

IL RAPPORTO 2017

1. LE PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA DOPO LA LEGGE DI BILANCIO
2. IL RISANAMENTO: UNO SGUARDO AGLI ULTIMI 20 ANNI
3. IL DEBITO PUBBLICO
4. LA POLITICA FISCALE TRA ANTICIPI DI GETTITO E LOTTA ALL'EVASIONE
5. IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE PUBBLICHE: VERSO UN NUOVO RUOLO PER LO STATO
6. LA SPESA PER LA PREVIDENZA
7. LA SPESA PER L'ASSISTENZA
8. EQUILIBRI DI BILANCIO E INVESTIMENTI DI REGIONI ED ENTI LOCALI
9. IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO
10. OFFERTA DI SERVIZI ED ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE DEI COMUNI
11. LA SANITÀ TRA EFFICIENZA E QUALITÀ DELL'OFFERTA

Il Presidente Martucci ha ricordato lo spirito con il quale la Corte, ormai da otto anni, realizza e presenta il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica le cui analisi sono dirette ad offrire alla discussione di politica economica elementi sui risultati realmente conseguiti con i provvedimenti economico finanziari, sulle dinamiche sottostanti i grandi aggregati di spesa e di entrata, sulle Istituzioni che presiedono al predetto coordinamento nel territorio nazionale.

Oltre al Rapporto i documenti delle Sezioni riunite, prodotti nell'esercizio dell'attività di controllo e posti a disposizione del Parlamento, riguardano tradizionalmente la Relazione sul rendiconto generale dello Stato, che accompagna il giudizio di parificazione, le Relazioni trimestrali sulle coperture delle leggi di spesa e le Audizioni rese in Parlamento, in prevalenza in occasione della presentazione dei documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio.

Anche quest'anno le Sezioni riunite in sede di controllo hanno individuato nel presente Rapporto i fenomeni ritenuti più rilevanti della finanza dell'intero settore pubblico, tenendo conto degli andamenti delle entrate e delle spese nei diversi livelli di governo e delle condizioni necessarie per realizzare, specialmente in questo delicato periodo storico, un difficile bilanciamento tra disciplina nella finanza pubblica e rilancio dello sviluppo economico.

L'esigenza di un rafforzamento del monitoraggio, anche infrannuale, degli interventi pubblici, è anche alla base della programmazione dei controlli delle Sezioni riunite per il 2017, con l'avvio, per un insieme di provvedimenti, di un monitoraggio in corso di esercizio volto a verificare la correttezza delle quantificazioni e l'ampliamento delle analisi delle politiche pubbliche, per contribuire ad un esame degli interventi in base all'effettiva capacità di risposta agli obiettivi dell'attività di governo.

Nella prima parte del lavoro ci si sofferma su due temi:

- le prospettive della finanza pubblica dopo la legge di bilancio ponendo in evidenza il passo lento della ripresa ancora non sufficiente a ripristinare i livelli di attività pre-crisi rispetto ai risultati conseguiti nella maggior parte dei paesi avanzati;*

- *il risanamento finanziario perseguito dall'Italia in una prospettiva ventennale che è condizionato dal progressivo aumento del rapporto tra debito e prodotto.*

Nella seconda parte, si approfondiscono alcuni temi della strumentazione di politica economica, alla luce delle modifiche e dei condizionamenti degli ultimi anni:

- *il debito pubblico e gli indicatori di sostenibilità che evidenziano una relativa solidità della struttura degli strumenti di finanziamento e della sostenibilità di lungo periodo e che pongono in luce il limitato apporto, nel breve/medio periodo, del contributo delle dismissioni nel rientro del debito;*

- *la politica fiscale tra anticipi di gettito e lotta all'evasione i cui risultati, in termini di utilizzo di gettito ai fini della riduzione fiscale, sono suscettibili di innestare un circolo virtuoso solo se confortato da risultati di consuntivo certi e duraturi;*

- *il nuovo ruolo dello Stato nel coordinamento delle politiche pubbliche con una analisi che pone in rilievo un quadro ricognitivo delle modalità effettive di partecipazione da parte dei Ministeri al processo di formazione delle decisioni;*

- *la spesa per la previdenza e per l'assistenza;*

- *gli equilibri di bilancio e gli investimenti di Regioni e di enti locali ponendo in luce una attenzione delle linee di azione verso: regole più chiare e più flessibili per il concorso delle Amministrazioni locali agli obiettivi di finanza pubblica, le risorse necessarie per far ripartire le politiche di sviluppo, le procedure di programmazione, il ridisegno di una governance multilivello;*

- *il partenariato pubblico e privato tra flessibilità del modello ed adeguamento dei sistemi di governance degli investimenti;*

- *l'offerta di servizi pubblici e le tariffe dei Comuni che pone in evidenza la primaria importanza dei servizi offerti per le condizioni di vita dei cittadini;*

- *la sanità tra efficienza e qualità dell'offerta che pone in luce l'efficacia di un sistema di responsabilizzazione della spesa costruito negli anni e fondato su una attenta attività di monitoraggio e un quadro informativo che contribuisce a potenziarne l'efficacia.*

1. LE PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA DOPO LA LEGGE DI BILANCIO

Nel 2016 il Pil è aumentato dello 0,9 per cento, a fronte di un negativo e non anticipato contributo delle scorte e di un andamento superiore alle attese degli investimenti (+2,9 per cento), sia in “Costruzioni” che in “Macchinari e attrezzature”: nel primo caso, si è finalmente usciti da una fase di recessione protrattasi per otto anni; nel secondo, si ha evidenza di una ripresa del processo di accumulazione non prevista in queste dimensioni e la cui assenza era stata comunemente indicata come il principale fattore di debolezza italiana.

Al contempo, il rallentamento delle componenti estere della domanda si è rivelato meno pronunciato di quanto temuto e ciò con riguardo soprattutto alle esportazioni.

CONTO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI
(var. %, valori concatenati)

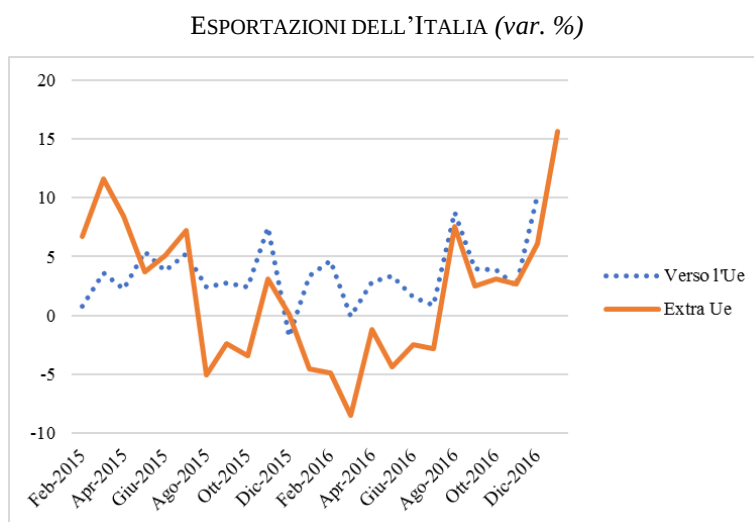
	Consuntivi Istat		Previsioni Governo		Differenze	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Pil	0,8	0,9	0,7	0,8	0,1	0,1
Importazioni	6,8	2,9	6,0	2,3	0,8	0,6
Consumi nazionali	1,0	1,2	1,0	1,0	0,0	0,2
di cui: spesa delle famiglie	1,5	1,3	1,5	1,2	0,0	0,1
di cui: spesa delle PA	-0,7	0,6	-0,6	0,4	-0,1	0,2
Investimenti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

Nonostante le incertezze iniziali, l'andamento dell'economia sembrerebbe quindi aver segnato un'inversione di marcia verso un'espansione meno fragile e più qualitativa.

Proprio nella prospettiva di medio termine, vanno evidenziate le sorprese positive nella dinamica di tali voci. Con riferimento agli investimenti, vi sono segnali che il combinato disposto delle favorevoli condizioni finanziarie e degli incentivi messi a disposizione dal Governo (Sabbatini, super e iper-ammortamento etc.) stia finalmente spingendo il recupero del saggio di accumulazione, gravemente deterioratosi durante gli anni della recessione.

Nel caso delle esportazioni, l'accelerazione, confermata in apertura del 2017, assume significato perché associata a una più generale ripresa del ciclo internazionale ed europeo, come recentemente confermato dal Presidente della BCE.

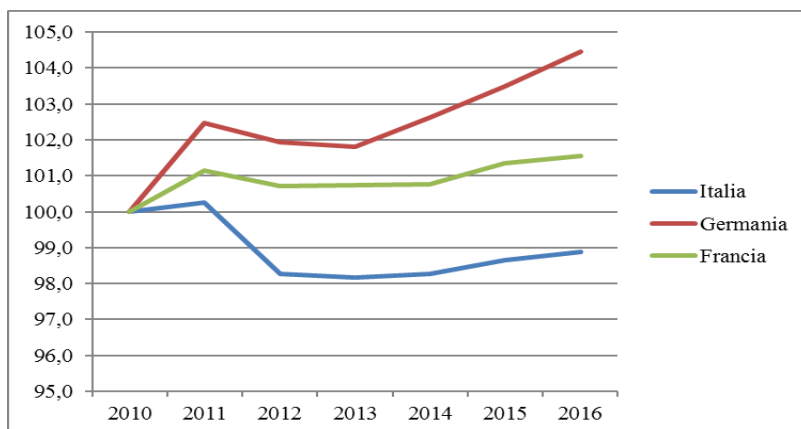


Fonte: ISTAT

Tali positivi andamenti, se confermati, potranno offrire compensazione a un possibile rallentamento nella crescita dei consumi delle famiglie attribuibile, da un lato, alla fisiologica necessità di ripristinare, a parità di reddito disponibile, i margini di risparmio erosi durante la recessione e, dall'altro, alla riduzione del potere d'acquisto conseguente all'aumento dell'inflazione, risalita all'1,5 per cento a causa dell'incremento del prezzo del petrolio.

L'attuale fase espansiva dell'economia italiana, se confrontata con le precedenti, si distingue sì per una durata particolarmente lunga, ma anche per essere la meno intensa con un saggio di crescita pari ad appena lo 0,2 per cento per trimestre. Da qui, l'attenzione alle misure ritenute capaci di stimolare la produttività e per questa via di imprimere una strutturale accelerazione al saggio di crescita.

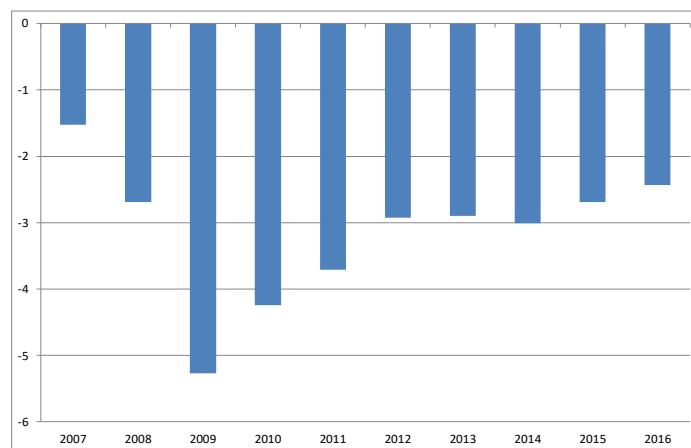
PRODUTTIVITÀ TOTALE DEI FATTORI
(INDICE 2010=100)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AMECO

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.

INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (% del Pil)



Fonte: ISTAT

Un contributo significativo è venuto dalla minore spesa per interessi, 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, quattro volte meno che nel 2015. Rispetto

al picco del 2012, la spesa per interessi è diminuita di 17,2 miliardi, il 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 (+1,3 per cento rispetto alla flessione di quasi 1 punto nel 2015), su cui ha sicuramente inciso l'inclusione nel conto della P.A. della RAI spa. Ad essa erano riconducibili nell'ultimo bilancio disponibile circa 1 miliardo di redditi da lavoro ed oltre 1,3 miliardi di spese per consumi e servizi.

Un rapido aumento hanno registrato anche i contributi alla produzione (7,5 per cento), soprattutto per le misure a favore delle energie alternative. 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.

Dal lato delle entrate, si rileva un aumento delle imposte dirette sostanzialmente in linea con le stime programmatiche e con il ritmo di crescita del 2015, mentre le indirette hanno 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.

Per il 2017, la manovra espansiva della legge di bilancio porta l'obiettivo di indebitamento al 2,3 per cento del Pil dall'1,6 tendenziale, mentre per il 2018 è previsto un disavanzo dell'1,2 per cento che si riduce a 0,2 nel 2019.

A fronte di tali valori, il saldo strutturale, pari nelle stime del Governo a -1,2 per cento del Pil nel 2016, aumenta a -1,6 nel 2017. Il percorso di aggiustamento ricomincia nel 2018 (-0,8 per cento il valore del saldo) per arrivare ad un sostanziale pareggio nell'ultimo anno (-0,1 per cento). Secondo la Commissione, che nello scenario a politiche invariate non considera, per il 2018, l'attivazione della clausola

di salvaguardia il prossimo anno, l'avvicinamento all'obiettivo di medio termine sarebbe più lento.

SALDI STRUTTURALI: CONFRONTO STIME GOVERNO E COMMISSIONE UE
(in % Pil)

	2015		2016		2017		2018	
	COM	NdA	COM	DPB	COM	DPB	COM	DPB
Indebitamento netto	-2,6	-2,6	-2,3	-2,4	-2,4	-2,3	-2,6	-1,2
Componente ciclica (% Pil potenziale)	-1,5	-1,9	-0,9	-1,3	-0,5	-0,9	0,0	-0,4
Indebitamento aggiustato per c.c.	-1,1	-0,8	-1,4	-1,1	-1,9	-1,4	-2,6	-0,8
Misure <i>una tantum</i>	-0,2	-0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	-0,1	0
Saldo strutturale (% Pil potenziale)	-1	-0,7	-1,6	-1,2	-2	-1,6	-2,5	-0,8
Avanzo primario	1,5	1,5	1,7	1,5	1,5	1,4	1,2	2,4
Avanzo primario strutturale (% Pil potenziale)	3,2	3,5	2,3	2,7	1,9	2,1	1,2	2,7
p.m. <i>Output gap</i> (% Pil potenziale)	-2,8	-3,5	-1,6	-2,5	-0,8	-1,6	0,0	-0,7

Fonte: Commissione UE: *Winter Forecast 2017* e Rapporto ex Art. 123(3) del 22/2/2017; MEF: DPB 2017 e NdA DEF 2016

Mancate quadrature nella Tavola sono dovute ad arrotondamenti.

Nel 2016, dati i margini di flessibilità a vario titolo concessi, non si configura 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 rispettata.

PERCORSO VERSO L'OBIETTIVO DI MEDIO TERMINE E FLESSIBILITÀ (in % di Pil)

	2015	2016	2017
<i>Condizioni cicliche</i>	<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	0,14 clausola rifugiati
		0,06 costi sicurezza	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 del 2016, la Commissione ha chiesto al nostro Paese uno sforzo fiscale pari ad almeno 0,2 punti, quale segnale di una ripresa del percorso verso l'OMT. Il Governo si è impegnato ad adottare le misure correttive entro il mese di aprile. Di esse, insieme ai dati di consuntivo 2016, si terrà conto nelle Previsioni di Primavera della Commissione, alla base della valutazione complessiva dell'esercizio appena concluso e delle prospettive per quello in corso.

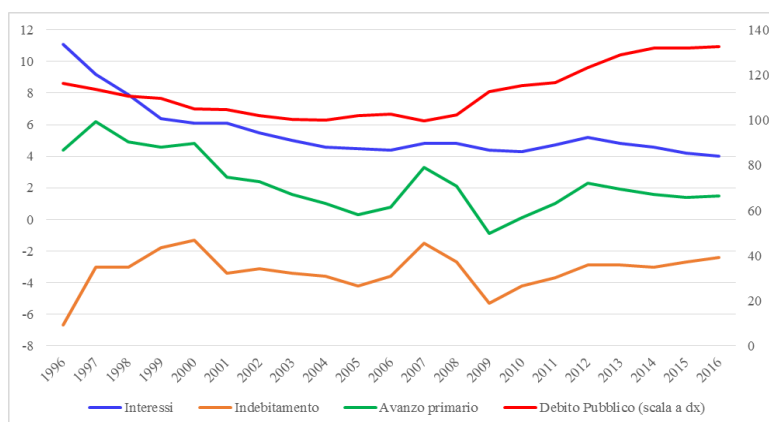
2. IL RISANAMENTO: UNO SGUARDO AGLI ULTIMI 20 ANNI

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?

Guardando al periodo intercorso dalla decisione di aderire alla moneta unica ad oggi, il saldo primario rimane sempre positivo, ma si riduce progressivamente. La riduzione degli oneri per interessi ne compensa gli effetti sull'indebitamento, che rimane in prossimità del 3 per cento del prodotto, la soglia fissata nel Trattato di Maastricht.

Contemporaneamente il debito, in riduzione fino al 2004 (100,1 per cento del Pil, oltre 16 punti in meno rispetto al 1996) ricomincia ad aumentare, giungendo al 112,4 per cento nel 2009. Nel contesto di bassa crescita che ha caratterizzato gli anni più recenti e di un'inflazione ben al di sotto degli obiettivi delle Autorità monetarie, livelli del saldo primario più contenuti, uniti ad un costo medio che si mantiene comunque vicino al 3 per cento, generano un ulteriore aumento del debito che, a fine 2016, arriva al 132,6 per cento del Pil.

I SALDI DI FINANZA PUBBLICA DAL 1996 AL 2016 (in % Pil)



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

In una medesima prospettiva ventennale, i Paesi appartenenti all'area euro evidenziano un andamento degli aggregati considerati per molti versi simile a quello italiano. 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, necessario.

3. IL DEBITO PUBBLICO

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. La sua composizione è stata resa relativamente più solida e ciò potrà limitare nel breve termine gli effetti negativi di un aumento dei tassi e, in generale, di un eventuale peggioramento delle condizioni di finanziamento.

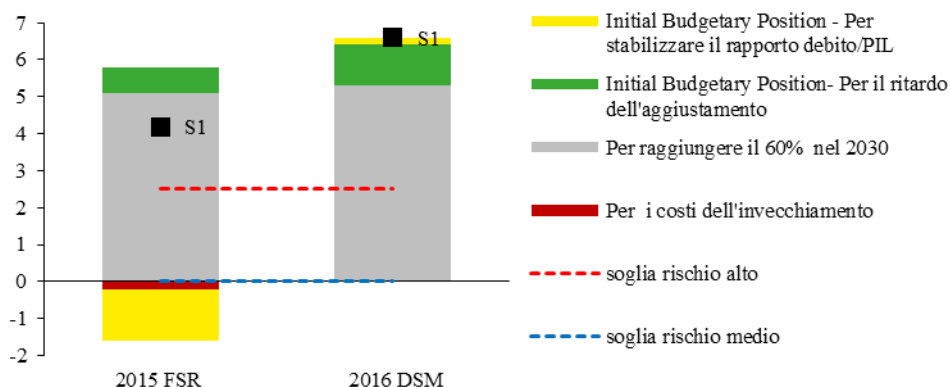
Collocamenti, rendimenti all'emissione, composizione del debito, esprimono condizioni eccezionalmente buone se confrontate con il livello che esso ha raggiunto. Anche l'analisi di sostenibilità mostra una posizione relativa solida quando si guarda alla struttura degli strumenti di finanziamento e al lungo periodo. I maggiori rischi che emergono dalle analisi della Commissione Europea sono correlati al medio

periodo: 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.

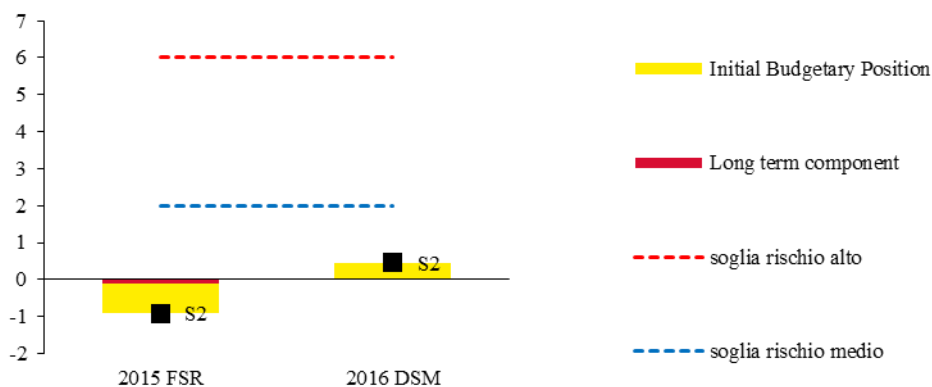
INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ FISCALE A CONFRONTO (in % del Pil)

* Le soglie in rosso indicano rischio alto, in azzurro rischio medio

S1, CONFRONTO FRA PREVISIONI



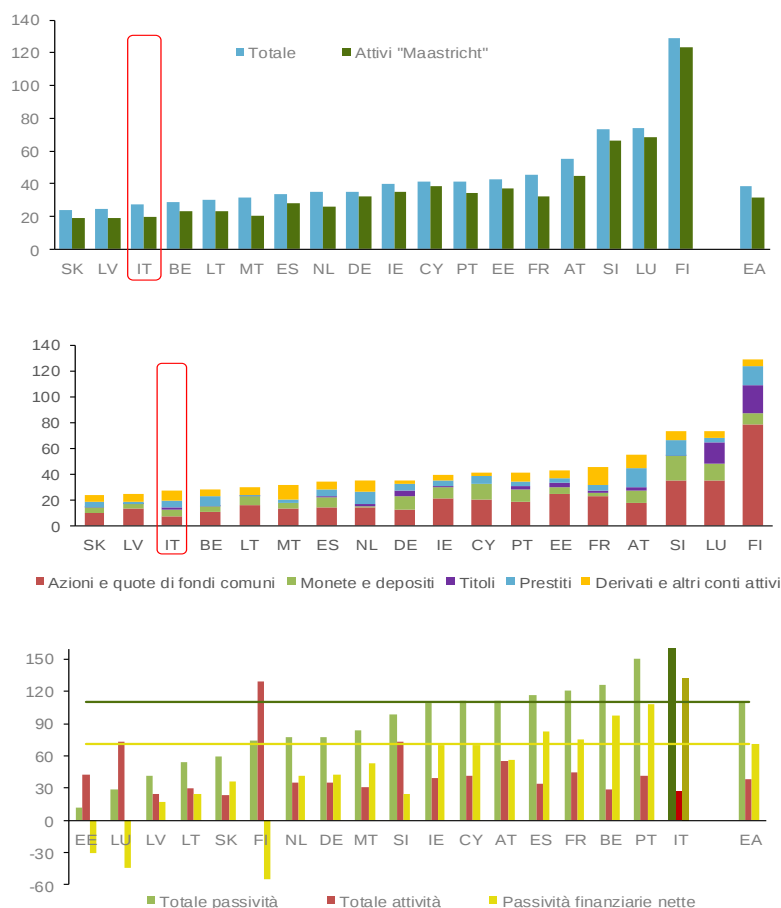
S2, CONFRONTO FRA PREVISIONI



Fonte: elaborazione su dati EC, FRS e DSM; MEF, Programma di stabilità

Allargando l'analisi agli attivi, e al bilanciamento che essi potrebbero 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 27,1 per cento del Pil (20 per cento nella definizione di Maastricht), a fronte del 132,6 per cento delle passività.

ATTIVITÀ FINANZIARIE DELLE AP, 2015 (in % del Pil)



Fonte: elaborazione su dati BCE

La valutazione degli attivi reali è più incerta. Sicuramente, 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 e, dunque, non c'è stato un miglioramento della ricchezza netta.

La scarsa disponibilità di dati patrimoniali non permette, però, una valutazione completa e limita la possibilità di dare una misura attendibile al contributo che la dismissione di quote delle proprietà pubbliche potrebbe portare alla riduzione del debito.

Per quanto riguarda gli immobili, un censimento è avviato, così come i programmi di razionalizzazione, ma le informazioni sono ancora incomplete e si riferiscono per lo più alle quantità, non ai valori.

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 programmate. 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 centrali per le loro funzioni: l'eventuale dismissione implicherebbe un diverso modello di fornitura dei servizi, strada non facile, come dimostrano i molti anni di discussione e di azioni in questo senso.

In conclusione, il contributo delle dismissioni, certamente necessario, potrà difficilmente risultare determinante nel breve/medio periodo. E d'altra parte, in un contesto di crescita moderata, riduzioni rapide del debito potrebbero essere eccessivamente costose. Occorre, quindi, porre il debito su un sentiero discendente, non troppo ripido ma costante, procedendo speditamente alle azioni di riforme strutturali per sostenere la crescita e migliorare, anche sotto questo profilo, le condizioni di sostenibilità della finanza pubblica.

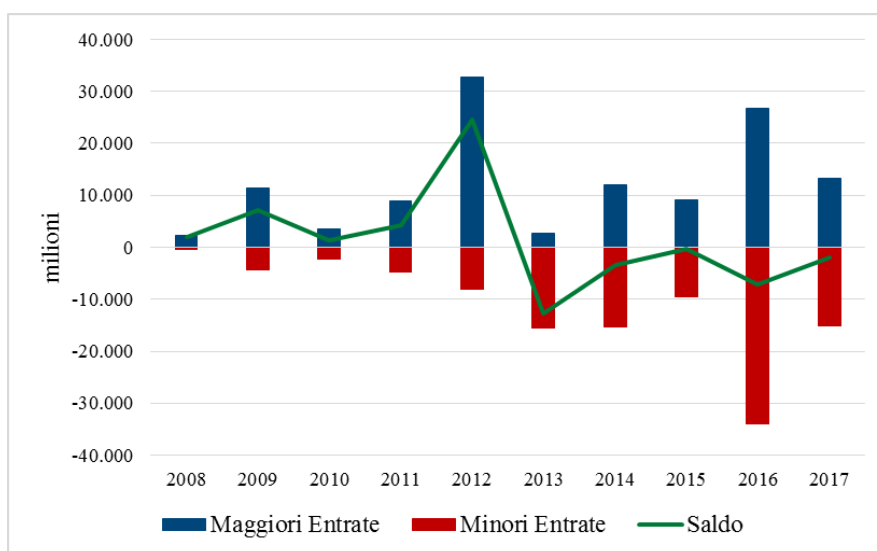
4. LA POLITICA FISCALE TRA ANTICIPI DI GETTITO E LOTTA ALL'EVASIONE

Un contributo importante alla tenuta degli obiettivi di indebitamento è stato offerto, in questi anni, dal sistema tributario che, pur sottoposto a molteplici pressioni, continua ad assicurare un gettito di rilevanti dimensioni.

Se si guarda alle manovre degli ultimi dieci anni, si possono cogliere due diverse intonazioni della politica tributaria: quella "restrittiva" del quinquennio 2008-2012, segnata da aumenti netti di entrate, in cui la gestione della crisi ha fatto prevalere le esigenze di equilibrio della finanza pubblica; e quella del successivo quinquennio

quando, accanto a significative riduzioni e riqualificazioni della spesa, ha trovato spazio una diminuzione del prelievo a sostegno della ripresa dell'economia.

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

La buona *performance* di questi anni in termini di aumento di gettito si accompagna, tuttavia, a limiti e distorsioni.

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

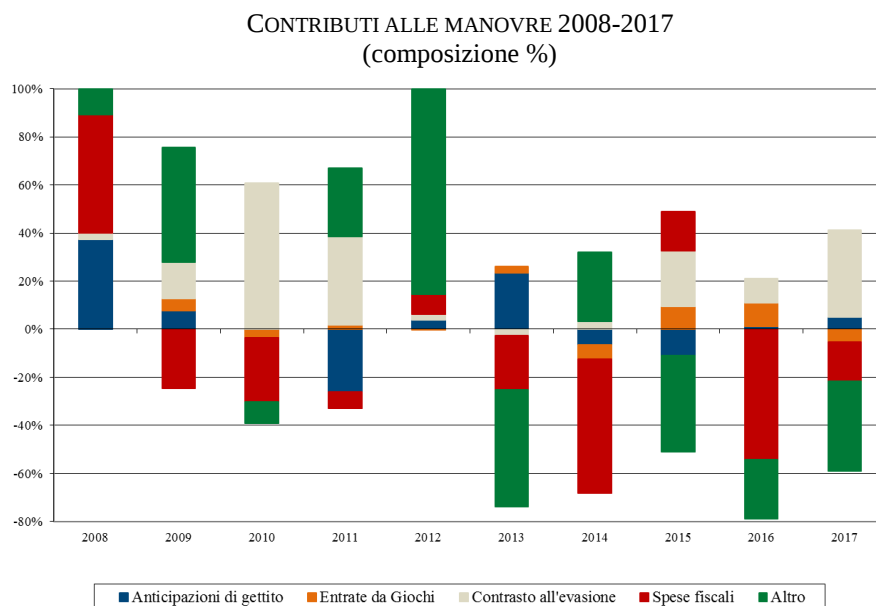
Accanto ad una pressione fiscale tra le più elevate dei Paesi UE (42,9 per cento del Pil), il *total tax rate* stimato per un'impresa di medie dimensioni, testimonia di un carico fiscale complessivo (societario, contributivo, per tasse e imposte indirette) che

penalizza l'operatore italiano in misura (64,8 per cento) eccedente quasi 25 punti l'onere per l'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 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. Anche i *costi di adempimento degli obblighi tributari* che il medio imprenditore italiano è chiamato ad affrontare, sono significativi: 269 ore lavorative, il 55 per cento in più di quanto richiesto al suo competitore europeo.

Un'esposizione tributaria tanto marcata non aiuta il contrasto all'economia sommersa e la lotta all'evasione (di qui le devianze altrettanto rilevanti in entrambi i fenomeni).

Guardando poi alla tenuta del sistema tributario, se è indubbio che la politica fiscale ha impresso forti accelerazioni alla dinamica delle entrate, non sembra che essa si sia mostrata efficace nel rafforzarlo strutturalmente: in modo da sottrarlo ai vincoli che spingono a ricercare nuove fonti di gettito e, al contempo, porre i presupposti per una redistribuzione del prelievo nel quadro di una riduzione della pressione fiscale complessiva.

E' questa la conclusione cui si perviene nel Rapporto analizzando alcune delle tipologie delle misure che hanno caratterizzato le manovre dell'ultimo decennio: un contributo importante in termini di entrate nette – che riflette la crescente esigenza di “aumentare il gettito senza aumentare le imposte” - è derivato dal contrasto all'evasione, dalle anticipazioni di gettito e da giochi e lotterie. Diverso il ruolo delle spese fiscali che, fatta eccezione per due annualità, hanno comportato una riduzione di gettito.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Relazioni tecniche MEF

Nel complesso, tali misure hanno contribuito a determinare più della metà (il 55,3 per cento, nella media del decennio) del maggior gettito atteso da tutte le manovre.

Rilevante il contributo previsto dalle misure di contrasto all'evasione. Le difficoltà di verifica in sede di consuntivo, tuttavia, inducono cautela nell'utilizzare tali proventi, per loro natura incerti, per finanziare maggiori spese o riduzioni d'entrata certe.

Elevati i gettiti netti registrati anche delle altre due tipologie, che rientrano nell'area delle c.d. "entrate volontarie". Misure che sembrano replicabili con difficoltà (quanto meno con le stesse dimensioni) nei prossimi anni. Per i Giochi, infatti, i risultati più recenti sembrano evidenziare la relativa saturazione del settore e una tendenza alla diminuzione della resa media, in termini di utili netti per l'erario, onde poter fronteggiare l'aumento della quota delle spese corrisposte per vincite e spese di gestione. Quanto alle anticipazioni di entrata, se ampliate ed estese nel tempo, potrebbero finire per alterare i meccanismi impositivi, con il rischio di intaccare il gettito futuro.

Nel decennio analizzato, con l'aggravarsi della crisi economica e dello squilibrio dei conti pubblici, maturava la convinzione di poter ricavare da un riordino delle "spese fiscali" (agevolazioni, esenzioni, regimi e trattamenti di favore) spazi

significativi per la politica economica. Le incertezze circa l'estensione del fenomeno e, soprattutto, la sua dimensione finanziaria, hanno portato tuttavia a rinviare la sistemazione di questa complessa materia. E, anzi, proprio sotto la spinta della crisi, hanno trovato spazio numerosi provvedimenti volti a sostenere 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, abolizione della TASI,..) e imprese (deducibilità Irap ai fini IRES/IRAP, detassazione degli investimenti, esenzione IMU sui terreni agricoli e sugli "imbullonati", abolizione IRAP per le imprese agricole, ...).

Le difficoltà di procedere alla razionalizzazione delle spese fiscali è tra gli elementi alla base del crescente impiego di clausole che, da strumenti destinati a salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica, hanno finito per connotarsi come soluzioni che rispecchiano difficoltà nell'effettiva realizzazione della revisione della spesa.

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, i progetti di riforma. Non è mutata, tuttavia, l'esigenza di ridurre la pressione fiscale. Obiettivo raggiungibile solo attraverso un ridimensionamento della spesa. In tale contesto occorrerà stabilire anche se e come rivedere le misure che hanno portato ad un'attenuazione del prelievo su specifiche categorie di contribuenti: in sostanza riconsiderare il "doppio binario" su cui hanno viaggiato negli ultimi anni esigenze generali di un ridisegno del sistema tributario e interventi limitati nella platea dei destinatari (con *tax expenditures* variamente declinate).

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

In un contesto di scarsità di risorse, l'esigenza 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 affronta la questione, relativamente ad alcuni casi selettivamente prescelti ponendo l'attenzione sui recuperi di efficienza e di qualità conseguiti (o conseguibili) in virtù di un processo di riscrittura condiviso, tra Stato e soggetti decentrati, di regole di condotta, di criteri di utilizzazione delle risorse e di monitoraggio dei risultati, nel quale meglio si delinea il ruolo di indirizzo e coordinamento.

L'analisi si sofferma anche sui possibili "effetti collaterali" della fitta rete di regole e di passaggi procedurali posti a garanzia di una corretta ripartizione e di un efficiente uso delle risorse: ritardi nell'assegnazione dei fondi e conseguente incertezza gestionale e, più in generale, vincoli operativi.

I settori individuati - istruzione universitaria, trasporto pubblico locale ed enti lirici - presentano un alto grado di difformità nelle tipologie dei destinatari delle risorse e dei servizi.

Ma essi si contraddistinguono anche per l'autonomia decisionale e di gestione cui si sono ispirate le disposizioni normative che hanno definito l'inquadramento di tali comparti nell'assetto ordinamentale. Una autonomia che, alla prova dei fatti, si è tuttavia rivelata di difficile realizzazione o che, non di rado, ha prodotto effetti problematici in termini sia di incerta definizione nei rapporti tra i soggetti istituzionali, che di gestione della spesa.

Ciò ha portato, negli anni più recenti, a nuove modifiche degli assetti.

Guardando al sistema universitario, si osserva infatti un rafforzamento delle funzioni di indirizzo e di regolazione affidati allo Stato centrale (nel caso al MIUR) che, a sua volta, segnala una significativa "inversione di marcia" rispetto alla tendenza prevalsa alla fine degli anni '80.

La riforma allora perseguita, pur confermando agli atenei il carattere di enti a finanza derivata, aveva operato prevalentemente sul fronte dell'autonomia istituzionale, senza sviluppare in modo adeguato gli altri due elementi del modello europeo preso a riferimento (valutazione e competizione). Tale "autonomia senza responsabilità" 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, anche ma non solo per esigenze di contenimento della spesa, si collocano le misure che attenuano l'orientamento autonomistico per quanto riguarda 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 le linee di indirizzo governative, l'istituzione dell'ANVUR, e la ripartizione di una quota del fondo di finanziamento ordinario (FFO) secondo criteri premiali. Nel solco di tali indirizzi si pone la legge n. 240 del 2010 - che disciplina oggi il sistema - avente quale obiettivo prioritario quello della promozione dell'efficienza, anche nell'ottica della sostenibilità economica, e del merito. Importanti vincoli sono, poi, introdotti per contenere la forte crescita di corsi e sedi decentrate.

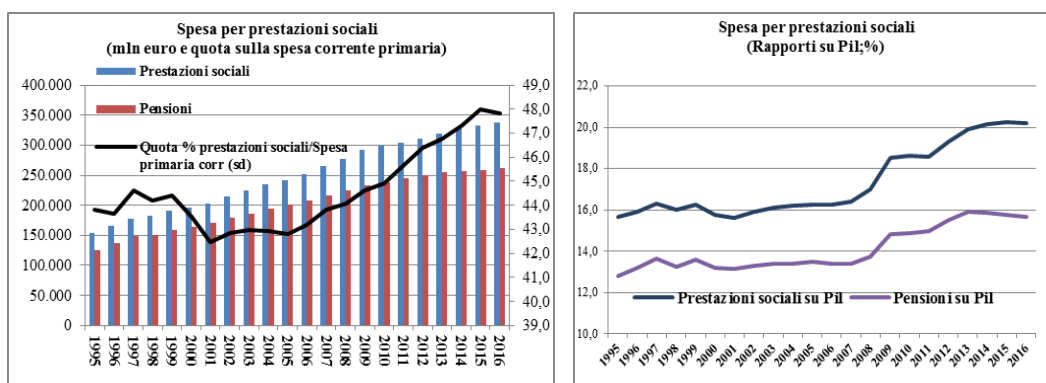
Un ruolo di rilievo assume, infine, la programmazione pluriennale del fabbisogno del personale docente, che guida le scelte strategiche nella determinazione dell'offerta formativa e che è sottoposta a vincoli piuttosto rigidi, il cui rispetto è monitorato dal Ministero attraverso un "cruscotto" di controllo (PROPER) molto articolato. Anche in questo caso, considerate le passate esperienze in materia di reclutamenti, va sottolineato che l'adozione di un pur imperfetto meccanismo regolatore appare imprescindibile, tanto più che gli effetti distorsivi ad oggi rilevati potrebbero essere attenuati rimodulando diversamente, nel sistema adottato, il peso attribuito alle differenti tipologie di assunzioni.

7. LA SPESA PER LA PREVIDENZA

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). 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.

Al suo interno, la spesa pensionistica (oltre i tre quarti dell'aggregato) è cresciuta, secondo le stime della Nota di aggiornamento del DEF, dell'1,1 per cento; in presenza di una variazione del prodotto nominale di 1,6 punti percentuali, si è leggermente ridotta la sua incidenza sul Pil (dal 15,8 al 15,6).

LA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

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 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* del Paese.

Ma altri profili di sostenibilità, si sostiene nel Rapporto, necessitano di un'attenzione ancora maggiore. E' certamente vero che, 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. 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 tali oneri.

A fronte di tale effetto positivo di breve termine, si porrà tuttavia 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 degli 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.

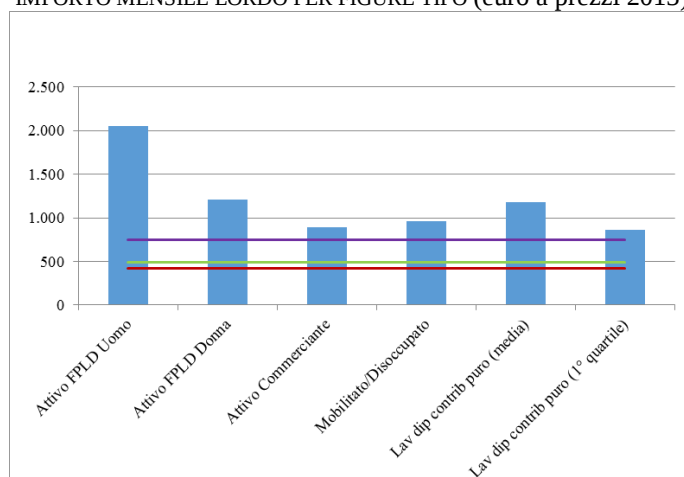
STIMA DI TRATTAMENTI PENSIONISTICI FUTURI PER FIGURA TIPO DATI/IPOTESI BASE

	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

Essi evidenziano come, considerando i valori medi delle principali determinanti della pensione, il trattamento dovrebbe rimanere lontano dalle soglie oggi considerate povere; non sono poche, però, le situazioni di fragilità, soprattutto quando ci si discosta dai requisiti medi.

**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 genericamente indicata nel testo del Rapporto come pensione povera.

L'importo mensile è ottenuto dividendo l'ammontare annuo per tredici mensilità

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

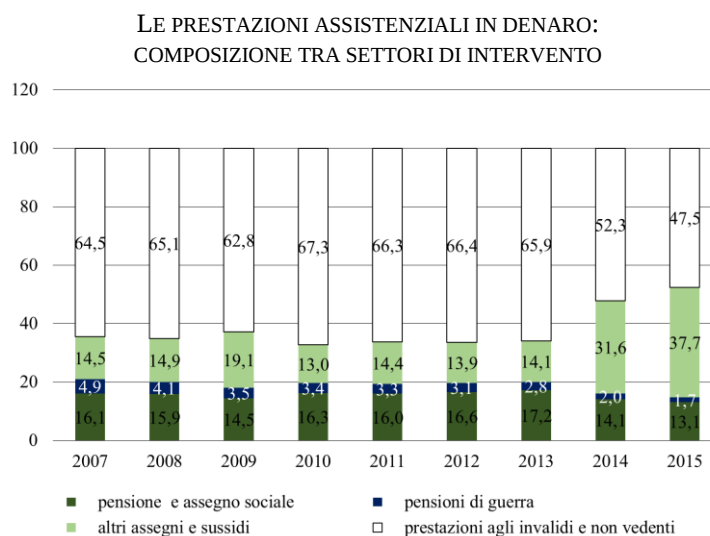
In conclusione, le evidenze e le analisi presentate nel Rapporto suggeriscono di guardare al tema della spesa previdenziale e delle sue prospettive con “tranquilla attenzione”, forti del fatto che molto è stato già realizzato, ma consapevoli, al contempo, che dopo il meritorio ma troppo lungo ciclo di riforme l'agenda del “più da farsi” non può certo considerarsi vuota.

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 poi che la sua stabilità trova una condizione essenziale, specie in un sistema a ripartizione, nella crescita duratura del reddito e dell'occupazione.

Sotto il profilo microeconomico, oltre ad aspetti legati alla flessibilità nell'accesso al pensionamento, vi è da chiedersi in che misura, nel medio-lungo termine, 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 ulteriormente il Dossier sul riordino degli strumenti di assistenza e farlo in un'ottica di analisi unitaria ed integrata con la questione previdenziale.

8. LA SPESA PER L'ASSISTENZA

La spesa per l'assistenza ammontava nel 2015 a 36 miliardi, il 2,2 per cento del Pil. La componente più importante 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” (37,7 per cento), in cui sono contenuti sussidi di vario tipo per l'indigenza economica nonché il bonus Irpef di 80 euro, 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.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

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 ultimo, 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 l'istituzione di uno strumento di copertura universale per il rischio di non autosufficienza, sul modello di quello tedesco.

La Commissione, infine, auspicava una legislazione nazionale sull'assistenza, che definisse chiaramente le responsabilità dei diversi livelli di governo nelle funzioni di indirizzo, programmazione e gestione dei servizi. Nel 2000 questa legge veniva finalmente approvata e poco prima veniva istituito il Fondo per le politiche sociali che raggruppa tutti gli stanziamenti previsti dalla legislazione nelle diverse aree di intervento.

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

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

9. EQUILIBRI DI BILANCIO E INVESTIMENTI DI REGIONI ED ENTI LOCALI

Il 2016 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.

I primi risultati dimostrano che gli enti territoriali nel loro complesso non sembrano aver incontrato difficoltà a conformarsi dal punto di vista finanziario al nuovo regime, obiettivamente meno oneroso del Patto. Sia i comuni che le regioni conseguono saldi positivi ben oltre gli obiettivi richiesti, con eccessi di risparmi decisamente importanti: 3,9 miliardi per i comuni e 4,2 miliardi per le regioni. Più complessa la situazione di province e città metropolitane, ma in questo caso le criticità si ricollegano al processo di trasformazione di tali livelli di governo.

Come sottolineato in più sedi e anche dalla Corte nel precedente Rapporto, dal passaggio agli equilibri di bilancio ci si aspettava una ripresa della spesa per investimenti, sia sotto il profilo dei pagamenti resi liberi dai vincoli del Patto, che degli impegni. Il nuovo saldo di competenza richiede, infatti, il conseguimento del pareggio, e non di un avanzo come avvenuto in passato, e contempla alcune misure di flessibilità (l'inclusione del 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, come l'edilizia scolastica e le bonifiche ambientali) che, insieme alle rimodulazioni su base regionale e nazionale, venivano considerate tutte convergenti verso una politica espansiva degli investimenti.

Se si guarda ai dati di contabilità nazionale (per cui rilevano i pagamenti), nel 2016 si rileva, tuttavia, una flessione degli investimenti fissi lordi del complesso delle Pubbliche Amministrazioni di oltre il 5 per cento rispetto al 2015 (34 miliardi rispetto ai 36,6 dell'esercizio precedente).

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 quando saranno 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”.

Con riferimento alle amministrazioni locali, i dati Siope evidenziano una contrazione dei pagamenti del 15,4 per cento.

Non vanno comunque sottovalutati alcuni elementi positivi: da una parte si riscontra una crescita della spesa nelle RSO, seppure concentrata in alcune regioni, dall'altra i comuni nel loro complesso mostrano una tenuta rispetto al 2014, marginalmente caratterizzata da un lieve incremento.

Rimane quindi il 2015 un anno eccezionale, ma non rappresentativo di un *trend* e fortemente condizionato dalla fase conclusiva del precedente ciclo di programmazione comunitaria.

SPESA PER INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (PAGAMENTI)

	2015	2016	(milioni) 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:			
<i>Comuni</i>	10.938,9	9.277,5	-15,2
<i>Province</i>	1008,2	830,4	-17,6
<i>Città metropolitane</i>	182,4	232,9	27,7
<i>unioni di Comuni</i>	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 Amministrazioni locali	17.576,2	14.873,4	-15,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

Sul fronte degli impegni, il monitoraggio evidenzia una crescita della spesa in conto capitale dei comuni: dagli 8,9 miliardi del 2014 ai 13,9 del 2016. Un incremento che investe tutte le aree territoriali, con particolare evidenza al Nord e al Centro. Analogο 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 avevano 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).

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	
				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

Sui risultati del 2016 possono, inoltre, aver inciso altri fattori come, ad esempio, l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti, che hanno rallentato il pieno dispiegarsi degli effetti attesi dalle politiche avviate.

Negli ultimi anni, infatti, sono stati attivati molteplici interventi, caratterizzati da finalità specifiche diverse ma accomunati dall'obiettivo di stimolare una politica territoriale di sviluppo che potranno incidere positivamente sulla ripresa dell'accumulazione pubblica. In sintesi, tali linee di azione mostrano:

- attenzione alle risorse necessarie per far ripartire gli investimenti. Al Fondo sviluppo e coesione per il ciclo di programmazione 2014-20, si aggiungono le risorse messe in campo dallo Stato e dagli stessi enti territoriali. Un ruolo rilevante ha avuto anche l'attività di ricognizione e riprogrammazione di precedenti finanziamenti inutilizzati: le risorse così reperite sono state assegnate sulla base di un'accurata selezione dei progetti;

- attenzione alle procedure di programmazione. Gli interventi si inseriscono nell'ambito di politiche di investimento ritenute strategiche a livello nazionale e sono individuati e selezionati, sulla base di procedure *bottom up*, in accordo con l'Autorità centrale (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. Una modalità di programmazione, quindi, 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.

10. IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

Un ruolo strategico nel rilancio degli investimenti può essere svolto dai partenariati pubblico-privati (PPP). Diffusi da anni nei principali paesi, essi rappresentano un modello ormai consolidato anche in Italia, dove si confermano come un'opportunità per superare il *gap* infrastrutturale del Paese in un quadro di sostenibilità per la finanza pubblica.

A circa 15 anni dalla loro introduzione, può essere opportuna una valutazione dell'efficacia di questo strumento per comprendere se siano necessari ulteriori incentivi per la loro valorizzazione.

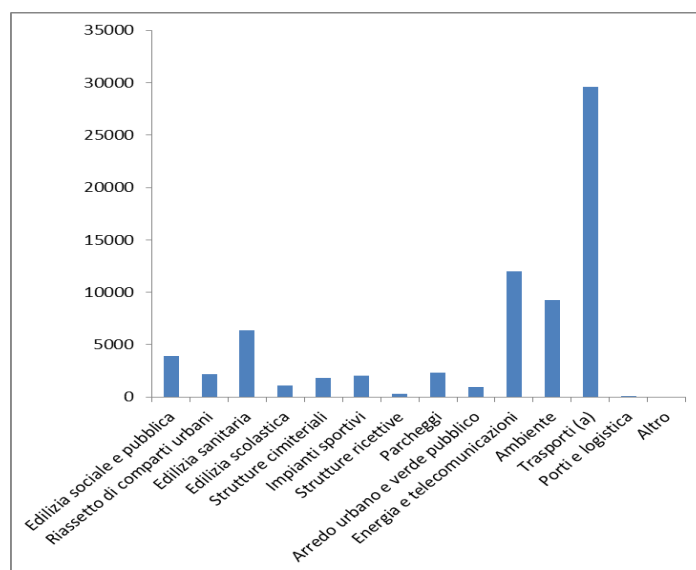
Secondo i dati dell'Osservatorio nazionale, il mercato italiano dei PPP è rappresentato nel periodo 2002-2014 da circa 22.500 bandi di gara, per un valore

complessivo di circa 73 miliardi; 3.000 gli avvisi nel 2014, per un controvalore di 4,4 miliardi. Predominante (80 per cento dei bandi) nel periodo la concessione di servizi, evidenziando come le amministrazioni committenti tendono a ricercare operatori che siano in grado sia di costruire che di gestire servizi di pubblica utilità.

Le gare, promosse per una quota consistente dagli Enti locali per il riassetto dei comparti urbani, la manutenzione e gestione di impianti sportivi, i parcheggi, ecc, sono in genere di dimensioni ridotte: quasi il 90 per cento presenta, infatti, importi inferiori ai 5 milioni.

Ciò, a fronte di alcuni grandi progetti, con importi superiori ai 50 milioni, che interessano strade e autostrade, metropolitane e ospedali. Il settore sanitario è tra i più attivi nell'utilizzo del PPP, con la realizzazione di investimenti rilevanti, già a partire dai primi anni del 2000.

IMPORTO PPP PER SETTORE DI ATTIVITÀ - ANNI 2002-2014



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM-DIPE

Finalizzato a rinnovare la rete ospedaliera, utilizzando lo schema del canone/corrispettivo di disponibilità per remunerare la maggior parte dell'investimento, il modello di PPP è stato poi applicato nelle infrastrutture di tipo economico, dove è più difficile intercettare investitori disposti a rischiare.

A fronte della crescita dei bandi pubblicati, si osserva tuttavia una dimensione più contenuta delle aggiudicazioni e, soprattutto, dei *closing* finanziari. Tra le ragioni che non consentono ancora un adeguato sviluppo dei PPP, vi è la complessità degli schemi di partenariato e la difficoltà di definire progetti ben strutturati, affidabili dal punto di vista dei tempi di realizzazione e dei costi, e tali da dare garanzie di certezza ai quadri previsionali ed ai piani economico finanziari.

Criticità, tuttavia, superabili (come dimostrano i più recenti interventi di riforma introdotti con il nuovo Codice dei contratti) attraverso:

- la creazione di adeguate *expertise* tecniche, legali, economiche e finanziarie;
- l'utilizzo di modelli standardizzati per l'identificazione e valutazione dei rischi;
- il monitoraggio costante dei contratti;
- adeguati sistemi di controllo della qualità dei servizi pubblici.

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. E' necessario, pertanto, proseguire nella implementazione delle politiche, in gran parte avviate, mirate al miglioramento di un ecosistema più stabile, più certo e più trasparente.

11. L'OFFERTA DI SERVIZI PUBBLICI E LE TARIFFE DEI COMUNI

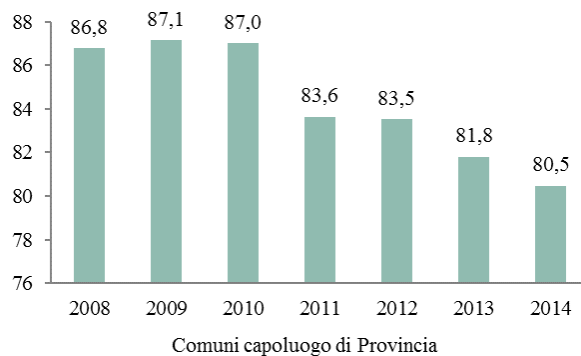
Negli ultimi anni, l'erogazione di servizi alle famiglie ha risentito delle difficoltà finanziarie degli enti locali che, da un lato, hanno cercato di limitare la spesa e, dall'altro, hanno tentato di accrescere le entrate diverse dai trasferimenti, tra le quali un peso non secondario è legato ai proventi incassati come corrispettivo per i servizi offerti.

I risultati che emergono dall'analisi indicano una contrazione dell'offerta ed un ampliamento dei divari territoriali.

Nel trasporto locale, si assiste ad una diminuzione media del servizio 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 del 15 per cento

nel Meridione. Parallelamente si registra una contrazione della domanda (-28 per cento al Sud a fronte del -2 per cento al Nord).

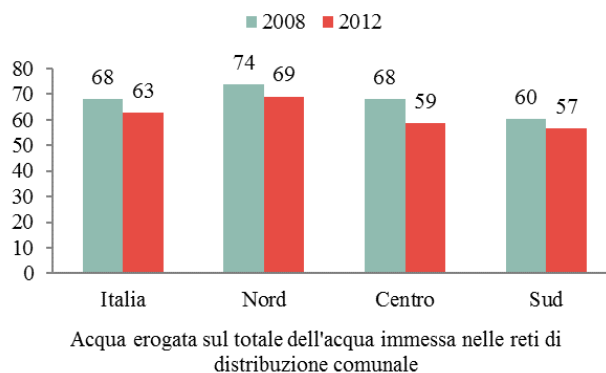
POSTI/1000 KM OFFERTI DAL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

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.

EFFICIENZA NELLA DISTRIBUZIONE DELL'ACQUA



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

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 progressi in termini di quota di rifiuti riciclati, che 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 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 e degli utenti cui sono rivolti.

Ampi, anche in questo caso, i divari territoriali. Ad esempio, per le strutture residenziali dedicate a famiglie e minori, il servizio è offerto a livello nazionale dal 71 per cento dei comuni, cifra che sale all’89 circa al Nord, mentre scende al 40 per cento circa al Sud e nelle Isole.

Nel Rapporto si esaminano, poi, gli aspetti economico-finanziari, confrontando la dinamica della spesa dei servizi (circa 51 miliardi nel 2014) ed i relativi proventi (15,5 miliardi), con il conseguente grado di copertura:

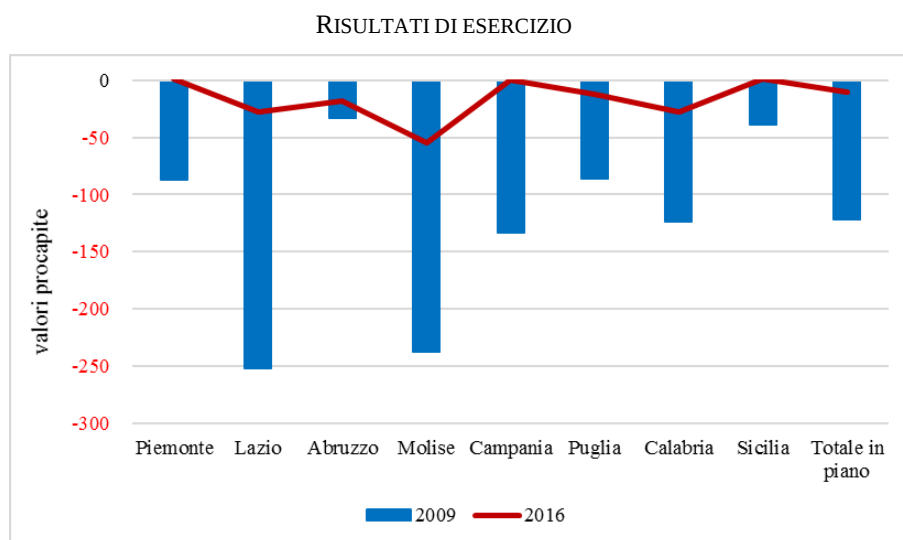
- inferiore al 12 per cento per i servizi a domanda individuale (circa 15 miliardi di spesa), quale risultato di valori molto differenti, che arrivano al 30-40 per cento nei servizi accessori alla scuola e nei servizi di ricovero di anziani
- superiore al 65 per cento in quelli di interesse economico generale (servizio idrico, TPL e rifiuti): 10 miliardi di proventi a fronte di una spesa complessiva di 15,3 miliardi;
- minima la copertura dei servizi di interesse generale: 20 miliardi di spesa destinati, oltre che 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, circa 2,5 miliardi, particolare incidenza hanno le entrate da contravvenzione del codice della strada (1,7 miliardi), concentrate nelle grandi aree urbane che presentano, tuttavia, una capacità di riscossione molto inferiore alla media.

12. LA SANITÀ TRA EFFICIENZA E QUALITÀ DELL'OFFERTA

Secondo i dati di preconsuntivo contenuti nella Nota di aggiornamento del DEF, nel 2016 la spesa sanitaria è cresciuta di circa l'1 per cento.

Questo risultato si inserisce in un quadro economico finanziario ancora particolarmente stringente, soprattutto in confronto con i principali partner europei. Tra il 2009 e il 2015 l'Italia ha registrato una riduzione, in termini reali, delle risorse destinate alla sanità in media di 1,1 punti all'anno a fronte di un aumento dello 0,8 in Francia, dell'1,2 in Olanda, del 2 in Germania. Ne derivano divari consistenti sia in termini pro capite (secondo le stime dell'Ocse, nel 2015 la spesa sanitaria pubblica pro capite in p.p.p. era di 1.900 euro in Italia, quella in Germania era di 3.400 euro e 2.600 in Francia), che in percentuale del prodotto (9,1 per cento in Italia rispetto all'11 per cento degli altri due Paesi europei e al 9,9 per cento della media UE).

Guardando ai risultati economici e gestionali, nel 2016 si registra un miglioramento, seppur limitato: le perdite si riducono, passando dai 944 milioni del 2015 a 847 milioni. Sono soprattutto le perdite delle regioni in Piano di rientro che flettono, dai 396 milioni del 2015 a poco oltre i 271 milioni. Le regioni non in Piano confermano il risultato dello scorso anno, presentando un deficit complessivo di circa 540 milioni.



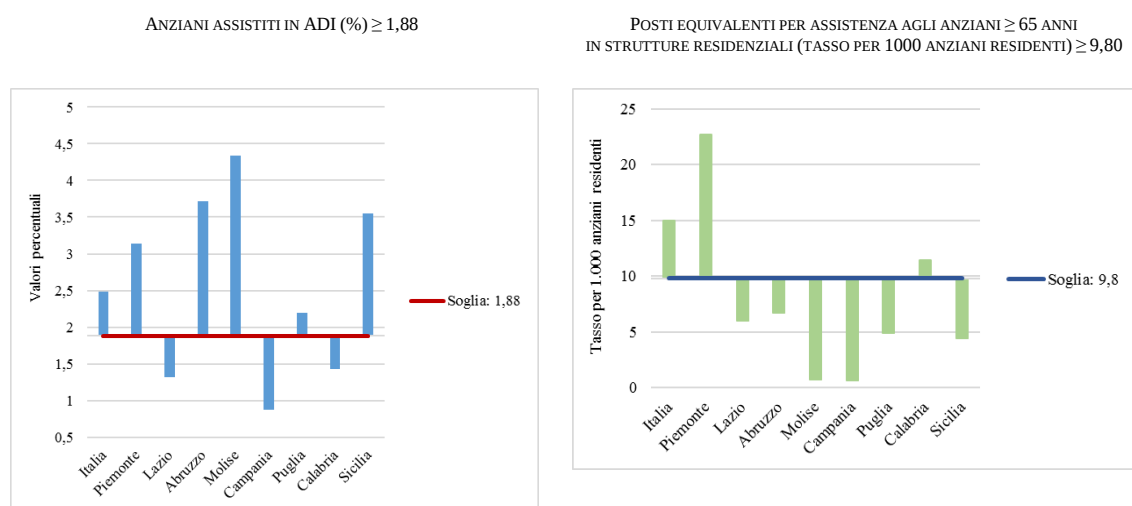
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Tra il 2009 e il 2016, considerando le coperture scontate nei CE e il gettito fiscale aggiuntivo da incremento delle aliquote, le regioni in Piano sono passate da una perdita di oltre 1 miliardo ad un avanzo di circa 750 milioni. Un risultato di rilievo, anche perché ottenuto in un periodo segnato da una profonda crisi.

Si conferma, quindi, la capacità delle strutture centrali e regionali di procedere a quella “manutenzione continua” della strumentazione predisposta negli ultimi anni che, finora, ha consentito di rispondere alle esigenze di riassorbimento di inefficienze e squilibri continuando a confrontarsi su nuove opportunità di cura ed esigenze.

Nonostante i progressi persistono, in alcune aree, ritardi e inefficienze.

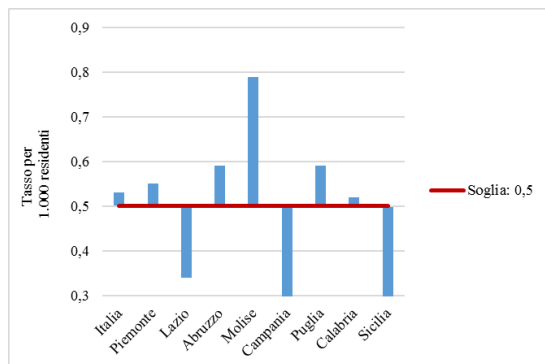
Guardando, ad esempio, all’assistenza domiciliare agli anziani, l’indicatore che misura la percentuale della popolazione ultra sessantacinquenne residente presa in carico da parte dei servizi di assistenza domiciliare integrata delle Asl e che tiene conto delle diverse modalità organizzative delle regioni, risulta ancora insufficiente in Campania (0,87 rispetto al valore soglia di 1,8 per mille abitanti), nel Lazio (1,32) e in Calabria (1,43). Nelle altre regioni, la popolazione raggiunta è superiore alla soglia richiesta, ma con forti differenze.



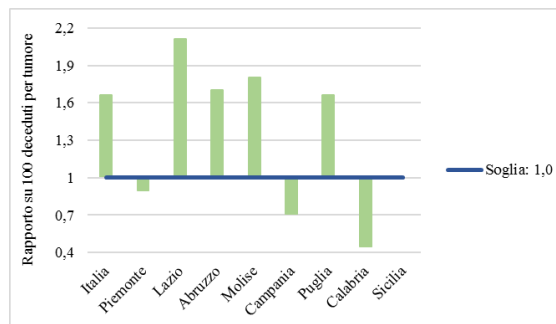
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Insufficiente in numerose regioni in Piano anche l'offerta di posti equivalenti in strutture residenziali per anziani non autosufficienti e per disabili, e la dotazione di posti letto in strutture *hospice*.

POSTI EQUIVALENTI RESIDENZIALI IN STRUTTURE CHE EROGANO
ASSISTENZA AI DISABILI (TASSO PER 1000 RESIDENTI) $\geq 0,50$



POSTI LETTO IN *HOSPICE* RAPPORTO SU 100 DECEDUTI PER TUMORE ≥ 1



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

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.

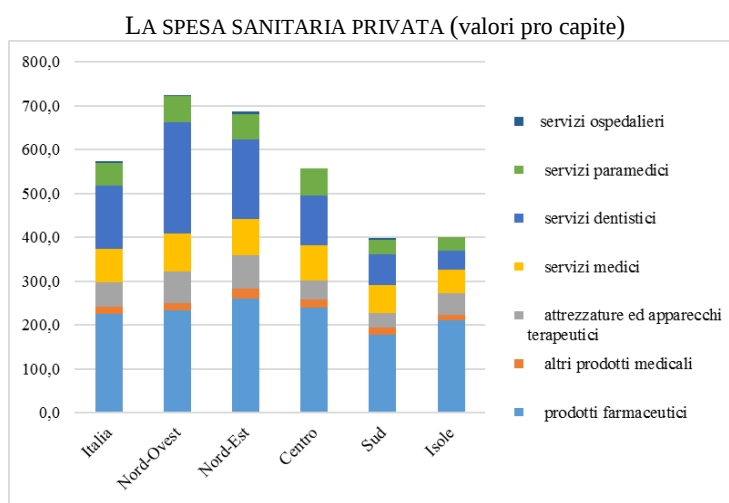
Se negli ultimi anni l'aspettativa di vita alla nascita in Italia è continuata ad aumentare (1,6 anni tra il 2005 e il 2016), così come la speranza di vita a 65 anni (anch'essa aumentata da 19,3 a 20,3 anni nello stesso periodo), l'aspettativa di vita in buona salute (ovvero libera da gravi malattie e disabilità) oltre i 65 anni rimane, invece, un anno inferiore alla media europea (9,7 anni nel 2015). L'effetto combinato di tali dinamiche è l'aumento del numero di anni vissuti non in buona salute. Anche in questo caso, colpisce il divario tra le 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.

Ma il problema di un'efficace risposta assistenziale non si limita alle aree in ritardo rispetto agli standard utilizzati.

Nelle 4 regioni considerate tra le migliori per quanto riguarda l'offerta dei servizi sanitari (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).

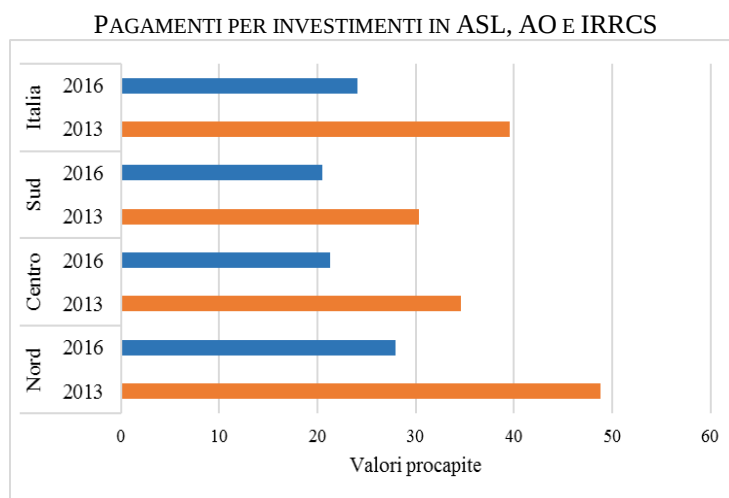
Sembra, pertanto, corretto ritenere che l'attuale struttura di assistenza sanitaria, anche ove al di sopra degli standard minimi richiesti, non sia sufficiente a rispondere ai bisogni di una popolazione sempre più anziana, affetta da cronicità e con oltre 2,5 milioni di non autosufficienti.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Di qui la rilevanza del Piano nazionale Cronicità che, su proposta del Ministro della salute, è stato approvato lo scorso settembre dalla Conferenza Stato Regioni. Con esso si punta ad una integrazione dell'assistenza primaria e delle cure specialistiche, alla continuità assistenziale modulata sulla base delle condizioni e dell'evoluzione delle malattie, a un potenziamento delle cure domiciliari e a modelli assistenziali centrati sui bisogni complessivi dei pazienti.

La forte pressione sul contenimento delle risorse si è riflessa anche sulla possibilità di garantire un adeguato flusso di investimenti (-38,3 per cento tra il 2013 e il 2016). 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, apparecchiature, dispositivi o farmaci ad elevato contenuto tecnologico.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

Con riferimento alle grandi apparecchiature sanitarie, la banca dati NSIS del Ministero della Salute permette alcune considerazioni:

- la forte concentrazione delle apparecchiature in pochi nodi principali per area può essere, di per sé, un inevitabile motore della mobilità interregionale;
- 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.

Evidenti i rischi connessi all'invecchiamento del parco installato, con possibili riflessi negativi sulla qualità degli esami e implicazioni per il paziente. Tale situazione incide poi, inevitabilmente, sui tempi di indisponibilità delle apparecchiature per l'aumento dei guasti, e determina un aumento dei costi di esercizio per manutenzione, energia, etc. Un'apparecchiatura efficiente presenta benefici su più aspetti: dalla riduzione dei tempi di degenza nell'attività ospedaliera alla riduzione delle liste d'attesa.

Va, infine, osservato come non di minor rilievo rispetto agli investimenti materiali siano quelli in capitale umano. Le misure volte a contenere il costo del lavoro hanno, da un lato, contribuito al miglioramento dei risultati economici e al riassetto organizzativo ma, dall'altro, hanno introdotto distorsioni che incidono

sull'adeguatezza del servizio. Come messo in evidenza dalla Corte anche nell'ultimo Rapporto sul lavoro pubblico, il blocco del *turn-over* ha inciso:

- sull'età media dei lavoratori del SSN, oggi particolarmente elevata;
- sulla possibilità di adeguare la composizione tra figure professionali per rispondere ad esigenze di una popolazione in forte cambiamento e sempre più affetta da cronicità o disabilità, con conseguente maggior necessità di personale delle professioni sanitarie.

Su questi temi e sui rapporti tra le diverse figure professionali sta lavorando il Governo.

In conclusione, le scelte operate in questi anni hanno raggiunto risultati importanti. Il riassorbimento degli squilibri strutturali si è basato su un processo di razionalizzazione dell'offerta, che ha interessato soprattutto i servizi ospedalieri. A fronte di ciò, il sistema presenta oggi anche fragilità, su cui è necessario orientare le risorse liberate da una gestione che deve essere sempre più attenta ad efficienza ed appropriatezza.