.808	38.049	0,5	34,7	0,4	0,3	15.641,9	7,5	704	6,4	1,56	1,15	4,5	9,8
Campania	805.123	600.762	7,7	31,9	6,3	4,8	16.683,6	5,4	801	-5,8	1,53	1,20	4,8	153,0
Puglia	732.584	526.217	6,3	38,8	4,8	4,4	15.820,6	6,2	740	7,8	1,82	1,37	4,7	139,2
Basilicata	87.104	63.492	0,9	33,2	0,7	0,5	15.732,5	8,8	688	3,5	1,45	1,12	4,4	16,5
Calabria	272.976	210.115	2,9	31,1	2,1	1,6	14.571,1	6,2	742	0,3	1,58	1,23	5,1	51,9
Sicilia	760.652	614.042	7,1	35,3	5,5	4,6	15.857,9	4,1	746	5,1	1,66	1,35	4,7	144,5
Sardegna	285.877	213.154	2,6	33,5	2,2	1,7	17.360,6	6,0	812	7,6	1,57	1,20	4,7	54,3
Sud	3.272.563	2.454.773	30,2	34,8	23,9	19,6	16.169,5	5,9	764	3,3	1,64	1,28	4,7	621,8
Non indicata	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	3.389,7	7,7					0,0	0,0
TOTALE	16.705.249	12.678.153	100,0	42,7	100,0	100,0	20.430,8	8,3	959	7,2	2,01	1,62	4,7	3174,0

Fonte: dati MEF

Regione	Spesa sanitaria		Comp% contribu enti	Quota contribuenti con spese mediche	Compos% Reddito compl	Compos% ammontare spesa sanitaria	Reddito compl medio	2015 /2009	Importi medi spesa sanitaria (per soggetti che presentano la spesa)		Sanità/ reddito	Sanità media / reddito medio	Detrazio ne in milioni	
	2015	2009							2015	var				2015
Piemonte	665.590	453.878	8,5	47,5	8,9	9,0	21.201,5	13,4	1.116	11,7	2,5	1,8	5,3	126,5
Valle d'Aosta	17.160	11.948	0,2	47,6	0,3	0,2	21.578,4	12,5	1.028	12,4	2,3	1,7	4,8	3,3
Lombardia	1.787.915	1.252.909	17,1	50,9	18,9	24,2	22.356,8	11,4	1.392	7,2	3,2	2,4	6,2	339,7
Liguria	286.953	211.033	3,2	51,8	3,6	3,9	22.253,2	11,6	1.161	12,1	2,7	2,0	5,2	54,5
Trentino AA (PA Trento)	67.228	47.134	0,9	47,7	0,9	0,9	20.429,6	12,1	1.036	10,3	2,4	1,9	5,1	12,8
Trentino AA (PA Bolzano)	62.108	42.108	0,8	41,2	0,9	0,8	21.547,6	14,0	1.208	8,7	2,3	1,8	5,6	11,8
Veneto	665.138	433.095	8,4	51,1	8,4	9,0	20.270,1	13,8	1.054	15,1	2,7	1,9	5,2	126,4
Friuli Venezia Giulia	180.130	128.417	2,5	47,4	2,5	2,4	20.231,8	13,8	1.043	8,4	2,4	1,9	5,2	34,2
Emilia Romagna	711.865	509.322	8,3	51,4	9,0	9,6	21.723,4	13,5	1.124	13,1	2,7	2,1	5,2	135,3
Nord	4.444.087	3.089.844	49,9	50,1	53,4	60,1	21.541,1	12,6	1.202	10,6	2,8	2,1	5,6	844,4
Toscana	488.979	339.869	6,9	46,2	7,2	6,6	21.018,3	13,5	1.042	12,5	2,3	1,7	5,0	92,9
Umbria	103.436	68.906	1,7	43,1	1,6	1,4	19.298,4	13,4	962	10,4	2,1	1,5	5,0	19,7
Marche	179.426	120.888	2,9	47,2	2,7	2,4	18.546,6	14,4	886	12,0	2,3	1,7	4,8	34,1
Lazio	804.975	601.646	8,8	48,4	10,2	10,9	23.309,1	11,7	1.281	3,8	2,7	2,2	5,5	152,9
Centro	1.576.816	1.131.309	20,3	47,0	21,6	21,3	21.513,4	12,9	1.120	7,5	2,4	1,9	5,2	299,6
Abruzzo	108.973	66.924	2,3	38,9	1,9	1,5	16.897,2	16,9	821	9,9	1,9	1,3	4,9	20,7
Molise	20.127	12.375	0,6	32,5	0,4	0,3	14.925,5	21,6	697	7,1	1,5	1,0	4,7	3,8
Campania	333.311	202.501	7,2	37,2	6,2	4,5	17.539,4	14,6	844	-5,0	1,8	1,2	4,8	63,3
Puglia	318.404	201.619	6,1	46,7	5,2	4,3	17.174,4	12,4	760	7,6	2,1	1,4	4,4	60,5
Basilicata	33.161	20.442	1,0	34,2	0,7	0,4	15.309,1	17,5	682	1,0	1,5	1,0	4,5	6,3
Calabria	113.251	78.820	3,0	33,5	2,3	1,5	15.337,3	18,1	750	1,2	1,6	1,3	4,9	21,5
Sicilia	326.277	258.943	7,0	40,8	5,8	4,4	16.778,7	13,6	776	4,5	1,9	1,6	4,6	62,0
Sardegna	118.507	80.584	2,6	34,6	2,3	1,6	17.953,4	11,4	881	7,4	1,7	1,3	4,9	22,5
Sud	1.372.011	922.208	29,8	39,3	25,0	18,6	16.923,4	14,4	793	3,7	1,8	1,4	4,7	260,7
Non indicata	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	5.370,4	230,8					0,0	0,0
TOTALE	7.392.913	5.143.358	100,0	46,3	100,0	100,0	20.160,0	13,2	1.081	8,0	2,5	1,9	5,4	1404,7

Fonte: dati MEF

TAVOLA R.5.2

TUTTI CONTRIBUENTI														
	Spesa sanitaria		Comp% contribuenti	Quota contribuenti con spese mediche	Compos% Reddito compl	Compos% ammontare spesa sanitaria	Reddito compl medio	2015 /2009	Importi medi spesa sanitaria (per soggetti che presentano la spesa)		Sanità/ reddito		Sanità media / reddito medio	Detrazione in milioni
	2015	2009							var	2015	var	2015		
da 0 a 10000	960.775	857.802	30,3	12,7	6,9	5,8	4,751	-3,0	623,3	0,8	1,7	1,3	13,1	182,5
da 10000 a 15000	1.677.826	1.428.997	14,2	39,1	8,5	10,1	12,457	-0,7	751,1	4,5	2,4	1,8	6,0	318,8
da 15000 a 20000	2.441.817	2.082.027	14,7	49,1	12,4	14,6	17,583	0,7	844,5	9,6	2,4	1,8	4,8	463,9
da 20000 a 29000	4.756.818	3.500.059	21,1	60,3	24,4	28,5	24,031	0,5	932,9	6,9	2,3	1,9	3,9	903,8
da 29000 a 40000	3.200.549	2.118.040	10,9	69,1	17,6	19,2	33,455	0,3	1055,4	5,6	2,2	1,8	3,2	608,1
da 40000 a 50000	1.208.320	828.096	3,4	73,1	7,3	7,2	44,273	-0,1	1198,4	3,7	2,0	1,7	2,7	229,6
da 50000 a 70000	1.083.109	797.765	2,7	73,8	7,5	6,5	58,412	-0,1	1376,8	2,1	1,7	1,5	2,4	205,8
da 70000 a 100000	699.237	513.073	1,5	73,1	6,0	4,2	82,153	-0,1	1563,7	3,1	1,4	1,2	1,9	132,9
oltre 100000	643.603	516.374	1,1	73,3	9,4	3,9	178,856	2,4	1995,0	-0,7	0,8	0,7	1,1	122,3
Totale	16.672.054	12.642.233	100,0	43,3	100,0	100,0	20.820	8,5	960,2	7,2	2,0	1,6	4,6	3167,7

Fonte: dati MEF

PENSIONATI														
	Spesa sanitaria		Comp% contribuenti	Quota contribuenti con spese mediche	Compos% Reddito compl	Compos% ammontare spesa sanitaria	Reddito compl medio	2015 /2009	Importi medi spesa sanitaria (per soggetti che presentano la spesa)		Sanità/ reddito		Sanità media / reddito medio	Detrazione in milioni
	2015	2009							var	2015	var	2015		
da 0 a 10000	308.985	285.909	27,6	11,1	8,5	4,2	6,188	-1,6	681,8	4,5	1,2	0,9	11,0	58,7
da 10000 a 15000	892.808	773.103	17,8	41,3	11,0	12,1	12,464	-0,5	821,9	4,8	2,7	2,0	6,6	169,6
da 15000 a 20000	1.300.731	916.104	18,0	52,6	15,7	17,6	17,563	1,4	930,3	7,7	2,8	2,1	5,3	247,1
da 20000 a 29000	1.967.068	1.270.711	19,3	66,3	22,8	26,6	23,916	-0,1	1042,9	7,6	2,9	2,2	4,4	373,7
da 29000 a 40000	1.332.111	810.474	9,9	75,8	16,5	18,0	33,555	0,4	1200,9	6,9	2,7	2,1	3,6	253,1
da 40000 a 50000	526.003	325.410	3,1	80,9	6,7	7,1	44,206	-0,3	1430,8	1,9	2,6	2,2	3,2	99,9
da 50000 a 70000	485.651	342.310	2,3	82,1	6,6	6,6	58,470	-0,1	1755,3	0,8	2,5	2,1	3,0	92,3
da 70000 a 100000	318.740	215.094	1,3	81,9	5,2	4,3	82,049	0,1	2053,4	3,1	2,0	1,7	2,5	60,6
oltre 100000	258.952	202.527	0,8	81,9	7,0	3,5	168,611	-1,1	2551,2	-0,1	1,2	1,1	1,5	49,2
Totale	7.391.049	5.141.642	100,0	46,3	100,0	100,0	20.177	13,2	1081,5	8,0	2,5	1,9	5,4	1404,3

Fonte: dati MEF

17. Di ancora maggior rilievo le difficoltà che si registrano nell'assistenza ad invalidi e anziani. Le differenze nella dimensione dell'assistenza offerta nelle diverse aree del Paese è rimasta sotto questo profilo rilevante e in crescita nonostante gli sforzi operati in direzione di uno spostamento delle risorse verso una migliore integrazione con il territorio.

Guardando ad esempio l'assistenza domiciliare agli anziani, l'indicatore che misura la percentuale della popolazione ultra sessantacinquenne residente presa in carico da parte dei servizi di assistenza domiciliare integrata delle ASL e che tiene conto delle diverse modalità organizzative delle Regioni, risulta ancora insufficiente, pur dimostrandosi in crescita in Campania (0,87 rispetto al valore soglia di 1,8 per mille abitanti), nel Lazio (1,32) e in Calabria (1,43). Con l'eccezione della Valle d'Aosta, il parametro è rispettato nelle Regioni non in Piano ma con differenze tra Regioni ancora molto rilevanti.

Insufficiente nella maggior parte delle Regioni in Piano risulta anche l'offerta di posti equivalenti in strutture residenziali per anziani non autosufficienti (espressione delle giornate di assistenza effettivamente erogate), con punte minime dello 0,63 in Campania e 0,72 Molise rispetto ad un valore soglia del 9,8 per mille. Superiori alla media i valori riscontrati in Calabria (11,41) e in Piemonte che con il 22,71 si colloca tra le realtà meglio performanti. Sarebbe emerso pertanto, da un lato, come l'inadeguata riduzione dell'ospedalizzazione degli anziani in alcune Regioni in qualche modo

supplisca, sia pure in modo non appropriato, all'insufficienza di forme di assistenza più indicate; dall'altro, la riduzione dell'ospedalizzazione in presenza di una limitata offerta di assistenza domiciliare e di strutture residenziali potrebbe tradursi in un aggravamento dell'inadeguatezza dei servizi dedicati alla popolazione anziana. E' da osservare, infine, che a fronte di un aumento dell'offerta tra il 2009 e il 2015 nelle Regioni in Piano (anche qui con l'eccezione della Campania che vede ulteriormente ridotto il relativo parametro) che partivano da livelli molto bassi, nelle altre non si coglie una chiara tendenza.

Sempre nell'ambito dell'assistenza territoriale, il monitoraggio evidenzia una carenza generalizzata, nelle Regioni in Piano, di dotazione di posti equivalenti nelle strutture residenziali e semiresidenziali per disabili, nonché nella dotazione di posti letto in strutture *hospice* (quest'ultime risultate insufficienti in Calabria, Campania e Piemonte). I relativi parametri, migliorati tra il 2009 e il 2015 sono invece al di sopra della soglia nelle altre Regioni. Risultano adeguati, infine, con l'eccezione della Calabria, il numero di assistiti presso il Dipartimento di salute mentale.

E ciò a fronte di segnali che, certamente, portano a guardare con maggiore attenzione al fenomeno delle disabilità e delle patologie croniche legate all'invecchiamento della popolazione. Se negli ultimi anni l'aspettativa di vita alla nascita in Italia è continuata a crescere (1,6 anni tra il 2005 e il 2016), così come la speranza di vita a 65 anni (anch'essa aumentata da 19,3 a 20,3 anni nello stesso periodo), come è stato osservato più volte e come i dati ISTAT confermano, l'aspettativa di vita in buona salute (ovvero libera da gravi malattie e disabilità) oltre i 65 anni rimane, invece, un anno inferiore alla media europea (9,7 anni nel 2015). L'effetto combinato di queste due dinamiche è l'aumento del numero di anni vissuti non in buona salute. Si tratta di un allungamento della fase della vita degli individui che impatta maggiormente sull'assorbimento di servizi sanitari e risorse, oltre che, ovviamente, sulla qualità della vita dei pazienti e dei loro familiari. Ma ciò che colpisce è anche il divario che si registra guardando gli indicatori tra aree del Paese: le differenze di speranza di vita senza limitazioni a 65 anni sono di ben 4 anni tra il Nord e il Sud del Paese.

TAVOLA 12.1

ALCUNI INDICATORI DELL'ASSISTENZA TERRITORIALE AD ANZIANI E DISABILI
(REGIONI IN PIANO DI RIENTRO)

	anziani assistiti in ADI (%) \geq 1,88	posti equivalenti per assistenza agli anziani \geq 65 anni in strutture residenziali (tasso per 1000 anziani residenti) \geq 9,80	posti equivalenti residenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili (tasso per 1000 residenti) \geq 0,50	posti equivalenti semiresidenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili (tasso per 1000 residenti) \geq 0,22	posti letto in Hospice rapporto su 100 deceduti per tumore \geq 1	numero assistiti presso i Dipartimenti di salute mentale (tasso per 1.000 residenti) \geq 10,82
Italia	2,48	15,01	0,53	0,33	1,66	15,45
Piemonte	3,14	22,71	0,55	0,24	0,9	16,38
Lazio	1,32	6,01	0,34	0,21	2,11	13,86
Abruzzo	3,72	6,75	0,59	0,27	1,7	14,09
Molise	4,34	0,72	0,79	0,05	1,8	16,51
Campania	0,87	0,63	0,21	0,29	0,71	13,94
Puglia	2,2	4,9	0,59	0,27	1,66	16,76
Calabria	1,43	11,41	0,52	0,08	0,45	9,6
Sicilia	3,55	4,46	0,28	0,22	1	18,63

(in corsivo dati 2014)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute - Dati 2015 provvisori

ALCUNI INDICATORI DELL'ASSISTENZA TERRITORIALE AD ANZIANI E DISABILI
(ALTRE REGIONI)

	anziani assistiti in ADI (%) $\geq 1,88$	posti equivalenti per assistenza agli anziani ≥ 65 anni in strutture residenziali (tasso per 1000 anziani residenti) $\geq 9,80$	posti equivalenti residenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili (tasso per 1000 residenti) $\geq 0,50$	posti equivalenti semiresidenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili (tasso per 1000 residenti) $\geq 0,22$	posti letto in Hospice rapporto su 100 deceduti per tumore ≥ 1	numero assistiti presso i Dipartimenti di salute mentale (tasso per 1.000 residenti)
Italia	2,48	15,01	0,53	0,33	1,66	15,45
Valle D'Aosta	0,35	1,65	0,34	0	1,82	nd
Lombardia	2,56	27,48	0,81	0,41	2,53	17,66
Liguria	3,5	13,6	1,11	0,46	1,22	17,54
Prov Trento	3,72	75,83	0,43	0	1,09	16,6
Prov Bolz	nd	nd	0,27	0,02	0,89	nd
Veneto	2,45	31,07	0,67	0,72	1,32	14,34
Friuli	2,68	21,46	0,66	0,15	1,8	11,65
Emilia Romagna	4,12	15,28	0,49	0,52	1,99	20,58
Toscana	3	12,06	0,43	0,31	1,05	13,06
Marche	1,86	13,57	0,57	0,18	1,35	15,89
Umbria	2,07	20,31	0,43	0,52	0,92	16,49
Basilicata	2,21	2,99	0,77	0,19	2,32	10,77
Sardegna	nd	nd	0,43	0,25	5,42	nd

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute - Dati 2015 provvisori

18. Il problema di una efficace risposta assistenziale ad anzianità e non autosufficienza non si limita alle aree in ritardo rispetto agli standard utilizzati.

Un risultato che si conferma guardando alla spesa sanitaria privata per abitante. Nelle quattro Regioni considerate tra le migliori per quanto riguarda l'offerta quali-quantitativa dei servizi SSN (Trentino Alto Adige, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto) si ha il livello di spesa privata per abitante più alta, per un importo doppio rispetto alle Regioni a minor capacità di spesa privata (Campania, Sardegna, Calabria), che sono anche quelle con il minore livello quali-quantitativo di servizi SSN.

Sembra corretto ritenere che l'attuale struttura di assistenza sanitaria, anche ove al di sopra degli standard minimi richiesti, non sia sufficiente a rispondere ai bisogni di una popolazione sempre più anziana, affetta da cronicità e con oltre 2,5 milioni di non autosufficienti.

E come messo in evidenza dal recente Rapporto del Cergas, la rete costituita dal ricorso a forme di assistenza alternative (ad esempio badanti) non diminuisce il ricorso alle strutture residenziali, né i ricoveri ordinari in medicina. Al contrario, il confronto inter-regionale dimostra che nei territori con più assistenza di questo tipo, sono disponibili (e occupati) più posti letto in strutture socio-sanitarie; allo stesso tempo, si registra un maggiore utilizzo delle strutture ospedaliere. Una difficoltà a soddisfare la domanda che trova le sue ragioni oltre che nelle risorse destinate al SSN, nella mancanza di un adeguato sistema di tutela della non autosufficienza attraverso l'erogazione di servizi strutturati.

Guardando ai risultati delle indagini ISTAT su *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari*, si osserva che anche nelle Regioni del Centro e del Nord, che pure presentano valori doppi di quelli delle aree meridionali, solo un quinto (in media) delle persone con disabilità gravi con più di 65 anni può contare su una assistenza domiciliare sanitaria (quota ancora inferiore nel caso di persone più giovani).

Di qui la rilevanza del Piano nazionale Cronicità che, su proposta del Ministro della salute, è stato approvato nello scorso settembre dalla Conferenza Stato-Regioni. Con esso si punta ad una integrazione dell'assistenza primaria e le cure specialistiche, alla continuità assistenziale modulata sulla base delle condizioni e della evoluzione delle malattie, a un potenziamento delle cure domiciliari e a modelli assistenziali centrati sui bisogni complessivi dei pazienti.

GLI INVESTIMENTI IN SANITÀ

19. La crisi ha portato ad un forte ridimensionamento degli investimenti in capitale fisso nel settore. Se è vero che tale spesa, per sua natura, è destinata a variare in ragione dell'attuazione di processi di investimento in edilizia sanitaria o programmi di acquisizione di attrezzature sanitarie, è anche vero che essa assume crescente rilievo nella qualità delle cure.

In Italia solo lo 0,36 per cento del prodotto è destinato ad accumulazione nel settore, contro importi pressoché doppi nelle principali economie europee (lo 0,75 della Germania, lo 0,65 della Francia). Superiori anche Spagna e Portogallo con rispettivamente il 0,45 e il 0,47 per cento del prodotto.

Nel nostro Paese la flessione è stata di circa il 30 per cento tra il 2009 e il 2013, a fronte di aumenti di circa il 10 per cento sia in Francia che in Germania; in flessione i risultati anche di Spagna e Portogallo ma a fronte di importi in forte crescita nel quadriennio precedente (rispettivamente +58 e +40 per cento il livello 2009 rispetto al dato 2005).

Una tendenza negativa che non sembra essersi riflessa nelle dotazioni di attrezzature sanitarie, che continuano a presentare livelli particolarmente elevati. Le dotazioni tecnologiche, in termini di apparecchiature per risonanze e Tac, sono pari o superiori alle principali economie europee: rispettivamente 35,1 e 25,2 apparecchiature per milione di abitanti contro 21,4 e 15,4 della media europea. Elevata è inoltre la disponibilità di tecnologie per radioterapia, circa 7 per milione di abitanti contro le 5 di Germania e Spagna. Solo la Francia presenta valori superiori (10 per milione).

20. Nel 2016 gli investimenti nel settore sanitario hanno segnato una flessione molto consistente. I pagamenti per questa finalità delle aziende sanitarie, ospedaliere e degli IRCSS, si sono ridotti, a livello nazionale, di oltre il 16 per cento. Si tratta di un calo che interessa tutte le tipologie esaminate. Superiori alla media gli importi corrisposti per l'acquisto di attrezzature sanitarie e scientifiche, oltre che per i mobili e gli arredi.

Molto diversi i risultati a livello territoriale. Particolarmente netta la flessione nelle Regioni meridionali (-28,6 per cento), che lo scorso esercizio avevano registrato un aumento molto consistente (+14 per cento) e in controtendenza con le altre aree. Nelle Regioni del Nord la riduzione è di oltre il 10 per cento, di poco al disotto quella del Centro.

Tra il 2013 e il 2016 il volume delle somme pagate si è ridotto drasticamente, da poco meno di 2,4 a circa 1,5 miliardi. Nelle Regioni del Nord la flessione è stata di oltre il 42 per cento, nel Centro e nel Sud di circa il 37 per cento. Un andamento che ha ridotto, ma non annullato, le differenze in termini pro capite tra le aree rimasta a favore del Nord.

TAVOLA 13

I PAGAMENTI PER INVESTIMENTI NELLE AZIENDE SANITARIE, NELLE AZIENDE OSPEDALIERE E NEGLI IRCSS

valori assoluti in milioni di euro	nord				centro				sud				Totale			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Fabbricati e terreni	682,1	427,3	344,8	314,1	172,8	119,7	117,0	106,0	295,2	240,8	239,2	177,8	1.150,1	787,8	700,9	597,8
Impianti e macchinari	66,1	59,3	55,9	59,8	31,0	36,3	27,3	25,2	40,5	37,3	37,7	17,7	137,6	133,0	120,9	102,7
Attrezzature sanitarie e scientifiche	313,0	222,1	237,1	222,0	76,5	73,5	70,9	57,5	202,0	167,0	225,3	155,6	591,5	462,7	533,4	435,1
Mobili e arredi	48,7	32,7	30,6	25,4	15,5	19,2	13,1	9,6	17,7	19,5	24,3	14,8	81,9	71,4	68,0	49,8
Automezzi	7,0	7,2	9,0	5,6	2,7	1,2	3,1	4,0	4,8	5,4	6,7	6,7	14,5	13,8	18,8	16,3
Altri beni materiali	142,7	132,7	130,7	97,9	82,8	52,8	40,8	41,7	28,0	31,7	39,8	34,9	253,5	217,1	211,3	174,5
Immobilizzazioni immateriali	75,7	52,4	53,5	49,3	23,0	19,6	12,5	12,9	36,6	23,6	25,0	19,6	135,3	95,8	91,2	81,8
Totale investimenti fissi	1.335,3	933,9	861,6	774,2	404,3	322,2	284,6	256,9	624,8	525,3	598,1	427,0	2.364,4	1.781,5	1.744,6	1.458,1

composizione	nord				centro				sud				Totale			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Fabbricati e terreni	51,1	45,8	40,0	40,6	42,7	37,1	41,1	41,3	47,2	45,8	40,0	41,6	48,6	44,2	40,2	41,0
Impianti e macchinari	5,0	6,4	6,5	7,7	7,7	11,3	9,6	9,8	6,5	7,1	6,3	4,2	5,8	7,5	6,9	7,0
Attrezzature sanitarie e scientifiche	23,4	23,8	27,5	28,7	18,9	22,8	24,9	22,4	32,3	31,8	37,7	36,4	25,0	26,0	30,6	29,8
Mobili e arredi	3,6	3,5	3,6	3,3	3,8	6,0	4,6	3,7	2,8	3,7	4,1	3,5	3,5	4,0	3,9	3,4
Automezzi	0,5	0,8	1,0	0,7	0,7	0,4	1,1	1,6	0,8	1,0	1,1	1,6	0,6	0,8	1,1	1,1
Altri beni materiali	10,7	14,2	15,2	12,7	20,5	16,4	14,3	16,2	4,5	6,0	6,7	8,2	10,7	12,2	12,1	12,0
Immobilizzazioni immateriali	5,7	5,6	6,2	6,4	5,7	6,1	4,4	5,0	5,9	4,5	4,2	4,6	5,7	5,4	5,2	5,6
Totale investimenti fissi	100,0															

variazioni	nord				centro				sud				Totale			
	14/13	15/14	16/15	16/13	14/13	15/14	16/15	16/13	14/13	15/14	16/15	16/13	14/13	15/14	16/15	16/13
Fabbricati e terreni	-37,3	-19,3	-8,9	-54,0	-30,7	-2,2	-9,4	-38,7	-18,4	-0,7	-25,7	-39,8	-31,5	-11,0	-14,7	-48,0
Impianti e macchinari	-10,2	-5,8	6,9	-9,6	17,1	-24,6	-7,8	-18,6	-7,9	0,9	-52,9	-56,2	-3,4	-9,1	-15,0	-25,4
Attrezzature sanitarie e scientifiche	-29,0	6,8	-6,4	-29,1	-3,9	-3,6	-18,9	-24,8	-17,3	34,9	-31,0	-23,0	-21,8	15,3	-18,4	-26,4
Mobili e arredi	-32,8	-6,4	-16,9	-47,7	23,9	-32,0	-26,9	-38,4	10,2	24,7	-39,3	-16,6	-12,8	-4,8	-26,8	-39,2
Automezzi	3,5	24,8	-37,9	-19,8	-55,8	157,8	30,7	48,9	11,9	24,9	-0,5	39,1	-4,8	36,3	-13,3	12,5
Altri beni materiali	-7,0	-1,5	-25,1	-31,4	-36,3	-22,7	2,3	-49,7	13,2	25,7	-12,4	24,7	-14,3	-2,7	-17,4	-31,2
Immobilizzazioni immateriali	-30,7	1,9	-7,7	-34,8	-14,8	-36,4	3,9	-43,7	-35,4	6,0	-21,9	-46,6	-29,2	-4,8	-10,3	-39,5
Totale investimenti fissi	-30,1	-7,7	-10,1	-42,0	-20,3	-11,7	-9,7	-36,5	-15,9	13,9	-28,6	-31,7	-24,7	-2,1	-16,4	-38,3

Procapite in euro	nord				centro				sud				Totale			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Fabbricati e terreni	24,9	15,4	12,4	11,3	14,8	9,9	9,7	8,8	14,3	11,5	11,4	8,5	19,3	13,0	11,5	9,9
Impianti e macchinari	2,4	2,1	2,0	2,2	2,7	3,0	2,3	2,1	2,0	1,8	1,8	0,9	2,3	2,2	2,0	1,7
Attrezzature sanitarie e scientifiche	11,4	8,0	8,5	8,0	6,5	6,1	5,9	4,8	9,8	8,0	10,8	7,5	9,9	7,6	8,8	7,2
Mobili e arredi	1,8	1,2	1,1	0,9	1,3	1,6	1,1	0,8	0,9	0,9	1,2	0,7	1,4	1,2	1,1	0,8
Automezzi	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
Altri beni materiali	5,2	4,8	4,7	3,5	7,1	4,4	3,4	3,5	1,4	1,5	1,9	1,7	4,2	3,6	3,5	2,9
Immobilizzazioni immateriali	2,8	1,9	1,9	1,8	2,0	1,6	1,0	1,1	1,8	1,1	1,2	0,9	2,3	1,6	1,5	1,3
Totale investimenti fissi	48,8	33,6	31,0	27,9	34,6	26,7	23,5	21,3	30,3	25,1	28,6	20,5	39,6	29,3	28,7	24,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

21. La banca dati sulle apparecchiature sanitarie predisposta presso il NSIS e resa possibile dal conferimento dei dati sulle grandi attrezzature sanitarie da parte di tutte le strutture pubbliche e private accreditate²⁶ consente di guardare a questa tendenza riduttiva degli investimenti anche da un altro angolo visuale. La banca dati fornisce un quadro più approfondito delle apparecchiature attive a fine 2016: si tratta dei dati relativi agli acceleratori lineari, alle camere computerizzate, ai sistemi Tac/Gamma Camera e Tac/Pet, alle risonanze magnetiche, ai sistemi robotizzati per chirurgia endoscopica e ai Tomografi assiali computerizzati.

²⁶ Il conferimento di queste informazioni è ricompreso tra gli adempimenti cui sono tenute le Regioni per l'accesso al finanziamento integrativo

Si tratta nel complesso di 3.818 apparecchiature, di cui 2.199 appartenenti a strutture ospedaliere e le restanti a strutture private accreditate. I dati resi disponibili consentono una valutazione delle diverse dotazioni territoriali di grandi apparecchiature sanitarie in uso alle strutture sanitarie e un esame della distribuzione delle apparecchiature per classi d'età che consente di valutare, in qualche misura, i rischi per la funzionalità del sistema di una prolungata fase di contrazione degli investimenti.

Due gli elementi che si possono trarre da una prima lettura dei dati.

Se da un lato la copertura sul territorio risulta, almeno guardando alle macro aree meno squilibrata delle attese, la forte concentrazione in pochi nodi principali per area può essere di per sé un inevitabile motore della mobilità interregionale;

sono evidenti i rischi connessi all'invecchiamento del parco installato, con possibili riflessi negativi sulla qualità degli esami e sulle implicazioni per il paziente.

TAVOLA 14

LE GRANDI ATTREZZATURE SANITARIE

AREA	CLASSE D'ETÀ	ACCELERATORI LINEARI	GAMMA CAMERE COMPUTER	SISTEMI TAC/GAMMA CAMERA	SISTEMI TAC/PET	TOMOGRAFI A RISONANZA MAGNETICA	SISTEMI ROBOTIZZATI PER CHIR ENDOSCOPICA	TOMOGRAFI ASSIALI COMPUTERIZ	TOTALE
NUMERO DI APPARECCHI									
Italia	<i>età <= 5 anni</i>	90	43	33	48	434	45	460	1153
	<i>5 anni < età <= 10 anni</i>	123	87	31	62	516	22	686	1527
	<i>età > 10 anni</i>	136	195	15	30	374	3	374	1136
Totale		349	325	79	140	1333	70	1520	3816
Nord	<i>età <= 5 anni</i>	46	13	17	17	204	20	187	504
	<i>5 anni < età <= 10 anni</i>	61	27	20	32	282	9	278	709
	<i>età > 10 anni</i>	58	75	9	17	156	2	142	459
		165	115	46	66	642	31	607	1672
Centro	<i>età <= 5 anni</i>	19	10	5	11	94	11	101	251
	<i>5 anni < età <= 10 anni</i>	31	30	3	11	115	11	175	376
	<i>età > 10 anni</i>	48	51	3	8	105	1	98	314
		98	91	11	30	314	23	374	941
Sud	<i>età <= 5 anni</i>	25	20	11	20	136	14	172	398
	<i>5 anni < età <= 10 anni</i>	31	30	8	19	119	2	233	442
	<i>età > 10 anni</i>	30	69	3	5	113	0	134	363
		86	119	22	44	368	16	539	1203
Composizione per età									
Italia	<i>età <= 5 anni</i>	26	13	42	34	33	64	30	30
	<i>5 anni < età <= 10 anni</i>	35	27	39	44	39	31	45	40
	<i>età > 10 anni</i>	39	60	19	21	28	4	25	30
Totale		100	100	100	100	100	100	100	100
Nord	<i>età <= 5 anni</i>	28	11	37	26	32	65	31	30
	<i>5 anni < età <= 10 anni</i>	37	23	43	48	44	29	46	42
	<i>età > 10 anni</i>	35	65	20	26	24	6	23	27
		100	100	100	100	100	100	100	100
Centro	<i>età <= 5 anni</i>	19	11	45	37	30	48	27	27
	<i>5 anni < età <= 10 anni</i>	32	33	27	37	37	48	47	40
	<i>età > 10 anni</i>	49	56	27	27	33	4	26	33
		100	100	100	100	100	100	100	100
Sud	<i>età <= 5 anni</i>	29	17	50	45	37	88	32	33
	<i>5 anni < età <= 10 anni</i>	36	25	36	43	32	13	43	37
	<i>età > 10 anni</i>	35	58	14	11	31	0	25	30
		100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Ministero della salute

TAVOLA 14.1

Area	Classe d'età	Acceleratori lineari	Gamma Camere Computer	Sistemi Tac/Gamma Camera	Sistemi Tac/Pet	Tomografi a risonanza magnetica	Sistemi Robotizzati per chir endoscopica	Tomografi assiali computeriz	Totale
Numero di apparecchi per milione di abitanti (popolazione pesata)									
Italia		5,74	5,35	1,30	2,30	21,93	1,15	25,00	62,77
Nord		5,76	4,02	1,61	2,30	22,42	1,08	21,20	58,39
Centro		7,91	7,34	0,89	2,42	25,33	1,86	30,17	75,91
Sud		4,35	6,02	1,11	2,23	18,62	0,81	27,27	60,86
Numero di apparecchi per milione di abitanti (indice Italia = 100)									
Italia		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nord		100,4	75,1	123,6	100,1	102,3	94,0	84,8	93,0
Centro		137,7	137,3	68,3	105,1	115,5	161,2	120,7	120,9
Sud		75,8	112,6	85,7	96,7	84,9	70,3	109,1	97,0
Percentuale degli apparecchi con più di 10 anni									
Italia		39	60	19	21	28	4	25	30
Nord		35	65	20	26	24	6	23	27
Centro		49	56	27	27	33	4	26	33
Sud		35	58	14	11	31	0	25	30
Percentuale degli apparecchi con più di 10 anni (indice Italia = 100)									
Italia		100	100	100	100	100	100	100	100
Nord		90	109	103	120	87	151	95	92
Centro		126	93	144	124	119	101	106	112
Sud		90	97	72	53	109	0	101	101

Fonte: Ministero della salute

Sono oltre il 30 per cento le apparecchiature ancora in esercizio aventi un'età superiore ai 10 anni e per le quali, guardando ai tempi medi di obsolescenza, vi sarebbe necessità di sostituzione. Solo il 30 per cento delle Tac ha avuto il primo collaudo da meno di 5 anni, il 13 per cento delle camere computerizzate e il 26 per cento delle accelerazioni lineari. Solo nel caso dei sistemi robotizzati per chirurgia endoscopica, quasi due terzi degli apparecchi è stato attivati da meno di 5 anni.

L'invecchiamento oltre il limite previsto per l'adeguatezza tecnologica delle strutture incide poi, inevitabilmente, sui tempi di indisponibilità delle apparecchiature per l'aumento dell'incidenza dei guasti, nonché i conseguenti incrementi dei costi di esercizio per manutenzione, energia, ecc. Una apparecchiatura efficiente presenta benefici su più aspetti: dalla riduzione dei tempi di degenza nell'attività ospedaliera alla riduzione delle liste d'attesa.

A fronte di risorse ancora limitate, la banca dati attivata può consentire di orientare gli interventi definendo priorità e criteri di scelta per gli investimenti.

22. In crescita rispetto al 2015 le risorse corrisposte alle Regioni per gli Accordi di programma (che non sembrano, tuttavia, essersi tradotti nell'anno in realizzazioni effettive). A fronte della disponibilità di 15,3 miliardi, al 31 dicembre 2016 risultavano sottoscritti 79 Accordi (8 in più di quelli del 2015) per un importo pari a 10,9 miliardi (circa 600 milioni in più della situazione a fine 2015), per 10,2 miliardi ammessi a finanziamento. Le risorse ancora da utilizzare per la sottoscrizione di nuovi Accordi si riducono da 5,1 a 4,4 miliardi.

Riguardo alle risorse riservate agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, agli Istituti zooprofilattici sperimentali, ai Policlinici universitari a gestione diretta, ferme le risorse destinate e il valore degli accordi sottoscritti aumenta di 3,2 milioni l'ammontare ammesso a finanziamento. Restano da ripartire e assegnare 24 milioni quali risorse residue derivanti dalla riserva accantonata dalla delibera CIPE n. 97 del 2008.

Nella tavola 15, le somme destinate a tali finalità sono distinte per Regione. Le risorse impegnate in Accordi sottoscritti riguardano il 71,1 per cento del totale. Quelle richieste e ammesse a finanziamento sono il 94,3 per cento dei valori sottoscritti e riguardano 2.313 interventi. Le risorse ancora disponibili per la sottoscrizione di Accordi sono, per oltre il 92 per cento, attribuite alle Regioni in Piano di rientro.

TAVOLA 15

IL PROGRAMMA PLURIENNALE DI INVESTIMENTI IN SANITÀ -ART. 20 DELLA LEGGE N. 67 DEL 1988 -
MONITORAGGIO ACCORDI DI PROGRAMMA

(milioni di euro)

REGIONI	RISORSE DESTINATE AD ACCORDI DI PROGRAMMA	VALORE DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA SOTTOSCRITTI AL 31 DICEMBRE 2016	% RISORSE SOTTOSCRITTE SU RISORSE DESTINATE	RISORSE AMMESSE A FINANZIAMENTO A VALERE SUGLI ACCORDI SOTTOSCRITTI	NUMERO INTERVENTI AMMESSI A FINANZIAMENTO	% RISORSE AMMESSE A FINANZIAMENTO A VALERE SU ACCORDI SOTTOSCRITTI	RISORSE RESIDUE PER ACCORDI DI PROGRAMMA DA SOTTOSCRIVERE
	a	b	c=b/a	d	e	f=d/b	g
Piemonte	1.049,1	671,4	64,0	670,0	151,0	99,8	377,6
Valle D'Aosta	43,8	43,8	100,0	43,8	8,0	100,0	0,0
Lombardia	2.072,7	2.072,7	100,0	1.891,8	206,0	91,3	0,0
PA Bolzano	115,1	115,1	100,0	67,7	7,0	58,8	0,0
PA Trento	120,7	93,5	77,5	93,5	11,0	100,0	27,2
Veneto	1.036,3	1.036,3	100,0	961,4	231,0	92,8	0,0
Friuli V. G.	291,3	291,3	100,0	240,1	7,0	82,4	0,0
Liguria	493,6	424,5	86,0	424,5	225,0	100,0	69,1
E. Romagna	947,1	947,1	100,0	873,0	248,0	92,2	0,0
Toscana	877,5	877,5	100,0	803,2	138,0	91,5	0,0
Umbria	138,2	138,2	100,0	107,7	36,0	77,9	0,0
Marche	325,5	325,2	99,9	325,2	119,0	100,0	0,3
Lazio	1.227,2	663,9	54,1	660,2	195,0	99,4	563,3
Abruzzo	359,6	131,1	36,5	130,6	54,0	99,7	228,5
Molise	127,7	27,4	21,5	27,4	10,0	100,0	100,3
Campania	1.721,8	535,5	31,1	535,5	45,0	100,0	1.186,3
Puglia	1.204,5	640,2	53,2	640,2	126,0	100,0	564,2
Basilicata	203,7	203,7	100,0	139,1	56,0	68,3	0,0
Calabria	608,6	350,1	57,5	339,6	26,0	97,0	258,5
Sicilia	1.774,4	971,3	54,7	971,3	215,0	100,0	803,1
Sardegna	547,7	303,8	55,5	303,7	199,0	100,0	243,9
Totale	15.286,0	10.863,6	71,1	10.249,3	2.313,0	94,3	4.422,3
Riserva Enti (I.R.C.C.S. - Policlinici Univ. a gestione diretta - Osp. Classificati - I.Z.S. - I.S.S.)	886,4	862,4		764,3		88,6	24,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Nel 2016 l'incremento delle somme sottoscritte, pari a 567 milioni, è andato per intero a Regioni non in Piano di rientro (Lombardia Veneto, Friuli, Emilia Romagna, Toscana, Umbria Marche e Basilicata), mentre le risorse ammesse a finanziamento sono concentrate in 4 di quelle in Piano (Lazio, Abruzzo, Molise e Campania) oltre che in Lombardia Emilia Marche e Basilicata) per un importo complessivo di 651 milioni.

23. Limitati i progressi negli altri programmi. Non registrano variazioni quelli di potenziamento delle strutture di radioterapia *ex lege* n. 448 del 1999 e per la libera professione intramuraria *ex lege* n. 88 del 2000 (826,1 milioni, a fronte dei quali sono stati ammessi a finanziamento 439 interventi, per un importo a carico dello Stato di 769,4 milioni)²⁷.

Per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari l'iniziale finanziamento, rideterminato in 173,8 milioni, è stato ripartito in base alla popolazione residente al 1° gennaio 2011 (50 per cento delle risorse) e al numero dei soggetti internati negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG) (50 per cento delle risorse). Nel corso del 2016 è stata disposta l'assegnazione di 18,8 milioni alla Sicilia. A fine anno erano stati approvati tutti i programmi presentati dalle Regioni, per complessivi 50 interventi.

TAVOLA 16

PROGRAMMA PER IL SUPERAMENTO DEGLI OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI

(milioni di euro)

REGIONI	SUPERAMENTO EX OPG D.M. 28/12/2012 LEGGE N. 191/2009	D.M. DI ASSEGNAZIONE PER SINGOLA REGIONE	IMPORTO ASSEGNATO CON D.M.	NUMERO INTERVENTI CONTENUTI NEL D.M.
Piemonte	11.952,6	d.m. 19/12/2013	11.950,6	2
Valle D'Aosta	359,5		32.319,8	
Lombardia	31.960,3	d.m. 19/01/2014	0,0	2
*PA Bolzano	2.423,6		0,0	
*PA Trento	0,0		0,0	
Veneto	11.587,3	d.m. 05/02/2015	11.007,7	1
F. Venezia Giulia	2.532,7	d.m. 28/01/2015	2.532,7	3
Liguria	5.655,5	d.m. 09/10/2013 d.m. 21/01/2015	5.655,5	4
E. Romagna	9.984,3	d.m. 28/07/2015 d.m. 16/09/2014	9.984,3	9
Toscana	9.005,9	d.m. 19/12/2013	11.008,0	5
Umbria	2.002,1	d.m. 14/07/2015	0,0	
Marche	3.239,3	d.m. 09/10/2013	3.239,3	1
Lazio	16.820,1	d.m. 31/03/2015	16.820,1	6
Abruzzo	3.681,0		4.549,3	
Molise	868,3	d.m. 17/12/2013	0,0	1
Campania	18.376,6	d.m. 09/10/2013	18.376,6	8
Puglia	11.310,7	d.m. 04/03/201 d.m. 30/04/2015	3.835,9	2
Basilicata	1.252,1	d.m. 23/03/2015	543,0	1
Calabria	6.572,5	d.m. 09/10/2013	6.572,5	2
Sicilia	18.776,8	d.m. 07/12/2016	18.776,8	
Sardegna	5.446,7	d.m. 09/10/2013	5.446,7	1
Totale	173.808,0		162.619,0	48

*Le risorse non vengono assegnate in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 109, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero salute

²⁷ Per una ripartizione per regione dei finanziamenti autorizzati a valere su entrambi i programmi si rinvia al Rapporto di coordinamento 2016.

TAVOLA 17

REGIONI	FINANZIAMENTI D.M. 5.4.2001	IMPEGNI TOTALI ISCRITTI IN BILANCIO	IMPORTO EROGATO AL 31 DICEMBRE 2016	% IMPORTO EROGATO
PIEMONTE Torino	101,0	90,5	34,0	37,6
LOMBARDIA Milano	112,2	100,5	73,3	73,0
VENETO Venezia	27,0	27,1	27,1	100,0
LIGURIA Genova	86,0	86,2	45,2	52,4
E. ROMAGNA Bologna	98,5	98,6	98,6	100,0
TOSCANA Firenze	83,4	83,5	62,2	74,5
MARCHE Ancona	39,2	39,3	28,3	72,0
UMBRIA Perugia	31,0	31,1	31,1	100,0
ABRUZZO L'Aquila	17,0	15,2	15,2	100,0
LAZIO Roma	208,3	208,5	105,7	50,7
CAMPANIA Napoli	58,9	59,0	58,9	99,8
MOLISE Campobasso	22,5	22,5	22,5	100,0
BASILICATA Potenza	27,5	24,6	24,6	100,0
PUGLIA Taranto	21,7	17,1	16,0	93,7
PUGLIA Bari	44,3	27,8	17,5	62,9
CALABRIA R. Calabria	25,8	17,6	17,6	100,0
CALABRIA Catanzaro	25,8	17,6	17,6	100,0
SICILIA Palermo	96,0	96,2	47,5	49,4
SICILIA Catania	89,6	89,7	69,1	77,1
SARDEGNA Cagliari	23,7	23,8	3,2	13,4
Totale	1.239,5	1.176,4	815,3	69,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero salute

Nel caso del programma “*Adeguamento normativa antincendio*”, (legge n. 189 del 2012) dei 90 milioni previsti e ripartiti alle Regioni con deliberazione CIPE n. 16 dell’8 marzo 2013, a fine 2016 ne sono stati ammessi a finanziamento solo 3,2 milioni.

Il Piano straordinario di interventi per la riqualificazione dei grandi centri urbani (legge n. 448 del 1998), per il quale è previsto un finanziamento di 1,2 miliardi, continua a registrare forti ritardi nella fase di realizzo: a 18 anni dall’avvio, la percentuale di fondi ad oggi utilizzati dalle Regioni è del 69,3 per cento (sono stati erogati 815 milioni di cui 1,2 milioni nel 2016). Forti ritardi sono stati accumulati nella fase di attuazione, in particolare nelle città di Cagliari e Torino. Tra gli interventi di grande rilievo a livello regionale programmati, il rifacimento del Policlinico Umberto I a Roma, il nuovo ospedale Galliera a Genova e il Nuovo Ospedale pediatrico Salesi nelle Marche. La consistenza dei residui passivi perenti in conto capitale al 31 dicembre 2016 è pari a 361 milioni.

GLI INTERVENTI PER LA RIORGANIZZAZIONE E RIQUALIFICAZIONE DELL'ASSISTENZA SANITARIA
NEI GRANDI CENTRI URBANI

(milioni di euro)

REGIONI	FINANZIAMENTI D.M. 5.4.2001	IMPEGNI TOTALI ISCRITTI IN BILANCIO	IMPORTO EROGATO AL 31 DICEMBRE 2015	% IMPORTO EROGATO
PIEMONTE Torino	101,0	90,5	34,0	37,6
LOMBARDIA Milano	112,2	100,5	73,3	73,0
VENETO Venezia	27,0	27,1	27,1	100,0
LIGURIA Genova	86,0	86,2	44,2	51,3
E. ROMAGNA Bologna	98,5	98,6	98,6	100,0
TOSCANA Firenze	83,4	83,5	62,2	74,5
MARCHE Ancona	39,2	39,3	28,3	72,0
UMBRIA Perugia	31,0	31,1	31,1	100,0
ABRUZZO L'Aquila	17,0	15,2	15,2	100,0
LAZIO Roma	208,3	208,5	105,7	50,7
CAMPANIA Napoli	58,9	59,0	58,9	99,8
MOLISE Campobasso	22,5	22,5	22,5	100,0
BASILICATA Potenza	27,5	24,6	24,6	100,0
PUGLIA Taranto	21,7	17,1	16,0	93,7
PUGLIA Bari	44,3	27,8	17,5	62,9
CALABRIA R. Calabria	25,8	17,6	17,6	100,0
CALABRIA Catanzaro	25,8	17,6	17,6	100,0
SICILIA Palermo	96,0	96,2	47,5	49,4
SICILIA Catania	89,6	89,7	69,1	77,1
SARDEGNA Cagliari	23,7	23,8	3,2	13,4
Totale	1.239,5	1.176,4	814,3	69,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero salute

24. Va, infine, osservato come non di minor rilievo rispetto agli investimenti materiali siano anche quelli in capitale umano. Il blocco del *turn-over* e le misure volte a contenere il costo del lavoro hanno, da un lato, contribuito (come si è visto in precedenza) al miglioramento dei risultati economici e al riassetto organizzativo ma, dall'altro, hanno introdotto distorsioni che incidono anche sull'adeguatezza del servizio. Come messo in evidenza dalla Corte anche nell'ultimo Rapporto sul lavoro pubblico, il blocco ha inciso sia sull'età media dei lavoratori del SSN che oggi risulta particolarmente elevata: 53 anni per i medici dipendenti, 47 per le professioni sanitarie e 55 anni per i MMG; che sulla possibilità di adeguare la composizione tra figure professionali per rispondere ad esigenze che provengono da una popolazione in forte cambiamento e sempre più affetta da cronicità o disabilità, con conseguente maggior necessità di personale delle professioni sanitarie. Proprio quello per il quale, anche nei confronti internazionali²⁸, presentiamo differenze marcate con tutti gli altri Paesi europei. Su questi temi e sui rapporti tra le diverse figure professionali sta lavorando il Governo.

²⁸ Dal punto di vista delle strutture di assistenza, i dati dell'Ocse offrono un quadro non dissimile nella numerosità del personale medico tra le principali economie: sono 3,9 i medici per 1.000 abitanti in Italia contro i 4,1 in Germania, i 3,1 in Francia e i 3,7 in Spagna. Inferiore alla media Ocse (e agli altri Paesi europei) il numero di infermieri e, soprattutto, di personale infermieristico laureato.

IRISULTATI DI ESERCIZIO ANNO 2016

(per Regioni in Piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni di euro)

2016	TOTALE RICAVI al netto delle coperture e degli ulteriori trasferimenti regionali e prov autonome	TOTALE COSTI CON VOCE ECONOMICHE E SALDO INTRAMOENIA	SALDO MOBILITA' MOBILITA' EXTRA DA CE	SALDO MOBILITA' INTERNAZIONALE da CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO	Aziende in utile	differenze	Ulteriori iscrizioni / rischi valutati dal "Tavolo"	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO 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
PIEMONTE	8.463,1	-8.425,6	-30,3	0,0	7,2	0,0	0,1	0,0	7,3	0,0	0,0	7,3
VALLE D' AOSTA	256,7	-268,3	-5,5	0,0	-17,2	0,0	-3,8	0,0	-21,0	17,2	0,0	-3,8
LOMBARDIA	18.792,8	-19.327,8	539,6	0,0	4,6	0,0	0,0	0,0	4,6	0,0	0,0	4,6
PROV. AUTON. BOLZANO	982,8	-1.209,7	4,4	-13,2	-235,7	-6,2	16,7	0,0	-225,3	242,0	0,0	16,7
PROV. AUTON. TRENTO	1.200,0	-1.183,6	-11,6	0,0	4,8	0,0	-6,5	0,0	-1,8	-4,8	0,0	-6,5
VENETO	9.168,0	-9.240,3	85,2	0,0	12,9	-2,0	0,5	0,0	11,5	0,0	0,0	11,5
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.425,0	-2.438,6	25,2	0,0	11,6	-4,4	3,6	0,0	10,7	-30,4	0,0	-19,7
LIGURIA	3.203,6	-3.240,3	-39,1	0,0	-75,8	0,0	4,8	0,0	-71,0	0,0	0,0	-71,0
EMILIA ROMAGNA	8.742,9	-9.073,8	335,4	0,0	4,5	-0,2	0,0	0,0	4,3	0,0	0,0	4,3
TOSCANA	7.341,0	-7.437,8	135,7	0,0	38,9	0,0	0,0	0,0	38,9	0,0	0,0	38,9
UMBRIA	1.723,1	-1.727,2	9,6	0,0	5,5	0,0	0,0	0,0	5,5	0,0	0,0	5,5
MARCHE	2.914,6	-2.857,1	-30,0	0,0	27,5	-1,9	0,0	0,0	25,6	0,0	0,0	25,6
LAZIO	11.005,7	-10.972,0	-197,4	0,0	-163,8	0,0	0,0	0,0	-163,8	0,0	711,8	548,1
ABRUZZO	2.489,4	-2.440,8	-72,4	0,0	-23,7	0,0	0,0	0,0	-23,7	0,0	0,0	-23,7
MOLISE	620,9	-665,5	27,5	0,0	-17,0	0,0	0,0	0,0	-17,0	0,0	17,2	0,2
CAMPANIA	10.482,2	-10.180,6	-283,2	0,0	18,3	-14,9	0,0	0,0	3,4	0,0	0,0	55,2
PUGLIA	7.457,4	-7.320,8	-184,9	0,0	-48,4	-0,5	0,0	0,0	-48,9	0,0	30,0	-18,9
BASILICATA	1.093,8	-1.061,0	-31,9	0,0	1,0	-0,6	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,3
CALABRIA	3.641,4	-3.438,9	-256,9	0,0	-54,3	-1,1	0,0	0,0	-55,4	0,0	97,7	42,4
SICILIA	9.153,7	-8.963,5	-179,6	0,0	10,5	-9,9	6,5	0,0	7,1	0,0	0,0	138,8
SARDEGNA	3.063,3	-3.354,2	-67,8	0,0	-358,6	0,0	1,5	0,0	-357,2	43,1	0,0	-314,0
	114.221,2	-114.827,6	-227,8	-13,3	-847,4	-41,8	23,4	0,0	-865,8	267,1	1.040,3	441,6

(*) i dati relativi alle coperture (così come la rispondenza ai principi contabili dei criteri di costruzione dei conti di esercizio 2016 devono ancora essere validati dai Tavoli di monitoraggio)
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

I RISULTATI DI ESERCIZIO ANNO 2015

(per Regioni in Piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni di euro)

	TOTALE RICAVI al netto delle coperture e degli ulteriori trasferimenti da regioni e prov autonome	TOTALE COSTI CON VOCI ECONOMICHE E SALDO INTRAMOENIA	SALDO MOBILITA' EXTRA DA CE	SALDO MOBILITA' INTERNAZIONALE da CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO	Aziende in utile	differenze	Ulteriori iscrizioni / rischi valutati dal "Tavolo"	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO 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
2015												
PIEMONTE	8.338,1	-8.271,0	-60,7	0,0	6,4	0,0	0,2	-0,8	5,8	0,0	0,0	5,8
VALLE D'AOSTA	252,6	-272,6	-5,5	0,0	-25,5	0,0	0,0	0,0	-25,5	24,2	0,0	-1,3
LOMBARDIA	18.755,2	-19.322,7	588,9	0,0	21,4	0,0	0,0	0,0	21,4	0,0	0,0	21,4
PROV. AUTON. BOLZANO	979,4	-1.171,8	2,4	-14,3	-204,3	-19,6	5,9	0,0	-218,0	223,9	0,0	5,9
PROV. AUTON. TRENTO	1.199,4	-1.166,2	-20,6	0,0	12,6	0,0	-0,2	0,0	12,4	-12,6	0,0	-0,2
VENETO	8.999,8	-9.073,1	85,7	0,0	12,4	-8,9	0,0	0,0	3,5	0,0	0,0	3,5
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.417,1	-2.416,7	25,7	0,0	26,1	-23,6	4,4	0,0	6,8	-2,4	0,0	4,4
LIGURIA	3.186,4	-3.240,9	-39,9	0,0	-94,5	0,0	0,0	0,0	-94,5	0,0	0,0	-94,5
EMILIA ROMAGNA	8.679,0	-9.011,3	332,6	0,0	0,3	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOSCANA	7.279,6	-7.453,4	153,0	0,0	-20,9	-0,9	0,0	0,0	-21,8	0,0	0,0	-21,8
UMBRIA	1.680,9	-1.687,4	10,0	0,0	3,5	-0,6	0,0	0,0	2,9	0,0	0,0	2,9
MARCHE	2.897,8	-2.805,4	-27,7	0,0	64,7	-2,7	0,0	0,0	62,0	0,0	0,0	62,0
LAZIO	10.825,3	-10.905,1	-252,8	0,0	-332,6	0,0	0,0	0,0	-332,6	0,0	0,0	-332,6
ABRUZZO	2.473,9	-2.397,5	-77,9	0,0	-1,5	-1,8	0,0	-2,4	-5,8	0,0	0,0	-5,8
MOLISE	580,0	-649,4	24,7	0,0	-44,7	0,0	0,0	0,0	-44,7	0,0	0,0	-44,7
CAMPANIA	10.344,8	-10.015,6	-259,0	0,0	70,2	-18,7	0,0	-1,7	49,8	0,0	0,0	49,8
PUGLIA	7.348,8	-7.212,4	-189,1	0,0	-52,7	-1,3	0,0	0,0	-54,1	0,0	0,0	-54,1
BASILICATA	1.084,8	-1.056,7	-35,8	0,0	-7,7	0,0	0,0	0,0	-7,7	0,0	0,0	-7,7
CALABRIA	3.618,6	-3.395,7	-277,3	0,0	-54,4	-0,6	0,0	-3,4	-58,5	0,0	0,0	-58,5
SICILIA	9.012,7	-8.835,1	-164,0	0,0	13,7	0,0	0,0	0,0	13,7	0,0	0,0	13,7
SARDEGNA	3.037,4	-3.303,3	-70,7	0,0	-336,6	0,0	4,2	0,0	-332,4	10,9	0,0	-320,7
	112.991,5	-113.663,5	-258,0	-14,2	-944,2	-79,1	14,5	-8,4	-1.017,1	243,9	561,7	-211,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

TAVOLA A 1.2

I COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO PER FUNZIONI DI SPESA ANNO 2016
(VALORI ASSOLUTI IN MILIONI DI EURO)

	ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI	GODIMENTO DI BENI DI TERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO + INDENNITA' DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	TOTALE SPESE DI PERSONALE	SPESA AMMINISTRATIVA E GENERALI	SERVIZI APPALTI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI I
PIEMONTE	1.392,0	184,6	480,6	580,0	239,7	177,5	138,5	489,5	595,8	207,2	17,3	114,0	2.183,2	10,4	334,3	254,6	2.782,5	185,7	357,4	218,7	19,0	8.180,1
VALLE D'AOSTA	36,7	5,9	15,6	15,3	1,4	4,3	3,0	6,4	6,3	10,2	4,6	6,6	85,7	0,4	15,4	12,2	113,6	8,3	8,1	9,2	0,0	255,6
LOMBARDIA	2.475,7	311,3	875,0	1.317,9	1.016,3	1.747,7	257,4	2.311,9	2.028,7	670,6	39,8	164,6	3.876,1	20,0	657,5	427,5	4.981,1	451,5	871,9	382,6	5,1	18.336,2
PROV. AUTON. BOLZ.	170,1	26,4	56,2	46,1	8,5	0,2	32,7	27,8	81,2	28,8	0,6	9,3	459,4	2,5	81,7	49,3	592,9	21,0	39,2	36,5	1,1	1.178,8
PROV. AUTON. TRENTO	157,3	17,9	58,8	64,0	27,2	0,4	20,1	55,4	171,0	24,1	0,2	16,0	322,7	1,6	60,2	33,7	418,3	25,3	72,3	30,5	0,0	1.158,7
VENETO	1.415,3	200,1	555,5	523,7	332,4	31,4	109,5	538,8	853,6	429,0	18,9	140,6	2.163,0	9,5	353,4	208,3	2.734,3	140,5	555,1	211,9	17,0	8.807,7
FRIULI VENEZIA GIULIA	436,6	72,4	122,9	169,9	50,1	13,7	40,3	60,3	133,8	63,5	6,1	19,9	727,5	3,6	137,3	58,9	927,3	39,5	134,5	68,9	0,4	2.360,0
LIGURIA	521,8	59,5	156,6	194,6	114,9	95,8	44,2	207,8	183,7	74,3	6,7	30,9	875,8	3,0	122,8	76,9	1.078,5	50,7	213,8	83,3	1,5	3.118,7
EMILIA ROMAGNA	1.386,1	205,8	523,4	485,0	198,8	6,1	94,8	621,7	846,6	357,2	11,6	71,7	2.390,7	14,6	355,5	204,9	2.965,6	157,2	490,1	224,8	17,2	8.663,6
TOSCANA	1.269,2	151,6	415,7	441,6	153,8	88,7	80,7	281,3	438,4	230,8	11,6	142,5	2.059,6	12,4	289,7	160,1	2.521,9	145,0	451,9	193,0	73,8	7.091,4
UMBRIA	336,1	39,9	93,0	126,4	20,7	9,6	38,2	41,9	94,7	34,9	3,0	13,1	520,8	1,9	60,0	31,2	613,9	40,1	117,7	47,1	1,1	1.671,4
MARCHE	549,6	53,4	170,9	232,3	50,7	71,1	41,7	101,3	168,5	72,3	1,3	26,1	804,7	2,4	121,2	64,0	992,3	56,4	108,2	75,8	1,2	2.772,8
LAZIO	1.589,6	151,3	607,7	856,1	480,8	212,7	255,8	1.268,1	781,9	467,8	18,2	67,0	2.256,0	8,8	205,7	194,1	2.664,6	168,8	581,8	207,6	98,5	10.478,2
ABRUZZO	447,3	64,9	155,0	224,4	47,2	70,1	32,8	130,9	101,0	60,4	10,1	25,1	635,5	2,1	77,8	45,4	760,7	55,8	111,4	61,0	2,3	2.360,5
MOLISE	95,5	9,4	46,4	41,8	38,0	16,8	8,9	67,3	27,1	11,9	0,5	2,5	155,0	0,2	16,7	9,2	181,2	15,4	25,2	13,7	13,9	615,4
CAMPANIA	1.658,1	177,6	647,8	827,9	750,9	296,2	177,3	817,2	242,8	290,1	18,9	50,0	2.215,2	8,5	206,2	174,9	2.604,8	165,8	448,9	218,6	18,5	9.411,5
PUGLIA	1.329,3	119,6	518,8	624,2	281,8	157,1	121,7	748,8	383,7	137,7	3,3	40,4	1.657,2	5,4	190,7	132,0	1.985,2	119,2	357,7	152,0	4,1	7.084,8
BASILICATA	190,7	25,1	79,7	78,8	33,5	42,5	26,4	16,7	33,0	22,0	1,0	5,9	305,0	1,6	44,9	22,4	373,9	15,9	46,1	29,6	0,4	1.021,2
CALABRIA	567,3	41,9	251,2	300,3	120,4	66,6	92,8	194,5	142,3	68,9	2,9	29,0	933,0	4,4	108,7	93,6	1.139,8	91,7	143,8	82,8	27,4	3.363,9
SICILIA	1.336,5	140,1	598,7	668,2	514,4	186,9	212,2	705,5	469,7	167,5	6,0	55,1	2.304,3	8,6	241,5	214,5	2.769,0	139,7	275,0	216,0	146,9	8.607,3
SARDEGNA	610,5	70,0	197,2	258,2	122,4	52,7	64,5	84,5	145,5	52,2	9,8	38,8	995,9	4,1	112,0	73,7	1.185,6	80,2	184,7	91,5	3,9	3.252,4
	17.971,7	2.128,9	6.626,7	8.076,9	4.603,9	1.775,1	1.893,6	8.777,5	7.929,3	3.481,4	192,3	1.069,1	27.926,5	125,9	3.793,1	2.541,4	34.386,9	2.173,8	5.594,7	2.655,1	453,2	109.790,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

I COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO PER FUNZIONI DI SPESA ANNO 2015
(VALORI ASSOLUTI IN MILIONI DI EURO)

	ACQUISTI DI BENI	MANTENZIONE RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACI	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI	GODIMENTO DI BENI DI TERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO - IDENTITA' DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	TOTALE SPESE DI PERSONALE	SPESA AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI
PIEMONTE	1.280,4	176,2	480,6	583,0	236,3	176,0	143,8	487,1	590,3	203,1	19,7	113,1	2.188,3	10,4	336,0	260,7	2.795,4	182,9	354,2	220,0	19,8	8.061,8
VALLE D'AOSTA	37,8	5,8	16,1	16,6	1,4	4,8	3,1	6,7	6,2	11,9	5,1	6,8	85,7	0,4	15,4	11,7	113,2	9,0	8,5	9,0	0,0	261,9
LOMBARDIA	2.505,3	313,7	874,8	1.307,1	986,1	177,3	246,0	2.283,4	1.996,7	659,7	39,6	169,8	3.888,0	20,8	656,4	431,4	4.996,5	436,2	877,3	385,0	6,0	18.260,5
PROV. AUTON. BOLZANO	165,5	25,5	55,1	46,2	7,4	5,9	32,4	21,7	80,4	35,0	0,6	8,3	452,0	2,4	81,4	49,4	585,3	20,4	33,7	36,0	0,1	1.159,5
PROV. AUTON. TRENTO	150,7	17,1	59,0	61,9	26,7	0,3	20,1	54,3	168,5	31,6	0,4	14,8	321,5	1,4	61,9	34,5	419,3	23,5	70,2	30,6	0,0	1.148,9
VENETO	1.327,1	195,1	547,4	542,6	337,5	31,9	108,3	527,2	843,9	451,0	19,3	136,6	2.157,6	9,4	352,7	212,6	2.732,3	170,4	539,1	210,5	18,3	8.738,5
FRIULI VENEZIA GIULIA	414,8	69,3	124,5	181,2	48,2	12,8	39,5	55,9	124,4	63,0	5,0	21,6	726,3	3,5	136,1	60,4	926,3	39,1	130,4	68,5	0,4	2.325,0
LIGURIA	490,9	59,5	157,0	209,3	114,1	91,3	43,0	223,3	179,3	73,1	7,2	30,7	879,2	3,0	124,7	78,4	1.085,3	54,8	209,1	83,8	1,5	3.113,1
EMILIA ROMAGNA	1.308,0	204,6	523,5	496,5	195,1	6,2	97,1	654,7	818,9	349,2	11,4	70,9	2.387,2	15,3	354,0	208,1	2.964,5	178,6	492,1	223,8	18,2	8.613,2
TOSCANA	1.313,3	143,3	412,4	450,1	145,4	87,0	78,8	284,3	398,1	248,5	11,2	117,9	2.069,2	12,6	293,1	162,3	2.537,1	150,3	490,6	190,8	90,7	7.149,9
UMBRIA	295,1	37,6	94,4	127,3	20,1	8,9	36,7	41,2	93,0	36,0	2,5	13,3	519,6	1,9	60,8	30,8	613,1	40,4	110,0	47,2	1,2	1.618,1
MARCHE	519,4	52,7	172,2	233,7	49,1	68,9	40,0	101,1	156,2	72,3	1,4	28,8	804,6	2,2	117,9	64,1	988,8	58,5	105,4	76,9	0,4	2.725,7
LAZIO	1.476,8	150,9	606,5	887,3	483,2	209,6	253,7	1.247,4	719,4	477,2	18,1	72,2	2.291,2	8,7	210,3	196,7	2.706,9	178,1	580,2	208,7	105,4	10.381,5
ABRUZZO	419,4	63,6	154,9	230,9	45,6	65,9	33,0	127,1	96,4	56,7	9,3	24,3	637,4	1,8	78,1	46,7	764,1	54,5	108,5	61,2	1,5	2.316,9
MOLISE	95,8	10,0	47,2	45,9	39,6	16,8	9,5	73,1	26,5	12,9	1,1	2,5	164,7	0,2	18,3	9,6	192,7	12,9	26,1	15,7	7,6	635,9
CAMPANIA	1.548,3	178,2	646,9	862,4	743,9	280,5	168,7	819,0	244,6	288,7	20,4	46,0	2.282,9	7,8	220,4	179,9	2.691,1	168,7	454,1	223,0	20,2	9.404,6
PUGLIA	1.255,0	122,9	516,8	614,3	283,0	156,6	122,0	748,0	376,5	121,4	3,7	36,2	1.658,1	5,3	195,2	134,2	1.992,8	126,9	355,1	153,0	4,9	6.989,1
BASILICATA	177,6	25,3	79,8	81,5	36,9	42,2	29,5	22,4	31,5	20,9	0,9	6,1	307,3	1,5	44,6	22,9	376,3	15,9	47,2	29,5	0,2	1.023,7
CALABRIA	542,7	40,9	250,3	305,6	124,8	67,4	92,6	188,8	138,2	64,4	3,3	28,9	931,6	4,3	108,9	95,4	1.140,2	91,5	142,9	84,9	37,4	3.344,9
SICILIA	1.263,5	134,4	598,3	677,1	502,9	174,6	210,6	703,7	450,8	126,9	5,4	47,7	2.322,8	8,3	241,8	220,7	2.793,6	144,1	261,0	215,9	31,9	8.342,6
SARDEGNA	570,7	68,0	201,5	274,3	125,4	54,5	69,0	86,6	141,1	56,8	10,2	37,6	1.001,8	3,9	113,2	74,0	1.193,0	72,2	169,0	89,2	3,3	3.222,5
	17.157,9	2.094,6	6.619,2	8.234,7	4.552,8	1.739,5	1.877,5	8.757,2	7.680,9	3.460,3	195,9	1.033,8	28.077,0	125,2	3.821,2	2.584,4	34.607,9	2.228,8	5.564,5	2.663,1	369,0	108.837,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

REGIONI e P.A.	I COSTI DELLA SANITA'											
	2016					2015						
	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCE ECONOMICHE	RICAVI INTRAMENIA	COMPARTICIPAZIONE PERSONALE INTRAMENIA	SALDO INTRAMENIA	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCE ECONOMICHE	RICAVI INTRAMENIA	COMPARTICIPAZIONE PERSONALE INTRAMENIA	SALDO INTRAMENIA
PIEMONTE	158,1	3,7	-96,5	96,8	83,9	12,9	163,3	10,5	-49,2	97,8	84,0	13,8
VALLE D' AOSTA	12,1	0,2	-0,7	2,4	2,1	0,2	10,5	0,2	-0,2	2,4	2,1	0,3
LOMBARDIA	431,9	0,7	-613,0	202,3	148,4	53,9	468,8	6,2	-640,3	202,6	149,5	53,2
PROV. AUTON. BOLZANO	22,1	0,8	-8,9	2,4	1,5	0,9	21,5	0,8	9,1	2,4	1,4	0,9
PROV. AUTON. TRENTO	37,7	-0,4	11,2	9,4	8,3	1,1	38,0	-0,4	18,3	10,6	8,6	2,0
VENETO	235,8	3,5	-216,5	109,4	86,1	23,2	233,1	5,5	-118,6	107,1	84,5	22,6
FRIULI VENEZIA GIULIA	78,1	0,0	-5,2	24,5	19,8	4,7	79,4	2,9	-15,2	26,1	20,3	5,8
LIGURIA	64,1	0,0	-63,9	35,8	29,5	6,4	64,5	0,8	-69,7	37,1	29,9	7,2
EMILIA ROMAGNA	248,1	5,6	-191,0	127,1	92,6	34,5	249,6	21,7	-160,9	127,0	92,9	34,0
TOSCANA	245,4	44,2	-90,0	104,9	71,7	33,2	249,5	6,1	-79,9	108,7	76,7	32,0
UMBRIA	33,9	0,6	-25,2	14,2	10,4	3,8	33,3	2,3	-37,2	13,7	10,2	3,5
MARCHE	61,0	2,1	-27,0	35,5	29,7	5,7	64,0	2,2	-20,0	36,7	30,2	6,5
LAZIO	183,2	2,6	-319,3	88,5	77,3	11,2	186,2	6,2	-348,1	93,7	76,8	16,9
ABRUZZO	48,0	0,1	-34,2	15,3	13,3	2,0	48,9	1,2	-33,3	14,7	11,9	2,7
MOLISE	6,9	0,0	-44,2	3,1	2,1	1,1	6,9	0,0	-6,9	3,1	2,8	0,3
CAMPANIA	130,9	12,9	-631,1	47,0	41,2	5,8	127,5	16,0	-468,7	43,4	42,3	1,2
PUGLIA	109,8	2,5	-132,9	34,8	25,6	9,2	110,6	9,1	-112,6	33,0	24,0	9,0
BASILICATA	21,1	0,9	-18,4	4,5	3,9	0,6	22,3	0,8	-10,3	4,4	3,9	0,5
CALABRIA	33,6	1,5	-42,0	10,2	8,2	2,1	37,4	2,8	-12,0	9,4	8,0	1,4
SICILIA	158,5	9,8	-191,9	33,9	30,0	4,0	171,9	13,1	-311,9	33,9	29,4	4,5
SARDEGNA	62,7	0,0	-42,1	13,3	10,4	2,9	64,6	0,1	-17,7	13,2	11,6	1,5
ITALIA	2.382,9	91,4	-2.782,6	1.015,4	795,9	219,5	2.451,8	108,5	-2.485,3	1.020,8	801,0	219,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

I RICAVI DELLA SANITA' - ANNO 2016
(valori assoluti in milioni di euro)

2016	RICAVI PER										INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e IRSS
	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	CONTRIBUTI IN PUBBLICITÀ REGIONE E PRESTAZIONI NON SANTARIE									
PIEMONTE	7.991,6	0,0	112,1	7,8	8,3	24,8	27,7	45,8	111,2	10,6	0,6	122,6	8.463,1
VALLE D'AOSTA	230,6	1,0	0,2	0,0	0,2	2,2	0,3	1,5	8,4	0,2	0,0	12,1	256,7
LOMBARDIA	17.795,9	0,0	88,4	40,6	34,7	146,5	39,3	83,2	216,0	24,9	0,6	322,7	18.792,8
PROV. AUTON. BOLZANO	884,4	23,3	0,2	0,0	0,8	15,1	0,4	13,9	19,5	3,9	0,0	21,4	982,8
PROV. AUTON. TRENTO	931,6	193,2	0,7	0,0	0,9	7,9	0,4	3,2	20,5	3,5	0,0	38,0	1.200,0
VENETO	8.608,2	0,0	68,3	7,2	13,2	58,5	1,6	45,1	171,1	31,7	0,1	163,0	9.168,0
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.200,1	0,0	65,8	4,0	0,8	16,8	0,1	14,2	43,4	4,2	0,2	75,3	2.425,0
LIGURIA	3.010,0	0,3	34,8	7,2	4,1	13,6	0,6	19,6	42,5	16,3	0,0	54,4	3.203,6
EMILIA ROMAGNA	7.999,6	0,0	226,1	1,8	11,6	73,2	0,7	100,9	155,0	19,6	0,3	154,1	8.742,9
TOSCANA	6.829,9	0,0	65,1	3,0	16,3	43,0	5,5	61,8	134,3	22,0	0,0	160,1	7.341,0
UMBRIA	1.634,9	1,1	4,3	0,7	2,2	10,5	0,0	9,4	28,0	2,8	0,0	29,1	1.723,1
MARCHE	2.777,5	1,0	11,1	0,7	2,6	11,8	0,3	13,5	41,6	7,1	0,0	47,5	2.914,6
LAZIO	10.452,4	0,0	104,0	6,0	5,1	66,9	5,0	89,6	113,2	8,6	0,5	154,5	11.005,7
ABRUZZO	2.384,9	0,0	3,2	0,1	1,4	13,0	0,6	5,7	33,5	5,6	0,0	41,5	2.489,4
MOLISE	602,4	0,0	8,2	0,0	0,1	1,5	0,4	1,1	4,4	0,6	0,0	2,2	620,9
CAMPANIA	10.222,9	0,0	32,2	1,2	2,2	30,3	3,0	25,3	49,5	12,8	0,3	102,6	10.482,2
PUGLIA	7.192,5	0,0	95,5	1,1	3,1	17,9	3,8	10,9	46,7	4,6	0,9	80,5	7.457,4
BASILICATA	1.043,7	5,6	6,3	0,3	1,5	3,3	0,1	1,9	10,3	2,1	0,0	18,8	1.093,8
CALABRIA	3.517,7	0,0	52,8	1,1	0,5	7,6	0,2	5,4	26,7	2,1	0,0	27,3	3.641,4
SICILIA	8.876,5	0,0	11,4	0,6	7,2	32,5	5,1	36,2	44,6	6,4	0,4	132,8	9.153,7
SARDEGNA	2.938,6	13,7	38,7	0,0	1,6	7,6	1,3	11,8	26,5	5,1	0,0	18,4	3.063,3
ITALIA	108.125,8	239,2	1.029,2	83,5	118,5	604,2	96,1	600,1	1.346,9	194,9	3,9	1.778,9	114.221,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

SEGUE A1.4

I RICAVI DELLA SANITA' - ANNO 2015
(valori assoluti in milioni di euro)

2015	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 REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERIE RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTICI PAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
PIEMONTE	7.871,4	0,0	91,3	10,7	9,2	22,7	35,4	43,3	120,8	10,2	0,0	123,2	8.338,1
VALLE D'AOSTA	224,2	1,1	5,6	0,2	0,2	2,4	0,0	1,5	6,1	0,6	0,0	10,5	252,6
LOMBARDIA	17.677,3	0,0	97,9	56,4	40,1	163,8	41,6	86,2	228,0	25,0	3,5	335,4	18.755,2
PROV. AUTON. BOLZANO	882,4	22,4	0,2	0,0	1,1	15,0	0,4	14,4	19,5	2,4	0,0	21,4	979,4
PROV. AUTON. TRENTO	921,1	201,0	1,7	0,0	2,2	6,5	0,3	4,4	19,2	3,5	0,1	39,3	1.199,4
VENETO	8.480,3	0,0	35,6	7,0	12,1	59,2	2,1	45,1	177,9	33,8	0,6	146,2	8.999,8
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.174,7	0,0	72,2	6,9	1,3	17,2	0,1	12,4	45,3	4,6	0,2	82,2	2.417,1
LIGURIA	2.990,7	0,7	27,6	8,2	5,3	12,8	0,5	22,4	42,5	20,5	0,1	55,2	3.186,4
EMILIA ROMAGNA	7.920,9	4,0	229,0	8,3	12,6	75,0	0,8	99,5	159,8	19,7	0,3	149,2	8.679,0
TOSCANA	6.762,4	0,0	64,8	3,5	13,5	53,4	5,7	54,8	137,8	22,3	0,2	161,1	7.279,6
UMBRIA	1.587,7	1,0	1,9	1,6	1,8	10,6	0,0	16,3	28,2	2,7	0,0	29,1	1.680,9
MARCHE	2.756,5	0,7	13,8	0,6	3,7	11,6	0,3	13,2	42,7	6,2	0,1	48,3	2.897,8
LAZIO	10.276,2	0,0	135,9	6,2	5,8	64,7	5,0	49,9	118,6	9,9	0,8	152,4	10.825,3
ABRUZZO	2.367,8	0,0	3,6	0,4	0,9	13,0	0,6	4,6	35,2	4,1	0,0	43,5	2.473,9
MOLISE	567,0	0,0	1,2	0,0	0,1	2,5	0,6	0,7	5,1	0,7	0,0	2,2	580,0
CAMPANIA	10.067,5	0,0	42,5	1,8	3,0	35,1	2,9	24,5	56,7	14,9	0,6	95,2	10.344,8
PUGLIA	7.086,3	0,0	88,5	1,0	1,9	18,1	3,3	9,3	50,7	9,3	0,7	79,6	7.348,8
BASILICATA	1.031,4	3,5	7,9	0,2	1,6	3,6	0,1	1,4	10,5	4,7	0,0	19,9	1.084,8
CALABRIA	3.491,1	0,0	44,9	1,1	0,9	6,7	1,5	12,7	26,7	2,1	0,0	30,9	3.618,6
SICILIA	8.687,3	0,0	44,0	1,0	7,1	34,6	5,5	36,7	44,4	14,6	0,4	137,1	9.012,7
SARDEGNA	2.897,7	15,6	31,6	0,1	0,3	7,9	3,1	6,8	28,4	5,5	1,1	39,4	3.037,4
ITALIA	106.721,8	250,2	1.041,6	115,2	124,7	636,5	109,9	560,2	1.404,0	217,4	8,8	1.801,4	112.991,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

I DISPOSITIVI MEDICI ANATOMICI - IMPORTI PER REGIONE (valori assoluti e pro capite)

	(migliaia di euro)													(euro pro capite)												
	B	C	F	G	N	Q	R	U	Totale Anatomiche	B	C	F	G	N	Q	R	U	Totale Anatomiche								
	DISPOSITIVI PER EMOTRASFUSIONE ED EMATOLOGIA	DISPOSITIVI PER APPARATO CARDIOCOLATORIO	DISPOSITIVI PER DIALISI	DISPOSITIVI PER APPARATO GASTROINTESTINALE	DISPOSITIVI PER SISTEMA NERVOSO E MIDOLLARE	DISPOSITIVI PER ODONTOLOGIA E OTORINOLARINGOIATRIA	DISPOSITIVI PER APPARATO RESPIRATORIO E ANESTESIA	DISPOSITIVI PER APPARATO UROGENITALE		DISPOSITIVI PER EMOTRASFUSIONE ED EMATOLOGIA	DISPOSITIVI PER APPARATO CARDIOCOLATORIO	DISPOSITIVI PER DIALISI	DISPOSITIVI PER APPARATO GASTROINTESTINALE	DISPOSITIVI PER SISTEMA NERVOSO E MIDOLLARE	DISPOSITIVI PER ODONTOLOGIA E OTORINOLARINGOIATRIA	DISPOSITIVI PER APPARATO RESPIRATORIO E ANESTESIA	DISPOSITIVI PER APPARATO UROGENITALE									
PIEMONTE	5.751	46.984	9.091	4.806	1.193	8.152	6.738	5.305	88.021	1,3	10,6	2,1	1,1	0,3	1,8	1,5	1,2	19,9								
VALLE D'AOSTA	140	439	271	76	33	71	275	157	1.462	1,1	3,4	2,1	0,6	0,3	0,6	2,1	1,2	11,4								
LOMBARDIA	11.069	57.449	19.289	9.957	2.878	12.929	14.294	8.945	136.810	1,1	5,7	1,9	1,0	0,3	1,3	1,4	0,9	13,7								
P. A. BOLZANO	1.065	4.130	1.152	681	278	811	1.150	1.206	10.473	2,1	8,0	2,2	1,3	0,5	1,6	2,2	2,3	20,2								
P. A. TRENTO	293	7.237	1.108	806	106	1.161	983	450	12.145	0,5	13,5	2,1	1,5	0,2	2,2	1,8	0,8	22,6								
VENETO	9.457	46.961	9.982	6.280	1.977	12.737	8.297	7.841	103.532	1,9	9,5	2,0	1,3	0,4	2,6	1,7	1,6	21,0								
FRIULI V.G.	2.243	12.173	3.504	1.756	411	3.407	2.460	2.864	28.817	1,8	9,9	2,9	1,4	0,3	2,8	2,0	2,3	23,5								
LIGURIA	2.556	15.085	6.129	1.499	497	3.178	3.201	3.164	35.308	1,6	9,5	3,9	0,9	0,3	2,0	2,0	2,0	22,3								
EMILIA ROMAGNA	7.813	38.007	9.428	7.535	996	7.829	9.252	8.790	89.650	1,8	8,5	2,1	1,7	0,2	1,8	2,1	2,0	20,1								
TOSCANA	5.861	46.459	10.797	5.387	1.298	11.742	6.513	4.729	92.786	1,6	12,4	2,9	1,4	0,3	3,1	1,7	1,3	24,7								
UMBRIA	1.116	10.068	4.751	1.284	237	1.995	1.739	1.236	22.427	1,2	11,3	5,3	1,4	0,3	2,2	1,9	1,4	25,1								
MARCHE	2.805	18.029	6.105	1.340	348	4.187	2.617	2.080	37.512	1,8	11,6	3,9	0,9	0,2	2,7	1,7	1,3	24,2								
LAZIO	4.327	45.375	9.584	4.358	884	4.900	6.334	2.636	78.598	1,7	7,7	1,6	0,7	0,1	0,8	1,1	0,4	13,3								
ABRUZZO	1.680	12.724	5.777	1.553	318	2.554	2.100	1.617	28.323	1,3	9,6	4,3	1,2	0,2	1,9	1,6	1,2	21,3								
MOLISE	345	1.910	582	305	19	571	334	241	4.308	1,1	6,1	1,9	1,0	0,1	1,8	1,1	0,8	13,7								
CAMPANIA	2.790	31.582	4.577	3.224	652	3.757	6.995	4.682	58.260	0,5	5,4	0,8	0,6	0,1	0,6	1,2	0,8	9,9								
PUGLIA	2.803	24.375	10.313	3.231	389	6.943	6.680	6.798	61.532	0,7	6,0	2,5	0,8	0,1	1,7	1,6	1,7	15,0								
BASILICATA	287	3.355	1.212	666	52	726	611	559	7.467	0,5	5,8	2,1	1,2	0,1	1,3	1,1	1,0	13,0								
CALABRIA	1.594	12.045	11.933	1.034	146	1.625	1.180	1.282	30.839	0,8	6,1	6,0	0,5	0,1	0,8	0,6	0,6	15,6								
SICILIA	7.901	38.032	6.495	3.050	601	4.368	5.853	3.200	69.500	1,6	7,5	1,3	0,6	0,1	0,9	1,1	0,6	13,6								
SARDEGNA	927	3.133	2.164	633	122	400	532	523	8.435	0,6	1,9	1,3	0,4	0,1	0,2	0,3	0,3	5,1								
Totale	72.824	475.552	134.245	59.461	13.434	94.043	88.338	68.308	1.006.205	1,2	7,8	2,2	1,0	0,2	1,5	1,5	1,1	16,6								
Pdr	27.191	213.026	58.352	21.561	4.202	32.871	36.414	25.762	419.380	0,9	7,4	2,0	0,7	0,1	1,1	1,3	0,9	14,5								
Altre	45.632	262.526	75.893	37.900	9.232	61.172	51.924	42.547	586.825	1,4	8,3	2,4	1,2	0,3	1,9	1,6	1,3	18,4								
Rso	60.255	410.409	119.550	52.460	11.884	83.824	77.085	59.907	875.373	1,2	7,9	2,3	1,0	0,2	1,6	1,5	1,2	17,0								
RsoN	36.646	204.487	53.919	30.077	7.540	44.824	41.782	34.046	453.322	1,4	8,1	2,1	1,2	0,3	1,8	1,6	1,3	17,9								
RsoC	14.110	119.932	31.238	12.370	2.766	22.824	17.402	10.681	231.323	1,2	9,9	2,6	1,0	0,2	1,9	1,4	0,9	19,1								
RsoS	9.499	85.990	34.393	10.013	1.577	16.176	17.900	15.180	190.729	0,7	6,1	2,4	0,7	0,1	1,1	1,3	1,1	13,5								
Rss	11.642	62.011	12.530	6.368	1.428	9.819	10.721	7.878	122.397	1,6	8,3	1,7	0,8	0,2	1,3	1,4	1,0	16,3								
RssN	3.741	23.979	6.035	3.319	827	5.450	4.868	4.678	52.897	1,6	9,9	2,5	1,4	0,3	2,3	2,0	1,9	21,9								
RssS	7.901	38.032	6.495	3.050	601	4.368	5.853	3.200	69.500	1,6	7,5	1,3	0,6	0,1	0,9	1,1	0,6	13,6								

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

I DISPOSITIVI MEDICI FUNZIONALI - IMPORTI PER REGIONE (valori assoluti e pro capite)

	(migliaia di euro)										(euro pro capite)									
	A	D	H	K	L	M	S	T	V	Totale Funzionali	A	D	H	K	L	M	S	T	V	Totale Funzionali
	DISPOSITIVI DA SOMMINISTRAZIONE, PRELIEVO E RACCOLTA	DISINFETTANTI ANTISETTICI (D. Lgs. 46/97)	DISPOSITIVI DA SUTURA	DISPOSITIVI PER CHIRURGIA MININVASIVA ED ELETTROCHIRURGIA	STRUMENTARIO CHIRURGICO PLURUSO O RIUSABILE	DISPOSITIVI PER MEDICAZIONI GENERALI E SPECIALISTICHE	PRODOTTI PER STERILIZZAZIONE	DISPOSITIVI DI PROTEZIONE E AUSILI (D. Lgs. 46/97)	DISPOSITIVI VARI	Totale Funzionali	DISPOSITIVI DA SOMMINISTRAZIONE, PRELIEVO E RACCOLTA	DISINFETTANTI ANTISETTICI (D. Lgs. 46/97)	DISPOSITIVI DA SUTURA	DISPOSITIVI PER CHIRURGIA MININVASIVA ED ELETTROCHIRURGIA	STRUMENTARIO CHIRURGICO PLURUSO O RIUSABILE	DISPOSITIVI PER MEDICAZIONI GENERALI E SPECIALISTICHE	PRODOTTI PER STERILIZZAZIONE	DISPOSITIVI DI PROTEZIONE E AUSILI (D. Lgs. 46/97)	DISPOSITIVI VARI	Totale Funzionali
PIEMONTE	25.397	1.126	17.192	12.812	5.613	16.439	1.153	20.064	3.907	103.702	5,7	0,4	3,9	2,9	1,3	3,7	0,3	4,5	0,9	23,4
VALLE D'AOSTA	938	50	554	697	322	578	52	462	78	3.731	7,3	0,4	4,3	5,4	2,5	4,5	0,4	3,6	0,6	29,1
LOMBARDIA	42.473	2.598	31.754	24.888	7.997	25.978	2.555	32.766	7.340	178.349	4,2	0,3	3,2	2,5	0,8	2,6	0,3	3,3	0,7	17,8
P. A. BOLZANO	3.887	213	2.898	2.875	1.003	2.998	386	3.781	980	19.021	7,5	0,4	5,6	5,5	1,9	5,8	0,7	7,3	1,9	36,7
P. A. TRENTO	3.236	207	2.955	2.705	1.223	1.716	272	2.713	651	15.678	6,0	0,4	5,5	5,0	2,3	3,2	0,5	5,0	1,2	29,2
VENETO	34.248	2.077	22.069	21.504	6.722	20.082	1.040	23.742	4.308	135.792	7,0	0,4	4,5	4,4	1,4	4,1	0,2	4,8	0,9	27,6
FRIULI VG.	11.766	595	6.608	6.115	1.023	9.241	338	5.388	1.572	42.646	9,6	0,5	5,4	5,0	0,8	7,5	0,3	4,4	1,3	34,8
LIGURIA	13.185	501	6.146	3.684	1.175	6.152	214	2.678	1.098	34.833	8,3	0,3	3,9	2,3	0,7	3,9	0,1	1,7	0,7	22,0
EMILIA ROMAGNA	38.882	2.180	20.690	15.825	6.980	21.722	1.314	19.648	6.174	133.416	8,7	0,5	4,6	3,6	1,6	4,9	0,3	4,4	1,4	30,0
TOSCANA	24.227	1.007	18.617	18.131	9.877	15.385	686	12.401	4.004	104.334	6,5	0,3	5,0	4,8	2,6	4,1	0,2	3,3	1,1	27,8
UMBRIA	5.377	306	5.824	5.143	1.840	4.114	209	3.984	884	27.681	6,0	0,3	6,5	5,7	2,1	4,6	0,2	4,5	1,0	30,9
MARCHE	12.739	695	6.687	4.883	1.030	7.223	338	7.469	1.269	42.333	8,2	0,4	4,3	3,1	0,7	4,7	0,2	4,8	0,8	27,3
LAZIO	23.193	620	19.071	19.947	3.635	13.956	784	11.134	1.959	94.299	3,9	0,1	3,2	3,4	0,6	2,4	0,1	1,9	0,3	16,0
ABRUZZO	13.392	416	9.762	8.673	1.309	6.607	444	5.451	1.531	47.585	10,1	0,3	7,3	6,5	1,0	5,0	0,3	4,1	1,1	35,7
MOLISE	1.433	120	775	1.094	123	1.236	60	708	206	5.756	4,6	0,4	2,5	3,5	0,4	3,9	0,2	2,3	0,7	18,4
CAMPANIA	24.667	1.043	17.605	17.672	2.578	14.191	767	13.125	1.599	93.245	4,2	0,2	3,0	3,0	0,4	2,4	0,1	2,2	0,3	15,9
PUGLIA	27.649	1.121	15.889	18.855	2.507	16.671	672	19.871	4.902	108.137	6,8	0,3	3,9	4,6	0,6	4,1	0,2	4,9	1,2	26,4
BASILICATA	2.760	240	2.602	2.329	821	1.620	156	1.328	301	12.157	4,8	0,4	4,5	4,0	1,4	2,8	0,3	2,3	0,5	21,1
CALABRIA	7.221	1.033	4.796	3.607	1.045	4.472	379	5.284	566	28.404	3,7	0,5	2,4	1,8	0,5	2,3	0,2	2,7	0,3	14,4
SICILIA	21.612	829	13.086	13.339	3.268	12.994	896	11.435	2.530	79.988	4,2	0,2	2,6	2,6	0,6	2,6	0,2	2,2	0,5	15,7
SARDEGNA	1.726	103	1.754	1.989	697	1.181	61	935	276	8.723	1,0	0,1	1,1	1,2	0,4	0,7	0,0	0,6	0,2	5,2
Totale	340.006	17.078	227.336	206.767	60.788	204.555	12.776	204.367	46.137	1.319.809	5,6	0,3	3,7	3,4	1,0	3,4	0,2	3,4	0,8	21,7
Pdr	144.565	6.307	98.177	95.999	20.077	86.565	5.155	87.073	17.200	561.116	5,0	0,2	3,4	3,3	0,7	3,0	0,2	3,0	0,6	19,4
Altre	195.441	10.771	129.159	110.768	40.711	117.990	7.622	117.294	28.936	758.693	6,1	0,3	4,1	3,5	1,3	3,7	0,2	3,7	0,9	23,8
Rso	296.842	15.082	199.481	179.047	53.252	175.846	10.771	179.653	40.049	1.150.022	5,7	0,3	3,9	3,5	1,0	3,4	0,2	3,5	0,8	22,3
RsoN	154.184	8.482	97.852	78.714	28.487	90.373	6.277	98.897	22.827	586.092	6,1	0,3	3,9	3,1	1,1	3,6	0,2	3,9	0,9	23,1
RsoC	65.535	2.628	50.199	48.104	16.383	40.677	2.016	34.989	8.117	268.647	5,4	0,2	4,2	4,0	1,4	3,4	0,2	2,9	0,7	22,9
RsoS	77.123	3.972	51.430	52.230	8.382	44.796	2.478	45.767	9.105	295.283	5,5	0,3	3,6	3,7	0,6	3,2	0,2	3,2	0,6	20,9
Rss	41.438	1.894	26.101	25.730	6.839	27.527	1.944	23.778	5.811	161.064	5,5	0,3	3,5	3,4	0,9	3,7	0,3	3,2	0,8	21,5
RssN	19.827	1.065	13.016	12.391	3.571	14.534	1.048	12.343	3.281	81.076	8,2	0,4	5,4	5,1	1,5	6,0	0,4	5,1	1,4	33,6
RssS	21.612	829	13.086	13.339	3.268	12.994	896	11.435	2.530	79.988	4,2	0,2	2,6	2,6	0,6	2,6	0,2	2,2	0,5	15,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

I DISPOSITIVI MEDICI SPECIALI - IMPORTI PER REGIONE (valori assoluti e pro capite)

	(migliaia di euro)				(euro pro capite)			
	DISPOSITIVI PROTETICI IMPIANTABILI E PRODOTTI PER OSTEOSINTESI	SUPPORTO AUSILI TECNICI PER PERSONE DISABILI	APPARECCHIA TURE SANITARIE E RELATIVI COMPONENTI ACCESSORI E MATERIALI	Totale Speciali	DISPOSITIVI PROTETICI IMPIANTABILI E PRODOTTI PER OSTEOSINTESI	SUPPORTO AUSILI TECNICI PER PERSONE DISABILI	APPARECCHIA TURE SANITARIE E RELATIVI COMPONENTI ACCESSORI E MATERIALI	Totale Speciali
PIEMONTE	66.356	997	9.935	77.288	15,0	0,2	2,2	17
VALLE D'AOSTA	1.284	88	301	1.674	10,0	0,7	2,3	13
LOMBARDIA	120.316	1.509	20.175	142.000	12,0	0,2	2,0	14
P. A. BOLZANO	10.809	681	6.433	17.924	20,8	1,3	12,4	35
P. A. TRENTO	11.107	363	1.254	12.723	20,7	0,7	2,3	24
VENETO	87.553	1.384	14.795	103.732	17,8	0,3	3,0	21
FRIULI V.G.	24.442	783	4.389	29.614	19,9	0,6	3,6	24
LIGURIA	25.119	219	3.295	28.634	15,9	0,1	2,1	18
EMILIA ROMAGNA	86.727	2.060	22.104	110.891	19,5	0,5	5,0	25
TOSCANA	73.904	518	8.134	82.556	19,7	0,1	2,2	22
UMBRIA	20.450	523	2.394	23.367	22,9	0,6	2,7	26
MARCHE	23.124	709	2.712	26.545	14,9	0,5	1,7	17
LAZIO	72.285	494	9.898	82.677	12,3	0,1	1,7	14
ABRUZZO	21.975	319	3.960	26.255	16,5	0,2	3,0	20
MOLISE	2.291	75	707	3.073	7,3	0,2	2,3	10
CAMPANIA	53.272	635	13.287	67.194	9,1	0,1	2,3	11
PUGLIA	38.178	409	16.716	55.303	9,3	0,1	4,1	14
BASILICATA	7.902	67	833	8.802	13,7	0,1	1,4	15
CALABRIA	13.015	315	4.133	17.462	6,6	0,2	2,1	9
SICILIA	61.052	855	14.303	76.210	12,0	0,2	2,8	15
SARDEGNA	5.968	33	991	6.992	3,6	0,0	0,6	4
Totale	827.128	13.038	160.748	1.000.915	13,6	0,2	2,6	16
Pdr	328.423	4.099	72.939	405.461	11,3	0,1	2,5	14
Altre	498.705	8.939	87.809	595.453	15,7	0,3	2,8	19
Rso	712.467	10.234	133.077	855.778	13,8	0,2	2,6	17
RsoN	386.072	6.170	70.304	462.545	15,2	0,2	2,8	18
RsoC	189.762	2.245	23.137	215.144	15,7	0,2	1,9	18
RsoS	136.633	1.819	39.636	178.088	9,7	0,1	2,8	13
Rss	108.694	2.771	26.680	138.145	14,5	0,4	3,6	18
RssN	47.642	1.916	12.377	61.935	19,8	0,8	5,1	26
RssS	61.052	855	14.303	76.210	12,0	0,2	2,8	15

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS