



CORTE DEI CONTI

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

Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica

Maggio 2015

Il Rapporto, approvato dall'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 22 maggio 2015 (Del. n. 8/SSRRCO/RCFP/15), è stato redatto dai magistrati Cinzia Barisano, Natale A.M. D'Amico, Enrico Flaccadoro, Mario Nispi Landi e Salvatore Tutino.

Hanno contribuito alla stesura del Rapporto, il dott. Giovanni Cesaroni, dott. Stefano Fantacone, la dott.ssa Lucia Marra e il dott. Maurizio Pala.

Per le analisi di base e per le simulazioni econometriche la Corte si è avvalsa del contributo del Centro Europa Ricerche.

Hanno inoltre collaborato: Daniela Buzzi, Rosaria Calafato, Caterina Francione, Marina Mammola, Renato Manzoni, Elisabetta Marcatili, Lucia Mauta, Francesca Mondini, Giuseppe Padula, Laura Pezzella, Nicoletta Rizzi e Dafne Verongalli.

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

INDICE

	Pag.
SINTESI E CONCLUSIONI	
PARTE PRIMA	
I CONTI PUBBLICI NEL CONTESTO EUROPEO	
I RISULTATI DEL 2014 E IL CONFRONTO CON GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI	3
I risultati del 2014 nel contesto europeo	3
Gli andamenti della spesa e delle entrate	8
L'impostazione della manovra di bilancio	12
LA FINANZA PUBBLICA PER LIVELLI DI GOVERNO NEL CONFRONTO EUROPEO	23
Conclusioni	35
PARTE SECONDA	
GLI STRUMENTI PER LE POLITICHE PUBBLICHE	
IL FISCO DEGLI ANNI DELLA CRISI	45
Introduzione, sommario e conclusioni	45
L'andamento del gettito e le manovre sulle entrate nel periodo 2008-2014	48
La portata redistributiva delle manovre 2008-2014	53
Il contrasto all'evasione come strumento di copertura nelle manovre 2008-2014	56
La revisione delle <i>tax expenditures</i> fra il 2008 e il 2015: dai progetti alle scelte legislative	59
Politica di bilancio e riflessi sul federalismo	63
Le indicazioni dell'analisi <i>ex post</i> e il <i>deficit</i> di conoscenza della politica fiscale	66
LE AMMINISTRAZIONI CENTRALI: TENDENZE DELLA SPESA E DELL'ASSETTO ORGANIZZATIVO	71
La spesa delle amministrazioni centrali nell'ultimo quindicennio	71
L'assetto organizzativo dell'amministrazione centrale: il peso delle esternalizzazioni	77
IL PUBBLICO IMPIEGO: IL RIAVVIO DELLA CONTRATTAZIONE E LA QUESTIONE DELLE PROVINCE	87
L'occupazione nel settore pubblico e la spesa per redditi da lavoro dipendente	87
La faticosa e lenta elaborazione di politiche di personale post crisi	89
Il mancato completamento del quadro normativo	90
Verso una controriforma della dirigenza pubblica	90
Una mobilità sostenibile per i soprannumerari delle Province	91

L'impatto del ricollocamento degli esuberi delle Province: il quadro di riferimento	92
VERSO UN RIORDINO DELLE POLITICHE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI	101
Il percorso verso l'attuale disegno di legge di riforma costituzionale in materia di infrastrutture strategiche	101
Le intese tra lo Stato e le Regioni: problematiche	103
DAL PATTO DI STABILITÀ INTERNO AGLI EQUILIBRI DI BILANCIO: UN SISTEMA ANCORA DA RIDISEGNARE	127
Le amministrazioni locali: obiettivi e risultati	128
I meccanismi di controllo della spesa	133
Il risultati del patto delle Regioni nel 2014	133
I risultati del Patto dei Comuni nel 2014	148
LA SANITÀ E IL NUOVO PATTO DELLA SALUTE	171
La spesa sanitaria nel 2014	172
I risultati del settore nei preconsuntivi delle aziende sanitarie	176
I risultati nelle regioni in Piano di rientro	192
L'attuazione del Nuovo Patto della salute	196

INDICE DEI RIQUADRI

<i>Indicatore di valutazione della politica fiscale</i>	16
<i>Il Patto di stabilità interno delle regioni nel 2014</i>	133
<i>I criteri di riparto tra regioni a statuto ordinario</i>	146
<i>Le regole di calcolo dell'obiettivo individuale</i>	149
<i>Regole e tempi dei patti di solidarietà</i>	152
<i>Il calcolo dell'obiettivo finanziario 2015</i>	162
<i>La spesa sanitaria nel quadro di previsione del DEF 2015</i>	174
<i>La spesa per dispositivi medici</i>	183
<i>Il monitoraggio della spesa farmaceutica</i>	186
<i>Il monitoraggio delle spese per beni e servizi non sanitarie</i>	188

SINTESI E CONCLUSIONI

1. Il 2014 segna un importante passaggio per l'economia italiana. Il Pil ha continuato a contrarsi nella media annua, ma nel corso dell'ultimo trimestre sono emersi evidenti segnali di superamento della lunga recessione sperimentata dal paese. In larga misura, il miglioramento del tono congiunturale è stato reso possibile da una serie di eventi esterni concomitanti, che agiscono nel senso di un rafforzamento delle prospettive di crescita. La riduzione del prezzo del petrolio, il calo dei tassi di interesse e il deprezzamento dell'euro hanno modificato, rendendolo più disteso, lo scenario macroeconomico. Un impulso decisivo all'inversione del ciclo economico è poi venuto dal Quantitative Easing avviato dalla Banca centrale europea in avvio di 2015, che ha contribuito a riportare a livelli fisiologici i differenziali di rendimento sui titoli del debito sovrano. La diffusione del dato preliminare sul primo trimestre 2015, con un aumento del Pil dello 0,3 per cento, conferma il passaggio a una fase espansiva del ciclo economico e le stime delle principali organizzazioni internazionali, dopo molti anni di revisioni peggiorative, vengono aggiustate al rialzo. Nel nuovo quadro programmatico del governo, il Pil è atteso crescere dello 0,7 per cento quest'anno e dell'1,3 per cento nel 2016. Le probabilità di conseguire questi risultati appaiono, al momento, elevate.

Anche per la finanza pubblica quello passato si è rivelato un anno di cambiamento. Il Governo ha scelto di non adottare altre manovre restrittive in una fase ancora flettente del ciclo economico. Per due volte, nel corso dell'anno, l'esecutivo è intervenuto, espressamente per rallentare la convergenza verso l'obiettivo del pareggio strutturale, assicurando, al contempo, il rispetto del limite di massimo indebitamento del 3 per cento. Ciò ha consentito di allentare la stringenza della politica di bilancio, accompagnando uno scivolamento del saldo dal valore tendenziale del 2,6 per cento, indicato nel DEF di aprile 2014, al 3 per cento effettivamente misurato a fine anno. I risultati del 2014 sono, peraltro, confortati

dalla normalizzazione del gettito fiscale, tornato a crescere dopo la flessione del 2013, e dal consolidamento del controllo su quella quota importante di spesa corrente costituita da redditi da lavoro e consumi intermedi, ancora in riduzione i primi ed in lieve aumento i secondi. La flessione della spesa per interessi ha contribuito a conservare il disavanzo all'interno del limite del 3 per cento. Il passaggio compiuto dal governo è stato, quindi, quello di attendere un rasserenamento della congiuntura prima di proseguire con maggiore decisione lungo il sentiero di rientro del disavanzo strutturale. Le proiezioni indicate nel DEF 2015 recepiscono la più favorevole tendenza dei conti pubblici, indotta dalla più favorevole congiuntura e da un ambiente più accomodante delle politiche economiche.

Anche in Europa si è assistito a un ripensamento, che non poteva non aver luogo, sulla rigidità con cui interpretare gli obiettivi di saldo strutturale. Le molte incertezze che circondano le metodologie di calcolo di questo indicatore e che trovano un forte richiamo nei documenti programmatici del governo, hanno contribuito a percepire impropriamente la manovra di finanza pubblica come adempimento europeo, piuttosto che come scelta proiettata in un'ottica di stabilizzazione di lungo periodo del bilancio pubblico. Al riguardo, le considerazioni svolte nel Rapporto mostrano come non sia trascurabile il rischio che un'interpretazione troppo rigida del modello di sorveglianza europeo si traduca in un'incoerenza fra i risultati imposti nel breve termine alla finanza pubblica (aumentare lo sforzo fiscale per rispettare il ritmo di avvicinamento all'OMT richiesto dalle regole del Fiscal compact) e la sostenibilità di lungo periodo della stessa. L'adozione da parte della Commissione, ad inizio d'anno, di nuove linee guida, che consentono un'attuazione più flessibile del Patto di stabilità, si muove nella direzione di scongiurare un simile rischio.

2. La certezza del rispetto del limite del 3 per cento e l'impegno ad una riduzione dell'indebitamento (sia nominale che strutturale), non appena le condizioni della

congiuntura si saranno definitivamente rasserenate, costituiscono le eredità del 2014 in tema di gestione della politica di bilancio. Indicazioni che potranno consentire di riportare la discussione sui veri nodi strutturali della finanza pubblica italiana.

Un primo dato di fondo, da cui ripartire, è la composizione della manovra correttiva attuata nel periodo 2009-2014. Il Rapporto segnala come essa sia stata conseguita dal lato delle entrate, dal momento che le molte misure discrezionali intraprese in questo periodo hanno portato, nonostante la profonda recessione, a un incremento del gettito di oltre 55 miliardi di euro; la spesa primaria corrente è invece aumentata di 16 miliardi, spingendo in direzione di un maggiore indebitamento. Il Rapporto sottolinea, tuttavia, come quest'ultimo risultato sia, però, attribuibile alla sola componente per prestazioni sociali: al netto di questa voce, la spesa primaria corrente è diminuita, nel periodo, di quasi 21 miliardi.

Difficilmente, dunque, il sistema economico potrà sopportare ulteriori aumenti della pressione fiscale. Prioritaria appare, semmai, la necessità di un intervento di segno opposto, volto a restituire capacità di spesa a famiglie e imprese. Una direzione effettivamente intrapresa nel corso del 2014, con i provvedimenti volti a ridurre il cuneo fiscale sul costo del lavoro. Rientra fra questi, nelle intenzioni del governo, il bonus erogato alle famiglie, che le regole contabili hanno però portato a iscrivere come maggiore spesa per prestazioni sociali. Certamente a riduzione del cuneo vanno le misure di esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP e di decontribuzione per i nuovi assunti, che costituiscono punti qualificanti della legge di stabilità 2015. La contemporanea azione dal lato dei redditi delle famiglie e dei costi delle imprese punta a rilanciare la domanda aggregata, sostenendo i consumi delle prime e la competitività delle seconde. Impulsi che potranno trovare alimento addizionale in un contesto di recupero già avviato della congiuntura.

Un ambiente macroeconomico espansivo sarà necessario per un effettivo allentamento della pressione fiscale. Non possono infatti sottovalutarsi le incertezze che riguardano la possibilità di realizzare pienamente il programma di spending review, a motivo degli ampi risparmi già conseguiti per le componenti più flessibili

(redditi e consumi intermedi) e per il permanere di un elevato grado di rigidità nella dinamica delle prestazioni sociali. E' questo un punto di snodo che deve portare all'attenzione il fatto che un duraturo controllo sulle dinamiche di spesa può ormai difficilmente prescindere da una riscrittura del patto sociale che lega i cittadini all'azione di governo e che abbia al proprio centro una riorganizzazione dei servizi di welfare.

L'analisi svolta nel Rapporto mette in rilievo un ulteriore elemento, passato in secondo piano negli anni passati, per il concentrarsi dell'attenzione sulle correzioni immediate da apportare ai livelli di indebitamento. Poca attenzione è stata, infatti, rivolta al fatto che le condizioni di sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica richiedono, al nostro paese, la costruzione di una traiettoria macroeconomica ambiziosa, caratterizzata da saggi di crescita del Pil e della produttività non inferiori all'1,5 per cento anno e da un ritorno della disoccupazione al tasso del 7 per cento. Si tratta di uno scenario non conseguibile in assenza di interventi profondi, capaci di accelerare la dinamica della produttività totale dei fattori. E' in questo ambito di sostenibilità che deve tornare centrale la discussione sul programma di riforme strutturali.

E' sulla base del riconoscimento dell'importanza delle riforme avviate oltre che della profonda recessione attraversata dall'Italia, del resto, che la Commissione europea ha ritenuto rispondenti alle regole del fiscal compact - come rivisitato dalla recente Comunicazione sulla flessibilità - non soltanto il risultato di bilancio per il 2014 e quello atteso per il 2015 - peraltro oggetto di un attento monitoraggio - ma anche la traiettoria di rientro dal debito prefigurata nel DEF. Sempre sulle riforme si basa la richiesta, su cui la Commissione si è pronunciata favorevolmente, di una deviazione dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine nel 2016 ed il rinvio al 2017 del pareggio strutturale. E' in questo nuovo equilibrio fra coerenza delle decisioni di breve termine e capacità di portare avanti le riforme strutturali che si fonda, dunque, la sostenibilità di lungo periodo della nostra finanza pubblica. Un

aspetto che la Corte auspica possa trovare una più ampia accoglienza nel dibattito corrente.

3. Fin dalla fine degli anni '90, con la riforma amministrativa (le cosiddette Leggi Bassanini), poi nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione, infine con il d.lgs. 23/2011 intitolato al federalismo fiscale, il nostro Paese ha intrapreso un lungo e complesso processo di riforma istituzionale, teso ad accrescere il grado di autonomia, anche finanziaria, dei livelli di governo locale. Come è noto, in Parlamento si trova ora in fase avanzata un progetto di riforma della Costituzione che investe nuovamente il rapporto fra i diversi livelli di governo.

E' dunque sembrato utile condurre una rassegna di quanto è avvenuto, dal punto di vista limitato ma rilevante delle grandezze di finanza pubblica. E confrontare l'evoluzione italiana con quella degli altri principali Paesi continentali della UE.

In estrema sintesi, la conclusione può essere riassunta in una proposizione: la resilienza delle istituzioni è maggiore di quanto venga ipotizzato nel dibattito pubblico corrente.

Il rapporto fra spesa dei governi locali e totale della spesa pubblica nel periodo 2001-2014 è rimasto sostanzialmente costante, in Italia come pure in Germania e Spagna. Solo in Francia, ove si registrava un livello di "centralismo" di partenza decisamente più elevato, il peso della spesa pubblica locale si è lievemente accresciuto.

Eguale, in Italia le entrate dei livelli locali di governo continuano a rappresentare, oggi come al principio del processo di riforma, circa il 20 per cento delle entrate al netto della componente previdenziale, e questo rappresenta il minimo fra i Paesi considerati. Pure stabile il rapporto in Germania, ma su livelli ben più elevati, intorno al 50 per cento. Negli altri due Paesi, seppure partendo da livelli ben diversi, si evidenzia invece un significativo aumento del peso delle entrate locali.

Finalità esplicita del processo di riforma era superare il meccanismo di finanza derivata, in modo tale da accrescere l'accountability dei livelli locali di governo. Questo obiettivo è stato sostanzialmente mancato. Così come nel 2001, ancora nel 2012 i livelli di governo locale in Italia per ogni euro speso incassavano meno di 50 centesimi; il meccanismo dominante continuava ad essere quello della finanza derivata. E' pur vero che il rapporto in questione è lievemente aumentato fra l'inizio e la fine del periodo considerato, ma in un percorso con oscillazioni che non lasciano emergere una chiara linea di tendenza. Il Paese nel quale l'autonomia finanziaria del governo locale era maggiore nel 2001 era la Germania, che mantiene questa caratteristica lievemente accentuandola; raggiunta dalla Spagna, che partendo da livelli italiani raggiunge livelli tedeschi. Il governo locale in Francia che, come si è visto, assorbe una quota della spesa pubblica minore che altrove, gode di un livello di autonomia finanziaria simile a quello italiano, forse con una più visibile tendenza all'aumento.

Negli ultimi anni una parte consistente dello sforzo di politica di bilancio teso a ridurre la dinamica, se non il livello, della spesa pubblica si è concentrato su due aggregati: i redditi da lavoro dipendente e i consumi intermedi.

L'analisi condotta ha consentito di concludere che gli strumenti di coordinamento della finanza pubblica adottati dal nostro Paese sembrano aver funzionato in modo abbastanza simile nei diversi livelli di governo per quanto concerne la spesa per redditi da lavoro dipendente; forse addirittura meglio a livello locale piuttosto che nazionale. Al contrario, per quanto riguarda i consumi intermedi, mentre l'efficacia degli strumenti utilizzati appare evidente con riferimento al governo centrale, l'obiettivo di contenimento di questo tipo di spese appare solo parzialmente conseguito dai governi locali.

In definitiva, emerge dall'analisi una situazione nella quale il processo di decentralizzazione, di aumento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali e lo spostamento da una finanza derivata ad una mista devono ancora trovare la loro realizzazione.

4. Il fisco degli anni della crisi si caratterizza per una produzione normativa intensa e articolata. Fra manovre di bilancio e specifiche iniziative legislative, sono 45 i provvedimenti varati fra il 2008 e il 2014 (dal DL 112/2008 al DL 192/2014) recanti interventi con effetti diretti o riflessi sulle entrate. Nell'insieme, si tratta di ben 758 misure che, fra maggiori e minori entrate, movimentano oltre 520 miliardi di risorse, con un impatto in termini di riduzione dell'indebitamento netto pari a 145 miliardi. La loro eredità si proietta sul futuro; il 2015, in particolare, incorpora maggiori entrate nette per poco meno di 22 miliardi, frutto in larga parte del trascinamento dalle annualità pregresse, laddove la legge di stabilità 2015 denuncia un impatto limitato sull'indebitamento netto.

Questi risultati d'insieme fanno intravedere in quale direzione si è orientata negli ultimi anni la politica fiscale, pur se – va sottolineato – gli obiettivi redistributivi delineati in fase di progettazione (ben quattro i d.d.l. di riforma tributaria succedutisi dal 2011 in poi), non hanno trovato puntuale corrispondenza nelle manovre di bilancio realizzate, anche a causa della “concorrenza” con l'obiettivo della messa in sicurezza dei conti pubblici.

Le incertezze che hanno contraddistinto la distribuzione del prelievo non impediscono, tuttavia, di rilevare come la ricomposizione generata da sette anni di manovre abbia finito per consegnare al 2015 un assetto impositivo che, rispetto alle evidenze dell'ultimo anno pre-crisi (il 2007), risulta avere dato seguito solo in parte alle indicazioni provenienti dalle istituzioni interne e dagli organismi internazionali e agli obiettivi declinati dalla politica fiscale. La redistribuzione, in sostanza, si è tradotta in aumenti impositivi sul patrimonio immobiliare, sui consumi e sulle rendite, senza che a ciò si sia accompagnata un'equivalente riduzione del prelievo sui fattori produttivi.

E' diffuso il convincimento che il contrasto all'evasione fiscale e il riordino delle agevolazioni (Tax expenditures) prefigurino l'esistenza di “tesoretti” cui attingere quando si tratta di conciliare l'obiettivo della tenuta del gettito (e l'equilibrio dei conti pubblici) con l'obiettivo di ridistribuirne l'impatto. Le manovre sulle entrate

varate negli anni della crisi confermano tale chiave di lettura e le criticità che usualmente l'accompagnano.

Nel caso dell'evasione, rileva innanzitutto l'imponenza dei numeri: oltre 64 miliardi il maggior gettito atteso in sette anni dalle misure finalizzate al contrasto del fenomeno, ossia oltre il 44 per cento dell'aumento complessivo di entrate di cui sono state accreditate le 45 manovre dell'intero periodo. Rileva, in secondo luogo, la distribuzione delle misure anti evasione in tutte le annualità, con l'unica eccezione del 2013. Si segnala infine un andamento altalenante nell'impiego contabile delle entrate attese dalle misure di contrasto varate: l'esplicito utilizzo a copertura, proprio del periodo 2008-2011 e accantonato nel biennio successivo, ritrova nuova vitalità nel 2014.

Ugualmente complesse sono le evidenze riguardanti le Tax expenditures. Gli ultimi sette anni sono attraversati da una serie di iniziative caratterizzate da una singolare asimmetria: da un lato, il ripetersi di progetti 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 essere fortemente ridimensionato nella fase applicativa.

Le incertezze che dominano il quadro progettuale e operativo si riflettono nelle misure che, in materia di tax expenditures, hanno trovato spazio nei provvedimenti di finanza pubblica varati fra il 2008 e il 2014.

Nell'insieme, si rinvencono 202 interventi sui regimi agevolativi, i quattro quinti dei quali si concretizzano nell'estensione di agevolazioni esistenti o nell'introduzione di nuove, mentre la parte residua è rappresentata da misure di cancellazione o ridimensionamento di agevolazioni esistenti. Con un risultato opposto agli obiettivi dichiarati della politica fiscale: nell'insieme del periodo 2008-2015, l'erosione di entrate prodotta dal fenomeno delle spese fiscali è quantificabile in poco meno di 40 miliardi, per effetto di 51 miliardi di aumenti cui si contrappongono, poco più di 11 miliardi di "riduzioni" delle agevolazioni.

Le scelte normative non hanno nuociuto alla crescita del prelievo, considerato l'aumento di 3,1 punti segnato dalla pressione fiscale, giunta al 43,4 per cento nel 2014. Si tratta di un risultato totalmente imputabile alla sostenuta dinamica delle entrate locali, la cui quota su quelle dell'intera PA risulta quasi raddoppiata (dall'11,4 per cento del 1995 al 21,9 per cento del 2014).

Le variazioni di gettito attese dalle manovre 2008-2014 delineano una crescita delle entrate delle Amministrazioni territoriali, determinando un ampliamento del loro grado di autonomia tributaria. Ma ciò è stato soprattutto il frutto di scelte operate dalla politica fiscale centrale e non espressione di un'autonomia impositiva degli enti decentrati. Da un lato, infatti, tale autonomia è circoscritta alla facoltà di variare, entro intervalli prefissati, le aliquote di alcuni tributi locali; a cominciare dall'IMU, dalle addizionali all'IRPEF e dall'IRAP. Dall'altro, tale facoltà è soggetta a limitazioni, dal lato della manovrabilità delle aliquote, da quello dell'integrità delle basi imponibili e da quello della stessa titolarità del gettito.

E, tuttavia, si tratta di valutazioni che perdono di significato se non si è in grado di apprezzare se e in quale misura esse abbiano trovato conferma a consuntivo.

5. Anche le indicazioni che provengono dai conti delle Amministrazioni centrali, che segnalano, a partire dal 2013, una inversione di segno nella dinamica della spesa, si muovono nella direzione di un recupero del ruolo dello Stato centrale nella prestazione dei servizi collettivi.

Alla luce dei nuovi dati di contabilità nazionale (SEC 2010), la spesa dell'Amministrazione centrale è sottoposta nel Rapporto ad un esame che consente di evidenziare l'andamento registrato nei diversi intervalli che hanno caratterizzato l'ultimo quindicennio (la fase dell'espansione, la crisi finanziaria internazionale e la lenta uscita dall'emergenza) e ad una verifica comparata che ha lo scopo di misurare la distribuzione del riequilibrio tra i diversi livelli di governo, soprattutto confrontando l'evoluzione relativa amministrazioni centrali/amministrazioni locali.

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

Il livello nominale delle spese delle amministrazioni pubbliche al netto degli interessi resta sostanzialmente invariato tra il 2009 e il 2012; mentre, nello stesso triennio, la spesa primaria delle amministrazioni centrali presenta una flessione cumulata del 3,2 per cento, che diviene quasi il 4,5 per cento se si escludono dal calcolo i trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche: una esclusione che permette di cogliere con più efficacia la sola spesa finale per prestazioni dirette di servizi a famiglie ed imprese e per la realizzazione di investimenti ed opere pubbliche.

Nel caso delle amministrazioni centrali, la spesa corrente primaria ha segnato, negli anni 2010, 2011 e 2012, una riduzione media annua di circa lo 0,3 per cento, mentre le spese in conto capitale hanno accumulato, a fine periodo, una caduta di quasi il 27 per cento in soli tre anni (una flessione pressoché analoga si registra per gli enti locali).

Nel biennio 2013 e 2014, invece, si avvertono i segni di una inversione di tendenza negli andamenti della spesa pubblica che, tuttavia, si accompagna, questa volta, ad una netta divaricazione tra amministrazioni centrali e amministrazioni locali.

Il ritorno alla crescita della spesa è evidente nel caso delle amministrazioni centrali: al netto dei trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche ed escludendo anche contabilizzazioni distorsive del profilo di spesa (bonus, aggi su giochi ecc.), i consuntivi del biennio 2013-2014 indicano che la spesa corrente primaria è aumentata in media annua di circa lo 0,7 per cento, con i contributi alla produzione che presentano la dinamica più accentuata (circa il 9 per cento in media annua), con i redditi da lavoro dipendente stazionari senza alcun recupero rispetto alle flessioni registrate negli ultimi anni e con i consumi intermedi in diminuzione dell'1,5 per cento, sempre in media annua.

Permane, infine, l'orientamento a concentrare i tagli sulla componente in conto capitale che, sempre per le amministrazioni centrali, segna un'ulteriore compressione di ben il 24 per cento cumulato nel biennio.

Questa tendenza al recupero della spesa si è registrata in un biennio nel quale la variazione del Pil nominale è stata sostanzialmente nulla. Ritorna ad ampliarsi, quindi, il grado di intermediazione del bilancio pubblico nell'economia. Un aspetto, questo che merita di essere sottolineato se si guarda alla prospettiva degli anni futuri, così come delineata nel DEF 2015 che, per la spesa primaria totale delle amministrazioni pubbliche prevede un tasso medio annuo di crescita dell'1,3 per cento fino al 2017, ma inquadrato in un contesto nel quale la crescita nominale del Pil è proiettata al 3 per cento in media annua.

6. Se è vero che gli obiettivi di finanza pubblica (come il contenimento della spesa) sono normalmente fissati con riferimento al perimetro delle amministrazioni pubbliche utilizzato in contabilità nazionale, il fenomeno crescente dell'affidamento di compiti e funzioni, strettamente connesse a quelle dei ministeri, ad enti e società esterne definisce un'area non immune da rischi di ricadute negative sul bilancio pubblico e che offre condizioni per comportamenti (nelle decisioni di spesa, come nella gestione del personale) più al riparo dai vincoli rigidi della politica di bilancio.

Su questa tematica la Corte ha avviato rilevazioni ed analisi dirette ad indagare sul fenomeno delle esternalizzazioni di attività da parte dei ministeri.

Alla base della ricognizione della Corte, vi è il censimento che discende dalle rilevazioni sugli enti vigilati disposte, per tutte le amministrazioni pubbliche, dal d.lgs. n. 33/2013 in materia di trasparenza. La differenza di approccio e di criteri tra tale rilevazione e quelle dell'ISTAT è evidenziata dal fatto che numerosi enti inclusi nell'elenco delle amministrazioni pubbliche centrali ai fini della contabilità nazionale non figurano tra i soggetti vigilati dai ministeri. E viceversa.

La ricognizione degli esiti di tale adempimento di legge, effettuata dalla Corte al 31 gennaio 2015, ha evidenziato un'area di 320 soggetti "comunque denominati, istituiti, vigilati, controllati, partecipati e finanziati" dai ministeri: una lista che presenta solo parziali sovrapposizioni con gli elenchi Istat delle amministrazioni pubbliche, proprio in ragione dei criteri e delle finalità diverse delle due rilevazioni.

Entro tale ampia raccolta di elementi informativi, nel Rapporto si è inteso operare una scelta molto restrittiva, intesa a tracciare i confini della sola area nella quale agiscono i soggetti (enti e società) in una evidente posizione di strumentalità e complementarietà nei confronti dei ministeri di riferimento. Va osservato, infatti, che il "censimento" ex trasparenza si estende da organismi che appaiono quasi come mere articolazioni periferiche delle strutture ministeriali a enti e società che assicurano servizi pubblici essenziali (come nel caso di ENI, FS, ENEL ecc) o svolgono attività di intermediazione finanziaria di sistema (come la Cassa DD.PP.), delineando un campo per il quale sarebbe improprio ragionare in termini di eventuale "reinternalizzazione" delle attività rese e che, in ogni caso, richiede forme di controllo ed indagini di diverso approccio.

In sostanza, la scelta della Corte è stata quella di perimetrare un'area definibile come "organizzazione dell'amministrazione centrale" (si potrebbe dire anche "settore statale allargato"), che di fatto è composta dall'intero elenco delle unità istituzionali ricomprese dall'ISTAT nell'Amministrazione centrale (settore S1311, nella nomenclatura SEC) e, in aggiunta, una lista ristretta di altri enti e società, selezionate, sulla base della ricordata strumentalità nei confronti dell'amministrazione statale.

Per i soggetti che restano esterni alla definizione ISTAT ma funzionalmente rapportabili alle attività ministeriali (153 unità), la Corte ha avanzato una prima stima delle risorse statali "trasferite" a qualunque titolo a ciascuno dei soggetti censiti, una ricognizione sulla consistenza e sul costo del personale e sui livelli della retribuzione media. Primi indicatori di efficienza relativa sono stati calcolati, anche

al fine di disporre di elementi utili circa i risparmi potenzialmente realizzabili nell'ipotesi di re-internalizzazione di alcuni servizi

7. Le misure di contenimento della spesa di personale recate dal decreto-legge n. 78 del 2010 - più volte prorogate nella loro efficacia temporale e rese progressivamente più complete e severe dalla legislazione successiva - hanno determinato, nel quadriennio 2011-2014, effetti finanziari superiori alle attese con una diminuzione complessiva della spesa di circa il 5 per cento (8,7 miliardi in valore assoluto). La legge di stabilità per il 2015, con una significativa inversione di tendenza, proroga solo alcune delle predette misure e in particolare quelle relative al rinvio della contrattazione collettiva fino a tutto il 2015 e al blocco degli automatismi per le categorie non contrattualizzate.

Consequentemente, il quadro a legislazione vigente contenuto nel DEF 2015 evidenzia una ulteriore protratta stabilità della spesa di personale, mentre quello a politiche invariate tiene conto della ripresa della contrattazione a partire dal prossimo esercizio 2016, con una stima prudenziale dei connessi effetti finanziari.

Permangono evidenti ritardi nella definizione di ordinarie politiche di personale post crisi. Per la ripresa della attività negoziale, occorre infatti un' ampia opera di aggiornamento della normativa di fonte legislativa e contrattuale, in quanto va ridefinita la composizione dei comparti di contrattazione e rivisto il quadro ordinamentale relativo all'assetto delle relazioni sindacali.

Chiamata ad esprimersi in sede di audizione parlamentare sulla revisione della normativa sulla dirigenza pubblica, la Corte ha sottolineato che la riforma proposta rischia di alterare il delicato equilibrio raggiunto nei rapporti tra politica e dirigenza, in quanto nel nuovo assetto ordinamentale delineato aumentano i margini di discrezionalità per il conferimento degli incarichi.

L'abolizione della distinzione in fasce degli uffici da ricoprire, l'ampliamento della platea degli interessati, la breve durata degli incarichi attribuiti, il rischio che il mancato conferimento di una funzione possa provocare la decadenza dal rapporto di

lavoro, costituiscono, ad avviso della Corte, un insieme di elementi che potrebbero in concreto limitare l'autonomia dei dirigenti.

Il secondo banco di prova delle politiche di personale è rappresentato dalla vicenda del ricollocamento del personale soprannumerario delle Province.

Nel Rapporto sulle prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità per il 2015 la Corte evidenziava come, alla luce dei dati contenuti nel Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, a livello complessivo le Regioni e gli Enti locali, utilizzando le facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, siano teoricamente in grado di assorbire nel breve periodo le eccedenze di personale delle Province.

La procedura di mobilità si rivela praticabile anche qualora si intenda garantire una prioritaria collocazione dei soprannumerari nella Regione o addirittura presso enti ubicati nella Provincia nella quale prestano attualmente l'attività lavorativa.

Si tratta in ogni caso di una operazione impegnativa, da compiere in modo coerente con il riordino delle funzioni, attraverso una accurata sorveglianza ed un adeguato presidio, in modo tale da contemperare l'esigenza del personale di ottenere trasferimenti non distanti dalla sede di residenza, con la garanzia, al contempo, di una distribuzione di professionalità coerente con le funzioni attribuite ai diversi enti, secondo il rinnovato riparto di competenze.

Ma, soprattutto, non va sottovalutato l'impatto del processo di riassorbimento dei soprannumerari sulla attuale distribuzione del personale negli enti coinvolti e sui connessi assetti organizzativi. Si tratta, infatti, di un assetto disomogeneo e frammentato, che evidenzia criticità strutturali, in parte acuite dai recenti interventi di contenimento della spesa, sia sotto il profilo del dimensionamento organizzativo dei diversi enti sia sotto quello dell'esistenza di non sempre giustificate differenze nel trattamento economico complessivo per le diverse categorie di dipendenti.

A fronte dell'urgenza di mirati interventi di riequilibrio degli assetti organizzativi e di revisione della normativa contrattuale che regola la costituzione e l'utilizzo dei fondi unici per riequilibrare le differenze esistenti nei diversi enti e fra le diverse categorie di personale l'assorbimento dei soprannumerari delle Province rischia di

determinare un ulteriore consolidamento dell'attuale situazione rendendo, quindi, più difficile la necessaria operazione di riordino.

8. Il processo di consolidamento dei bilanci operato a partire dal 2010 si è realizzato attraverso un fortissimo sacrificio delle componenti della spesa essenziali nei processi di accumulazione di capitale. Gli investimenti fissi hanno segnato un crollo vertiginoso e continuativo, con una riduzione nel 2014 rispetto al 2009 superiore al 33 per cento. Solo nelle previsioni contenute nel DEF 2015 l'andamento negativo sembra arrestarsi, in quanto la flessione complessiva delle uscite in conto capitale nel periodo 2015-2019 è attribuita esclusivamente ai contributi agli investimenti, mentre gli investimenti fissi lordi mostrano una moderata linea incrementale. Il quadro previsionale non sembra più così fosco. Ma in un contesto di crescita modesto come quello delineato nel DEF, ci si potrà attendere un incremento della spesa per ammortamenti (peraltro già in ripresa dal 2012), mentre difficilmente si verificherà il riavvio del processo di accumulazione di capitale attraverso la ripresa degli investimenti fissi netti, i soli che rafforzano lo stock produttivo e che rappresentano la principale componente endogena della crescita.

In materia di infrastrutture strategiche, l'ordine dei problemi che attiene alla complessità territoriale italiana è vasto e noto. Si tratta in primo luogo delle modalità di funzionamento dei pubblici poteri e del sistema di relazioni tra i diversi livelli territoriali, con innumerevoli implicazioni di carattere istituzionale, finanziario, amministrativo, giurisdizionale. Implicazioni che hanno avuto sbocco naturale in un tessuto normativo, sia generale che tecnico, ormai sovradimensionato, che si continua a implementare con finalità di semplificazione solo apparente ed una ricaduta gravosissima in termini di adeguamento amministrativo. A questo si aggiungono dati obiettivi quali le specifiche caratteristiche territoriali, rappresentate dalla particolare orografia, dalla sismicità, dalla forte antropizzazione, dalla diffusione di un patrimonio artistico e archeologico di pregio. Tutti elementi che, rispetto ad altri paesi europei, incidono significativamente in

termini di differenziali di costo, di tempi di realizzazione e di divario infrastrutturale, riducendo in misura pronunciata le capacità attrattive nei confronti degli investitori potenzialmente interessati.

La chiamata in causa del vasto insieme di poteri e centri di intervento pubblici e privati pone il problema del loro coordinamento e dell'assetto dei rapporti tra Stato, Autonomie e Unione europea.

Il rafforzamento delle autonomie territoriali avvenuto con la riforma del Titolo V della Costituzione ha reso più complesse le procedure in tema di infrastrutture che trovano nel territorio il primo elemento di connessione e di sviluppo. L'imprescindibilità dell'intesa affermata dalla Corte Costituzionale, se da un lato ha costituito il dato pervasivo della svolta in senso federale dello Stato in quanto strumento di composizione di interessi statali e regionali concorrenti, dall'altro pone problemi nella misura in cui è richiesta in tutte le fasi procedurali (programmazione, decisione, localizzazione) ed affermata in mancanza sia di una clausola di supremazia dell'interesse nazionale che di un vincolo di risultato, che assicuri sempre una decisione finale. E' da ritenere che la previsione dell'intesa con regioni e province autonome sulla programmazione di infrastrutture strategiche, quale attività di "concertazione condizionante", abbia contribuito a determinare una grandissima espansione del Programma Infrastrutture Strategiche, che da un numero originario di 115 opere, previsto nel 2002, è passato a 239 nel 2014 e da un costo originario di circa 126 miliardi di euro, è salito a 235 miliardi di euro nel dodicesimo Allegato Infrastrutture di settembre 2014, con un dato probabilmente sottostimato. Il sistema è carente di analisi valutative della necessità delle opere e, nonostante abbia raggiunto una copertura del fabbisogno superiore al 50 per cento, risulta realizzato per una percentuale che il CIPE attesta al 6,6 per cento.

Frammentazione delle scelte, incertezza sulla ripartizione delle competenze legislative, crescente sovraccarico per la Corte Costituzionale hanno creato le condizioni verso una rinnovata centralizzazione delle decisioni in materia di opere di interesse nazionale, esitata nella riforma costituzionale in atto relativa al

superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (AS 1429). Nel nuovo art. 117 dovrebbero trovare espressamente collocazione le opere pubbliche mentre torneranno rilevanti l'aspetto dimensionale e strategico dell'opera e la clausola di salvaguardia dell'interesse nazionale, valorizzati fino alla riforma del 2001.

Ma l'opera di razionalizzazione e accelerazione non potrà ritenersi conclusa.

Restano da affrontare le numerose altre problematiche che rappresentano, nello stesso tempo, effetti fisiologici del sistema attuale e indubbi fattori di rallentamento e di incremento di costi (dall'iperegolamentazione all'ipertrofia documentale nella materia degli appalti pubblici, dalla insufficiente qualificazione delle stazioni appaltanti alla polverizzazione delle centrali di committenza, dalla limitata capacità progettuale all'esiguo ricorso al mercato progettuale, dalla stratificazione dei diversi interessi sulla localizzazione puntuale alla condivisione locale delle opere, dalla farraginosità delle procedure alla duplicazione delle attività all'interno delle fasi progettuali, ecc.): tutte criticità che si auspica abbiano adeguata valorizzazione nell'attuazione della legge delega di cui al d.d.l. A.S. 1678 che, nel recepire le nuove direttive comunitarie in materia di concessioni, servizi e appalti pubblici, dovrebbe condurre ad un nuovo Codice Appalti radicalmente mutato e maggiormente ispirato a snellezza, efficacia e razionalità.

Nell'articolato complesso di difficoltà in cui si muove il mondo delle opere pubbliche in Italia, tra i problemi principali vi è la limitatezza delle risorse disponibili. La previsione contenuta nella legge di contabilità pubblica relativa all'obbligo di allegazione al DEF ed alla Nota di aggiornamento del Programma di infrastrutture strategiche avrebbe dovuto essere compendiata da precisi impegni governativi, almeno in via programmatica, anche in ordine alla previsione di forme di copertura finanziaria delle infrastrutture pubbliche. Ma la continua espansione del perimetro delle opere previste e la carenza di correlazione tra le opere stesse e fabbisogno pubblico strategico (mai realmente definito), hanno indebolito il valore programmatico del documento, riducendolo, nella sostanza, ad un elenco di

propositi, e rendendo secondaria e indefinita l'esigenza di garantirne un'adeguata copertura.

L'Allegato Infrastrutture al DEF 2015 mostra un cambiamento rispetto alla pregressa retorica delle grandi e innumerevoli opere. Per l'individuazione delle 25 opere prioritarie strategiche, aventi un costo totale di 70,9 miliardi di euro e una copertura pari a 48 miliardi, si è tenuto conto dello stato di avanzamento e del finanziamento ricevuto. E' comunque auspicabile che copertura finanziaria e stato di avanzamento non siano stati i soli elementi tenuti in considerazione per stabilire la priorità delle opere, nell'erroneo presupposto che sia l'opera a determinare la domanda e non viceversa. Solo l'effettiva utilità sociale conseguente alla dimostrata saturazione delle infrastrutture preesistenti può generare nuovo fabbisogno. Il legame tra dotazione infrastrutturale e crescita economica in un Paese a capitalismo avanzato non è così lineare ed una infrastruttura utilizzata al disotto delle proprie capacità ha un costo opportunità troppo elevato e una ricaduta economica e sociale inevitabilmente negativa.

Nel perimetro delle priorità si riscontra gran parte delle opere già oggetto di attenzione e di espresso finanziamento in pregressi provvedimenti normativi, così come si individuano anche grandi opere de-finanziate recentemente (DL 69/2013). E questo è da riconnettere alla necessità di liberare risorse per esigenze immediate attraverso il sistema delle revoche, senza che sia esclusa la successiva riassegnazione di risorse per gli stessi importi e per le stesse opere precedentemente de-finanziate.

9. Dall'avvio della crisi si sono susseguite le misure di finanza pubblica volte, dapprima, a ricondurre i saldi di bilancio entro una dinamica coerente con la stabilità finanziaria del paese e poi a ricercare margini per una ricomposizione di entrate e spese che, nel rispetto degli obiettivi di disavanzo, consentisse di ritornare su un percorso di crescita. Le Amministrazioni locali (AL) sono state la chiave di

volta di tale processo. Il loro contributo è stato fondamentale, pur nella consapevolezza che esse hanno un ruolo centrale in termini di servizi al cittadino e di garanzia dei livelli di assistenza. Inoltre i risultati sono stati ottenuti nonostante il sistema sconti forti differenziazioni territoriali. Cosa che ha reso, senza dubbio, più difficile l'individuazione di misure di intervento di valenza e di efficacia generale.

Alla fine del 2014, la quota di spesa gestita in ambito decentrato è tornata sui livelli precedenti all'avvio del processo del federalismo fiscale. Inoltre, se verranno colti gli obiettivi assunti con la legge di stabilità, a fine periodo di programmazione essa sarà inferiore ai valori che aveva prima del federalismo amministrativo.

Ciò sembra contraddire le ragioni più profonde alla base di un processo di decentramento, teso in questo modo a recuperare l'azione pubblica ad una efficienza e adeguatezza prescrittiva ottenibile solo con il contributo e lo stimolo della prossimità con gli effettivi fruitori dei servizi.

La rilevanza di tali risultati, a fronte di quanto ancora è richiesto alle amministrazioni locali, anche nella recente legge di stabilità, impone una attenta valutazione delle scelte che dovranno essere fatte nel prossimo futuro.

La finanza decentrata dopo questi anni di “dimagrimento” forzato esce indubbiamente cambiata, ma ancora alla ricerca di una identità effettiva su molti fronti:

- manca una scelta consolidata sulle sue strutture portanti: si è venuto riducendo il ruolo di intervento attivo delle regioni, mentre è necessaria più chiarezza in quello di programmazione delle risorse;*
- non è stato portato a compimento il ridisegno delle funzioni sottratte alle province, proiettando sul sistema squilibri e distorsioni, mentre ancora non privo di ostacoli è il cammino verso una struttura comunale più attenta alle economie di scala, siano esse riconducibili a forme consortili, gestioni associate, unioni o fusioni di comuni;*

- mancano riferimenti chiari per capacità fiscali, perequazione e solidarietà, mentre lo stesso contributo al risanamento si basa su criteri di riparto mutevoli e, a volte, contraddittori.

Gli anni dal varo della legge delega di attuazione del federalismo fiscale (legge n. 42/2009) (ne sono trascorsi sei) e quelli dall'avvio operativo del decentramento amministrativo (poco più di 15) non sono passati invano. Essi lasciano i progressi fatti nell'armonizzazione delle regole contabili e quindi di un quadro informativo che può dare basi più robuste a un ridisegno di regole e ruoli; lasciano l'esperienza dei patti regionali (orizzontali, verticali e, quest'anno, anche tra regioni) primi esempi di programmazione territoriale dei fabbisogni, strumenti indispensabili ove si voglia muovere verso gli equilibri di bilancio; lasciano l'esperienza, rispettivamente più collaudata e all'avvio, dei piani di rientro della sanità e degli enti locali. Una forma di gestione degli squilibri, che, purché non si risolva in uno strumento per un continuo rinvio delle scelte o per uno spostamento di oneri sulle generazioni future, potrà consentire il riassorbimento degli squilibri stessi in maniera strutturale e non traumatica.

Nel 2014 il monitoraggio del Patto di stabilità interno offre indicazioni positive. Le Regioni rispettano gli obiettivi (se si esclude la regione Lazio) confermando l'operare dei patti regionali e gestendo i primi passi del Patto verticale tra regioni. I Comuni rimangono ampiamente all'interno del limite a loro attribuito (al di sotto del 2 per cento gli enti inadempienti) e ciò anche grazie all'operare dei patti verticali e delle misure di alleggerimento. Essi presentano una flessione di rilievo della spesa corrente mentre le spese in conto capitale (al netto delle partite finanziarie e dei pagamenti di debiti pregressi) segnalano una ripresa insperata (+18 per cento rispetto al 2013). Ma le autonomie continuano a risentire delle incertezze di un sistema in continuo mutamento: le correzioni degli obiettivi "in esercizio" rendono il quadro incerto; si ripetono difficoltà di "taratura" degli interventi che si riflettono sulla programmazione. La mancanza di un quadro chiaro dei livelli di assistenza e dei relativi fabbisogni, ma anche di regole certe per finanziamento e perequazione

può rappresentare un ostacolo di rilievo in una fase ancora lunga di consolidamento fiscale.

Il ridisegno, quindi, deve essere portato a termine. Le ricadute negative che possono derivare da un percorso incerto nell'esito e nelle regole rischiano di indebolire anche gli stimoli che le condizioni economiche esterne offrono oggi come una opportunità irripetibile.

10. Il 2014 ha confermato, infine, i progressi, già evidenziati negli ultimi esercizi, nel riassorbimento degli squilibri finanziari in sanità.

Nonostante il limitato incremento rispetto al 2013, la spesa complessiva si è mantenuta al di sotto del tasso di variazione del Pil nominale, confermando il processo di stabilizzazione in termini di prodotto al 7 per cento. E' proseguito il percorso di riduzione dei disavanzi nelle regioni in squilibrio strutturale, pur poggiando quest'anno sul significativo incremento delle risorse garantite dallo Stato a copertura dei LEA, che ha più che compensato la flessione di quelle aggiuntive richieste ai cittadini, cadute anche per il perdurare della crisi.

Il solo parziale successo delle misure di contenimento dei costi introdotte dal DL 95/2012 segnala, da un lato, il persistere di limiti nell'appropriatezza e nella organizzazione dell'offerta sanitaria e, dall'altro, la difficoltà di intervenire su elementi importanti dell'offerta sanitaria senza rischiare di aggravare, almeno nel breve periodo, le ripercussioni che il risanamento finanziario sta producendo in termini di qualità dei servizi resi.

Passi importanti sono stati percorsi nella identificazione dei fabbisogni finanziari e nel corretto operare dei flussi da regioni a aziende sanitarie. La definizione di regole contabili e l'esercizio dei conseguenti controlli hanno consentito di prevedere uno stretto sistema di garanzie a tutela dell'aggiustamento. Nel 2014, infatti, in quasi tutte le regioni è stato rispettato l'impegno a trasferire in corso dell'esercizio al Servizio sanitario regionale almeno il 90 per cento delle risorse ricevute dallo Stato

per finalità sanitarie, mentre sono state avviate le procedure (ma in alcuni casi non completate) per la restituzione alla sanità delle somme in precedenza non versate. In molte regioni, tuttavia, i tempi di pagamento ai fornitori continuano a registrare ritardi elevati.

Nelle Regioni in Piano di rientro, se prosegue il percorso di risanamento finanziario e il progresso nel rispetto complessivo della “griglia” dei parametri fissati a garanzia dei LEA, persistono limiti nelle aree dell’assistenza territoriale (in particolare agli anziani e ai disabili) e della prevenzione, mentre il miglioramento degli indicatori relativi all’assistenza ospedaliera si accompagna a valori ancora fuori linea di quelli relativi alla degenza pre-operatoria, segnalando la persistenza di margini di inappropriatezza. Numerose, infine, le criticità per quanto riguarda le procedure di accreditamento degli operatori privati, la fissazione delle tariffe e l’attribuzione dei budget, che registrano ritardi nella maggior parte delle regioni anche per il persistere, in alcune realtà, di ancora elevati livelli di contenzioso.

Nel corso dell’estate è intervenuto il nuovo Patto della Salute. Un accordo importante che richiede, per una sua effettiva operatività, la messa a punto di modalità di lavoro e, soprattutto, la stesura di nuove regole.

Modifiche sono previste per la rete di valutazione, consentendo il monitoraggio della gestione e l’applicazione di regole contabili omogenee e confrontabili. Una struttura che svolge un ruolo prezioso a garanzia dell’aggiustamento e il cui impegno dovrà essere centrato su una attenta valutazione della coerenza della strategia gestionale con gli obiettivi propri dei Piani di rientro: l’attività dei Tavoli e del Comitato LEA dovrà basarsi, secondo il Patto, su un controllo di tipo “sostanziale” più che “formale”, che si concentri su un numero contenuto di azioni prioritarie i cui esiti, attraverso l’utilizzo anche di indicatori di processo/risultato, siano misurabili quantitativamente.

Ben più impegnativo ed urgente è il percorso da compiere per la riscrittura del complesso di regole che governano il settore.

Nonostante le perduranti difficoltà della finanza pubblica, il settore sanitario si trova oggi di fronte a scelte ancora impegnative anche dal punto di vista finanziario. Pur scontando ancora margini per un recupero di efficienza al suo interno, deve affrontare costi crescenti per garantire l'accesso a farmaci e tecniche di cura innovative e offrire adeguata assistenza ad una popolazione sempre più longeva. La programmazione di risorse contenuta nel Patto, poi rivista in riduzione a fronte delle esigenze finanziarie, poteva consentire di affrontare con più facilità la riscrittura di regole importanti per dare nuove certezze per il funzionamento del sistema (revisione dei LEA, finanziamento delle strutture sanitarie, revisione dei criteri di riparto delle risorse tra le regioni, revisione delle compartecipazioni alla spesa, un ripensamento delle esenzioni) che il nuovo Patto della salute ha posto al centro dell'agenda del governo del settore.

Non marginali sono, poi, i passi da compiere per la individuazione delle risorse da utilizzare per l'adeguamento delle strutture e gli investimenti.

Tardare nel rispondere a questi temi può rischiare di incidere negativamente sulle aspettative della popolazione e di alimentare nuovi squilibri.

PARTE PRIMA

I CONTI PUBBLICI NEL CONTESTO EUROPEO

I RISULTATI DEL 2014 E IL CONFRONTO CON GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI

I RISULTATI DEL 2014 NEL CONTESTO EUROPEO

1. Dopo quattro anni consecutivi di riduzione, nel 2014 l'indebitamento delle Pubbliche amministrazioni italiane è risalito a 49,1 miliardi di euro, pari al 3 per cento del Pil (tavola 1). Rispetto al 2013, vi è stato un aumento di 1,6 miliardi e di un decimo di punto in quota di Pil; secondo le valutazioni della Commissione europea, di analoghe dimensioni sarebbe stato il peggioramento del saldo strutturale. Per le ragioni che vengono più avanti analizzate, il Governo ha esplicitamente scelto di accomodare lo scivolamento del disavanzo e di non intervenire con provvedimenti correttivi, tollerando una flessione dell'avanzo primario di 4,4 miliardi e un contemporaneo approfondimento del disavanzo in conto capitale (3,1 miliardi). La riduzione della spesa per interessi ha in parte compensato questi andamenti, consentendo un aumento del *surplus* corrente di 1,2 miliardi.

TAVOLA 1

I SALDI DI BILANCIO DELL'ITALIA NEL 2014: RISULTATI E OBIETTIVI PROGRAMMATICI

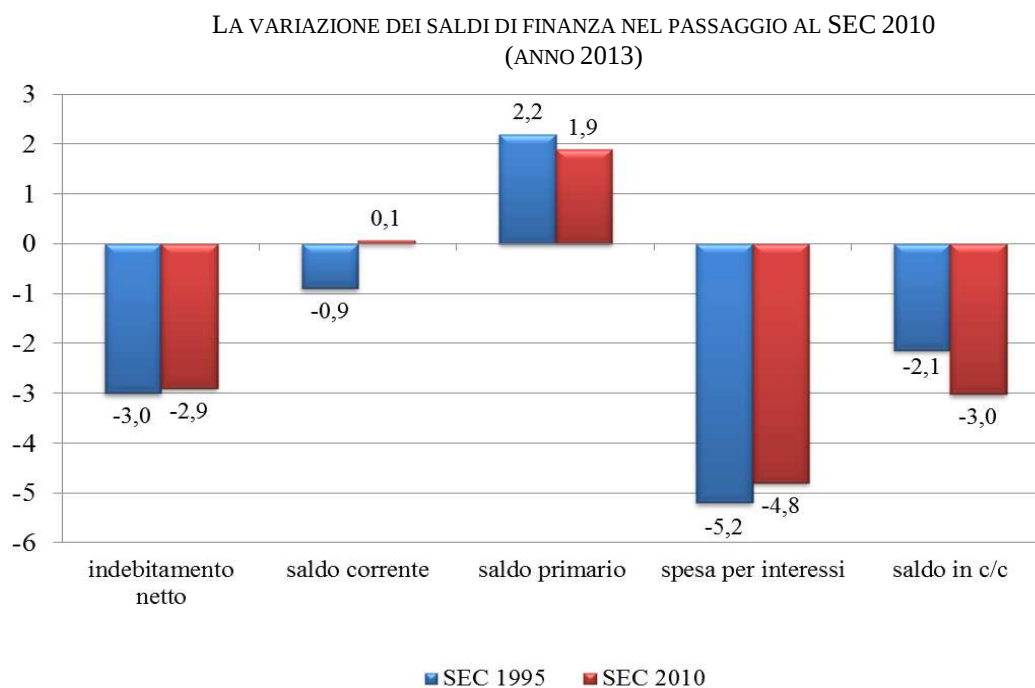
	Risultati effettivi		Stime ufficiali		Differenze	
	2013	2014	Nota Agg. DEF 2014	DEF 2014	(1) - (2)	(1) - (3)
	(1)	(2)	(2)	(3)	(1) - (2)	(1) - (3)
Milioni di euro						
Indebitamento netto	-47.455	-49.056	-49.211	-41.869	155	-7.187
Saldo corrente	1.204	2.370	4.300	-3.583	-1.930	5.953
Saldo primario	30.487	26.126	27.459	40.681	-1.333	-14.555
Saldo in conto capitale	-48.659	-51.426	-53.513	-38.286	2.087	-13.140
In % del Pil						
Indebitamento netto	-2,9	-3,0	-3,0	-2,6	0,0	-0,4
Saldo corrente	0,1	0,1	0,3	-0,2	-0,1	0,4
Saldo primario	1,9	1,6	1,7	2,6	-0,1	-1,0
Saldo in conto capitale	-3,0	-3,2	-3,3	-2,4	0,1	-0,8
<i>Per memoria:</i>						
Indebitamento netto strutturale *	-0,8	-0,9	-0,9	-0,6	0,0	-0,3

Fonte: Istat, documenti programmatici, Commissione Europea*

A motivo delle profonde revisioni contabili intervenute con il passaggio allo schema SEC 2010, i risultati del 2014 non sono immediatamente confrontabili con i valori programmatici assunti nel DEF presentato nell'aprile dello scorso anno e ancora basati sulla precedente rappresentazione contabile. Molto consistenti sono infatti state le revisioni apportate ai livelli dei saldi corrente e in conto capitale (grafico 1): il primo ha invertito il segno, passando a una situazione di avanzo; il secondo ha registrato un

approfondimento del disavanzo di oltre 15 miliardi, a seguito dei forti rialzi imputati, dal lato della spesa, agli investimenti fissi lordi e ai contributi agli investimenti.

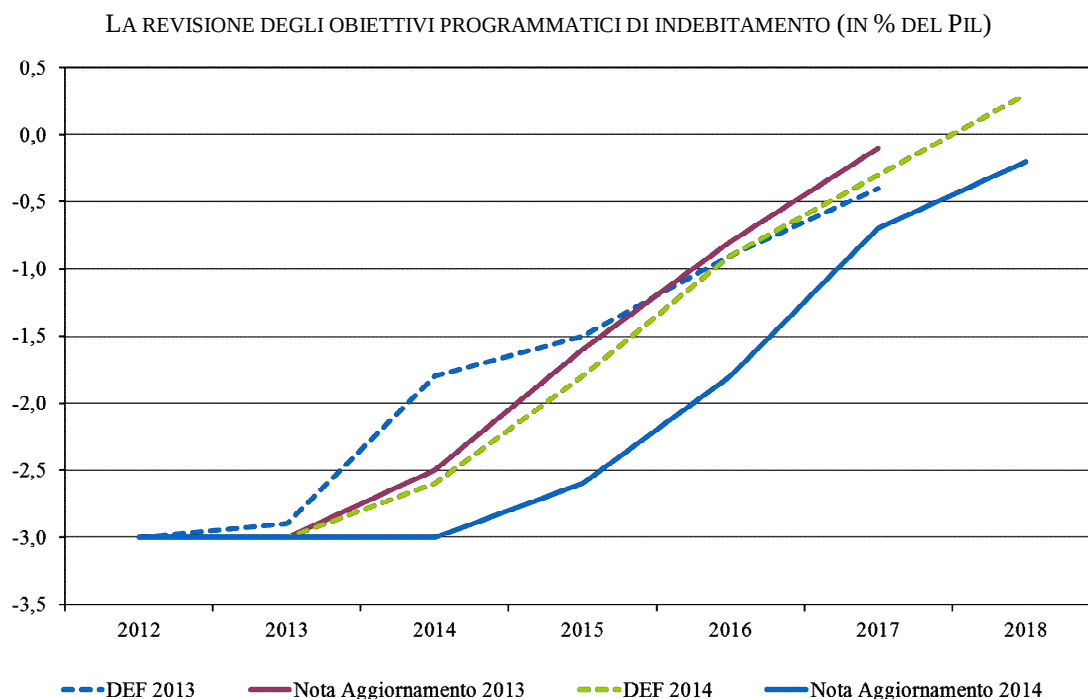
GRAFICO 1



Fonte: Istat

La revisione contabile ha invece inciso in misura trascurabile sul valore di indebitamento, che può quindi essere confrontato col dato di consuntivo. Si osserva, a tal riguardo, un allontanamento dall'obiettivo fissato con il DEF di quattro decimi di Pil. Una differenza scontata nel nuovo quadro programmatico adottato dal Governo nella Nota di aggiornamento e con il quale è stato adottato un percorso di rientro meno ambizioso del precedente (grafico 2). I risultati del 2014 appaiono in linea col nuovo percorso, ma con un apporto inferiore alle attese del saldo primario (-1,3 miliardi).

GRAFICO 2



Fonte: documenti programmatici

2. La temporanea interruzione del processo di riduzione del disavanzo ha caratterizzato l'Italia nel confronto europeo (tavola 2). Andamenti simili si sono avuti in Francia e nel Regno Unito, ma nella media dell'Eurozona il deficit pubblico è diminuito di mezzo punto in quota di Pil ed è sceso al di sotto del livello italiano. Straordinaria nelle dimensioni è stata la flessione del disavanzo greco, passato in un solo anno dal 12,3 al 3,5 per cento del prodotto, mentre la Germania ha portato il proprio avanzo allo 0,7 per cento del Pil. Al di fuori dell'Eurozona, il deficit si è ridotto negli Stati Uniti e in Giappone. Evoluzioni analoghe hanno interessato l'avanzo primario, che resta più elevato in Italia rispetto alla media europea, ma con un differenziale sceso, nell'anno, da 2 a 1,4 punti. Più volatile è stata l'evoluzione del debito, che è aumentato, oltre che in Italia, in Francia, Grecia, Spagna, Regno Unito e Giappone. In termini di indebitamento strutturale, peggioramenti sono stati registrati solo in Italia, Grecia e Regno Unito, con il valore italiano salito al di sopra della media europea.

TAVOLA 2

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

	Indebitamento		Saldo primario		Debito		Indebitamento strutturale	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
ITALIA	-2,9	-3,0	1,9	1,6	128,5	132,1	-0,8	-0,9
Germania	0,1	0,7	2,2	2,4	77,1	74,7	0,8	1,2
Francia	-4,1	-4,0	-1,8	-1,8	92,3	96,0	-3,2	-2,6
Grecia	-12,3	-3,5	-8,3	0,4	175,0	177,1	2,2	0,4
Irlanda	-5,8	-4,1	-1,4	-0,1	123,2	109,7	-4,9	-4,1
Portogallo	-4,8	-4,5	0,1	0,5	129,7	130,2	-1,7	-0,8
Spagna	-6,8	-5,8	-3,5	-2,5	92,1	97,7	-2,1	-2,0
Media Eurozona	-2,9	-2,4	-0,1	0,2	94,1	95,1	-1,1	-0,8
Regno Unito	-5,7	-5,7	-2,9	-2,9	87,3	89,4	-4,3	-5,3
Stati Uniti	-5,6	-4,9	-2,0	-1,3	104,7	104,8	n.d.	n.d.
Giappone	-8,5	-7,8	-6,4	-5,7	243,2	247,0	n.d.	n.d.
<i>Per memoria:</i>								
Italia - media Eurozona	0,0	-0,6	2,0	1,4	34,4	37,0	0,3	-0,1

Fonte: Commissione Europea, *Spring forecasts* 2015

3. Il maggiore indebitamento del 2014 si è determinato per intero al livello delle Amministrazioni centrali, che hanno sperimentato un aumento di spesa primaria di quasi 8 miliardi, a fronte di maggiori entrate per 2 miliardi, con un conseguente ridimensionamento dell'avanzo primario da 26,1 a 20,4 miliardi e dall'1,6 all'1,3 per cento del Pil (grafico 3). Anche gli Enti previdenziali hanno registrato una riduzione dell'avanzo primario, ugualmente dovuto a una dinamica di spesa (+0,5 per cento) superiore a quella delle entrate (+0,4 per cento). Di segno opposto sono stati gli andamenti di bilancio degli Enti locali, che hanno conseguito un risparmio di spesa di 3,4 miliardi, più che sufficiente a compensare una flessione delle entrate di 1,2 miliardi. L'avanzo primario è aumentato, nel corso del 2014, di un decimo di punto. Il contributo degli Enti locali al contenimento del deficit pubblico deve essere inserito in un andamento di più lungo periodo, che vede questo livello di governo come l'unico ad aver migliorato il saldo primario rispetto ai valori pre-crisi del 2007. Negli ultimi sette anni, gli avanzi delle Amministrazioni centrali e degli Enti previdenziali sono infatti scesi, rispettivamente, del 50 e dell'80 per cento, mentre al livello locale si è avuto un aumento del 28 per cento; nel periodo, il contributo delle amministrazioni decentrate all'avanzo primario complessivo è passato, seppur lungo una traiettoria non regolare, dal 7,6 al 19 per cento.

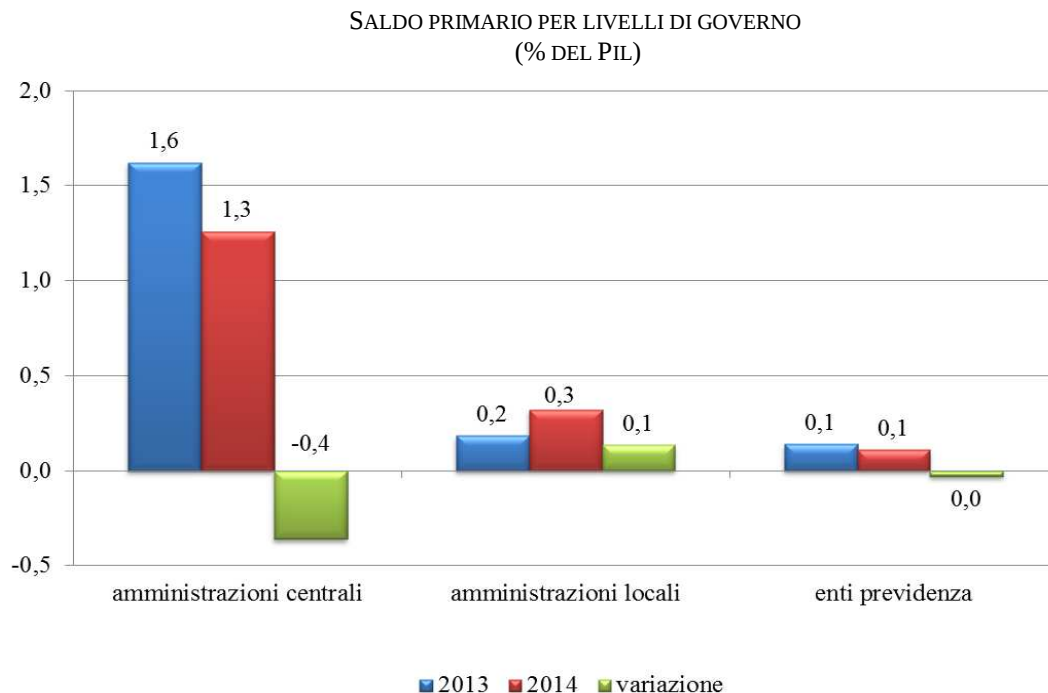
TAVOLA 3

LA FINANZA PUBBLICA PER LIVELLI DI GOVERNO
(MILIONI DI EURO)

	2013	2014	Var. assolute	Var. %
Amministrazioni centrali				
Entrate finali	422.888	424.935	2.047	0,5
Uscite finali netto interess	396.778	404.564	7.786	2,0
Saldo primario	26.110	20.371	-5.739	-22,0
Amministrazioni locali				
Entrate finali	240.458	239.256	-1.202	-0,5
Uscite finali netto interess	237.475	234.063	-3.412	-1,4
Saldo primario	2.983	5.193	2.210	74,1
Enti previdenziali				
Entrate finali	328.450	329.760	1.310	0,4
Uscite finali netto interess	326.198	327.980	1.782	0,5
Saldo primario	2.252	1.780	-472	-21,0

Fonte: Istat

GRAFICO 3



Fonte: Istat

GLI ANDAMENTI DELLA SPESA E DELLE ENTRATE

4. Nel 2014 le uscite primarie correnti hanno registrato un aumento dell'1,2 per cento (tavola 4), trainato dalla pronunciata crescita delle uscite per prestazioni sociali (2,7 per cento). Per convenzione contabile, è sotto questa voce che è stata registrata l'erogazione del bonus da 80 euro, introdotto con il DL n. 66/2014 e in realtà pensato dal governo come una misura di riduzione dell'onere fiscale sul lavoro. Al netto di questa misura, la spesa primaria corrente avrebbe registrato un incremento dello 0,4 per cento, pari a quello del Pil nominale, riflettendo l'ulteriore contrazione delle uscite per redditi (-0,6 per cento) e il forte rallentamento di consumi intermedi (dal +2,3 dello scorso esercizio a +0,6 per cento). Le prestazioni sociali, una volta scorporato il *bonus*, hanno registrato un aumento dello 0,9 per cento, il più basso della serie storica ricostruita dall'Istat con il nuovo sistema contabile SEC 2010.

E' proseguita, nell'anno, la flessione della spesa per interessi (-3,5 per cento), segnando un ulteriore passo verso il riassorbimento dell'onere supplementare sul debito imposto all'Italia dalla crisi del debito sovrano. Le uscite per interessi sono diminuite di oltre 9 miliardi dal picco del 2012, ma restano ancora oltre 6 miliardi al di sopra del valore del 2010. Un differenziale che potrà essere recuperato definitivamente nel 2015, grazie alla riduzione dei tassi stimolata dalla politica di *Quantitative Easing* della Banca centrale europea.

Dal lato della spesa in conto capitale, si è interrotta, con un aumento dell'1,4 per cento, la lunga fase di contrazione di questa componente. Tuttavia, la variazione positiva del 2014 è attribuibile per intero all'aumento delle altre uscite in conto capitale, dal momento che sia gli investimenti, sia i contributi agli investimenti hanno continuato a flettere, con un decremento pari, rispettivamente, al 6 e al 10,4 per cento.

TAVOLA 4

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	Milioni di €			Variazioni % annue		Variazioni cumulate 2014/2010	
	2010	2013	2014	2013	2014	%	mln. euro
Redditi da lavoro dipendente	172.548	164.910	163.874	-0,7	-0,6	-5,0	-8.674
Consumi intermedi e prestazioni sociali acquistate sul me	133.637	133.299	134.063	2,3	0,6	0,3	426
Pensioni e altre prestazioni	298.695	319.688	328.304	2,6	2,7	9,9	29.609
Altre spese correnti	60.109	66.134	66.090	4,1	-0,1	10,0	5.981
Totale spese correnti al netto interessi	664.989	684.031	692.331	1,9	1,2	4,1	27.342
Interessi passivi	68.836	77.942	75.182	-7,3	-3,5	9,2	6.346
Totale spese correnti	733.825	761.973	767.513	0,9	0,7	4,6	33.688
Investimenti fissi lordi	46.662	38.261	35.981	-7,5	-6,0	-22,9	-10.681
Contributi agli investimenti	17.937	14.451	12.947	-16,7	-10,4	-27,8	-4.990
Altre uscite in conto capitale	1.848	4.796	9.450	-15,0	97,0	411,4	7.602
Totale spese in conto capitale	66.669	57.961	58.749	-10,2	1,4	-11,9	-7.920
Totale spese primarie	731.658	741.992	751.080	0,8	1,2	2,7	19.422
Totale spese	800.494	819.934	826.262	0,0	0,8	3,2	25.768
<i>Per memoria: prestazioni sociali netto bonus 80 euro</i>	-	-	322.454	-	0,9	8,0	23.759
Spesa primaria corrente netto <i>bonus</i> 80 euro	-	-	686.481	-	0,4	3,2	21.492
Spesa corrente netto <i>bonus</i> 80 euro	-	-	761.663	-	0,0	3,8	27.838

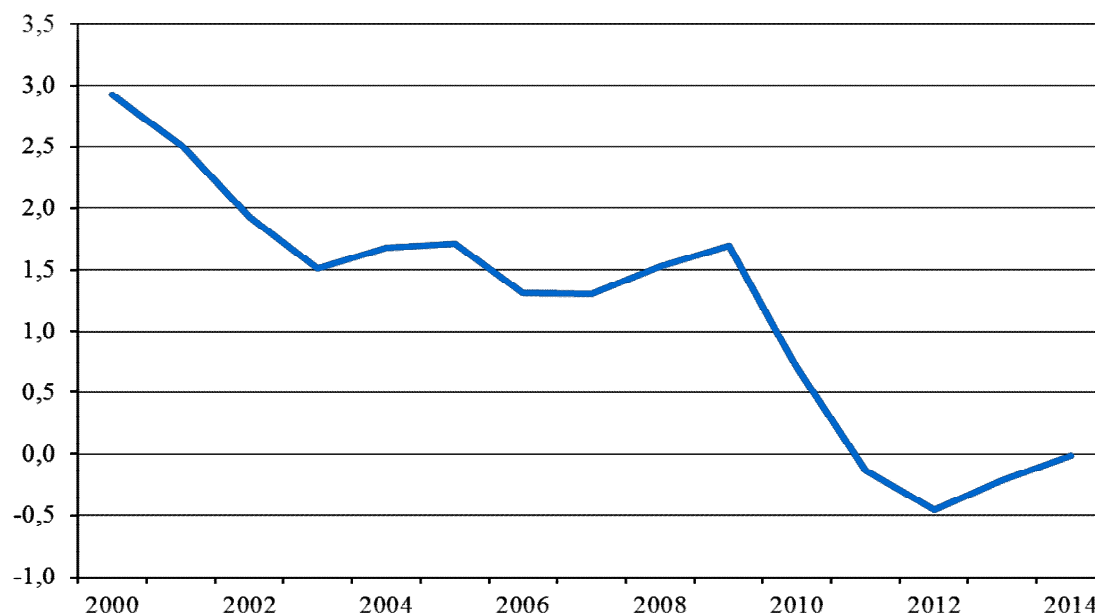
Fonte: elaborazioni su dati Istat

5. In una prospettiva di più lungo periodo, che faccia riferimento ai valori cumulati 2010- 2014, ossia all'intera fase di correzione dei conti pubblici successiva alla crisi finanziaria internazionale, emerge con chiarezza lo scollamento fra le singole componenti della spesa primaria corrente. Alla pronunciata flessione dei redditi (-5 per cento) e alla stabilità dei consumi intermedi, si sono contrapposti i rilevanti saggi di incremento registrati dalle prestazioni sociali (8 per cento al netto del *bonus*) e delle altre spese (10 per cento), sulle quali ha inciso in particolare la dinamica dei contributi alla produzione. Il combinato disposto di questi diversi andamenti è stato comunque un progressivo appiattimento della spesa corrente su valori di crescita reale nulla (grafico 3). In prospettiva, la forte concentrazione degli aumenti nella voce relativa alle prestazioni sociali e la portata degli interventi già realizzati sulla restanti componenti, potranno rendere più difficile la piena realizzazione dei programmi di *spending review*, ulteriormente rafforzati con la Legge di stabilità 2015.

Gli obiettivi di generale ridimensionamento delle uscite pubbliche devono essere valutati anche alla luce della caduta sperimentata nel quadriennio dalla spesa in conto capitale, scesa di circa il 12 per cento nel totale e del 23 per cento nella componente degli investimenti fissi lordi. In una fase di emergenza per i conti pubblici, la compressione della spesa in conto capitale ha fornito un contributo fondamentale al calo del deficit. L'esigenza di rilanciare il processo di accumulazione pubblica potrebbe però tornare prioritaria per rilanciare le prospettive di sviluppo del paese.

GRAFICO 4

VARIAZIONI REALI DI LUNGO PERIODO DELLA SPESA PRIMARIA CORRENTE
(MEDIE MOBILI CENTRATE A TRE TERMINI)



Nota: i valori reali di spesa sono calcolati utilizzando il deflatore del Pil.

Fonte: elaborazioni su dati Istat

6. Il confronto con i valori programmatici, necessariamente limitato al nuovo quadro delineato con la Nota di aggiornamento, evidenzia il mancato rispetto degli obiettivi di spesa primaria corrente, superiore di 3,5 miliardi rispetto alle attese (tavola 5)¹. Andamenti di segno opposto della spesa per interessi e delle uscite in conto capitale hanno permesso di assorbire questo eccesso, limitando a 650 milioni lo scostamento dall'obiettivo di spesa.

L'allontanamento della spesa corrente dal dato programmatico riguarda principalmente i consumi intermedi, che hanno superato le previsioni di 5,6 miliardi. Tuttavia, questa differenza è attribuibile a fattori di natura occasionale, quali la revisione al rialzo del dato 2013 e il perfezionamento del passaggio allo schema contabile SEC 2010. Di segno opposto è stato l'andamento delle prestazioni sociali, inferiore di quasi 4 miliardi rispetto alle stime.

TAVOLA 5

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

	Consuntivo	Nota Agg. DEF 2014	Differenze
Redditi da lavoro dipendente	163.874	163.051	823
Consumi intermedi e prestazioni sociali acquistate sul mercato	134.063	128.421	5.642
Pensioni e altre prestazioni	328.304	332.140	-3.836
Altre spese correnti	66.090	65.201	889
Totale spese correnti al netto interessi	692.331	688.813	3.518
Interessi passivi	75.182	76.670	-1.488
Totale spese correnti	767.513	765.483	2.030
Totale spese in conto capitale	58.749	60.129	-1.380
Totale spese finali netto interessi	751.080	748.942	2.138
Totale spese complessive	826.262	825.612	650

Fonte: elaborazioni su Istat e documenti programmatici

7. Nel 2014 è stata recuperata la flessione di gettito riscontrata nell'anno precedente (tavola 6). Le entrate tributarie correnti sono aumentate dell'1 per cento, ritornando in tal modo sui livelli del 2012. Contenuto è stato lo scostamento del gettito rispetto alle previsioni (tavola 7).

Il risultato è stato ottenuto a sintesi di una contrazione delle imposte dirette (-1,4 per cento) e di un più che proporzionale aumento delle indirette (+3,5 per cento). I contributi sociali e le altre entrate correnti hanno contribuito all'aumento del gettito per altri 1,7 miliardi. A causa del ridimensionamento della componente in conto capitale, dovuta al venir meno dei versamenti *una tantum* del 2013 per il riallineamento dei

¹ Si noti che per le previsioni della Nota di aggiornamento del DEF 2014 si è utilizzata la versione aggiornata, coerente con il nuovo schema di rappresentazione dei conti pubblici adottato di recente dall'Istat e nel DEF 2015 e differente da quella originariamente utilizzata. Per tale nuova versione, in realtà riferita alla Nota Tecnico Illustrativa della legge di stabilità 2015, cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, *DEF 2015, Sezione 2 (Analisi e tendenze della Finanza pubblica)*, Roma, aprile 2015, p. 8.

valori contabili, la crescita complessiva delle entrate si è però fermata allo 0,6, rimanendo per 1,6 miliardi al di sotto dell'aumento della spesa.

Allargando, anche in questo caso, l'analisi al periodo 2010-2014, si osserva come la variazione cumulata delle entrate (6,1 per cento) abbia nettamente sopravanzato quella della spesa. Scomponendo la riduzione dell'indebitamento realizzata a partire dal 2009 (-34 miliardi), risulta infatti come essa derivi interamente da un aumento del gettito di 55 miliardi, a cui si sono contrapposti incrementi di circa 16 miliardi della spesa primaria e di quasi 6 miliardi delle uscite per interessi (grafico 5). Questo dato evidenzia una delle principali difficoltà in cui deve muoversi la politica di bilancio. Nell'ottica di convergenza verso l'obiettivo di pareggio del saldo strutturale, l'adozione di nuove misure di aumento dell'imposizione potrebbe essere mal tollerata dal sistema mentre, come si è visto in precedenza, misure di contenimento della spesa potrebbero rivelarsi non interamente percorribili, in considerazione dalla ristretta base a cui potrebbero applicarsi.

TAVOLA 6

LE ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	Milioni di €			Variazioni % annue		Variazioni cumulate 2014/2010	
	2010	2013	2014	2013	2014	%	mln. euro
Totale entrate tributarie correnti	450.396	479.552	484.530	-1,3	1,0	7,6	34.134
Imposte dirette	226.541	240.908	237.539	0,5	-1,4	4,9	10.998
Imposte indirette	223.855	238.644	246.991	-3,0	3,5	10,3	23.136
Contributi sociali	213.702	215.288	216.408	-0,3	0,5	1,3	2.706
Altre entrate correnti	62.113	68.337	68.945	6,6	0,9	11,0	6.832
Totale entrate correnti	726.211	763.177	769.883	-0,3	0,9	6,0	43.672
Imposte in conto capitale	3.517	4.154	1.307	172,6	-68,5	-62,8	-2.210
Altre entrate in conto capitale	2.645	5.148	6.016	16,4	16,9	127,4	3.371
Totale entrate in conto capitale	6.162	9.302	7.323	56,4	-21,3	18,8	1.161
TOTALE ENTRATE	732.373	772.479	777.206	0,1	0,6	6,1	44.833

Fonte: Istat

TAVOLA 7

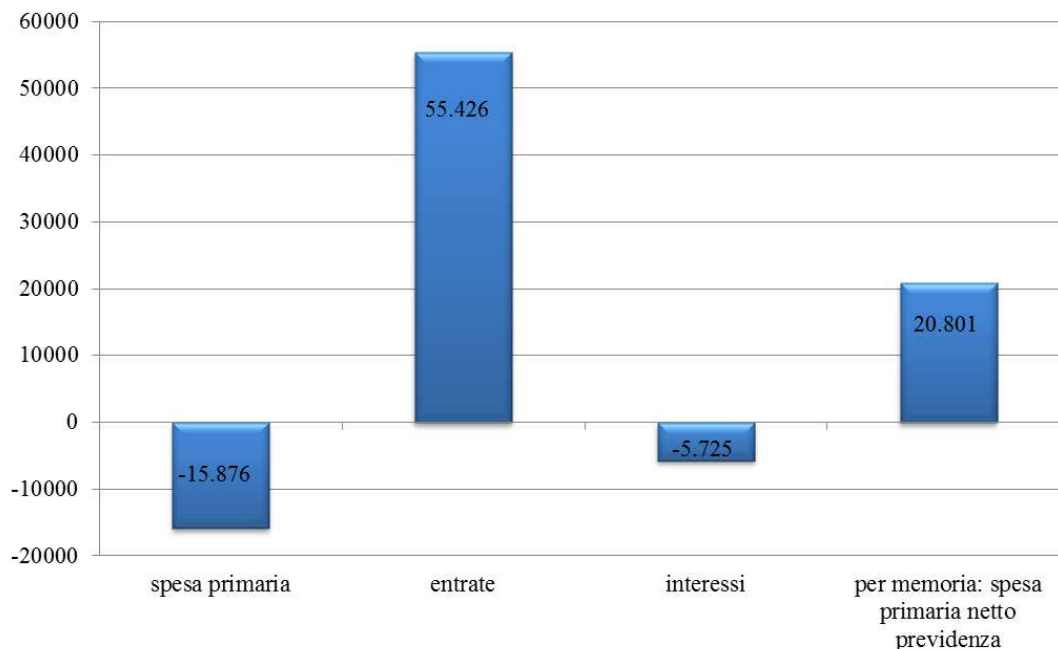
GLI SCOSTAMENTI DELLE ENTRATE DAI VALORI PROGRAMMATICI
(MILIONI DI EURO)

	Consuntivo	Nota Agg. DEF 2014	Differenze
Imposte dirette	237.539	238.241	-702
Imposte indirette	246.991	247.997	-1.006
Contributi sociali	216.408	216.398	10
Altre entrate correnti non tributarie	68.945	67.147	1.798
Totale entrate correnti	769.883	769.783	100
Imposte in conto capitale	1.307	1.347	-40
Entrate in conto capitale non tributarie	6.016	5.269	747
Totale entrate in conto capitale	7.323	6.616	707
Totale entrate	777.206	776.399	807

Fonte: Istat

GRAFICO 5

CONTRIBUTI ALLA RIDUZIONE DELL'INDEBITAMENTO PUBBLICO: VALORI CUMULATI 2010- 2014
(MILIONI DI EURO)



Nota: variazioni positive indicano contributo alla riduzione dell'indebitamento.

Fonte: elaborazioni su dati Istat

L'IMPOSTAZIONE DELLA MANOVRA DI BILANCIO

8. I risultati del 2014 delineano un allontanamento dal percorso inizialmente concordato in sede europea, riflettendo le scelte compiute dal Governo in tema di impostazione della politica di bilancio. Nel corso dell'anno, l'esecutivo è intervenuto due volte per rallentare la convergenza verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT), che per l'Italia è rappresentato dal pareggio del saldo strutturale. Ad aprile, con il DEF, il pareggio veniva postposto al 2016 e a settembre, con la Nota di aggiornamento, l'obiettivo veniva nuovamente rinviato al 2017. In questo arco di tempo, è andato consolidandosi un orientamento della politica di bilancio più esplicitamente diretto alla stabilizzazione del ciclo economico e alla rimozione di alcuni fattori di ostacolo alla crescita, ritenuti caratterizzare il nostro paese.

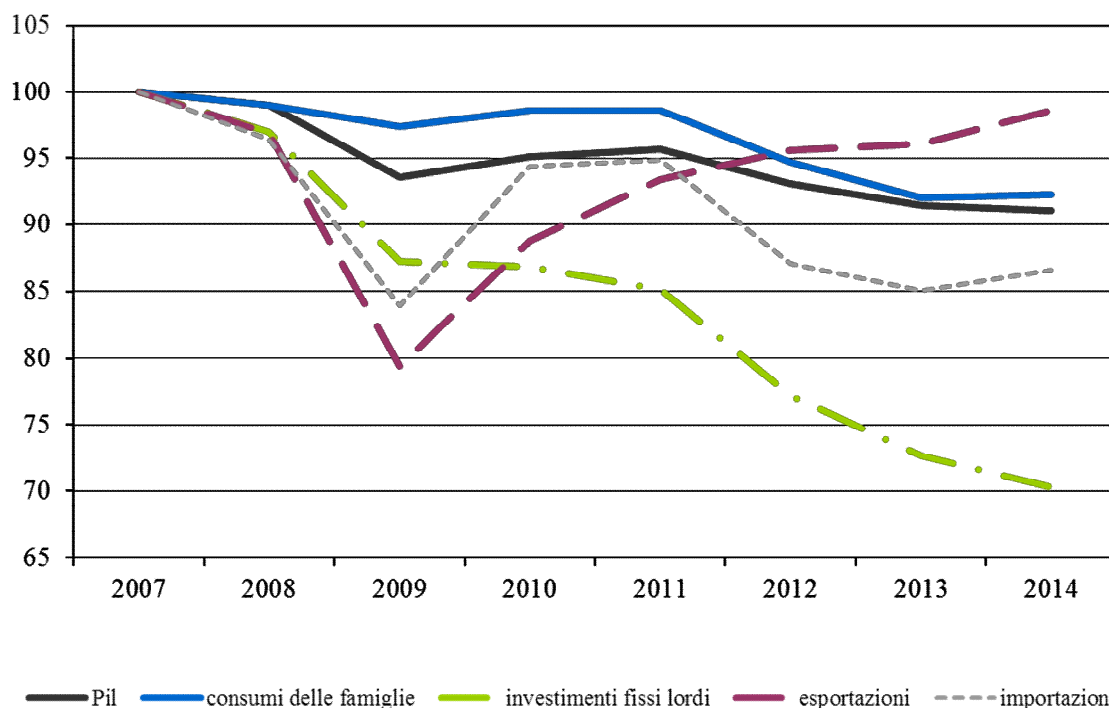
Al contempo, il proseguimento della strategia di riforme strutturali ha continuato a essere posto a presidio della sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche. In tal modo, il Governo ha dunque scelto di agire in una doppia direzione: da una parte, accelerare l'uscita dalla recessione, sfruttando gli effetti positivi indotti sulle condizioni di breve termine della finanza pubblica; dall'altra, innalzare il saggio di crescita del prodotto potenziale, unico elemento in grado di allentare la stringenza del vincolo del pareggio strutturale. Il passaggio così compiuto ha segnato, pur nel rispetto formale delle regole di sorveglianza europea, un netto allontanamento dal modello imposto dall'emergenza finanziaria del 2011-2012 e fondamentalmente basato sul presupposto

di neutralità della politica di bilancio sulle dinamiche del ciclo economico. Tre ordini di motivi spiegano l'orientamento assunto dal governo.

Il primo, senz'altro il più rilevante, è la presa d'atto del prolungamento della recessione. Mentre il DEF prefigurava per il 2014 una crescita del prodotto dello 0,8 per cento, il dato di consuntivo ha segnato una contrazione dello 0,4 per cento (la terza consecutiva e la quinta negli ultimi sette anni), che ha portato a quasi 9 punti la perdita cumulata dal massimo ciclico del 2007 (grafico 6). A fine 2014 le sole esportazioni sono tornate sui livelli pre-crisi, mentre per i consumi, gli investimenti e le importazioni permangono perdite dell'8, del 30 e del 13 per cento. Lo stato depresso della domanda aggregata ha suggerito di non accentuare la restrizione del bilancio pubblico. Una scelta che, nella Nota di aggiornamento, il Governo motivava sulla base di simulazioni condotte presso il Ministero dell'Economia e dalle quali risultava l'impatto fortemente recessivo di una eventuale manovra correttiva finalizzata al puntuale rispetto del percorso di convergenza all'OMT e di rientro del debito. Dunque, nei documenti programmatici il Governo ha esplicitamente abbandonato l'ipotesi di neutralità della politica di bilancio, orientandosi verso un'impostazione che, al contrario, rifiuta di adottare manovre restrittive in una fase ancora flettente del ciclo economico.

GRAFICO 6

VARIAZIONE CUMULATA DEL PIL E DELLE COMPONENTI DELLA DOMANDA NEL PERIODO 2009- 2014
(INDICI, 2009=100)



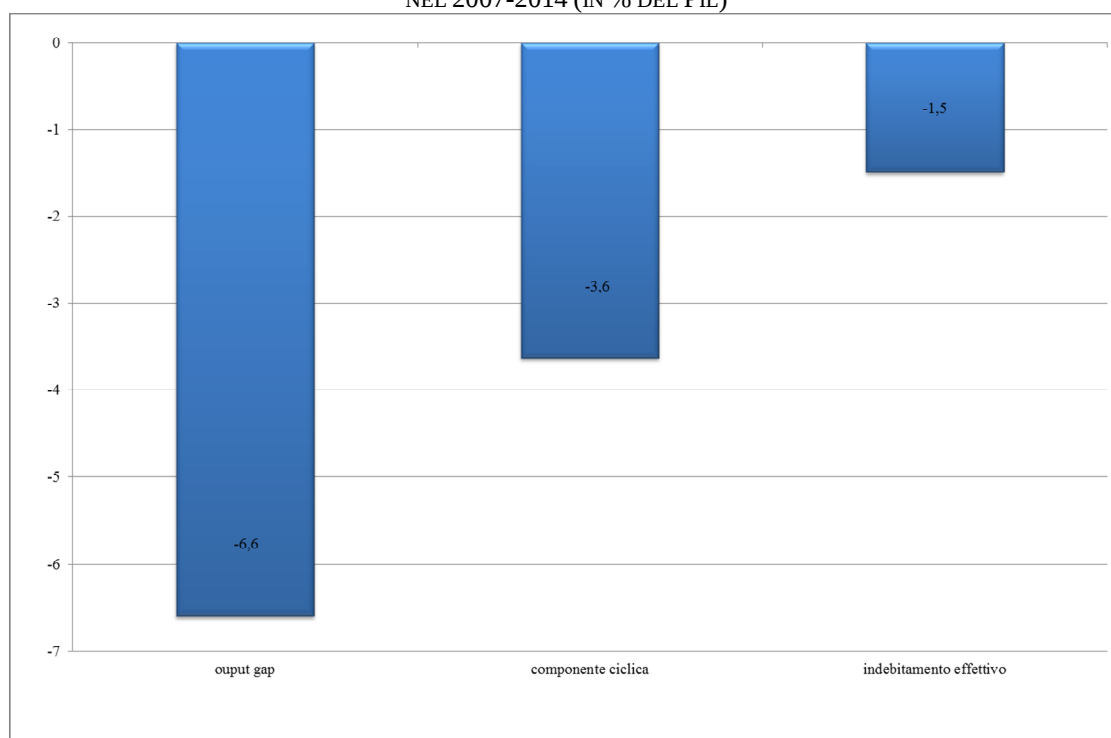
Fonte: elaborazioni su dati Istat

9. Il secondo ordine di fattori attiene alla volontà di riassorbire parte dell'eccesso di restrizione che ha caratterizzato la manovra di finanza pubblica nel corso della recessione. I documenti programmatici del 2014 evidenziavano, a tal riguardo, come *"... in corrispondenza del momento più acuto della crisi e in condizioni cicliche*

eccezionali, la traiettoria di avvicinamento dell'Italia al proprio Obiettivo di Medio Termine (...) non ha subito deviazioni significative. Difatti, nonostante le condizioni del ciclo economico avrebbero permesso di praticare un aggiustamento nullo, il deficit strutturale è diminuito di 0,8 punti percentuali di Pil nel 2013 e, in media, di 1,3 punti percentuali nel biennio 2012-2013²". Gli elementi per il calcolo dello scostamento venutosi a creare fra l'andamento storico del saldo di bilancio e l'andamento giustificato dallo stato del ciclo economico sono riportati nel grafico 7. Tra il 2007 e il 2014, secondo le elaborazioni della Commissione europea, l'*output gap* italiano è aumentato di 6,6 punti determinando, sulla base dei parametri di elasticità adottati dalla stessa Commissione, un ampliamento della componente ciclica dell'indebitamento di 3,6 punti in quota di Pil. Nel periodo, l'indebitamento netto in termini nominali è invece aumentato "solo" di 1,5 punti, la differenza essendo spiegata dall'adozione di manovre restrittive, ossia dall'intervento correttivo sul saldo strutturale. In sostanza, le scelte di bilancio rese necessarie dalla crisi del debito sovrano avrebbero depotenziato l'operare degli stabilizzatori automatici del bilancio pubblico, riducendone la portata di circa il 50 per cento.

GRAFICO 7

VARIAZIONE DELL'OUTPUT GAP, DELLA COMPONENTE CICLICA E DELL'INDEBITAMENTO NETTO EFFETTIVO NEL 2007-2014 (IN % DEL PIL)



Fonte Istat ed elaborazioni su dati Commissione europea (Banca dati AMECO)

Un'indicazione analoga si ottiene dal calcolo di una regola fiscale proposta in un recente lavoro degli Uffici della Commissione (Carnot, 2014)³. La regola definisce lo

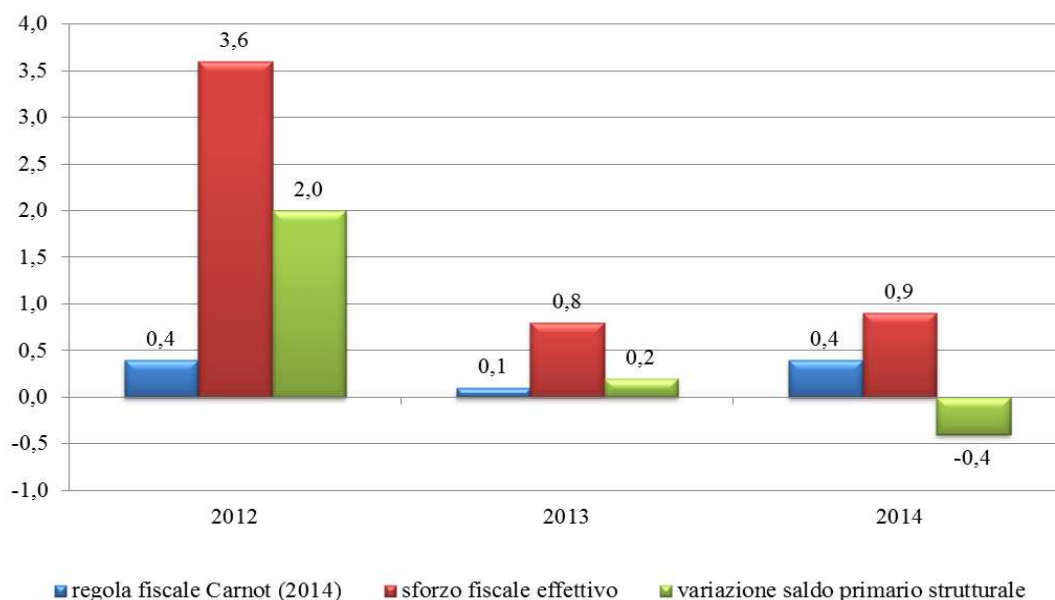
² Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Nota di Aggiornamento del DEF 2014*, Roma, settembre 2014, pp. 32-33.

³ N. Carnot, Evaluating fiscal policy: A rule of thumb, European Commission, *Economic papers*, n. 526, August, 2014.

sforzo fiscale di un paese come differenza fra le variazioni effettive del saldo primario e le variazioni necessarie per muoversi lungo un sentiero di riduzione del debito pubblico del 5 per cento annuo, fino a riportarne il livello al 60 per cento del Pil. Tale scostamento viene però ponderato per la dimensioni e la variazione dell'*output gap*, imponendo così nella regola una seconda componente relativa allo stato del ciclo economico. Come si mostra nel grafico 8, secondo questa elaborazione, lo sforzo fiscale affrontato dall'Italia nel 2012-2014 sarebbe stato molto superiore a quanto richiesto dalla regola e ben più pronunciato di quanto segnalato dalla variazione del saldo strutturale, l'indicatore utilizzato all'interno delle attuali procedure di sorveglianza europee. L'eccesso di sforzo fiscale sarebbe stato pari a 3,1 punti di Pil nel 2012 e a 7 decimi nel 2013. Un eccesso di restrizione (0,4 punti) si sarebbe verificato anche nel 2014, laddove la variazione del saldo strutturale segnalerebbe invece un allentamento della politica di bilancio⁴.

GRAFICO 8

LO SFORZO FISCALE DELL'ITALIA SECONDO MISURAZIONI ALTERNATIVE



Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea e Carnot 2014

10. Il terzo ordine di fattori riguarda proprio la perdita di credibilità dell'indicatore di saldo strutturale. Riprendendo un corpo di analisi ormai piuttosto robusto, nel corso del 2014 i documenti programmatici del Governo hanno messo in luce le molte incertezze sottostanti la metodologia adottata in sede europea, evidenziando come diversi criteri di misurazione porterebbero a collocare in equilibrio il saldo strutturale italiano⁵. All'inizio dell'anno, con la diffusione delle Linee guida sull'attuazione del

⁴ Nello studio citato, diversamente dalle stime qui riportate, si arriva ad un risultato opposto nel 2014, anno in cui, secondo le previsioni della commissione allora disponibili, si aspettava una ripresa.

⁵ Si veda il riquadro "La stima del prodotto potenziale", in Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Nota di Aggiornamento del DEF 2014*, Roma, ottobre 2014, pp. 37-40. L'insufficienza della metodologia europea di calcolo dell'*output gap* è argomentata ulteriormente nei riquadri "La sensitività del NAWRU ai parametri di inizializzazione

Patto di stabilità, la stessa Commissione ha riconosciuto parte dei limiti di uno schema di sorveglianza fondato sul cogente valore normativo del saldo strutturale, introducendo elementi di maggiore flessibilità nelle procedure di sorveglianza. Al di là degli aspetti più tecnici, queste incertezze evidenziano il limite di una regola fiscale basata su grandezze non direttamente osservabili e per questo non adatte ad ancorare le aspettative degli operatori e dei mercati. Regole di questo tipo portano la politica di bilancio a operare in una cornice formalmente rigida, ma che in realtà non offre una valida guida, a causa dell'indeterminatezza degli indicatori quantitativi di riferimento. La scelta compiuta a tal riguardo dal Governo, almeno fin tanto che perdureranno condizioni cicliche eccezionali, è di restituire centralità al valore di massimo di indebitamento del 3 per cento, il limite originariamente iscritto nel Trattato di Maastricht. Un parametro oggettivamente misurabile e incorporato nelle aspettative degli operatori italiani dai tempi dell'adesione alla moneta unica.

Indicatore di valutazione della politica fiscale

In uno studio recente, pubblicato su *Economic Papers* della Commissione Europea è stato proposto un indicatore sintetico che permette di valutare la politica fiscale negli stati membri dell'Unione monetaria⁶. Seguendo tale metodologia il Cer ha costruito l'indicatore per l'Italia aggiornato con gli ultimi dati disponibili.

Si tratta di una regola che prende in esame due aspetti fondamentali della stabilità macroeconomica: la sostenibilità dei conti pubblici in lungo termine e la stabilizzazione dell'output gap. L'entità dello sforzo fiscale è data dalla somma del *gap* del saldo primario (P_t) e da una misura del ciclo dell'economia (S_t):

$$\hat{O}_t = \frac{1}{4}(P_t + S_t) \quad (1)$$

Più precisamente, P_t (il *gap* del saldo primario) denota la distanza dal sentiero che conduce alla riduzione del debito pubblico secondo le regole europee ed è dato da:

$$P_t = PB_t^n - PB_{t-1} \quad (2)$$

dove PB_{t-1} è il valore del saldo primario al netto delle misure *una tantum*, mentre PB_t^n è definito come:

$$PB_t^n = \rho D_{t-1} + \mu(D_{t-1} - D^*) \quad (3)$$

D_t è il valore del debito in percentuale del Pil e D^* è la soglia del debito del 60%. Il parametro ρ è fissato allo 0.5%, in linea con la media empirica dei paesi avanzati, e il valore di $\mu = 5\%$ implica una riduzione annua del debito in eccesso rispetto alla soglia del 5 per cento.

La S_t è una misura sintetica del ciclo calcolata, come la media dei valori normalizzati sia dell'*output gap* e sia della sua variazione⁷. Generalmente le serie dell'*output gap* sono soggette a frequenti e ampie revisioni; per contro le variazioni dell'*output gap* sono meno influenzate dalle revisioni della serie in livelli. Di conseguenza, la combinazione del livello e delle variazioni dell'*output gap* fornisce una misura più bilanciata del ciclo.

La regola fiscale definita in questo modo tiene in conto il contenimento del debito, da una parte, e la crescita stabile, dall'altra parte. Inoltre, le decisioni di politica fiscale hanno delle ripercussioni

delle varianze dei fattori latenti” e “Il ruolo della curva di Phillips all'interno del modello di stima del Pil potenziale” in Ministero dell'Economia e delle Finanze, *DEF 2015*, Roma, aprile 2015, pp. 18-25.

⁶ Nicolas Carnot (2010) “Evaluating Fiscal Policy, A Rule of Thumb”, *European Economy, Economic Papers* 526, European Commission.

⁷ Per la normalizzazione sono state usate la media e la deviazione standard della serie dell'*output gap* e quella della sua variazione nel periodo 1981-2014.

importanti sul quadro macroeconomico. Questo ruolo della politica fiscale assume ulteriore rilevanza all'interno dell'Unione monetaria in quanto le misure dei governi dovrebbero attenuare gli *shock* negativi.

La tavola 1 mostra il valore della regola in corrispondenza alle diverse combinazioni di P e S . Quando l'obiettivo di sostenibilità dei conti pubblici è raggiunto ($P=0$), la politica fiscale dovrebbe essere neutrale rispetto al ciclo. In effetti la regola indica dei valori contenuti compresi tra il -0.5 e lo 0.5. I valori aumentano man mano che ci si sposta verso valori positivi di P . Tuttavia, secondo la regola il consolidamento fiscale dovrebbe essere contenuto durante le fasi negative del ciclo ($S<0$).

TAVOLA 1

		Primary gap (P)				
		-4	-2	0	2	4
Economic Conditions (S)	-2	-1,5	-1	-0,5	0	0,5
	-1	-1,25	-0,75	-0,25	0,25	0,75
	0	-1	-0,5	0	0,5	1
	1	-0,75	-0,25	0,25	0,75	1,25
	2	-0,5	0	0,5	1	1,5

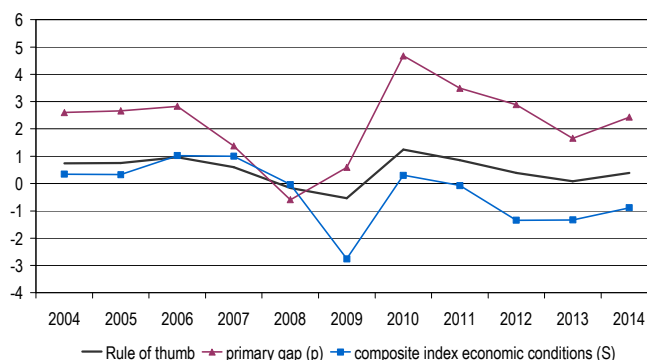
Il risultato dell'equazione della regola viene confrontato con lo sforzo fiscale effettivo U_t :

$$U_t = DRM_t + \gamma_z(z_t - g_t^*) \quad (4)$$

dove DRM_t sono le misure discrezionali dal lato delle entrate, z_t e g_t^* denotano, rispettivamente, la spesa primaria e la crescita del Pil calcolata come la media degli ultimi dieci anni. Le entrate e le spese sono depurate dalle misure *una tantum*.

Il grafico 1 mostra l'andamento dell'indice e le sue due componenti dal 2004 al 2014. L'andamento discendente nel biennio 2006-2008 era dovuto alla riduzione del gap del saldo primario. Il picco negativo del 2009 riflette le sfavorevoli condizioni cicliche in concomitanza con un ampliamento del gap del saldo primario. Negli anni successivi l'indice riflette gli alti livelli del gap del saldo primario e la sfavorevole fase del ciclo economico.

GRAFICO 1



La tavola 2 mette a confronto i valori prescritti dalla regola e lo sforzo effettivo negli anni 2011-2014. Si nota come, nell'ultimo triennio, lo sforzo fiscale effettivo è stato sistematicamente superiore a quello indicato dalla regola.

TAVOLA 2

	Rule of thumb	Sforzo fiscale effettivo
2011	0,9	-1,1
2012	0,4	3,6
2013	0,1	0,8
2014	0,4	0,9

11. Questa scelta ha valenza ampia. Essa, infatti, mostra come il ripensamento della politica di bilancio nel corso del 2014 abbia voluto anche rispondere all'insoddisfazione verso uno schema di sorveglianza che sembra aver creato un conflitto fra obiettivi di breve e di lungo termine della politica di bilancio. Nel caso italiano, la correzione di finanza pubblica, adottata in condizioni particolarmente critiche del ciclo economico, ha rivelato effetti recessivi sull'economia. Secondo le metodologie di calcolo adottate in sede europea, ciò si è tradotto in un abbassamento del potenziale che, a sua volta, ha ulteriormente ristretto gli spazi di manovra per la politica di bilancio. Si sarebbe così determinato un circolo vizioso che ha rischiato di portare a un avvitamento dell'economia⁸.

L'esito paradossale è che in queste condizioni può emergere un'incoerenza fra i risultati imposti nel breve termine alla finanza pubblica (aumentare lo sforzo fiscale per rispettare il ritmo di avvicinamento all'OMT richiesto dalle regole del Fiscal Compact) e la sostenibilità di lungo periodo della stessa.

A titolo di esempio, si considerino le ipotesi macroeconomiche sottostanti la costruzione degli scenari di sostenibilità della spesa previdenziale e sanitaria, elaborati dalla Ragioneria generale in seno all'*Economic Policy Committee-Working Group on Ageing* (ECP-WGA). Le condizioni di sostenibilità richiedono, per l'Italia, la costruzione di una traiettoria macroeconomica ambiziosa, caratterizzata da saggi di crescita del Pil e della produttività non inferiori al 1,5 per cento annuo e da una convergenza nel lungo periodo del tasso di disoccupazione su un livello del 7 per cento⁹. Chiaramente, in considerazione delle attuali condizioni cicliche, si tratta di uno scenario non facilmente conseguibile e dal quale ci si allontana tanto più quanto maggiore è l'impulso recessivo trasmesso dalla politica di bilancio. Appropriato appare, a tal riguardo, il richiamo del Governo agli effetti recessivi che avrebbe comportato la conservazione del precedente percorso di avvicinamento al pareggio strutturale. Per avere poi ulteriore riprova delle contraddizioni interne al modello di sorveglianza europeo basta porre a confronto il richiamato livello di disoccupazione incorporato negli scenari di sostenibilità con il valore del NAWRU (oltre il 10 per cento) utilizzato dalla Commissione per calcolare il disavanzo strutturale.

Un fattore di incoerenza può essere rilevato anche con riguardo alle modalità e ai tempi di realizzazione delle manovre. Come evidenziato dalla Commissione europea nella Analisi approfondita degli squilibri macroeconomici dell'Italia¹⁰, una accelerazione del consolidamento fiscale per porre il debito sul sentiero di riduzione potrebbe, in un contesto macroeconomico depresso e di deflazione, non ottenere risultati desiderati. Negli esercizi proposti la manovra conduce ad un abbassamento del debito ma con ritardo: l'impulso iniziale è infatti recessivo e peggiorativo della dinamica del debito. L'elemento capace di risolvere questa incoerenza sono le riforme

⁸ In termini di teoria economica, si è determinato un tipico fenomeno di isteresi "à la Blanchard", in cui le dinamiche di breve, innescate da un qualche *shock*, generano effetti cumulati che modificano le precedenti traiettorie di lungo periodo. Se lo *shock* iniziale è di tipo recessivo, il sistema economico rischia di ricollocarsi su un equilibrio meno favorevole, caratterizzato da più bassi tassi di crescita. Questo tipo di impulso potrebbe essere stato innescato dalla condivisione di uno schema di politica economica che, come abbiamo visto, tendeva a negare, o quantomeno a sottovalutare, l'influenza della politica di bilancio sul ciclo economico. L'esito paradossale è che in queste condizioni può emergere un'incoerenza fra i risultati imposti nel breve termine alla finanza pubblica e la sostenibilità di lungo periodo della stessa. Vedi Blanchard O., *The medium run, Brookings Paper on Economic Activity*, n. 2, September, 2007.

⁹ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, DEF aprile 2015.

¹⁰ Country Report Italy 2015, SWD (2015) 31 final- COM (2015) 85 final, 26 febbraio 2015.

strutturali, che produrrebbero effetti indipendenti dal segno della manovra di bilancio e quindi recupererebbero dal lato dell'offerta il sacrificio richiesto dal lato della domanda. Tuttavia, sembra difficile negare che l'impatto delle riforme strutturali sul prodotto sia di incerta misurazione tanto nei tempi, quanto nelle dimensioni. Inoltre, è possibile argomentare che l'efficacia degli interventi di natura strutturale sia limitata in presenza di uno stato depresso delle aspettative, come tipicamente si riscontra in fasi di prolungata recessione. La semplice considerazione delle riforme strutturali non sembra quindi risolvere le contraddizioni di un modello che, almeno nel caso italiano, lascia gli operatori in uno stato di indeterminatezza.

12. La rivisitazione del percorso programmatico trova riflesso nella messa a punto di una manovra di finanza pubblica centrata su due punti qualificanti. Dapprima, con il DL n. 66/2014, ci si è mossi per sostenere i redditi delle famiglie attraverso l'erogazione del *bonus*, avendo a mente l'obiettivo di rilancio dei consumi. Successivamente, al fine di accrescere i livelli di competitività del sistema produttivo, con la legge di stabilità l'azione di stimolo si è spostata sulle imprese, con l'eliminazione della componente costo del lavoro dall'IRAP e la decontribuzione per i nuovi assunti. Misura, quest'ultima, collegata ai più generali interventi di riforma del mercato del lavoro, ai quali il Governo associa importanti effetti di rilancio dell'economia. Va altresì osservato come, nelle intenzioni del Governo, gli interventi a favore di famiglie e imprese avrebbero dovuto ricadere sotto l'unico obiettivo di riduzione del cuneo fiscale che grava sul lavoro. Come già ricordato, dal punto di vista contabile le modalità prescelte per l'erogazione del *bonus* hanno però portato ad assimilare questo provvedimento ad un trasferimento a favore delle famiglie, quindi a essere inserito fra le spese per prestazioni sociali.

Con riferimento alla dimensione complessiva della manovra, le scelte compiute hanno rivelato un effetto sostanzialmente nullo sul 2014 e impresso una spinta di segno espansivo sul 2015, con un aumento dell'indebitamento rispetto al valore tendenziale di 5,7 miliardi (tavola 8). Il grafico 9 mostra come, a seguito di questi interventi, la manovra di finanza pubblica non eserciterebbe alcun effetto restrittivo aggiuntivo nel 2015, per la prima volta dal 2009. Nel 2016 proseguirebbe l'aggiustamento fiscale, ma a causa degli interventi pregressi (oltre che per il venir meno dell'allentamento concesso per il 2015), dal momento che la legge di stabilità apporta solo un lieve ritocco al valore tendenziale dell'indebitamento. Più incisivi tornano gli interventi di contenimento del deficit nel successivo triennio (tavola 8), la cui effettiva realizzazione potrebbe tuttavia restare condizionata al definitivo superamento delle condizioni cicliche eccezionali in cui l'economia italiana versa da ormai sette anni.

TAVOLA 8

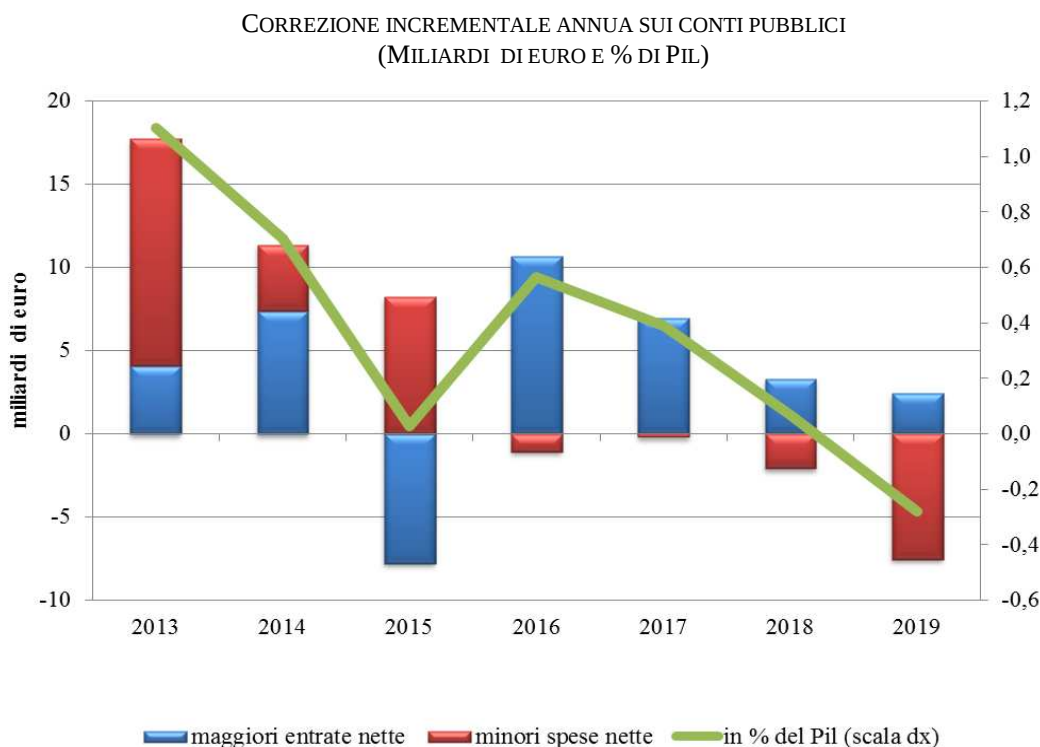
PROVVEDIMENTI DI FINANZA PUBBLICA ADOTTATI NEL CORSO DEL 2014- 2015
(MILIONI DI EURO)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Reperimento risorse	11.110	39.001	59.381	66.047	64.642	50.555
- Maggiori entrate	5.719	15.867	32.581	38.265	38.789	35.887
- Minori spese	5.391	23.134	26.800	27.782	25.853	14.668
- minori spese correnti	4.462	19.186	23.025	23.555	22.020	11.960
- minori spese c. capitale	929	3.948	3.775	4.227	3.833	2.708
Utilizzo risorse	10.586	44.736	59.156	59.091	54.248	45.284
- Minori entrate	1.316	17.218	24.617	24.263	20.817	15.482
- Maggiori spese	9.270	27.518	34.539	34.828	33.431	29.802
- maggiori spese correnti	8.369	22.231	27.939	26.902	24.499	23.544
- maggiori spese c. capitale	901	5.287	6.600	7.926	8.932	6.258
Effetto netto	524	-5.735	225	6.956	10.394	5.271
- Maggiori entrate nette	4.403	-1.351	7.964	14.002	17.972	20.405
- Minori spese nette	-3.879	-4.384	-7.739	-7.046	-7.578	-15.134

Nota: DL 4, 16, 47, 66, 90, 91, 133, 192/2014, legge di stabilità 2015, d.lgs. 22, 23/2015, DL 3, 4 2015.

Fonte: elaborazioni su dati DEF 2015

GRAFICO 9



Fonte: elaborazioni su dati MEF

Entrando in maggior dettaglio, l'allentamento disposto con i provvedimenti adottati lo scorso anno e nei primi di questo si realizza per oltre tre quarti dal lato delle spese, a motivo della contabilizzazione del bonus tra le prestazioni sociali. Anche per

gli anni successivi è stato deliberato un incremento di spesa rispetto a quella prevista a legislazione vigente che è sostanzialmente compensata nel 2016 e più che compensata negli anni seguenti da un inasprimento della pressione fiscale. Su di essa incide in maniera rilevante l'introduzione della nuova clausola di salvaguardia sull'IVA e, a partire dal 2018, sulle accise, dalle quali si attende un gettito di 12,8 miliardi di euro nel 2016, 19,2 miliardi nel 2017 e di 22 miliardi a decorrere dal 2018. Il prospettico aumento della pressione fiscale resta un evidente elemento di problematicità per l'attuazione della manovra di finanza pubblica a partire dall'anno 2016.

LA FINANZA PUBBLICA PER LIVELLI DI GOVERNO NEL CONFRONTO EUROPEO

1. Il Titolo V, Parte Seconda, della nostra Costituzione è stato oggetto di un ampio processo di riforma ormai quasi tre lustri or sono (legge costituzionale n. 3 del 2001, art. 114-132, Disciplina delle autonomie locali).

Quella riforma intendeva incidere radicalmente sui rapporti tra lo Stato, le Regioni, le Amministrazioni locali e l'Unione europea¹; ha modificato profondamente la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni; ha apportato importanti cambiamenti sotto il profilo fiscale.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha operato una "costituzionalizzazione" del decentramento amministrativo previsto dalla legge n. 59/1997 (legge Bassanini), la quale ha introdotto nel nostro ordinamento il *principio di sussidiarietà* (di derivazione comunitaria).

La nuova formulazione introdotta dalla Legge costituzionale 3/2001 ha attribuito a Regioni ed Enti locali autonomia finanziaria di entrata e di spesa, partendo dal presupposto che, in un sistema pubblico articolato, ogni livello di Governo deve poter disporre di risorse finanziarie sottoposte al proprio autonomo controllo e necessarie allo svolgimento delle funzioni che sono di sua esclusiva competenza (cosiddetto *principio del parallelismo* tra le funzioni esercitate dall'ente e le risorse di cui dispone per esercitare tali funzioni).

Il processo di decentramento, proseguito con ulteriori interventi legislativi (fra i quali, si ricorda il d.lgs. 23/2011 in tema di federalismo fiscale, con il quale è stata riordinata la fiscalità locale con l'obiettivo di segnare ulteriormente il passaggio dalla finanza derivata a quella autonoma), si poneva tra gli altri, l'obiettivo di instaurare un meccanismo di connessione tra il tributo e la funzione svolta dall'ente (*principio di correlazione* tra prelievo e beneficio) e favorire un meccanismo di chiara responsabilizzazione degli amministratori locali, sulla base dei risultati raggiunti a fronte delle risorse raccolte e delle spese sostenute.

A distanza di quasi tre lustri dalla riforma del Titolo V della Costituzione, e nel momento nel quale si trova in fase avanzata presso le Camere una ulteriore procedura di revisione costituzionale che interviene, fra l'altro, sulle stesse tematiche, appare utile e interessante verificare se e come tale processo di *decentralizzazione* abbia fin qui più o meno funzionato.

Anche attraverso il confronto con i principali Paesi europei (la Germania e la Spagna, a prevalente vocazione federale, e la Francia, a tradizionale caratterizzazione centralistica) si cercherà di valutare se e come vi sia stato un effettivo decentramento, sia dal lato della spesa che dal lato delle entrate e se effettivamente si sia in presenza di una maggiore autonomia finanziaria degli enti territoriali e di un minor ricorso alla finanza derivata.

La serie storica presa in considerazione copre il periodo 2001-2014, dal lato della spesa e fino al 2012 per le entrate (attualmente l'ultimo anno per il quale sono presenti i dati al livello di dettaglio utile ai fini del presente studio) e riguarda la spesa pubblica al netto degli interessi e le entrate, entrambe a livello di settore istituzionale (centrale e locale), nonché la ripartizione fra i livelli di governo delle due tipologie di spesa

¹ Attualmente, ai sensi del nuovo art. 114 della Costituzione, Regioni, Province e Comuni non sono più in un rapporto gerarchico di cui lo Stato occupa il vertice, bensì in un rapporto di parità, di separazione delle competenze e di soggezione ai medesimi limiti.

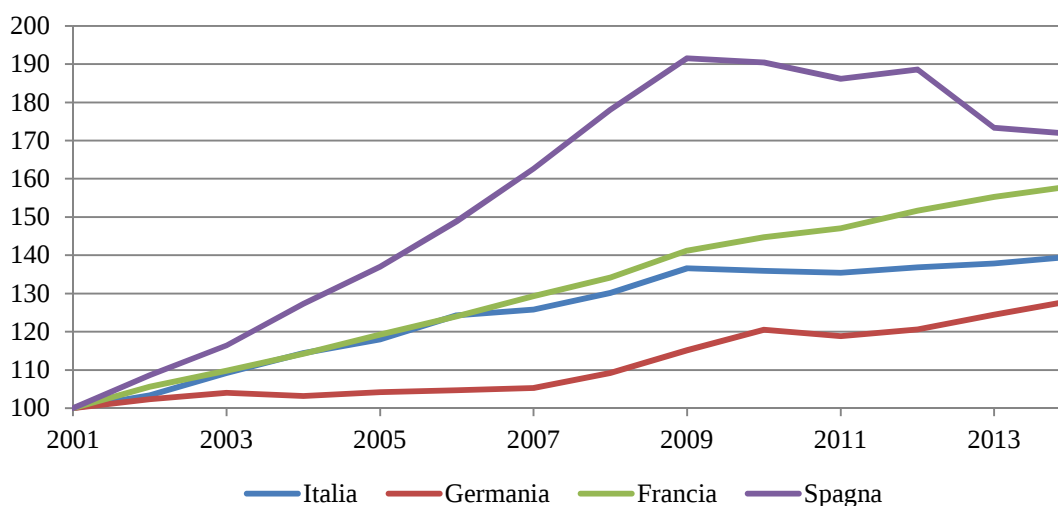
corrente più significative, ossia la spesa per i redditi da lavoro dipendente e i consumi intermedi.

Da questa impostazione dell'analisi dovrebbero inoltre emergere indicazioni sulla capacità o meno degli strumenti di coordinamento di finanza pubblica di contenere la spesa ai diversi livelli di governo.

2. L'andamento della spesa pubblica al netto degli interessi, nel periodo 2001-2014, evidenzia, per i quattro Paesi considerati, una dinamica crescente ma differenziata. Posto uguale a 100 il primo anno della serie, la spesa pubblica è aumentata del 39,6 per cento in Italia; incremento che si colloca in posizione intermedia fra la Germania (28,1 per cento) e gli altri due Paesi esaminati (58,0 per cento la Francia, 71,8 per cento la Spagna).

GRAFICO 1

ANDAMENTO DELLA SPESA PUBBLICA, ESCLUSI INTERESSI - ANNI 2001-2014
ANNO 2001=100



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Sostanzialmente, quindi, in Italia la spesa in termini nominale in tredici anni è aumentata con un tasso medio annuo di poco inferiore al 3 per cento, mentre in Germania questo incremento è stato appena superiore al 2 per cento, in Francia quasi del 4 per cento e in Spagna di qualche decimo inferiore al 5 per cento².

Poiché negli anni considerati esistono significative differenze nel tasso medio d'inflazione registrato nei diversi Paesi considerati, è utile analizzare l'andamento della spesa in termini reali. Per la trasformazione dei dati in valori a prezzi costanti il calcolo potrebbe utilizzare il deflatore del Pil o un indicatore che dia conto dell'andamento dei prezzi al consumo. Si è scelta la seconda opzione³, sulla base della considerazione che il

² Il tasso di incremento medio annuo è stato calcolato tramite la formula dell'interesse composto.

³ Si è considerata la serie storica dell'*annual average rate of change* (HICP) di fonte Eurostat.

fine ultimo dell'organizzazione dell'attività economica della PA è la produzione di beni e servizi per il cittadino-consumatore.

Nel periodo considerato, il tasso medio di crescita dei prezzi è riportato nella tavola seguente, mentre il grafico 2 illustra l'andamento della spesa primaria in termini reali.

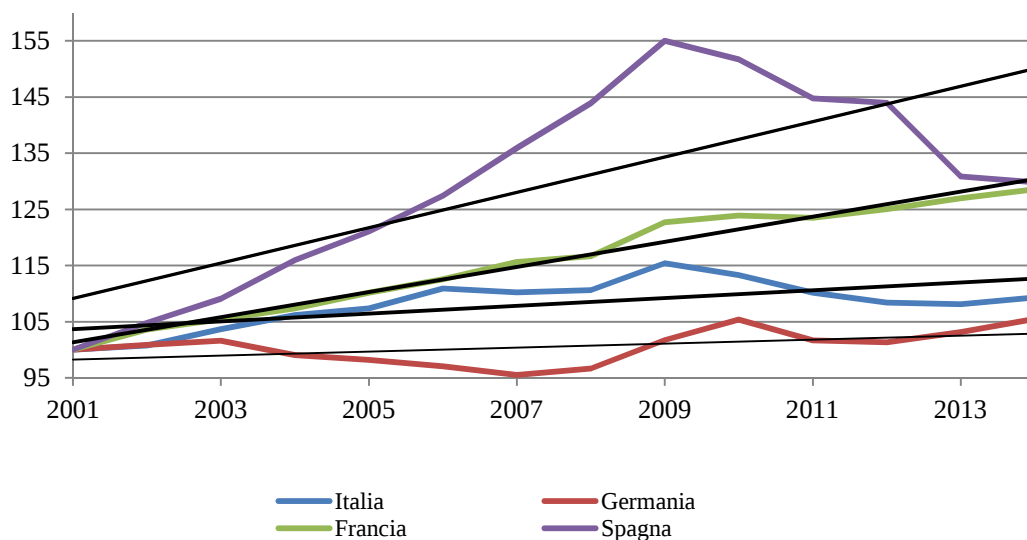
TAVOLA 1

HICP (VALORE MEDIO ANNUO – ANNI 2001-2014)

Paese	HICP
Germania	1,7
Spagna	2,5
Francia	1,8
Italia	2,1

GRAFICO 2

ANDAMENTO DELLA SPESA PUBBLICA PRIMARIA REALE - ANNI 2001-2014
ANNO 2001=100



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

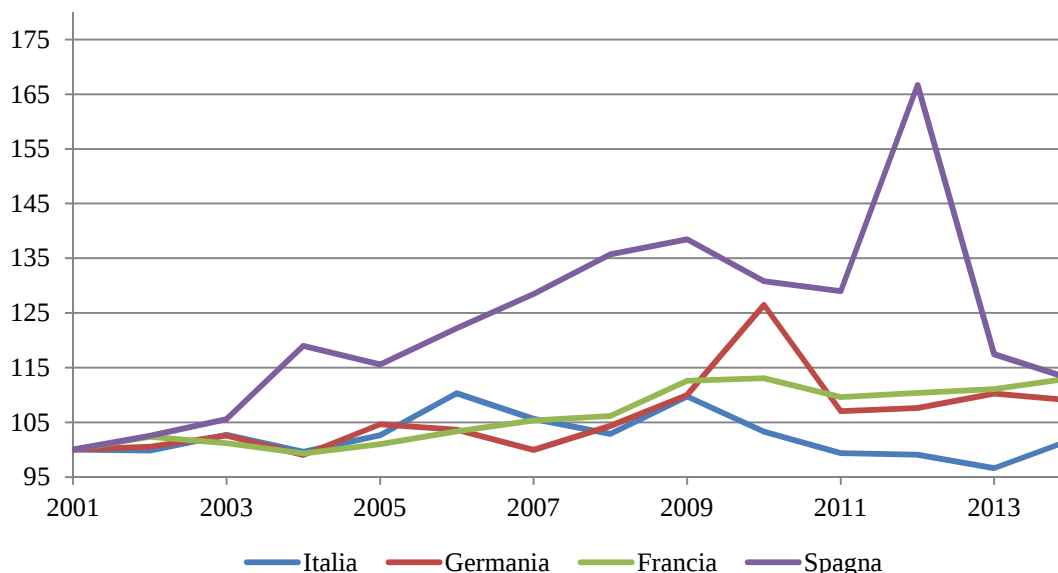
Il tasso di crescita medio annuo reale della spesa pubblica al netto degli interessi è stato pari a poco più di mezzo punto percentuale nel nostro Paese, praticamente nullo in Germania, di due punti in Francia e in Spagna.

Esaminando nel dettaglio l'andamento della spesa reale per i sotto settori istituzionali (livello centrale e locale)⁴, oggetto della nostra analisi, si evidenziano differenze sostanziali tra i vari Paesi.

⁴ La spesa pubblica totale (*General Government*) comprende i sotto settori: governo centrale (*central government*), governo statale (*state government*, dove esiste, ad esempio in Spagna e Germania), governo locale (*local government*)

GRAFICO 3

SPESA PUBBLICA PRIMARIA REALE A LIVELLO CENTRALE - ANNI 2001-2014
ANNO 2001=100



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

A livello centrale Germania, Francia e Spagna mostrano al termine del periodo incrementi simili (intorno al 9 per cento la prima, vicino al 13 per cento gli altri due Paesi, anche se con percorsi diversificati)⁵. Viceversa l'Italia, unica fra i quattro, ha visto la spesa sostenuta a questo livello di governo ridursi, tanto da risultare negli anni 2011-2014 inferiore al valore iniziale.

A livello di governo locale, invece, si osserva in Germania una leggera riduzione fino al 2008 e poi una costante crescita, fino ad arrivare a circa il 9 per cento in più del valore iniziale, in Francia un continuo incremento (45,2 per cento nel 2014) e in Spagna un andamento fortemente crescente fino al 2009 (80,1 per cento) con una decisa riduzione nell'ultimo quinquennio (33,2 per cento alla fine del periodo). Anche nel nostro Paese la spesa locale aumentata fino al 2009 (+14,6 per cento rispetto al 2001) per poi ridursi costantemente nei cinque anni successivi (nel 2014 il valore è pari al valore di inizio periodo).

In sostanza, nei tredici anni considerati, la spesa primaria reale in Italia è diminuita a livello centrale ed è rimasta costante a livello locale (per riconciliarsi con l'aumento complessivo della spesa primaria reale evidenziata nel grafico 2, occorre ricordare l'aumento della spesa previdenziale, qui non considerata). Negli altri tre Paesi,

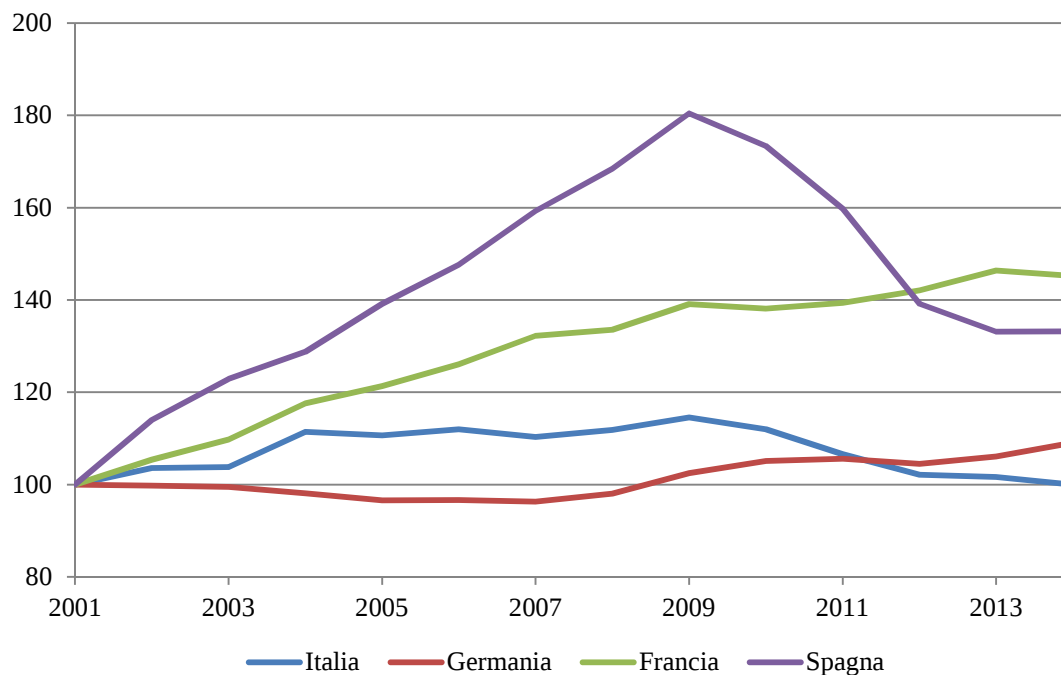
e previdenza e assistenza sociale (*social security funds*). Per calcolare la quota della spesa fra i vari settori, non esistendo una base dati specifica, si è proceduto come indicato nelle note metodologiche fornite da Eurostat, ossia consolidando le poste specifiche e i trasferimenti tra i settori istituzionali. Per le entrate, invece, tale ripartizione è disponibile sulla base dati Eurostat. Si fa presente che, per i Paesi a struttura federale (Germania e Spagna), si è proceduto considerando come livello locale sia le spese a livello di governo statale (es. i *Länder*) che quelle a livello di governo locale.

⁵ L'anomalo incremento registrato in Spagna nel 2012, a fronte di una riduzione avviata a partire dal 2009 e proseguita anche negli anni successivi, risulta connesso all'intervento finanziario nelle banche in crisi.

anche se con dinamiche differenziate, la spesa primaria reale è aumentata sia a livello di governo centrale sia al livello di governo locale.

GRAFICO 4

SPESA PUBBLICA PRIMARIA REALE A LIVELLO LOCALE - ANNI 2001-2014
ANNO 2001=100



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

3. Una più compiuta valutazione in ordine all'andamento della spesa, deve tener conto, oltre che dell'inflazione, anche del livello complessivo del prodotto. La tavola 2, che illustra l'andamento del rapporto fra la spesa primaria e il Pil, evidenzia una crescita per tutti i Paesi ad eccezione della Germania. L'Italia ha visto questo indicatore toccare il livello massimo nel 2009 (46,7 per cento rispetto al 41,4 di partenza), scendere fino al 2011 e quindi risalire fino al 46,5 per cento nell'ultimo anno; nell'intero periodo l'incremento è stato di oltre cinque punti. In Francia si è registrato un incremento di quasi sette punti percentuali, in Spagna di poco meno di cinque punti, mentre la Germania mostra una riduzione di quasi due punti.

TAVOLA 2

ANDAMENTO DEL RAPPORTO SPESA PRIMARIA/PIL – ANNI 2001-2014

	Italia	Germania	Francia	Spagna
2001	41,4	43,9	48,3	35,5
2002	41,3	44,3	49,4	36,0
2003	42,3	44,8	50,0	36,0
2004	42,5	43,5	49,8	36,7
2005	42,6	43,3	50,2	36,6
2006	43,2	41,9	50,0	36,7
2007	42,0	40,1	49,6	37,4
2008	42,9	40,8	50,2	39,6
2009	46,7	44,8	54,4	44,1
2010	45,6	44,7	54,1	43,7
2011	44,5	42,1	53,3	43,0
2012	45,2	41,9	54,1	44,4
2013	45,8	42,3	54,8	41,0
2014	46,5	42,1	55,1	40,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

L'analisi del rapporto Spesa/Pil per settori istituzionali, illustrata dalle tavole che seguono, non indica a livello di governo centrale, per l'Italia, la Germania e la Francia, significativi *trend* (crescenti o decrescenti), al di là dei valori di picco negli anni più intensi della crisi (2009 e 2010) derivanti sostanzialmente dalla caduta del prodotto interno lordo. Valore di picco al quale il nostro Paese si riavvicina nel 2014.

Viceversa per la Spagna si riscontra, soprattutto a partire dal 2007, un leggero *trend* crescente (anche a prescindere dal citato valore anomalo del 2012) rispetto al valore iniziale per registrare una flessione negli ultimi due anni e tornare sui valori di inizio periodo.

TAVOLA 3

ANDAMENTO DEL RAPPORTO SPESA PRIMARIA/PIL - ANNI 2001-2014 A LIVELLO DI GOVERNO CENTRALE E LOCALE

Livello centrale					Livello locale				
Anno	Italia	Germania	Francia	Spagna	Anno	Italia	Germania	Francia	Spagna
2001	11,8	6,7	17,6	7,5	2001	13,8	16,6	8,9	15,5
2002	11,7	6,7	17,8	7,4	2002	14,1	16,6	9,2	17,0
2003	12,0	6,9	17,5	7,3	2003	14,1	16,6	9,5	17,6
2004	11,4	6,6	16,8	7,9	2004	14,8	16,3	10,0	17,8
2005	11,6	7,0	16,8	7,4	2005	14,6	16,1	10,1	18,3
2006	12,3	6,8	16,7	7,4	2006	14,5	15,8	10,3	18,5
2007	11,5	6,4	16,5	7,4	2007	14,0	15,3	10,4	19,1
2008	11,4	6,7	16,6	7,9	2008	14,4	15,6	10,5	20,2
2009	12,7	7,4	18,2	8,3	2009	15,4	17,0	11,3	22,3
2010	11,9	8,2	18,0	8,0	2010	15,0	16,9	11,0	21,8
2011	11,4	6,8	17,2	8,1	2011	14,3	16,5	11,0	20,7
2012	11,8	6,8	17,4	10,8	2012	14,2	16,3	11,3	18,7
2013	11,7	6,9	17,5	7,8	2013	14,3	16,4	11,6	18,2
2014	12,4	6,6	17,6	7,4	2014	14,2	16,5	11,4	18,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

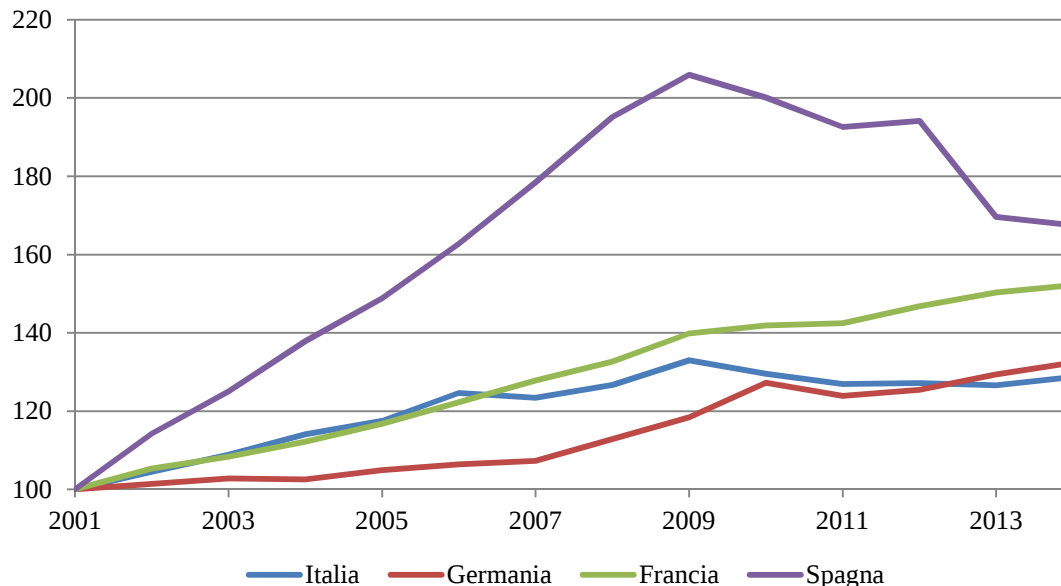
Con riferimento al livello locale, per il nostro Paese e la Germania non si riscontrano andamenti definiti (il rapporto oscilla per l'Italia intorno al 14,5 per cento e per la Germania intorno al 16,5 per cento); per la Spagna e per la Francia il rapporto si incrementa in maniera evidente, di due punti e mezzo per entrambi.

Quindi, mentre per l'Italia e la Germania il rapporto fra spesa e Pil non si è modificato in maniera significativa nei due livelli di governo⁶, sia per la Francia che per la Spagna si registra un incremento importante a livello locale.

4. Un ulteriore approfondimento può essere effettuato analizzando il peso della spesa ai vari livelli di governo, rispetto al totale della spesa, per verificare se dal 2001 al 2014, a seguito della riforma, ci siano state modifiche significative. Per rendere più indicativo e confrontabile tra i Paesi il rapporto di composizione si considera la spesa nominale (esclusi gli interessi) al netto dell'ammontare attribuibile alla previdenza e assistenza sociale (grafico 5). Per l'andamento di questo aggregato il nostro Paese mostra incrementi simili alla Francia fino al 2006; poi la curva si appiattisce e a fine periodo, rispetto al 2001, la crescita di questa spesa per l'Italia (28,7 per cento) è inferiore a quella tedesca (32,4 per cento); incrementi ben maggiori si registrano in Francia (52,2 per cento) e Spagna (67,5 per cento).

GRAFICO 5

ANDAMENTO DELLA SPESA PUBBLICA, ESCLUSI INTERESSI E SPESA PREVIDENZIALE
ANNI 2001-2014 - ANNO 2001=100



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

⁶ Ancora una volta la riconciliazione di questi andamenti con l'incremento nel rapporto fra spesa pubblica primaria totale e PIL messo nella tavola 2 avviene considerando l'incremento registrato nella spesa per previdenza e assistenza, qui non considerata.

TAVOLA 4

RAPPORTO DI COMPOSIZIONE DELLA SPESA PUBBLICA (AL NETTO DELLA SPESA PER PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE) TRA LIVELLO CENTRALE E LIVELLO LOCALE.

Italia			Germania			Francia			Spagna		
Anno	Sc/Sp	Sl/Sp	Anno	Sc/Sp	Sl/Sp	Anno	Sc/Sp	Sl/Sp	Anno	Sc/Sp	Sl/Sp
2001	0,46	0,54	2001	0,29	0,71	2001	0,67	0,33	2001	0,33	0,67
2002	0,45	0,55	2002	0,29	0,71	2002	0,66	0,34	2002	0,30	0,70
2003	0,46	0,54	2003	0,29	0,71	2003	0,65	0,35	2003	0,29	0,71
2004	0,43	0,57	2004	0,29	0,71	2004	0,63	0,37	2004	0,31	0,69
2005	0,44	0,56	2005	0,30	0,70	2005	0,62	0,38	2005	0,29	0,71
2006	0,46	0,54	2006	0,30	0,70	2006	0,62	0,38	2006	0,29	0,71
2007	0,45	0,55	2007	0,30	0,70	2007	0,61	0,39	2007	0,28	0,72
2008	0,44	0,56	2008	0,30	0,70	2008	0,61	0,39	2008	0,28	0,72
2009	0,45	0,55	2009	0,30	0,70	2009	0,62	0,38	2009	0,27	0,73
2010	0,44	0,56	2010	0,33	0,67	2010	0,62	0,38	2010	0,27	0,73
2011	0,44	0,56	2011	0,29	0,71	2011	0,61	0,39	2011	0,28	0,72
2012	0,45	0,55	2012	0,29	0,71	2012	0,61	0,39	2012	0,37	0,63
2013	0,45	0,55	2013	0,30	0,70	2013	0,60	0,40	2013	0,30	0,70
2014	0,47	0,53	2014	0,29	0,71	2014	0,61	0,39	2014	0,29	0,71

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

(*) Sc = spesa a livello centrale; Sl = spesa a livello locale; Sp = spesa pubblica al netto degli interessi e della spesa previdenziale e per assistenza sociale.

In Italia il 47 per cento della spesa pubblica (al netto di quella previdenziale) è sostenuta dalle amministrazioni centrali (il restante 53 per cento è, ovviamente, di pertinenza delle amministrazioni locali). Nel corso del periodo preso in considerazione le rispettive quote sono rimaste sostanzialmente stabili, facendo registrare oscillazioni in aumento o in diminuzione al massimo di tre decimali. Analoghe considerazioni possono essere effettuate per la Germania in cui, però, in conseguenza della diversa struttura istituzionale, la quota del livello centrale è sempre intorno al 30 per cento mentre il restante 70 per cento fa riferimento a quella locale (*Lander* più comuni).

Un discorso differente, invece, riguarda i restanti due Paesi. La Francia conferma anche nella dimensione finanziaria il suo impianto centralistico; ma, soprattutto negli anni iniziali del periodo considerato, ha posto in atto un significativo spostamento della spesa dal livello centrale a quello locale. La Spagna, che partiva con un livello di decentramento appena inferiore a quello tedesco, ha visto accrescere ulteriormente negli anni successivi la quota della spesa locale sul totale. Con l'eccezione del terzultimo anno, probabilmente legata all'intervento finanziario del governo centrale connesso alla fase più acuta della crisi economica.

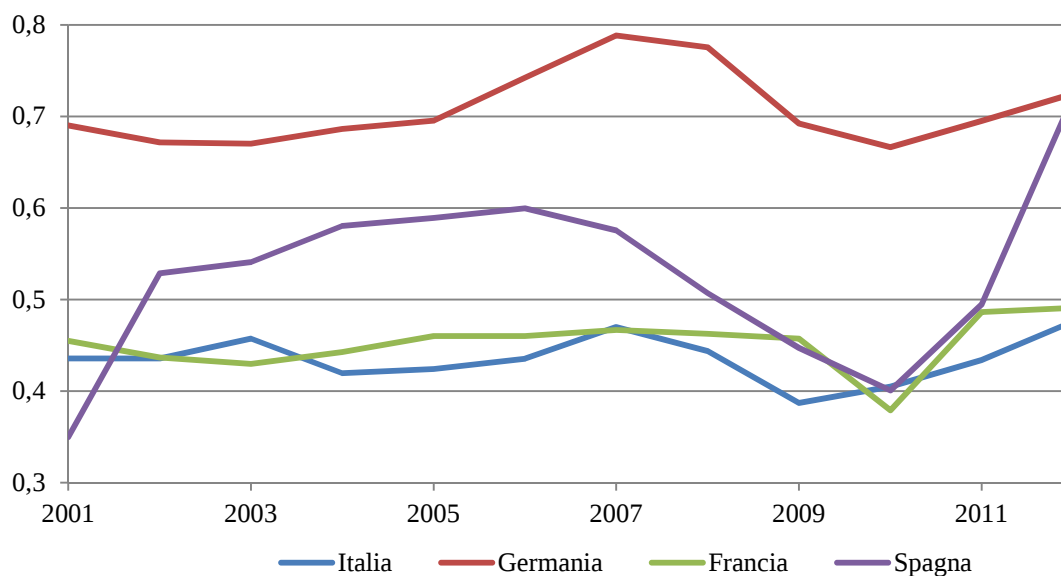
In definitiva, la riforma avviata in Italia nel 2001 non ha sostanzialmente prodotto cambiamenti nel rapporto tra spesa centrale e locale; fra quelli considerati, l'unico Paese nel quale vi è stata un significativo spostamento nella composizione della spesa a favore delle amministrazioni locali è stata la Francia, che pure era e continua ad essere il Paese con il maggior grado di accentramento finanziario.

5. Fra gli obiettivi espliciti della riforma del 2001 vi era quello di accrescere il grado di autonomia finanziaria delle amministrazioni locali, superando il meccanismo

della finanza derivata, e così aumentando il grado di *accountability* dei vari livelli di governo.

GRAFICO 6

ANDAMENTO DEL RAPPORTO ENTRATE/SPESE - LIVELLO DI GOVERNO LOCALE - ANNI 2001-2012⁷



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Se esaminiamo il rapporto fra entrate e spese a livello di governo locale (tavola 5 e grafici 6 e 7) ne concludiamo che questo obiettivo è stato sostanzialmente fallito. Così come nel 2001, ancora nel 2012 i livelli di governo locale in Italia per ogni euro speso incassavano meno di 50 centesimi; il meccanismo dominante continuava ad essere quello della finanza derivata. E' pur vero che il rapporto in questione è aumentato fra l'inizio e la fine del periodo considerato, da 0,44 a 0,48, ma in un percorso con oscillazioni che non lasciano emergere una chiara linea di tendenza⁸.

Il Paese nel quale l'autonomia finanziaria del governo locale era maggiore nel 2001 era la Germania (0,69), che mantiene questa caratteristica anzi un po' la accentua; raggiunta dalla Spagna, che partendo da livelli inferiori a quelli italiani raggiunge livelli tedeschi. Il governo locale in Francia che, come si è visto, assorbe una quota della spesa pubblica minore che altrove, gode di un livello di autonomia finanziaria simile a quello italiano, forse con una leggera ma visibile tendenza all'aumento.

⁷ Per le entrate i dati disponibili su Eurostat, al livello di dettaglio necessario ai fini della presente analisi, si fermano ancora al 2012.

⁸ Il coefficiente della retta di regressione è uguale a 0,0005, con un R-quadro (corretto) uguale a -0,09.

TAVOLA 5

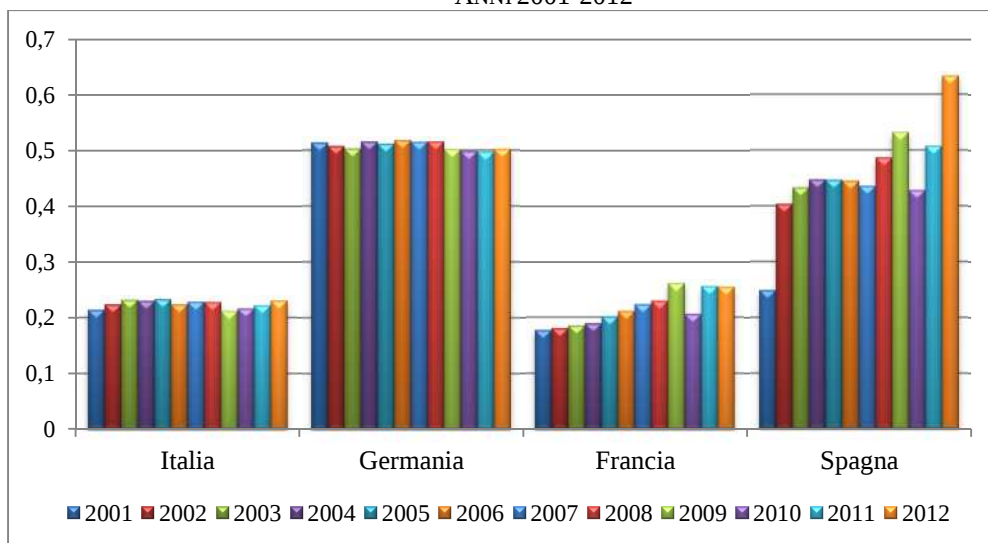
RAPPORTO ENTRATE/SPESE - LIVELLO DI GOVERNO LOCALE - ANNI 2001-2012

Anno	Italia	Germania	Francia	Spagna
2001	0,44	0,69	0,45	0,35
2002	0,44	0,67	0,44	0,53
2003	0,46	0,67	0,43	0,54
2004	0,42	0,69	0,44	0,58
2005	0,42	0,70	0,46	0,59
2006	0,44	0,74	0,46	0,60
2007	0,47	0,79	0,47	0,58
2008	0,44	0,78	0,46	0,51
2009	0,39	0,69	0,46	0,45
2010	0,40	0,67	0,38	0,40
2011	0,43	0,70	0,49	0,49
2012	0,48	0,72	0,49	0,72

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Questi risultati sono confermati dalla osservazione del rapporto tra le entrate a livello locale e il totale delle entrate, al netto delle partite che si riferiscono alla previdenza e sicurezza sociale. Nonostante le grandi riforme, prima amministrative, poi costituzionali, poi esplicitamente intitolate al federalismo fiscale, le entrate locali in Italia – ed è il minimo fra i Paesi considerati – coprono appena il 20 per cento delle entrate pubbliche, e sono sostanzialmente stabili nel periodo considerato. Pure stabile il rapporto in Germania, ma su livelli molto più elevati, intorno al 50 per cento. Negli altri due Paesi, seppure partendo da livelli ben diversi, si evidenzia invece un significativo aumento del peso delle entrate locali.

GRAFICO 7

RAPPORTO ENTRATE LOCALI/ENTRATE TOTALI (AL NETTO DELLE ENTRATE PREVIDENZIALI)
ANNI 2001-2012

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

6. Come è noto, negli ultimi anni una parte consistente dello sforzo di politica di bilancio teso a ridurre la dinamica se non il livello della spesa pubblica si è concentrato su due aggregati: i redditi da lavoro dipendente e i consumi intermedi⁹. E' utile verificare se gli strumenti di coordinamento della finanza pubblica utilizzati a questo scopo hanno funzionato, e le eventuali differenze registrate all'interno dei sotto-settori istituzionali.

Se consideriamo la spesa pubblica a livello di governo centrale - premesso che i valori risentono delle differenze nell'organizzazione istituzionale dei Paesi - osserviamo che in l'Italia la quota assorbita dai redditi da lavoro dipendente, pur in presenza di oscillazioni, registra un decremento tutto concentrato nell'ultimo anno, quando si passa dal 49,4 al 46,8 per cento, ritornando al di sotto del valore di partenza del 48 per cento. Nel complesso del periodo questa quota è diminuita in Germania di 2,2 punti percentuali e in Francia di 4,4 punti. In Spagna, per i motivi più volte ricordati, il 2012 rappresenta un anno anomalo; al 2014 il valore si assesta intorno ai livelli di inizio periodo (tavola 6).

TAVOLA 6

LIVELLO DI GOVERNO CENTRALE: QUOTA DEI REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE E DEI CONSUMI INTERMEDI SUL TOTALE DELLA SPESA - ANNI 2001-2014

Anno	Redditi da lavoro dipendente				Consumi intermedi			
	Italia	Germania	Francia	Spagna	Italia	Germania	Francia	Spagna
2001	48,0	17,0	40,6	29,4	12,3	10,7	9,4	9,8
2002	49,1	16,9	40,5	28,9	11,7	10,9	9,7	10,3
2003	49,9	16,5	41,0	28,4	12,1	10,8	9,1	10,4
2004	51,0	16,6	41,5	25,9	12,4	10,8	9,6	9,4
2005	50,8	15,3	41,1	27,2	12,2	11,7	9,6	9,7
2006	47,5	15,1	40,2	27,0	10,3	12,2	9,3	9,7
2007	50,4	15,4	39,6	26,9	10,6	12,5	9,2	10,8
2008	50,6	15,0	38,4	26,4	11,0	12,9	9,2	10,8
2009	48,2	14,7	36,8	27,4	10,4	13,1	8,9	10,8
2010	50,5	13,0	36,8	28,4	11,0	11,8	8,7	10,5
2011	50,7	15,1	37,6	27,6	10,6	14,9	8,8	10,5
2012	48,8	14,8	37,1	19,8	9,8	15,9	8,5	7,6
2013	49,4	14,4	36,8	28,9	10,8	16,3	8,7	10,1
2014	46,8	14,8	36,2	29,6	10,3	16,3	8,1	10,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Per quanto riguarda i consumi intermedi, l'Italia evidenzia a livello di governo centrale un trend decrescente che porta a una riduzione della quota di questo aggregato rispetto alla spesa totale di 2 punti percentuali. Anche in Francia si è in presenza di una riduzione (-1,3 punti). In Germania, al contrario, il rapporto evidenzia un andamento

⁹ La spesa per consumi intermedi presa in considerazione nella presente analisi, di fonte Eurostat (come tutte le altre grandezze), fa riferimento ai soli consumi intermedi in senso stretto, escludendo gli acquisti da produttori *market*. Risulta quindi minore del valore indicato all'interno dei documenti di provenienza governativa (DEF/ Nota di aggiornamento).

crescente, particolarmente pronunciato negli ultimi quattro anni. In Spagna si assiste, al netto dell'anomalia del 2012, a oscillazioni intorno al valore del 10 per cento.

A livello di governo locale (tavola 7) in Italia la quota di spesa assorbita dai redditi da lavoro dipendente si è ridotta dal 30,8 per cento del 2001 al 29,4 per cento del 2014, con una riduzione tutta concentrata negli ultimi tre anni. Il peso di questa spesa diminuisce nel complesso del periodo anche in Germania (38,1 nel 2001, 36,5 nel 2014), mentre in Francia presenta un andamento decrescente fino alla metà del periodo per poi incrementarsi nuovamente negli ultimi anni e ritornare sui livelli iniziali. Anche in Spagna si assiste a una riduzione fino al 2010 e in seguito a un deciso aumento (da 43,3 a 46,6 per cento).

Il nostro Paese manifesta invece una tendenza marcata all'aumento del peso dei consumi intermedi sul totale della spesa dei governi locali, in particolare a partire dal 2006; nell'anno finale il valore è di quasi sei punti percentuali maggiore rispetto al 2001. Anche per la Germania e la Spagna si può evidenziare un andamento crescente dei consumi intermedi a livello locale, mentre in Francia questa voce di spesa è rimasta sostanzialmente stabile.

In sintesi, quindi, gli strumenti di coordinamento della finanza pubblica adottati dal nostro Paese sembrano aver funzionato in modo abbastanza simile ai diversi livelli di governo per quanto concerne la spesa per redditi da lavoro dipendente. Al contrario, per quanto riguarda i consumi intermedi, mentre l'efficacia degli strumenti utilizzati si registra evidente con riferimento al governo centrale, l'obiettivo di contenimento di questo tipo di spese non è stato raggiunto al livello dei governi locali.

TAVOLA 7

LIVELLO DI GOVERNO LOCALE: QUOTA DEI REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE E DEI CONSUMI INTERMEDI SUL TOTALE DELLA SPESA - ANNI 2001-2014

Anno	Redditi da lavoro dipendente				Consumi intermedi			
	Italia	Germania	Francia	Spagna	Italia	Germania	Francia	Spagna
2001	30,8	38,1	32,1	43,3	23,6	16,2	21,6	18,6
2002	30,2	38,4	31,7	41,9	23,4	16,4	22,3	18,7
2003	30,0	38,5	31,4	42,4	23,5	16,1	22,0	19,2
2004	29,3	38,5	29,7	42,3	23,0	16,3	21,3	20,3
2005	30,0	38,4	29,6	41,0	24,3	16,8	21,2	20,7
2006	31,2	37,9	29,5	40,5	23,6	17,4	21,1	20,7
2007	29,9	37,4	29,8	40,5	24,9	18,0	19,9	21,4
2008	30,8	36,7	30,6	40,9	25,3	18,5	19,7	21,4
2009	29,7	36,6	30,6	40,8	25,7	19,0	20,2	20,8
2010	30,3	36,3	31,2	41,5	26,6	19,5	20,9	21,6
2011	30,3	36,3	31,0	43,2	27,6	19,5	20,9	22,9
2012	29,9	36,9	30,8	45,0	28,4	19,6	20,9	24,6
2013	29,4	36,7	30,6	46,4	28,9	19,7	20,9	24,3
2014	29,4	36,5	31,9	46,6	29,5	19,7	21,0	23,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Conclusioni

7. Fin dalla fine degli anni '90, con la riforma amministrativa (le cosiddette Leggi Bassanini), poi nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione, infine con il d.lgs. 23/2011 intitolato al federalismo fiscale, il nostro Paese ha intrapreso un lungo e complesso processo di riforma istituzionale, teso ad accrescere il grado di autonomia, anche finanziaria, dei livelli di governo locale. Come è noto, in Parlamento si trova ora in fase avanzata un progetto di riforma della Costituzione che investe nuovamente il rapporto fra i diversi livelli di governo.

E' dunque sembrato utile condurre una rassegna di quanto è avvenuto, dal punto di vista limitato ma rilevante delle grandezze di finanza pubblica. E confrontare l'evoluzione italiana con quella degli altri principali Paesi continentali della UE.

In estrema sintesi, la conclusione può essere riassunta in una proposizione: la resilienza delle istituzioni è ben maggiore di quanto venga ipotizzato nel dibattito pubblico corrente.

Il rapporto fra spesa dei governi locali e totale della spesa pubblica nel periodo 2001-2014 è rimasto negli anni considerati sostanzialmente costante, in Italia come pure in Germania e Spagna. Solo in Francia, ove si registrava un livello di "centralismo" di partenza decisamente più elevato, il peso della spesa pubblica locale si è lievemente accresciuto.

Eguale, in Italia le entrate dei livelli locali di governo continuano a costituire, oggi come al principio del processo di riforma, circa il 20 per cento delle entrate pubbliche totali (al netto del settore previdenza e assistenza sociale), e questo rappresenta il minimo fra i Paesi considerati. Pure stabile il rapporto in Germania, ma su livelli ben più elevati, intorno al 50 per cento. Negli altri due Paesi, seppure partendo da livelli diversi, si evidenzia invece un significativo aumento del peso delle entrate locali.

Finalità esplicita del processo di riforma era superare il meccanismo di finanza derivata, in modo tale da accrescere l'*accountability* dei livelli locali di governo. Questo obiettivo è stato sostanzialmente mancato. Così come nel 2001, ancora nel 2012 i livelli di governo locale in Italia per ogni euro speso incassavano meno di 50 centesimi; il meccanismo dominante continuava ad essere quello della finanza derivata. E' pur vero che il rapporto in questione è lievemente aumentato fra l'inizio e la fine del periodo considerato, ma in un percorso con oscillazioni che non lasciano emergere una chiara linea di tendenza. Il Paese nel quale l'autonomia finanziaria del governo locale era maggiore nel 2001 era la Germania, che mantiene questa caratteristica anzi un po' la accentua; raggiunta dalla Spagna, che partendo da livelli italiani raggiunge livelli tedeschi. Il governo locale in Francia che, come si è visto, assorbe una quota della spesa pubblica minore che altrove, gode di un livello di autonomia finanziaria simile a quello italiano, forse con una più visibile tendenza all'aumento.

Negli ultimi anni una parte consistente dello sforzo di politica di bilancio teso a ridurre la dinamica se non il livello della spesa pubblica si è concentrato su due aggregati: i redditi da lavoro dipendente e i consumi intermedi.

L'analisi condotta ha consentito di concludere che gli strumenti di coordinamento della finanza pubblica adottati dal nostro Paese sembrano aver funzionato in modo abbastanza simile nei diversi livelli di governo per quanto concerne la spesa per redditi da lavoro dipendente. Al contrario, per quanto riguarda i consumi intermedi, mentre l'efficacia degli strumenti utilizzati si registra evidente con riferimento al governo

centrale, l'obiettivo di contenimento di questo tipo di spese appare solo parzialmente conseguito dai Governi locali.

In definitiva emerge dall'analisi una situazione nella quale i processi di *decentralizzazione* e di spostamento degli enti territoriali da un meccanismo di finanza derivata a un meccanismo di autonomia finanziaria devono ancora trovare la loro realizzazione.

Appendice 1: Fondo europeo per gli investimenti strategici

Nella Comunicazione al Parlamento europeo “Un piano di investimenti per l’Europa”¹⁰ pubblicata il 26 novembre 2014, la Commissione europea ha proposto una iniziativa a livello dell’UE per rilanciare gli investimenti, crollati negli ultimi anni, a causa della grave crisi finanziaria e economica che ha colpito l’Europa.

Il piano è incentrato su tre filoni che si rafforzeranno a vicenda: mobilitare almeno 315 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi nei prossimi tre anni; garantire che questi investimenti aggiuntivi soddisfino i bisogni dell’economia reale; rafforzare la prevedibilità normativa e rimuovere gli ostacoli agli investimenti.

Il Piano intende conseguire tre obiettivi strategici correlati:

- investire la tendenza al calo degli investimenti e contribuire al rilancio della creazione di posti di lavoro;
- soddisfare i bisogni a lungo termine dell’economia e migliorare la competitività;
- rafforzare nella dimensione europea il capitale umano, la capacità produttiva, le conoscenze e le infrastrutture fisiche.

Per quanto riguarda il primo filone (mobilitare almeno 315 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi nei prossimi tre anni), il Piano prevede la creazione di un Fondo europeo per gli investimenti strategici, nell’ambito del gruppo Banca Europea degli Investimenti, mediante una proposta legislativa che dovrà essere adottata con procedura accelerata dal Parlamento europeo e da Consiglio, in modo tale da garantirne l’entrata in vigore entro giugno 2015.

Il 13 gennaio 2015, la Commissione europea ha proposto al Parlamento europeo e al Consiglio il “Regolamento relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici e che modifica i regolamenti (UE) nn. 1291/2013 e 1316/2013”, che prevede: l’istituzione del Fondo, mediante un accordo tra Commissione e Banca europea per gli investimenti (BEI); la garanzia dell’UE e il Fondo di garanzia dell’UE, da cui attingere per pagare la BEI in caso di attivazione della garanzia dell’UE; la riserva di progetti di investimento europei; obblighi di informazione, rendicontazione e valutazione.

L’art. 1 della proposta autorizza la Commissione a concludere con la BEI un accordo sull’istituzione del FEIS che intende sostenere gli investimenti nell’Unione e offrire maggiore accesso ai finanziamenti alle imprese che contano un numero massimo di 3.000 dipendenti. L’accordo sul Fondo è aperto all’adesione degli Stati membri e, con il consenso dei contributori esistenti, anche all’adesione di altri terzi, tra cui banche di promozione nazionali (o enti analoghi) e soggetti privati. Il FEIS sarà dotato di un comitato direttivo (il numero dei membri e dei voti è assegnato in base all’entità del contributo corrisposto da ciascun contributore in contanti o sotto forma di garanzia) che ne deciderà l’indirizzo strategico; di un comitato per gli investimenti, composto da sei esperti del mercato indipendenti e dell’amministratore delegato, che si occuperà di esaminare le potenziali operazioni e di approvare il sostegno alle operazioni, quale che sia l’ubicazione geografica del progetto.

L’accordo sul FEIS istituirà anche il Polo europeo di consulenza sugli investimenti (EIAH), il quale offrirà consulenza per l’individuazione, la preparazione e lo sviluppo di progetti di investimento e fungerà da polo unico di consulenza tecnica sul finanziamento di progetti nell’Unione.

L’art. 4 della proposta prevede la costituzione di una garanzia dell’UE con un ammontare iniziale di 16 miliardi di euro (disponibile in toto dall’entrata in vigore del regolamento) a favore delle operazioni di finanziamento e di investimento della BEI¹¹. Tali operazioni devono andare a sostegno di una delle priorità seguenti: sviluppo delle infrastrutture; investimenti nei settori dell’istruzione, sanità, ricerca, sviluppo, tecnologie dell’informazione e della comunicazione e innovazione; espansione delle energie rinnovabili e dell’efficienza energetica; progetti infrastrutturali nei settori dell’ambiente, risorse naturali e sviluppo urbano; PMI e imprese a media capitalizzazione¹². Il sostegno può essere erogato direttamente dalla BEI o tramite il FEI (Fondo europeo per gli investimenti, istituzione europea creata nel 1994, il cui scopo principale è quello di sostenere la creazione, la crescita e lo sviluppo delle piccole e medie imprese), che forniranno entrambi finanziamenti a elevata capacità di assorbimento del rischio finanziario in grado di indurre il settore privato a associarsi all’investimento (Secondo le stime della Commissione europea, il FEIS potrebbe raggiungere un effetto moltiplicatore complessivo di 1:15 in termini di

¹⁰ COM(2014)903 approvato dal Consiglio europeo del 18 e 19 dicembre 2014.

¹¹ Nel preambolo del Regolamento (ma non nell’articolato) si afferma che la BEI fornirà un importo complessivo pari a 5 miliardi.

¹² Il “Piano di investimenti per l’Europa” prevede che 16 miliardi di euro siano destinati al finanziamento di investimenti a lungo termine e 5 miliardi di euro al finanziamento delle PMI e delle imprese a media capitalizzazione.

investimenti nell'economia reale grazie alla sua capacità di rischio iniziale, che consentirebbe di offrire finanziamenti aggiuntivi e di attirare un maggior numero di investitori¹³).

L'art. 8 prevede la costituzione di un fondo di garanzia, la cui dotazione dovrà raggiungere, entro il 2020, il 50 per cento degli obblighi totali di garanzia dell'UE (pari a 8 miliardi di euro). Il Fondo di garanzia è alimentato: dai pagamenti provenienti dal bilancio; dai rendimenti ottenuti dalle risorse del Fondo di garanzia investite; dagli importi recuperati dai debitori inadempienti. Nel periodo iniziale, l'importo obiettivo (pari a 8 miliardi di euro) è raggiunto mediante il versamento graduale delle risorse provenienti soltanto dal bilancio dell'UE.

La proposta di regolamento della Commissione (COM(2015)10) prevede, altresì, la costituzione di una riserva di progetti di investimento europei, che metta a disposizione degli investitori informazioni trasparenti sui potenziali progetti¹⁴, e la obbligatorietà della rendicontazione periodica della BEI al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, sulle operazioni che conduce con la copertura di tale garanzia.

Il "Regolamento relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici e che modifica i regolamenti (UE) nn. 1291/2013 e 1316/2013" è stato approvato il 10 marzo 2015 dal Consiglio Ecofin (manca ancora l'approvazione del Parlamento europeo per l'attivazione formale)¹⁵.

¹³ Cfr. "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla BEI - Un piano di investimenti per l'Europa" COM(2014)903.

¹⁴ Il Consiglio ECOFIN, nella riunione informale del 13 settembre 2014, ha richiesto alla Commissione europea, alla BEI e agli Stati membri di costituire una Task force per individuare l'insieme degli investimenti di rilevanza europea che, sebbene praticabili, non sono in corso di realizzazione a causa di ostacoli di varia natura. Il Consiglio europeo del 23-24 ottobre, ha previsto che la Task Force presentasse un rapporto entro dicembre. Tale Rapporto individua ben 2000 progetti nel complesso dei Paesi UE per un valore complessivo di 1.300 miliardi di euro. La Task Force italiana per gli investimenti, coordinata dal Ministero dell'Economia e delle finanze con l'indirizzo della Presidenza del Consiglio, ha presentato alla Task force europea una selezione di progetti per una richiesta di finanziamento alla BEI pari a oltre 40 miliardi di euro.

¹⁵ La Corte dei conti europea, il 12 marzo 2015, ha espresso il proprio parere n. 4/2015, non positivo, sulla proposta di regolamento relativo al FEIS, presentata dalla Commissione. In particolare ha evidenziato che sarebbe opportuno: dare una definizione di "capacità di sopportazione del rischio" del Fondo; chiarire come il Polo europeo di consulenza sugli investimenti (EIAH) porterà valore aggiunto e si coordinerà con gli altri Enti di consulenza; definire la struttura giuridica e operativa del EIAH e indicare parametri o riferimenti in base ai quali giustificare il finanziamento supplementare dell'EIAH, fino a un massimo di 20 milioni di euro l'anno fino al 2020; definire la natura legale e dare spiegazioni sul funzionamento del Fondo, in quanto, secondo la Corte, l'assistenza di una stessa opera da parte di più fonti di finanziamento, con aspetti legali e giuridici differenti, potrebbe creare un conflitto per quanto riguarda le regole da applicare.

Appendice 2: “Clausola sugli investimenti e “Comunicazione della Commissione europea per sfruttare la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita”

Il 13 gennaio 2015 la Commissione europea ha presentato al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti una “Comunicazione per sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita”¹⁶.

Il patto di stabilità e crescita lascia un margine di discrezionalità nell’applicazione delle norme, consentendo così alla Commissione e al Consiglio di poter fare valutazioni circa la solidità delle finanze pubbliche, alla luce della situazione specifica del Paese e poter conseguentemente raccomandare linee di intervento migliori in funzione di informazioni aggiornate.

Gli orientamenti espressi nella “Comunicazione”, concernono il margine di interpretazione che le norme del Patto lasciano alla Commissione, senza alcuna modifica della normativa vigente. In particolare la Comunicazione della Commissione dà dei chiarimenti in merito agli investimenti, alle riforme strutturali e alle condizioni congiunturali.

Per quanto riguarda gli investimenti, la Comunicazione chiarisce come dovranno essere considerati i contributi finanziari degli Stati membri al Fondo europeo per gli investimenti strategici, distinguendo due aspetti: 1) la registrazione statistica o meno dei contributi come disavanzo e/o debito conformemente alle definizioni consolidate del Sistema europeo dei conti (SEC) e 2) il modo in cui la Commissione terrà conto di tali contributi nella valutazione dell’osservanza delle regole del patto.

La registrazione statistica dipenderà dalla natura specifica dei contributi e dalla classificazione operata dall’istituto di statistica europeo Eurostat; per quanto riguarda invece il secondo aspetto, il Patto prevede, che nel valutare l’aggiustamento di bilancio necessario nell’ambito del braccio preventivo e di quello correttivo, il Consiglio indichi gli obiettivi in termini strutturali¹⁷. Tali obiettivi non comprendono le misure una tantum eccezionali, per cui i contributi iniziali versati in contanti al FEIS (rientranti in questa tipologia di misure) non influiscono sulla posizione di bilancio sottostante.

La Commissione, inoltre, stabilisce che nel braccio preventivo del Patto, alcuni investimenti considerati equivalenti a importanti riforme strutturali possono giustificare, a determinate condizioni, una deviazione temporanea dello Stato membro dall’obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento ad esso¹⁸.

¹⁶ Il Patto di stabilità e crescita, sancito dal Trattato sul funzionamento dell’U.E., si articola nel regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio e nel regolamento (CE) n. 1467/1997 del Consiglio, con le successive modifiche.

¹⁷ Art.5 del regolamento (CE) n. 1466/97 prevede: “Sulla base della valutazione della Commissione e del comitato economico e finanziario, il Consiglio [...] esamina, nell’ambito della sorveglianza multilaterale di cui all’articolo 121 TFUE, gli obiettivi di bilancio a medio termine presentati dagli Stati membri interessati nei rispettivi programmi di stabilità [...], se il percorso di avvicinamento verso l’obiettivo di bilancio a medio termine sia adeguato [...] e se le misure adottate o proposte per rispettare tale percorso di avvicinamento siano sufficienti per conseguire l’obiettivo di bilancio a medio termine nel corso del ciclo. Al momento della valutazione del percorso di avvicinamento all’obiettivo di bilancio a medio termine, il Consiglio e la Commissione esaminano se lo Stato membro interessato persegua un miglioramento annuo adeguato del suo saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee, richiesto per conseguire l’obiettivo di bilancio a medio termine, avendo lo 0,5 per cento del Pil come parametro di riferimento. [...]”.

Art. 3 del regolamento (CE) n. 1467/1997 prevede che “la Commissione, se ritiene che esista un disavanzo eccessivo, trasmette al Consiglio un parere e una proposta in conformità dell’articolo 126, paragrafi 5 e 6, TFUE e informa il Parlamento europeo. Il Consiglio decide in merito all’esistenza di un disavanzo eccessivo [...]. Quando il Consiglio decide che esiste un disavanzo eccessivo, rivolge contemporaneamente allo Stato membro interessato le raccomandazioni [...]. La raccomandazione del Consiglio [...] dispone un termine massimo di sei mesi entro il quale lo Stato membro interessato deve darvi seguito effettivo. Se la gravità delle circostanze lo giustifica, il termine può essere ridotto a tre mesi. La raccomandazione del Consiglio dispone inoltre un termine per la correzione del disavanzo eccessivo, che è completata nell’anno successivo alla sua constatazione, salvo sussistano circostanze particolari. Nella sua raccomandazione, il Consiglio chiede che lo Stato membro realizzi ogni anno obiettivi di bilancio che, sulla base delle previsioni sottese alla raccomandazione, siano coerenti con un miglioramento annuo minimo pari ad almeno lo 0,5 per cento del Pil come parametro di riferimento, del suo saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum, al fine di assicurare la correzione del disavanzo eccessivo entro il termine fissato nella raccomandazione[...]”.

¹⁸ Art. 5 del regolamento (CE) n. 1466/97 stabilisce che “Nel definire il percorso di avvicinamento all’obiettivo di bilancio a medio termine per gli Stati membri che non l’hanno ancora raggiunto e nel consentire una deviazione temporanea da tale obiettivo per gli Stati membri che l’hanno già conseguito, a condizione che sia mantenuto un opportuno margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento per il disavanzo e che si preveda che la posizione di

Già nel 2013, il Vicepresidente della Commissione Olli Rehn, con una lettera ai ministri delle finanze dell'UE, aveva tracciato una serie di orientamenti sull'attuazione dell'art. 5(1), del regolamento (CE) n. 1466/1997¹⁹.

Nella Comunicazione del 13 gennaio 2015, la Commissione ha stabilito che, d'ora in avanti, uno Stato membro beneficerà della "clausola sugli investimenti" se saranno soddisfatte le seguenti condizioni (in grassetto le differenze rispetto alla precedente interpretazione della clausola):

- la crescita del Pil è negativa o il Pil resta ben al di sotto del suo potenziale (con un conseguente divario negativo tra prodotto effettivo e potenziale superiore a 1,5 per cento del Pil);
- la deviazione dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di aggiustamento di bilancio concordato per raggiungerlo non determina il superamento del valore di riferimento del 3 per cento del Pil fissato per il disavanzo ed è mantenuto un opportuno margine di sicurezza; viene superato il vincolo relativo al rispetto della regola sul debito;
- la deviazione è collegata alla spesa nazionale per progetti cofinanziati dall'UE nel quadro della politica strutturale e di coesione, delle reti trans-europee e del meccanismo per collegare l'Europa, nonché al cofinanziamento da parte degli Stati membri di progetti di investimento finanziati anche dal FEIS con effetti a lungo termine positivi, diretti e verificabili sul bilancio;
- le spese cofinanziate non dovrebbero sostituirsi agli investimenti finanziati a livello nazionale, cosicché gli investimenti pubblici totali non diminuiscano;
- lo Stato membro compensa la deviazione temporanea e l'obiettivo a medio termine è raggiunto entro i quattro anni coperti dal corrente programma di stabilità o di convergenza.

Il cambiamento rispetto ai precedenti orientamenti risiede pertanto nel fatto che la Commissione applicherà la "clausola sugli investimenti" indipendentemente dalla situazione economica della zona euro o dell'Ue nel suo complesso, collegandola esclusivamente alla situazione congiunturale nel singolo Stato membro.

La Comunicazione della Commissione fornisce, altresì, chiarimenti riguardanti le condizioni congiunturali, sia nel quadro del braccio preventivo del patto che nel quadro del braccio correttivo. In particolare, nell'ambito del braccio preventivo, il patto prevede che nel determinare per ciascuno Stato membro il percorso di avvicinamento verso l'obiettivo a medio termine, si tenga debitamente conto della situazione economica e delle condizioni di sostenibilità²⁰.

A tal fine la Commissione ha elaborato una matrice che chiarisce e precisa gli obblighi di aggiustamento di bilancio. La matrice consente agli Stati membri di adeguare l'aggiustamento annuo di bilancio verso l'obiettivo a medio termine, tenendo conto delle rispettive esigenze di risanamento di bilancio.

bilancio ritorni all'obiettivo a medio termine entro il periodo coperto dal programma, il Consiglio e la Commissione tengono conto soltanto dell'attuazione di importanti riforme strutturali idonee a generare benefici finanziari diretti a lungo termine, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile, e che pertanto abbiano un impatto quantificabile sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche".

¹⁹ Cfr. Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica pagg. 44-45.

²⁰ Articolo 5 del regolamento (CE) n. 1466/97 prevede che "[...] Al momento della valutazione del percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, il Consiglio e la Commissione esaminano se lo Stato membro interessato persegua un miglioramento annuo adeguato del suo saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee, richiesto per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine, avendo lo 0,5 per cento del Pil come parametro di riferimento. Per gli Stati membri con un livello di indebitamento superiore al 60 per cento del Pil o che presentano rischi considerevoli in termini di sostenibilità complessiva del debito, il Consiglio e la Commissione esaminano se il miglioramento annuo del saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee sia superiore allo 0,5 per cento del Pil. Il Consiglio e la Commissione tengono conto se un maggiore sforzo di aggiustamento è stato compiuto in periodi di congiuntura favorevole, sforzo che può essere più limitato in periodi di congiuntura sfavorevole. Si tiene conto, in particolare, delle entrate straordinarie e delle minori entrate.

		Aggiustamento annuo di bilancio richiesto*	
	Condizioni	debito inferiore al 60 e nessun rischio di sostenibilità	debito superiore al 60 o rischio di sostenibilità
Congiuntura eccezionalmente sfavorevole	crescita reale <0 o divario tra prodotto effettivo e potenziale <-4	nessun bisogno di aggiustamento	
Congiuntura molto sfavorevole	-4<=divario tra prodotto effettivo e potenziale <-3	0	0,25
Congiuntura sfavorevole	-3<=divario tra prodotto effettivo e potenziale <-1,5	0 se crescita inferiore al potenziale, 0,25 se crescita superiore al potenziale	0,25 se crescita inferiore al potenziale, 0,5 se crescita superiore al potenziale
Congiuntura normale	-1,5<=divario tra prodotto effettivo e potenziale <1,5	0,5	>0,5
Congiuntura favorevole	divario tra prodotto effettivo e potenziale >=1,5	>0,5 se crescita inferiore al potenziale, 0,75 se crescita superiore al potenziale	>=0,75 se crescita inferiore al potenziale, >=1 se crescita superiore al potenziale

* Tutti i dati espressi in punti percentuali del PIL

Quanto più ampio è il divario positivo (o negativo) tra prodotto effettivo e potenziale, tanto maggiore (o minore) sarà lo sforzo di aggiustamento. Lo sforzo richiesto è inoltre maggiore per gli Stati membri la cui sostenibilità di bilancio è a rischio o il cui rapporto debito/Pil supera il valore di riferimento del 60 per cento del Pil stabilito dal trattato. Poiché tutti gli Stati membri sono tenuti ad accumulare risparmi nei periodi di congiuntura favorevole, in modo da poter disporre di un margine di manovra sufficiente per far funzionare i cosiddetti stabilizzatori automatici, la matrice prevede un aggiustamento di bilancio maggiore per gli Stati membri che presentano un divario tra prodotto effettivo e potenziale maggiore o uguale a 1,5 per cento (Congiuntura favorevole).

In periodi di congiuntura normale (divario tra prodotto effettivo e potenziale compreso tra -1,5 e +1,5) gli Stati membri con un rapporto debito pubblico/Pil al di sotto del 60 per cento devono compiere uno sforzo di risanamento del bilancio dello 0,5 per cento, mentre gli Stati membri con un livello di debito superiore al 60 per cento del Pil devono procedere ad un aggiustamento superiore allo 0,5 per cento.

In periodi di congiuntura sfavorevole (divario tra prodotto effettivo e potenziale compreso tra -3 e -1,5), l'aggiustamento richiesto è diverso a seconda se il tasso di crescita eccede o meno quello potenziale: per gli Stati con un rapporto debito pubblico/Pil al di sotto del 60 per cento l'aggiustamento richiesto è rispettivamente pari a 0,25 o a zero; per gli Stati in cui il debito eccede il valore soglia, l'aggiustamento richiesto è pari rispettivamente a 0,5 se la crescita eccede il potenziale, e a 0,25 nel caso opposto.

In periodi di congiuntura molto sfavorevole (divario tra prodotto effettivo e potenziale compreso tra -4 e -3) gli Stati membri con un rapporto debito/Pil al di sotto del 60 per cento sarebbero temporaneamente autorizzati a non compiere alcuno sforzo di bilancio, mentre gli Stati membri con un rapporto debito/Pil superiore al 60 per cento sono tenuti a un aggiustamento di bilancio pari allo 0,25 per cento.

In periodi di congiuntura eccezionalmente sfavorevole (divario negativo tra prodotto effettivo e potenziale più ampio del 4 per cento o in caso di contrazione del Pil reale), tutti gli Stati membri, a prescindere dal livello del debito, sono temporaneamente esentati dal compiere sforzi di bilancio.

Secondo la nuova matrice predisposta dalla Commissione, l'Italia dovrebbe trovarsi in "Congiuntura molto sfavorevole" nel 2015 (le previsioni di autunno 2014 della Commissione stimano un output gap pari a -3,4 per cento) e quindi dovrebbe essere richiesto un aggiustamento strutturale annuale di bilancio di 0,25 punti percentuali di Pil invece di 0,5. Secondo le previsioni del Documento programmatico di bilancio 2015 del Governo, l'aggiustamento strutturale di bilancio è stimato pari a 0,3 per cento nel 2015. Quindi, grazie alla nuova matrice, l'aggiustamento annuale nel 2015 sarebbe coerente con il sentiero di aggiustamento verso l'OMT.

PARTE SECONDA

GLI STRUMENTI PER LE POLITICHE PUBBLICHE

IL FISCO DEGLI ANNI DELLA CRISI

INTRODUZIONE, SOMMARIO E CONCLUSIONI

1. La crisi che negli ultimi sette anni ha investito l'economia italiana si è riflessa anche sugli assetti del sistema tributario e sulle scelte di politica fiscale. Un quadro macroeconomico deteriorato e basi imponibili cedenti hanno condizionato il livello e la dinamica del prelievo. Differenze nella tenuta del reddito disponibile e nella difesa degli stili di consumo hanno aumentato i conflitti distributivi e le responsabilità del fisco nel temperarli. La conservazione di regimi tributari di favore e la propensione ad evadere sono state interpretate come soluzioni compensative di una deludente economia reale.

In questo contesto, la politica tributaria si è trovata a dover fronteggiare un duplice impegno. Da un lato, l'esigenza "strutturale" – ribadita fra il 2011 e il 2014, da ben quattro d.d.l. di riforma – di rivedere il sistema di prelievo in direzione di minore onerosità, di maggiore equità distributiva e di un impiego efficiente dei fattori produttivi per il sostegno della crescita. Dall'altro, la necessità "congiunturale" di un impiego della leva fiscale per garantire gli equilibri di finanza pubblica.

Le evidenze quantitative del periodo 2008-2014 suggeriscono una sostanziale tenuta del gettito complessivo e di quello tributario in particolare. Più arduo risulta, invece, discernere fra i fattori che vi hanno contribuito. Tre gli interrogativi:

- i) quanta parte delle variazioni di gettito intervenute riflettono gli andamenti delle grandezze macroeconomiche di contesto (Pil, consumi, investimenti, prezzi, scambi internazionali, ...)?
- ii) quanto, invece, è riconducibile a interventi normativi che hanno mutato l'assetto e i parametri della tassazione (aliquote, imponibile, estensione dei trattamenti agevolativi)?
- iii) infine, in quale misura hanno influito sulla dinamica delle entrate reazioni di comportamento dei contribuenti, in risposta a mutati livelli impositivi o, più semplicemente, come conseguenza di un diverso clima economico?

In questo capitolo del Rapporto ci si concentra sul secondo interrogativo, approfondendo gli effetti che le manovre varate fra il 2008 e il 2014 hanno prodotto sulla dinamica e sulla distribuzione del prelievo e le implicazioni che ne potrebbero derivare per il futuro, a partire dall'anno in corso.

Per misurare l'impatto delle numerose misure che hanno visto la luce negli ultimi sette anni, sono stati utilizzati i dati contenuti nelle Relazioni tecniche che accompagnano ogni provvedimento: dati ufficiali (di fonte MEF), dunque, che riflettono valutazioni *ex ante*, soggette per loro natura a un livello di incertezza crescente (quanto al contesto macroeconomico e alle reazioni di comportamento dei contribuenti) con l'estendersi del quadro temporale della previsione. Tale limite, tuttavia, non condiziona la potenzialità informativa dei dati in questione che, in ogni caso, testimoniano delle scelte di politica fiscale e degli obiettivi perseguiti dal legislatore. Una chiave di lettura, questa, che va tenuta presente anche quando si

confrontano le stime formulate in sede di previsione con le evidenze che risultano a consuntivo.

2. Il capitolo è articolato nei termini che seguono.

Innanzitutto, vengono tracciate le coordinate generali delle manovre: la loro articolazione negli anni, gli effetti complessivi nel periodo in esame e l'eredità che lasciano alle annualità future (a partire dal 2015).

Successivamente ci si sofferma sui contenuti redistributivi dei diversi provvedimenti per valutarne la direzione e la portata e per interrogarsi sulla “sintonia” delle misure adottate con le indicazioni della letteratura economica e degli organismi internazionali e per indagare la “coerenza” delle scelte del legislatore rispetto alla ripartizione del carico tributario prefigurato dalla politica fiscale.

Un'attenzione particolare viene poi dedicata a tre temi che dominano il dibattito di finanza pubblica: evasione fiscale, *tax expenditures* e federalismo fiscale. Per ciascuno di essi si verifica la rispondenza delle misure adottate nel periodo in esame agli indirizzi specifici portati avanti dalla politica economica.

Infine, in un ultimo paragrafo si sottopone a verifica la bontà dei dati posti a base delle analisi, confrontando le stime *ex ante* utilizzate con le quantificazioni disponibili *ex post*.

L'analisi effettuata consente di trarre diverse conclusioni.

La prima riguarda la portata complessiva delle novità fiscali che hanno segnato il periodo. Fra manovre di bilancio e specifiche iniziative legislative, sono 45 i provvedimenti varati fra il 2008 e il 2014 (dal DL 112/2008 al DL 192/2014) recanti interventi con effetti diretti o riflessi sulle entrate. Nell'insieme, si tratta di ben 758 misure che, fra maggiori e minori entrate, movimentano oltre 520 miliardi di risorse, con un impatto in termini di riduzione dell'indebitamento netto pari a 145 miliardi. La loro eredità si proietta sul futuro; il 2015, in particolare, incorpora maggiori entrate nette per poco meno di 22 miliardi, frutto in larga parte del trascinamento dalle annualità pregresse, laddove la legge di stabilità 2015 denuncia un impatto limitato sull'indebitamento netto.

Una seconda conclusione attiene agli effetti redistributivi prodotti da una siffatta produzione normativa, che riflettono la mancanza di una puntuale corrispondenza fra disegno di politica fiscale e manovre di bilancio attuate, anche a causa della “concorrenza” con l'obiettivo della messa in sicurezza dei conti pubblici. Tale asimmetria, tuttavia, non impedisce di rilevare come la ricomposizione generata da sette anni di manovre abbia finito per consegnare al 2015 un assetto impositivo che, rispetto alle evidenze dell'ultimo anno pre-crisi (il 2007), risulta avere dato seguito solo in parte alle indicazioni provenienti dalle istituzioni interne e dagli organismi internazionali e agli obiettivi declinati dalla politica fiscale. La redistribuzione, in sostanza, si è tradotta in aumenti impositivi sul patrimonio immobiliare, sui consumi e sulle rendite, senza che a ciò si sia accompagnata un'equivalente riduzione del prelievo sui fattori produttivi.

La terza conclusione accomuna i temi del contrasto all'evasione fiscale e del riordino delle agevolazioni fiscali (*Tax expenditures*) che, secondo un diffuso convincimento, prefigurano l'esistenza di “tesoretti” cui attingere quando si tratta di conciliare l'obiettivo della tenuta del gettito (e l'equilibrio dei conti pubblici) con l'obiettivo di ridistribuirne l'impatto. Le manovre sulle entrate varate negli anni della crisi confermano tale chiave di lettura e le criticità che usualmente l'accompagnano.

Nel caso dell'evasione, rileva innanzitutto l'imponenza dei numeri: oltre 64 miliardi il maggior gettito atteso in sette anni dalle misure finalizzate al contrasto del fenomeno, ossia oltre il 44 per cento dell'aumento complessivo di entrate di cui sono state accreditate le 45 manovre dell'intero periodo. Rileva, in secondo luogo, la distribuzione delle misure anti evasione in tutte le annualità, con l'unica eccezione del 2013. Si segnala infine un andamento altalenante nell'impiego contabile delle entrate attese dalle misure di contrasto varate: l'esplicito utilizzo a copertura, proprio del periodo 2008-2011, accantonato nel biennio successivo, ritrova nuova vitalità nel 2014.

Ugualmente complesse sono le evidenze riguardanti le *Tax expenditures*. Gli ultimi sette anni sono attraversati da 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. E' quanto emerge dai provvedimenti di finanza pubblica varati fra il 2008 e il 2014.

Nell'insieme, si è in presenza (fra effetti diretti e riflessi) di 202 provvedimenti a contenuto agevolativo, i quattro quinti dei quali si concretizzano nell'estensione di agevolazioni esistenti o nell'introduzione di nuove, laddove la parte residua è rappresentata dalla cancellazione o dal ridimensionamento di agevolazioni esistenti. Con un risultato opposto agli obiettivi enunciati dal *policy maker*: nello spazio di sette anni nell'insieme del periodo 2008-2015, l'erosione di entrate prodotta dal fenomeno delle spese fiscali è quantificabile in poco meno di 40 miliardi, per effetto di 51 miliardi di "aumenti" cui si contrappongono, poco più di 11 miliardi di "riduzioni" del fenomeno erosione.

La quarta conclusione è riservata ai riflessi sul federalismo delle misure adottate. Le variazioni di gettito attese dalle manovre 2008-2014 delineano un contributo alla crescita delle entrate delle Amministrazioni territoriali (la cui quota su quelle dell'intera PA risulta quasi raddoppiata in venti anni (dall'11,4 per cento del 1995 al 21,9 per cento del 2014). Ma ciò è stato il frutto di scelte operate a livello di governo centrale piuttosto che espressione dell'autonomia impositiva degli enti decentrati. Da un lato, infatti, tale autonomia è risultata circoscritta alla facoltà di variare, entro intervalli prefissati, le aliquote di alcuni tributi locali; a cominciare dall'IMU, dalle addizionali all'IRPEF e dall'IRAP. Dall'altro, tale facoltà è soggetta a limitazioni, dal lato della manovrabilità delle aliquote, da quello dell'integrità delle basi imponibili e da quello della stessa titolarità del gettito. E' questa la conclusione cui si perviene avuto riguardo alle 113 misure che negli ultimi sette anni hanno "interferito" con il percorso del federalismo, incidendo sull'assetto e sull'evoluzione dei principali tributi regionali (IRAP e addizionale regionale all'IRPEF) e comunali (addizionale comunale all'IRPEF e IMU).

La quinta e ultima conclusione, infine, è destinata a dare una risposta all'interrogativo che ha accompagnato tutta l'analisi: quanto sono affidabili le previsioni di gettito riportate nelle Relazioni tecniche e utilizzate in questo capitolo, alla luce dei dati disponibili *ex post*? La risposta immediata è che un giudizio complessivo e conclusivo sarebbe azzardato, giacché si tratta di valutazioni parziali. Gli approfondimenti operati infatti, hanno evidenziato che - del complesso delle misure adottate fra il 2008 e il 2014 e oggetto di stima *ex ante* - quelle per le quali è disponibile un consuntivo sono appena 117 (poco più del 15 per cento) e il confronto *ex ante/ex post* lascia emergere divari significativi, che raggiungono i 20 miliardi di euro (+19 per

cento) per le maggiori entrate consuntivate: le previsioni ufficiali a suo tempo formulate in ordine a tali misure si rivelano significativamente sottostimate, nel mentre il loro contributo alla riduzione dell'indebitamento netto è risultato molto più elevato di quanto previsto. Un *deficit* informativo rilevante, dunque, anche se in parte compensato dal meritorio sforzo compiuto dal Dipartimento finanze del MEF che, su richiesta della Corte, ha elaborato previsioni "aggiornate" in ordine a 277 delle misure censite, sulla base di dati e di informazioni non disponibili in sede di predisposizione delle Relazioni tecniche, evidenziando in questo caso una sia pur contenuta sovrastima delle originarie previsioni ufficiali. Le indicazioni che se ne traggono, pur offrendo preziose informazioni sul prevedibile esito di non poche misure, non possono tuttavia supplire all'assenza di un "vero" consuntivo. Una considerazione, questa, che vale soprattutto per le misure (ben 56) che negli ultimi sette anni sono state intestate al contrasto all'evasione fiscale; a maggior ragione se, soltanto per una di esse si dispone di una puntuale consuntivazione

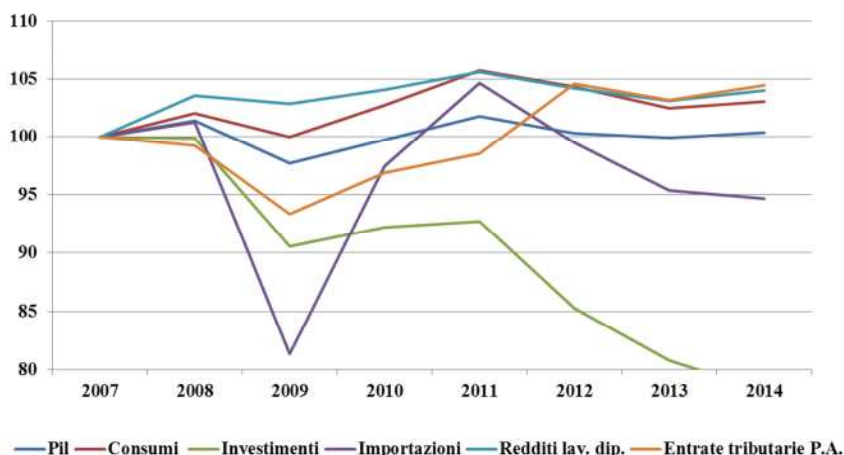
L'ANDAMENTO DEL GETTITO E LE MANOVRE SULLE ENTRATE NEL PERIODO 2008-2014

3. La dinamica segnata negli ultimi sette anni dalle entrate della PA sintetizza il concorso di due fattori, l'uno depressivo l'altro accelerativo.

Il primo riflette il deterioramento del quadro economico: una crisi profonda e lunga ha interessato tutte le variabili macroeconomiche che esprimono le basi imponibili del sistema di prelievo (grafico 1). Il Pil monetario, in particolare, nella media del periodo ha segnato una crescita prossima allo zero. E peggio hanno fatto le importazioni e gli investimenti, che in sette anni hanno eroso le basi imponibili di riferimento dell'11 per cento e, rispettivamente, del 44 per cento. Solo i consumi delle famiglie e i redditi da lavoro dipendente sono stati in grado di fornire un qualche impulso alla dinamica del prelievo, anche se il loro contributo ha risentito della fortissima erosione subita dalla base occupazionale, segnata da un tasso di disoccupazione più che raddoppiato (dal 6,1 per cento del 2007 al 12,7 per cento del 2014).

GRAFICO 1

ANDAMENTO DELLE ENTRATE E DI ALCUNE PROXY DELLE BASI IMPONIBILI
(NUMERI INDICE: 2007=100)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Positive per le sorti del gettito si sono invece rivelate le numerose manovre di finanza pubblica varate nel periodo. Un risultato di insieme che si coglie nell'evoluzione che le entrate tributarie hanno registrato nell'intero settennio (quasi il 9 per cento l'incremento rispetto al 2007), con un'accelerazione che si concentra dal 2011 in poi, in controtendenza rispetto a un cedente quadro macroeconomico.

La rilevanza del fattore normativo trova conferma, d'altra parte, nell'evoluzione segnata dalla pressione fiscale e dalla pressione tributaria. La prima, crescendo di due punti nel periodo (fino al 43,4 per cento del 2014), testimonia la maggiore dinamica delle entrate complessive della PA rispetto al Pil, caratterizzata da un balzo nell'ultimo triennio. E analoga è la tendenza che manifesta la pressione tributaria, anche se la crescita nell'intero periodo si riduce a poco più di 1 punto.

4. Il fisco degli anni della crisi si caratterizza per una produzione normativa intensa e variamente articolata. Fra manovre di bilancio (legge finanziaria e legge di stabilità) e specifiche iniziative legislative, sono 45 i provvedimenti varati fra il 2008 e il 2014 (dal DL 112/2008 al DL 192/2014) recanti interventi con effetti diretti o riflessi sulle entrate (tavola 1). Tutte le annualità ne sono interessate, anche se in misura differenziata: si oscilla dal minimo di tre del 2008, 2009 e 2010, al picco dei quindici provvedimenti varati nel corso del 2013.

Nell'insieme, si tratta di ben 758 misure che, fra maggiori e minori entrate, movimentano fino al 2015 oltre 520 miliardi di risorse, con un impatto in termini di riduzione dell'indebitamento netto pari a 145 miliardi: un effetto riconducibile per la

quasi totalità (93,4 per cento) alla componente entrate tributarie e in misura marginale (10,3 per cento) alle entrate extratributarie, a fronte di un saldo netto negativo del 3,7 per cento sul versante dei contributi sociali, espressione del prevalere di sgravi rispetto ad inasprimenti contributivi.

TAVOLA 1

LE MANOVRE 2008-2014 SULLE ENTRATE
(STIME *EX ANTE* - EFFETTI CUMULATI)

(in miliardi)

Anno	manovre (numero)	misure (numero)	Effetti attesi sul gettito 2008-2015			Impatto su indebitamento netto 2008- 2015
			maggiori entrate	minori entrate	risorse movimentate	
2008	3	82	2,2	-0,3	2,6	1,9
2009	3	50	13,7	-4,7	18,4	9,0
2010	3	61	17,3	-7,0	24,3	10,3
2011	5	85	26,3	-11,9	38,2	14,4
2012	7	108	59,0	-20,0	79,0	39,0
2013	15	203	61,7	-35,6	97,3	26,2
2014	9	169	73,7	-50,9	124,5	22,8
2015			81,8	-60,2	142,0	21,6
In complesso	45	758	335,8	-190,6	526,4	145,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Relazioni tecniche MEF

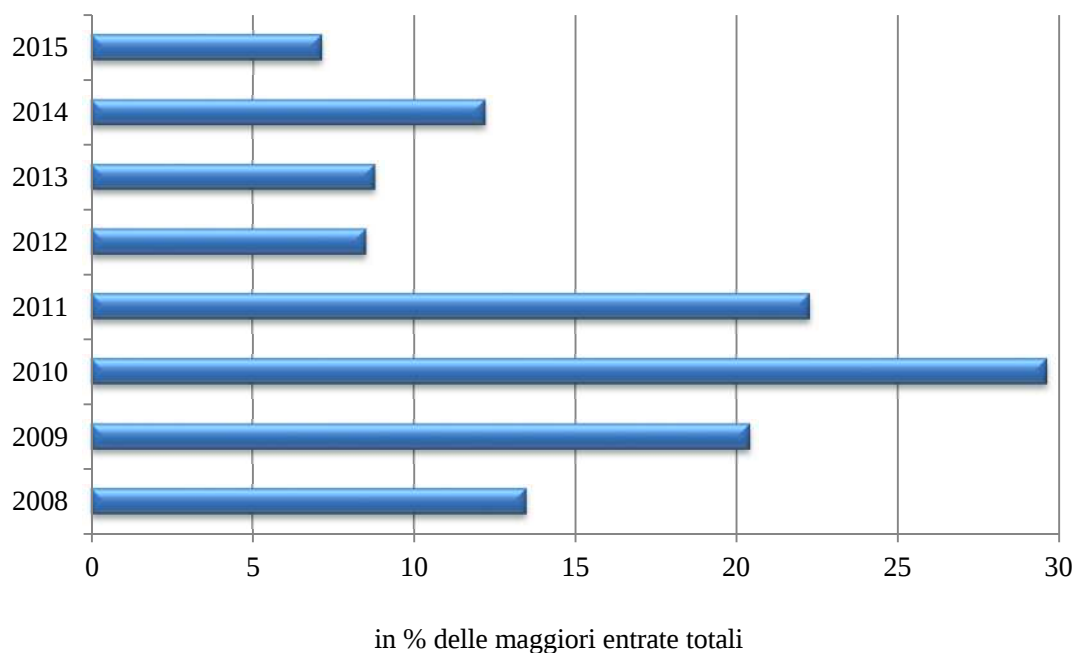
E' questo il quadro complessivo che emerge sulla base delle previsioni di maggiore o minor gettito formulate dal MEF e riportate in un apposito *Allegato 3* della Relazione tecnica che accompagna ciascun provvedimento. Un quadro in cui gli effetti stimati per ciascun anno comprendono sia quelli prodotti dalle manovre varate nell'anno (ad esempio il 2010) sia quelli riconducibili alle manovre varate nelle annualità precedenti (2009 e 2008): nel presupposto che ogni manovra e ogni misura di politica fiscale siano destinate a produrre effetti di "trascinamento" sulle annualità successive, con un fenomeno di accumulo che tende a rendere strutturali nel sistema tributario gli inasprimenti o gli sgravi varati in ciascun anno.

5. Nel periodo in esame, l'effetto di trascinamento riguarda oltre l'88 per cento delle misure varate, laddove la quota restante (poco più di 39 miliardi) è il portato di misure non permanenti, la cui limitata efficacia temporale è idonea a produrre modifiche nel profilo del gettito senza tuttavia lasciare alcuna eredità strutturale sul futuro assetto impositivo. E' questo il caso, in particolare, dei non infrequenti aumenti della misura degli acconti di imposta che, se assunti per un periodo limitato, sono destinati a produrre un'accelerazione temporanea del gettito, controbilanciata da una decelerazione nell'anno in cui cessa l'efficacia della norma. Ed è ancora il caso di quelle misure (come la rivalutazione agevolata dei beni d'impresa o degli immobili, il riallineamento dei valori delle partecipazioni o la svalutazione e le perdite su crediti) i cui effetti sul gettito dipendono dalla scelta del contribuente: nell'immediato, l'utilizzo comporta un prelievo (sotto forma di imposta sostitutiva o di ampliamento di base imponibile), dando luogo a una tipologia di imposte "ad adesione volontaria", secondo la definizione utilizzata dalla Corte; il futuro, invece, riserva forme significative di

sgravio (sotto forma di maggiori costi deducibili o di abbattimento di plusvalenze). Un'adesione, dunque, che si concretizza in un'anticipazione di gettito, rispetto alla dinamica naturale, scambiata con un'imposizione sostitutiva agevolata, sulla quale si realizza una convergenza di interessi: quelli dell'Erario e quelli dei contribuenti.

GRAFICO 2

LE ENTRATE TEMPORANEE NELLE MANOVRE 2008-2014
(IMPATTO SUGLI ANNI 2008-2015)



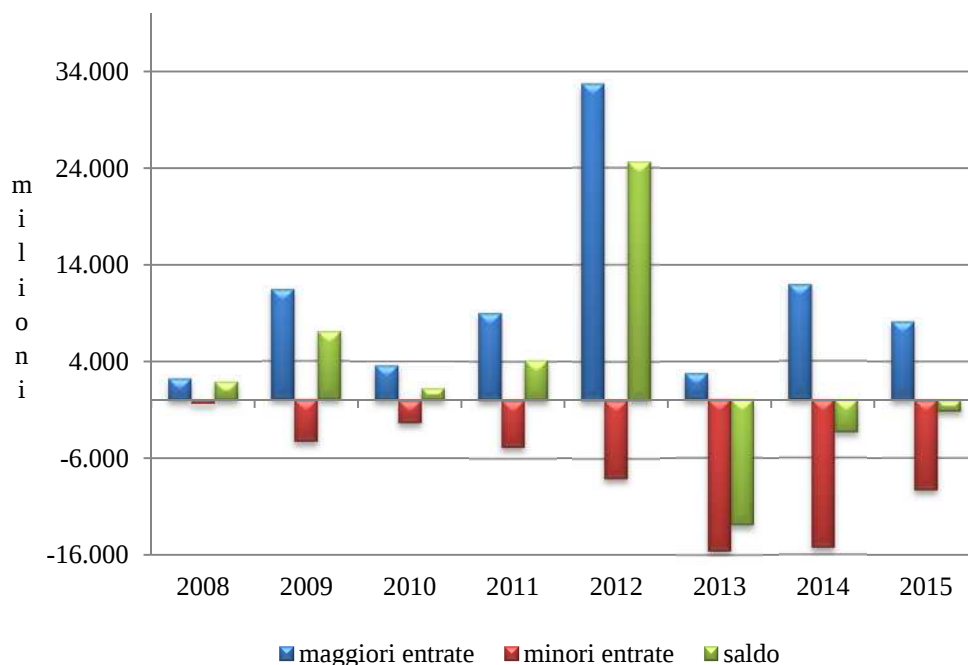
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Gli effetti prodotti dalle entrate temporanee o non ricorrenti risultano molto differenziati nel periodo in esame. La loro incidenza sulle maggiori entrate complessive accumulate in ciascun anno, risulta crescente fino al 2010 (quando sfiora il 30 per cento), per poi registrare una caduta nel biennio successivo (sintomo del vuoto di gettito determinato dalla loro caducazione). Una nuova inversione di tendenza si registra nel 2013 e raggiunge il culmine nel 2014, quando la consistenza delle entrate temporanee tocca il livello più alto del periodo (circa 9 miliardi), poco più del 12 per cento delle maggiori entrate dell'anno; un peso che quasi si dimezza nel 2015, a seguito della cessazione degli effetti di alcune misure non strutturali (grafico 2).

6. Se si prescinde dall'effetto di accumulo, è possibile identificare il contributo di ciascun anno agli effetti stimati per l'intero periodo. I risultati che si ottengono (grafico 3) mostrano che le variazioni di gettito che si registrano fra un anno e l'altro sono molto differenziate; come differenziato, nel segno e nelle dimensioni, è l'impatto sull'indebitamento netto.

GRAFICO 3

LE MANOVRE SULLE ENTRATE 2008-2014: EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO (*)



(*) Saldo negativo = aumento dell'indebitamento netto.

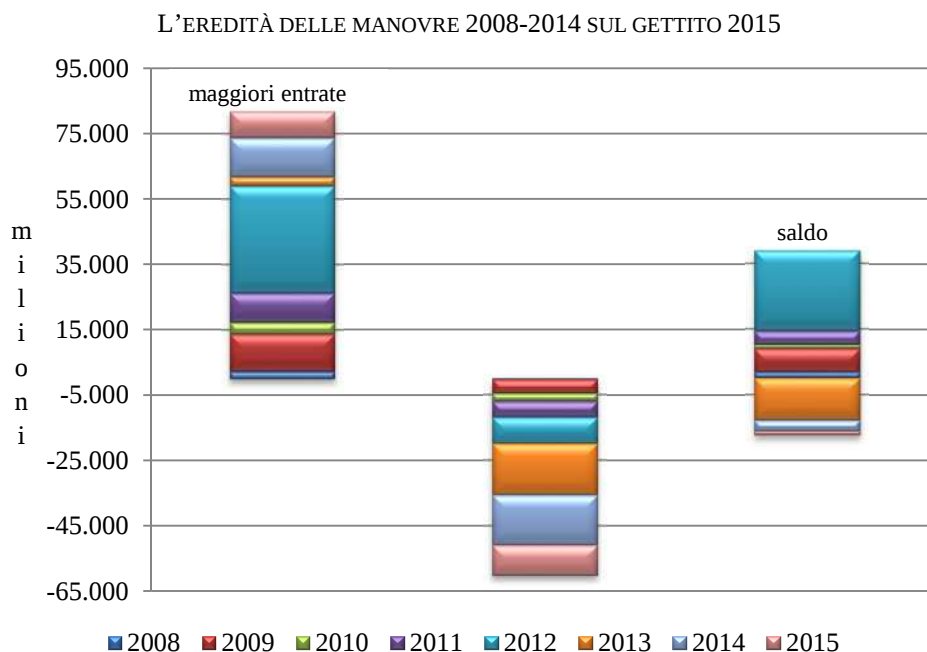
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Di fatto, tali risultati testimoniano il succedersi di due diverse intonazioni della politica fiscale:

- i) quella “restrittiva” (dal 2008 al 2012), segnata dalle maggiori entrate e dalla riduzione dell'indebitamento netto, in cui la gestione della crisi economica ha fatto prevalere le esigenze di equilibrio della finanza pubblica;
- ii) quella “espansiva” (2013-2014), sorretta da riduzioni di prelievo, in cui hanno trovato spazio obiettivi di ripresa dell'economia.

Gli effetti che si producono nei diversi anni identificano l'eredità che le manovre adottate nel settennio precedente lasciano al 2015 (grafico 4).

GRAFICO 4



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Il gettito dell'anno in corso, in sostanza, incorpora maggiori entrate nette per poco meno di 22 miliardi, frutto delle maggiori (circa 82 miliardi) e delle minori (poco più di 60 miliardi) entrate prodotte dai 45 provvedimenti varati a partire dal 2008. Si tratta in larga parte degli effetti di trascinamento delle annualità pregresse: fra le maggiori entrate, predomina con oltre 32 miliardi il 2012 (anno in cui entrano a regime gli inasprimenti impositivi varati nell'ultimo scorcio del 2011 con la manovra "salva Italia"); la componente minori entrate, invece, proviene in larghissima parte dagli anni 2013-2014, in cui trovano collocazione le più significative misure di riduzione di prelievo. Gli effetti che si manifestano direttamente nell'anno in corso (determinati soprattutto dalla legge di stabilità 2015), pur significativi in termini di maggiori e minori entrate, hanno un impatto limitato sull'indebitamento netto (in crescita di poco più di 1 miliardo).

LA PORTATA REDISTRIBUTIVA DELLE MANOVRE 2008-2014

7. Tradizionalmente, la diffusa insoddisfazione nei confronti del nostro sistema tributario trae origine non solo da un elevato livello di prelievo ma anche dai conflitti distributivi che esso alimenta.

In proposito, il confronto con l'Europa segnala una distribuzione dell'onere fiscale che penalizza i fattori produttivi rispetto alla tassazione dei consumi e del patrimonio. L'Italia si colloca al primo posto nel prelievo gravante (*implicit tax rate*) sui redditi da lavoro (con il 42,8 per cento quasi sette punti oltre la media europea); al secondo posto in quello sui redditi d'impresa (26,5 per cento, quasi tre volte il livello dell'Irlanda e, comunque, 10 punti oltre la media UE); al ventiduesimo posto (con il

17,7 per cento) nel prelievo sui consumi, ossia 2,1 punti in meno rispetto alla Unione Europea. E, infine, al quarto posto nella tassazione “ricorrente” sulla proprietà immobiliare, con un gettito pari all’1,6 per cento: di poco superiore a quello medio europeo ma – come sottolinea Eurostat¹ – registrando rispetto al 2011 un significativo aumento di 0,9 punti, a seguito dell’introduzione dell’IMU (tavola 2).

L’eccesso di prelievo gravante sul fattore lavoro trova conferma nei dati che l’OCSE elabora annualmente². Nel 2014, il cuneo fiscale (differenza fra costo del lavoro e retribuzione netta in percentuale del costo del lavoro) sul lavoratore senza carichi familiari vede l’Italia collocata al sesto posto nella graduatoria dei 34 paesi dell’area, con un livello (48,2 per cento) superiore di oltre 12 punti rispetto al valore medio. Dimensioni più contenute assume il fenomeno nel caso del lavoratore con carichi di famiglia che, tuttavia, con un cuneo pari al 39 per cento sale al quarto posto nella graduatoria Ocse.

Si tratta di evidenze che contrastano con le indicazioni delle istituzioni interne (Banca d’Italia) e degli organismi internazionali (Ocse, Eurostat, FMI): tutti d’accordo nel disegnare la graduatoria delle imposte che più ostacolano la crescita economica (1[^], quelle sui redditi d’impresa; 2[^] quelle sui redditi da lavoro; 3[^], le imposte sui consumi; 4[^] le imposte patrimoniali) e nel suggerire uno spostamento dell’onere tributario dai fattori produttivi verso i consumi e il patrimonio.

In tale direzione si è orientata negli ultimi anni la politica fiscale, pur se – va sottolineato - gli obiettivi redistributivi delineati con i d.d.l. di riforma tributaria succedutisi dal 2011 in poi, non hanno trovato una puntuale corrispondenza nelle manovre di bilancio realizzate, anche a causa della “concorrenza” con l’obiettivo della messa in sicurezza dei conti pubblici.

TAVOLA 2

ALIQUOTE IMPLICITE DI TASSAZIONE: ITALIA-UE (2012)

	Lavoro		Impresa		Consumi		Immobili	
	(%)	ranking	(%)	ranking	(%)	ranking	(%)*	ranking
Italia	42,8	1 [^]	26,5	2 [^]	17,7	22 [^]	1,6	4 [^]
UE (27)	36,2		16,2*		19,8		1,5	
Differenza	6,6		10,3		-2,1		0,1	

(*) media 21 Paesi

(**) in % del Pil

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Eurostat (*Taxation trends* 2014)

8. Le manovre degli ultimi sette anni consentono di cogliere le incertezze che hanno contraddistinto la distribuzione del prelievo.

Le stime riportate nelle Relazioni tecniche suggeriscono, innanzitutto, che dei 145 miliardi di maggiori entrate nette iniettate nel sistema tributario, la parte chiaramente

¹ Eurostat, *Taxation trends in European Union*, 2014.

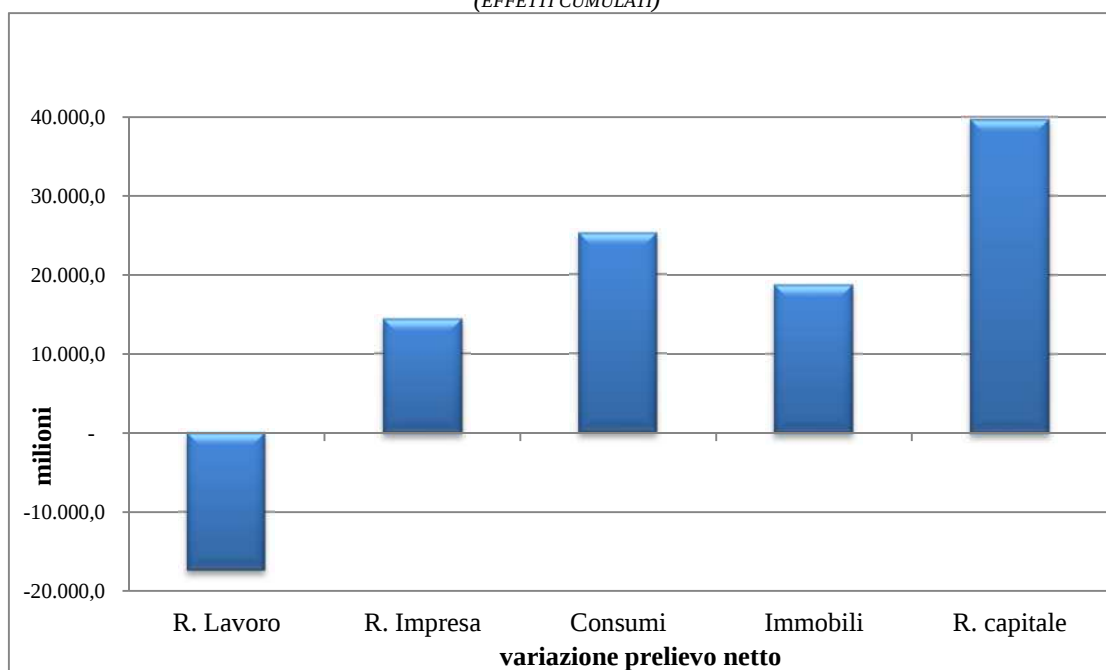
² Da ultimo, Ocse, *Taxing Wages* 2015.

riconducibile a misure di natura redistributiva dovrebbe commisurarsi ai due terzi circa (poco più di 95 miliardi). Anche in questo caso, si tratta di effetti accumulati nell'intero periodo 2008-2015, come risultato delle maggiori e delle minori entrate recate dai provvedimenti varati in ciascun anno ed aventi carattere strutturale.

Peraltro, l'impatto redistributivo complessivo si concretizzerebbe in un rilevante aggravio impositivo, articolato in maniera alquanto differenziata fra i diversi segmenti di base imponibile (grafico 5). Ad essere premiato sarebbe solo il fattore lavoro che, secondo le valutazioni ufficiali, avrebbe fruito nel periodo di un significativo ridimensionamento del prelievo: decisive, in proposito, le misure varate con le leggi di stabilità 2013 e 2015 e con il DL 66/2014, che hanno ridotto la tassazione sui redditi delle persone fisiche e, soprattutto, il costo del lavoro³ per le imprese. Di importanti riduzioni di gettito è accreditata anche la legge di stabilità 2014⁴ ma, trattandosi solo di effetti riflessi di alcuni interventi di contenimento della spesa, appare arduo ascriverli a politiche di riduzione del carico fiscale.

GRAFICO 5

GLI EFFETTI REDISTRIBUTIVI DELLE MANOVRE 2008-2014
(EFFETTI CUMULATI)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Per contro, risulterebbero penalizzati:

a) i redditi d'impresa che, fin dal 2008, subiscono il maggior onere derivante da misure come la ridotta deducibilità ai fini IRES e IRAP degli interessi passivi o come la revisione dei criteri di svalutazione dei crediti e degli accantonamenti per rischi su crediti;

³ E' il caso di misure come la deduzione integrale del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP, gli sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato, l'adeguamento delle detrazioni per carichi di famiglia, l'introduzione del *bonus* da 80 euro (per la parte che si traduce in un abbattimento dell'IRPEF), la previsione di un nuovo regime forfettario per i lavoratori autonomi.

⁴ Si tratta del minor gettito derivante da misure quali l'introduzione di un contributo di solidarietà a carico delle pensioni elevate, la revisione dei tempi di liquidazione della buonuscita dei dipendenti pubblici, la deindicizzazione delle pensioni per il triennio 2014-2016.

b) il patrimonio immobiliare, “colpito” dall’introduzione dell’IMU e dall’adeguamento delle rendite catastali (DL 201/2011);

c) i consumi, il cui gettito ha subito una decisa accelerazione soprattutto a seguito di due aumenti dell’aliquota IVA ordinaria, di diciotto ritocchi alla base imponibile e ai meccanismi di determinazione e di liquidazione dell’imposta, nonché di ventisei inasprimenti delle accise gravanti sui prodotti petroliferi, sugli alcolici e sui tabacchi;

d) i redditi da capitale, infine, sui quali nei sette anni si è intervenuti con ben ventotto provvedimenti, i più pesanti dei quali (aumenti ripetuti dell’imposta di bollo e aumento dal 20 per cento al 26 per cento dell’aliquota di tassazione delle attività finanziarie) concentrati in tre annualità (2011, 2012 e 2014).

La ricomposizione generata da sette anni di manovre, insomma, ha consegnato al 2015 un assetto impositivo che, rispetto alle evidenze dell’ultimo anno pre-crisi (il 2007), risulta avere dato seguito solo in parte agli obiettivi declinati dalla politica fiscale. In sostanza, la redistribuzione si è tradotta in aumenti impositivi sul patrimonio immobiliare, sui consumi e sulle rendite, senza che a ciò si accompagnasse un’equivalente riduzione del prelievo sui fattori produttivi.

IL CONTRASTO ALL’EVASIONE COME STRUMENTO DI COPERTURA NELLE MANOVRE 2008-2014

9. Dell’evasione fiscale nel nostro paese si discute molto ma non si conosce mai abbastanza. Le valutazioni sulle dimensioni del fenomeno si moltiplicano e, dopo essere state per lungo tempo relegate nel mondo accademico, hanno assunto da qualche anno anche una veste di ufficialità grazie agli approfondimenti dell’Agenzia delle Entrate, recentemente recepite nei documenti di programmazione di finanza pubblica⁵.

Le stime più recenti⁶ sottolineano le dimensioni molto elevate del fenomeno, sia pure in associazione con una qualche tendenza all’aumento della *tax compliance*. Il confronto internazionale continua, tuttavia, a vederci penalizzati: nel 2013, l’incidenza sul Pil dell’economia sommersa (aggregato più ampio dell’evasione), sarebbe stata pari al 21,1 per cento, quasi due punti oltre la media stimata per 31 paesi europei ma, soprattutto, da 7 a 14 punti in più rispetto alle economie più mature (grafico 6).

In entrambi i casi si tratta di stime, utili e necessarie per conoscere il fenomeno e per disegnare le più idonee politiche di contrasto ma, certo, non sufficienti per verificare gli effetti prodotti sul gettito dai provvedimenti che di tale politiche sono espressione.

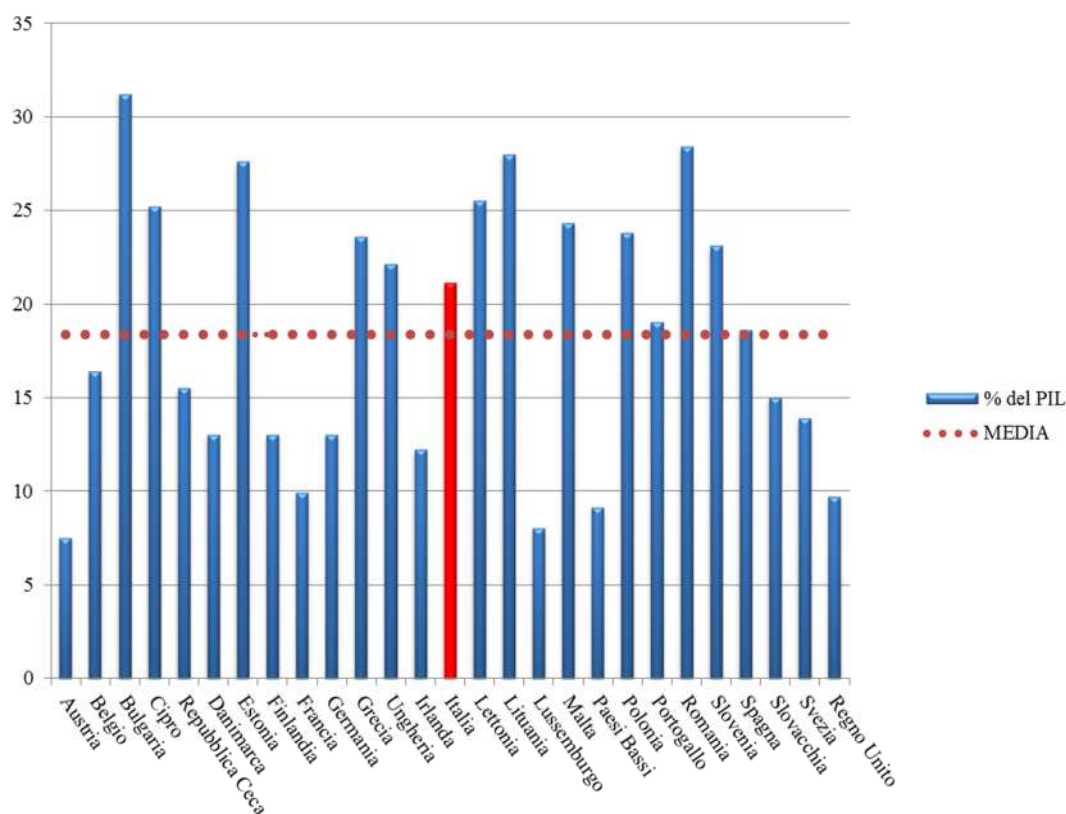
⁵ In linea con l’esigenza affermata dal DL 66/2014 (art. 6) di dare attuazione a “*gli obiettivi di stima e monitoraggio dell’evasione fiscale e di rafforzamento dell’attività conoscitiva e di controllo di cui agli articoli 3 e 9 della legge 11 marzo 2014, n. 23*” (legge delega recante disposizioni “*per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*”).

⁶ MEF- Agenzia delle entrate, *Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all’evasione fiscale, sui risultati conseguiti nel 2013 e nell’anno in corso, nonché su quelli attesi, con riferimento sia al recupero di gettito derivante da accertamento all’evasione che a quello attribuibile alla maggiore propensione all’adempimento da parte dei contribuenti* (art. 6 del decreto legge 24 aprile 2014 n. 66), ottobre 2014). Nel Rapporto si misura il *tax gap* (cioè il divario tra le basi imponibili potenziali, misurate a partire dagli aggregati di contabilità nazionale, e le basi imponibili dichiarate dai contribuenti) per le principali imposte (IVA, IRES, IRPEF imprese-lavoro autonomo e IRAP), pervenendo a quantificare in circa 91 miliardi di euro il valore delle imposte sottratte a tassazione, nella media degli anni 2007-2012.

Una constatazione, questa, che assume una valenza particolare allorché si pretenda di assumere gli incerti esiti attesi da misure di contrasto all'evasione come strumento di copertura di maggiori spese o di minori entrate certe.

GRAFICO 6

L'ECONOMIA SOMMERSA IN EUROPA (2013)



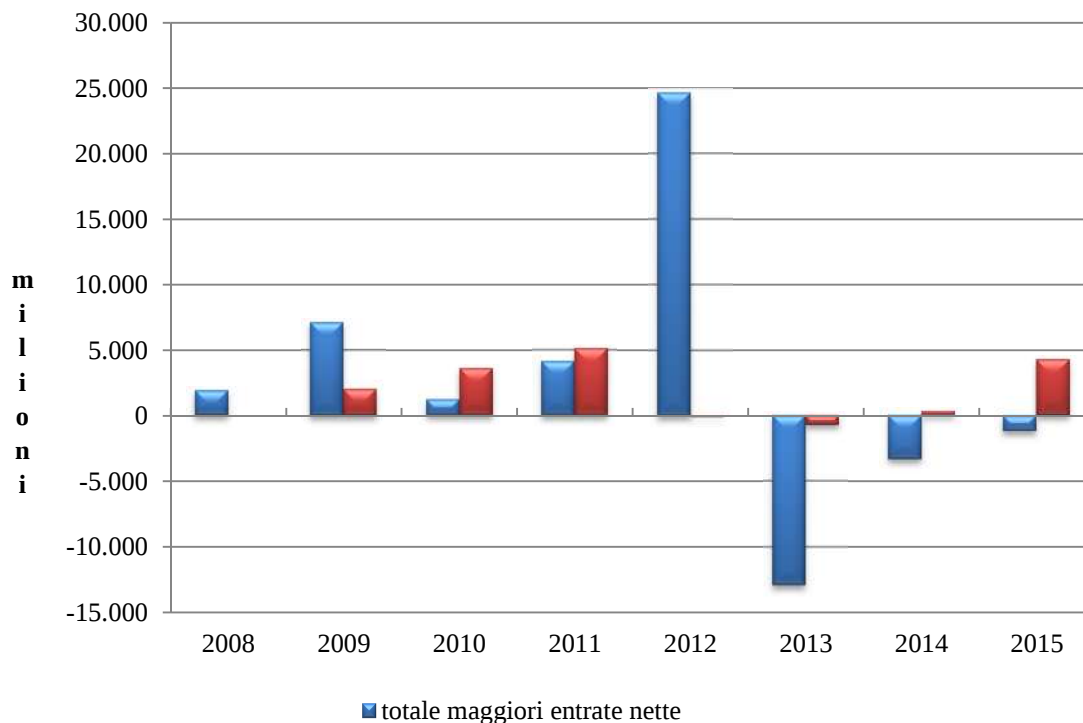
Fonte: Friedrich Schneider, The Shadow Economy in Europe, 2013

10. E' in questo contesto che vanno esaminate le misure intestate al contrasto all'evasione contenute nelle manovre di finanza pubblica 2008-2014 e il gettito di cui esse sono state accreditate.

Dalle Relazioni tecniche a corredo dei provvedimenti varati negli ultimi sette anni, emerge innanzitutto, che quelle contenenti misure di contrasto all'evasione fiscale sono meno di un terzo del totale (13 su 45), distribuite fra tutti gli anni tranne il 2013, l'unico in cui non sono state varate norme a esplicito contenuto anti evasivo.

Quanto al gettito atteso, emerge che dei 145 miliardi di maggiori entrate nette attese a tutto il 2015, come effetto "cumulato" di tali manovre, gli effetti delle misure intestate al contrasto dell'evasione fiscale si commisurerebbero a oltre 64 miliardi, poco più del 44 per cento, distribuendosi variamente nei diversi anni (grafico 7).

IL CONTRASTO ALL'EVASIONE NELLE MANOVRE 2008-2014
(EFFETTI SUGLI ANNI 2009-2015)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Tali evidenze sottintendono tre diverse “stagioni” della politica di bilancio.

La prima, che va dal 2008 al 2011 - l'arco temporale in cui la crisi economica ha segnato un crescendo e l'equilibrio dei conti pubblici si è rivelato più a rischio – risulta caratterizzata da una strategia di contrasto all'evasione arricchita con l'introduzione di un'ampia messe di misure, i cui effetti, quantificati e iscritti a bilancio a riduzione dell'indebitamento netto, spiegano una quota crescente delle maggiori entrate nette attese nel periodo (fino al 75 per cento delle manovre 2011). E' questa la fase in cui vedono la luce misure accreditate di rilevanti effetti sul gettito: dal piano di controlli basato sull'accertamento sintetico (“redditometro”) del DL 112/2008, al contrasto del distorto utilizzo delle compensazioni fiscali e ai paradisi fiscali del DL 78/2009; dal contrasto al fenomeno delle imprese in perdita “sistematica” e dell'aggiornamento dell'accertamento sintetico del DL 78/2010, alla revisione degli studi di settore del DL 138/2011.

La seconda “stagione”, che abbraccia il triennio 2012-2013, vede invece prevalere una finanza pubblica meno restrittiva e, con essa, un ricorso molto limitato alla lotta all'evasione come soluzione per prefigurare forme aggiuntive di prelievo. In questo periodo, dunque, il contrasto all'evasione registra soprattutto gli effetti di gettito rinvenienti a tale titolo dalle misure varate nella prima fase del settennario. Di nuovo sul fronte anti evasione risulta, invece, iscritta a bilancio una sola misura (il contrasto degli abusi nell'utilizzo dei crediti IVA in compensazione prevista dal DL 16/2012).

Con il 2014, può, infine, ravvisarsi l'avvio di una terza "stagione" della politica di bilancio in cui, pur continuando a prevalere i connotati espansivi, si registra un'inversione nell'adozione e contabilizzazione a fini di copertura di misure di contrasto all'evasione. Talora, si tratta dell'iscrizione a bilancio, ritenendole acquisite, delle *"maggiori entrate strutturali dal 2014 all'esito della prima valutazione dei risultati 2013 derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale"*, come si esprime il DL 66/2014. Ben più corposi risultano invece gli effetti ascritti alle misure di contrasto all'evasione introdotte dalla legge di stabilità per il 2015. Come la Corte ha avuto già modo di sottolineare in sede di Audizione presso le competenti Commissioni parlamentari⁷ e in occasione di uno specifico Rapporto dedicato ai contenuti definitivi della legge di stabilità per il 2015⁸, si tratta di interventi che operano in diverse direzioni: talora, accentuando il conflitto d'interessi in chiave di recupero di base imponibile (raddoppiando, all'8 per cento, la ritenuta sui compensi corrisposti a fronte di spese di ristrutturazione edilizia); altre volte puntando a favorire la tempestiva acquisizione di un maggior gettito, sia pure offrendo al contribuente l'opportunità di una significativa transazione (nuove regole in materia di esercizio del ravvedimento operoso); altre volte, ancora, intervenendo sul processo di acquisizione del gettito all'Erario (introduzione ed estensione dei meccanismi del *Reverse charge* e dello *Split payment*), nel presupposto che derogando alle regole di versamento e di liquidazione dell'IVA, nonché accorciando il percorso consumatore finale-Erario, si determinino benéfici effetti sul gettito. In tutti i casi, si tratta di misure di dimensioni rilevanti dalle quali è atteso un significativo contributo alla crescita del gettito fin dal primo anno di applicazione (il 2015): 4,3 miliardi che, sommati ai poco più di 10 miliardi che rappresentano l'effetto di trascinamento dalle misure adottate fra il 2008 e il 2013, portano a poco meno di 15 miliardi i proventi attesi nel 2015 dalla lotta all'evasione: il 67 per cento delle maggiori entrate nette che deriverebbero nell'anno in corso dall'insieme delle manovre 2008-2014.

LA REVISIONE DELLE TAX EXPENDITURES FRA IL 2008 E IL 2015: DAI PROGETTI ALLE SCELTE LEGISLATIVE

11. Il ridimensionamento dell'erosione fiscale, attraverso una revisione delle agevolazioni, ha affiancato da alcuni anni l'intervento "classico" della lotta all'evasione: due soluzioni evocate quando si tratta di conciliare l'obiettivo della tenuta del gettito (e l'equilibrio dei conti pubblici) con l'obiettivo di ridistribuirne l'impatto, anche perché è diffuso il convincimento che si sia in presenza di "tesoretti" a cui attingere.

Il fenomeno dell'erosione presenta dimensioni superiori a quelle (stimate) dell'evasione. E' questa la conclusione cui si perviene stando al censimento operato da un apposito Gruppo di lavoro istituito presso il MEF⁹: 720 sono le misure agevolative

⁷ Audizione del Presidente della Corte dei conti sulla legge di stabilità 2015, novembre 2014.

http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2014/audizione_03_11_2014.pdf

⁸ Corte dei conti, *Le prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità*, febbraio 2015.

http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2015/prospettive_finanza_pubblica_febbraio_2015.pdf

⁹ http://www.mef.gov.it/primo-piano/documenti/20111229/Relazione_finale_del_gruppo_di_lavoro_sull'erosione_fiscale.pdf.

individuare, distribuite fra tutti i settori impositivi, anche se l'impatto sul gettito (quantificato in quasi 254 miliardi di euro) si concentra per il 65 per cento sulle prime dieci, coinvolgendo un elevato numero di beneficiari (fino a 36,3 milioni nel caso della detrazione per i redditi da lavoro e pensione) e livelli medi di beneficio fortemente diversificati e talora molto rilevanti.

Il confronto internazionale, d'altra parte, sembra confermare la specificità della nostra realtà tributaria. Le spese fiscali si commisurerebbero a poco meno dell'8 per cento del Pil, collocando l'Italia (preceduta solo dall'Australia) in cima alla graduatoria di sedici paesi avanzati quanto a quota di ricchezza nazionale sottratta "legittimamente" alla tassazione (grafico 8).

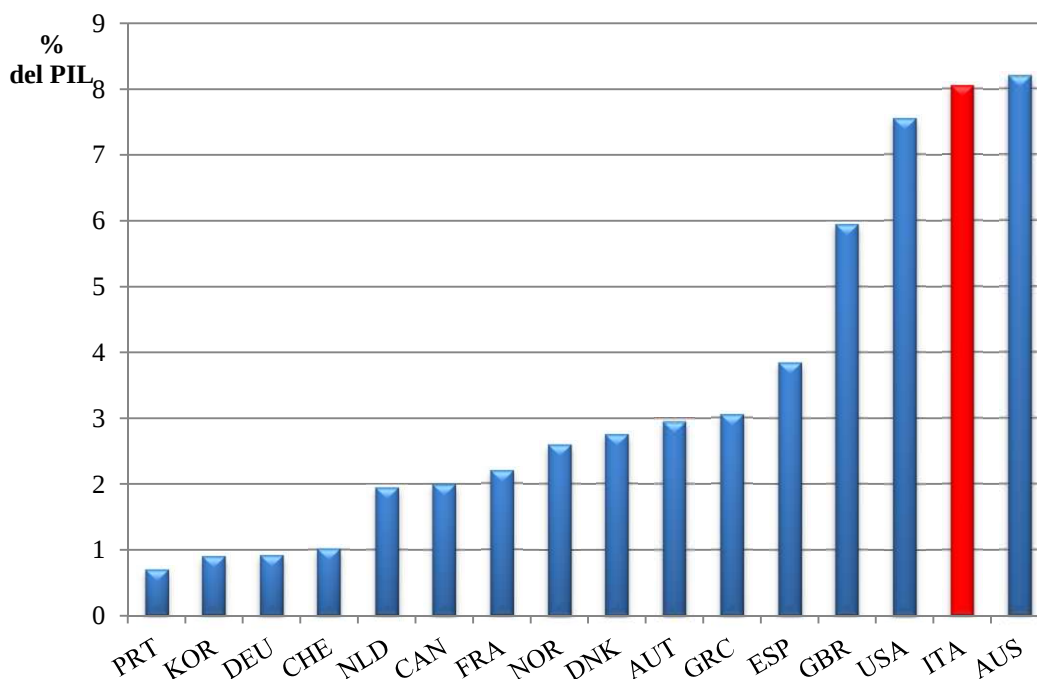
Non è casuale, dunque, che nell'ultimo quadriennio, in concomitanza con l'aggravarsi della crisi economica e dello squilibrio dei conti pubblici, sia maturata la convinzione di poter ricavare da un riordino della materia spazi significativi per la politica fiscale.

E' da tali premesse che prendono il via 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.

Così, ad una *"drastica riduzione dei regimi di favore di esenzione ed erosione"* faceva riferimento il DEF per il 2011, con l'obiettivo di destinarne il ricavato alla riforma del sistema fiscale. E, se l'avanzare della crisi economica muta la destinazione del maggior gettito atteso (ormai riservato al riequilibrio dei conti pubblici), il *"riordino"* delle agevolazioni ha continuato a rivestire un ruolo qualificante nel cantiere, sempre aperto, delle riforme fiscali. Da ultimo, in particolare, la legge 23/2014 (*"Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale piu' equo, trasparente e orientato alla crescita"*), assegna al *"riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale"* due obiettivi: uno conoscitivo (la redazione di un rapporto annuale sulle spese fiscali, inteso a monitorare tutte le forme di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta, e regime di favore); l'altro di *policy* (la riduzione, eliminazione o riforma delle spese fiscali che appaiono ingiustificate o superate, e la destinazione delle maggiori entrate recuperate ad un apposito Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale).

GRAFICO 8

LE TAX EXPENDITURES IN ALCUNI PAESI



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

Sul versante degli specifici interventi normativi, invece, l'adozione di misure imponenti (i tagli selettivi o, in assenza, lineari previsti dai DL 98 e 138 del 2011) veniva ben presto superata con l'aiuto di clausole di salvaguardia prefiguranti aumenti delle aliquote IVA, destinate a loro volta ad essere in larga parte superati. E analogamente è avvenuto, più di recente, con il taglio di agevolazioni per 500 milioni di euro disposto dalla legge di stabilità per il 2014 e subito dopo sostituito da ulteriori proventi attesi dalla *spending review*.

12. Le incertezze che dominano il quadro progettuale e operativo si riflettono nelle misure che, in materia di *tax expenditures*, hanno trovato spazio nei provvedimenti di finanza pubblica varati fra il 2008 e il 2014.

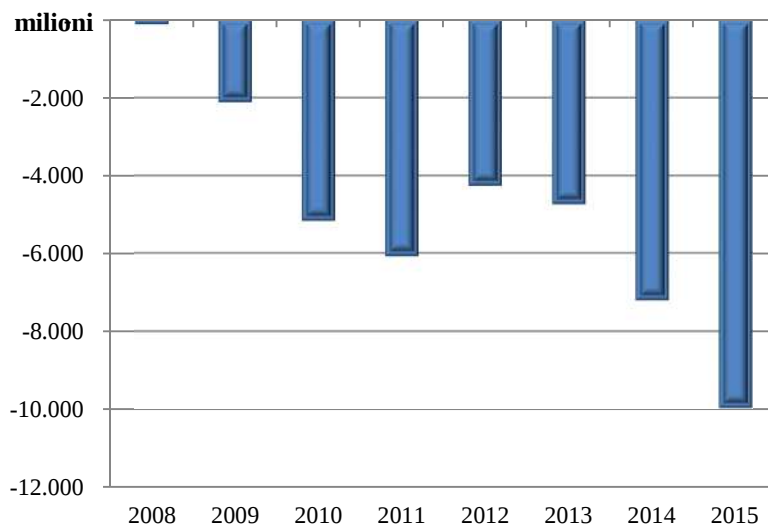
Nell'insieme, si rinvencono 202 misure a carattere agevolativo, i quattro quinti delle quali si concretizzano nell'estensione di agevolazioni esistenti o nell'introduzione di nuove ("aumenti"), laddove la parte residua è rappresentata da misure di cancellazione o ridimensionamento di misure esistenti ("riduzioni").

L'andamento temporale si caratterizza per un profilo crescente del fenomeno, il cui impatto in termini di indebitamento netto (differenza fra aumenti e riduzioni di agevolazioni), risulta crescente – anche a causa dell'effetto di trascinamento dalle annualità precedenti – da qualche centinaio di milioni nel 2008 ai circa 10 miliardi del 2015 (grafico 9). In proposito va segnalata la forte crescita che il fenomeno registra nel 2015, quando – secondo le stime delle Relazioni tecniche – agli effetti di trascinamento delle manovre del passato si vanno ad aggiungere altri 6 miliardi di minor gettito, frutto delle maggiori (6,8 miliardi) e delle minori entrate (poco più di

800 milioni) in materia di agevolazioni, recate da sei decreti legge varati nell'anno e dalla legge stabilità per il 2015.

GRAFICO 9

LA CRESCITA DELLE SPESE FISCALI PER EFFETTO DELLE MANOVRE 2008-2014
(MINORI ENTRATE CUMULATE)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Le tipologie agevolative in aumento sono 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, ...) e di famiglie (detassazione parziale salari produttività, detrazione della spesa per badanti, detrazioni per spese di ristrutturazione edilizia). Fra quelle in riduzione, invece, va segnalato l'abbassamento del tetto della spesa per premi assicurativi detraibile ai fini IRPEF. Si sono invece concluse in un nulla di fatto le previsioni di maggiore entrata contabilizzate dalla legge di stabilità per il 2014 a fronte di due tagli di agevolazioni di rilievo: quella che, in assenza di interventi di riduzione della spesa pubblica, prevedeva la *“variazione di aliquote d'imposta e riduzioni della misura di agevolazioni e delle detrazioni vigenti”*, con un impatto positivo sul gettito stimato in 3 miliardi; come pure quella, da cui erano attesi effetti strutturali di maggior gettito per oltre 750 milioni annui, intestata a una generica *“revisione delle detrazioni d'imposta”*.

Nell'insieme del periodo 2008-2015, l'erosione di entrate prodotta dal fenomeno risulta pari a poco meno di 40 miliardi, risultanti da circa 51 miliardi di “aumenti” cui si contrappongono, poco più di 11 miliardi di “riduzioni”. Delle maggiori entrate recate dalle manovre del periodo (335 miliardi) la quota derivante da un taglio delle agevolazioni si commisurerebbe, dunque, a poco più del 3 per cento; laddove la dilatazione del fenomeno finirebbe per causare una perdita di gettito pari a oltre un quinto delle minori entrate registrate complessivamente nello stesso arco temporale.

In conclusione, se le *tax expenditures* non avessero registrato l'evoluzione stimata dalle Relazioni tecniche, le maggiori entrate nette registrate dal sistema tributario nel periodo 2008-2015 a seguito di variazioni normative, sarebbero risultate superiori di

quasi il 28 per cento. E la negativa eredità che il gettito del 2015 incorpora, dopo un settennio in cui il “riordino” delle agevolazioni è rimasto sostanzialmente disatteso, allenterebbe di oltre 16 miliardi (1 punto di Pil) la sua ipoteca sull’indebitamento netto.

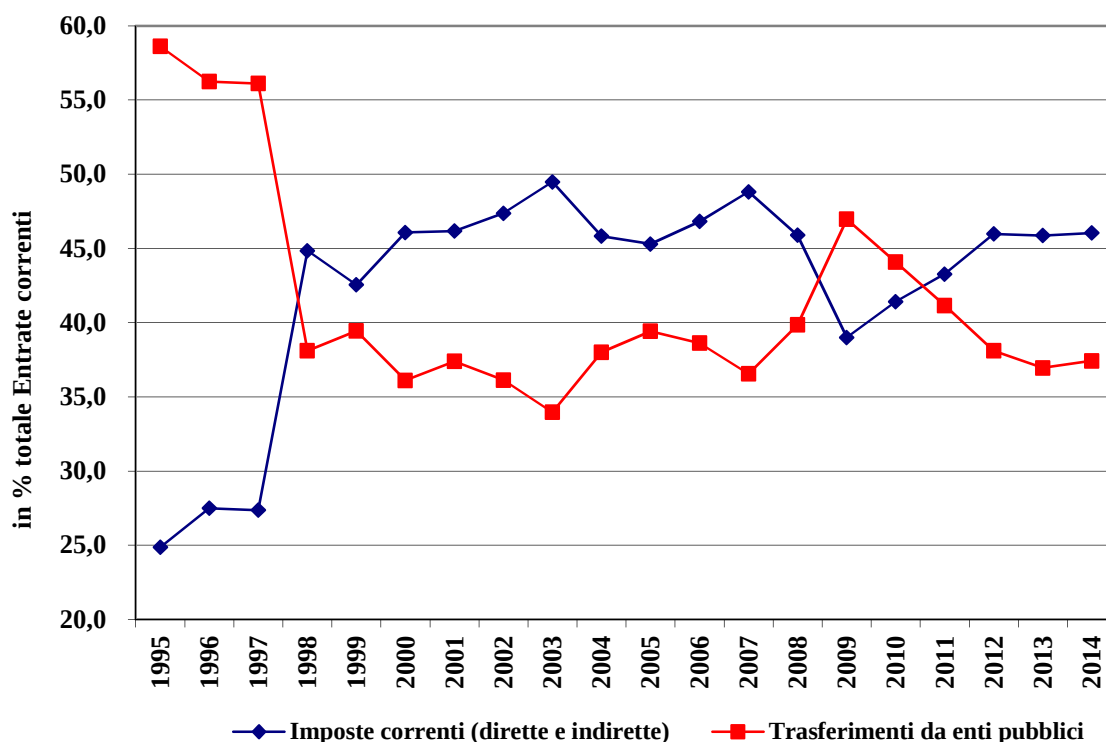
POLITICA DI BILANCIO E RIFLESSI SUL FEDERALISMO

13. Negli ultimi venti anni, la pressione fiscale della PA è aumentata di 3,1 punti, portandosi al 43,4 per cento. Questo risultato è totalmente imputabile alla sostenuta dinamica delle entrate locali, la cui quota su quelle dell’intera PA risulta quasi raddoppiata (dall’11,4 per cento del 1995 al 21,9 per cento del 2014). La rilevante crescita delle entrate, associata ad un significativo ridimensionamento dei trasferimenti statali (poco meno di 2 punti di Pil), ha dato luogo ad una ricomposizione delle fonti di finanziamento degli enti territoriali, in direzione di un deciso ampliamento del grado di autonomia tributaria (grafico 10 - indicatore che misura il peso delle entrate proprie su quelle complessive).

All’origine di tale fenomeno si trovano diversi “passaggi”.

GRAFICO 10

GRADO DI "AUTONOMIA TRIBUTARIA" DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Dopo la spinta proveniente dall’introduzione dell’ICI (1993), un’ulteriore accelerazione si registra con l’introduzione dell’IRAP (1998) e delle addizionali regionale e comunale all’IREF (1999). Un’inversione di tendenza si ha, invece, nel

2008, a seguito dell'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale. Ma la lievitazione delle entrate locali riprende decisamente con il passaggio all'IMU (2012), che segna l'avvio di una stagione del fisco locale monopolizzata dal cantiere della tassazione immobiliare: prima (2012) con la reintroduzione della tassazione patrimoniale sull'abitazione principale; poi (2013), con la sua soppressione per le abitazioni non di lusso; infine (2014) con la sua reintroduzione di fatto ad opera della TASI. E in tale contesto risulta significativo anche il contributo che alla dinamica delle entrate locali proviene dalle addizionali all'IRPEF, il cui gettito si è sestuplicato (fino ai 15,5 miliardi del 2014), in ragione della necessità di Regioni e Comuni di sopperire ai tagli dei trasferimenti statali, anche sfruttando i ripetuti aumenti di aliquota cadenzati dal decreto attuativo del federalismo regionale (d.lgs. n. 68/2011).

14. Ma in quale misura le trasformazioni intervenute nell'assetto e nel gettito delle entrate degli enti territoriali sono espressione di “vera” autonomia tributaria? Le Regioni e gli Enti locali, cioè, hanno concretizzato la possibilità di regolare gli aspetti più importanti dei tributi propri (basi imponibili e aliquote, innanzitutto), in linea con il processo di attuazione del federalismo fiscale e nel rispetto della logica di coordinamento della finanza pubblica scaturito dalla legge n. 42 del 2009?

Una risposta a tali interrogativi è stata già data dalla Corte con il *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2013*¹⁰: quello che si manifesta come aumento di autonomia tributaria difficilmente può essere interpretato come un ampliamento dell'autonomia impositiva degli enti decentrati e le trasformazioni del federalismo non sembrano avere modificato la realtà di un'autonomia territoriale limitata e condizionata.

Le evidenze delle manovre 2008-2014 inducono a confermare tale interpretazione, testimoniando di provvedimenti che, all'ombra del federalismo, rappresentano vere e proprie “incursioni” della politica fiscale nazionale, dettate, più che da logiche di coordinamento fra livelli di governo, dal coinvolgimento delle autonomie locali nello sforzo di consolidamento dei conti pubblici.

Fra le misure in materia di entrate degli ultimi sette anni, quelle “intestate” al federalismo (nel senso che sono suscettibili di impattare sugli equilibri finanziari degli enti territoriali) sono ufficialmente accreditate di un effetto sull'indebitamento netto della PA pari, per l'insieme del periodo, a circa 36 miliardi di euro (ai poco più di 50 miliardi di maggiori entrate si contrappongono minori entrate stimate in quasi 14).

A tale risultato concorre in misura prevalente (circa il 53 per cento) la tassazione immobiliare (grafico 11), con l'introduzione dell'IMU e la rivalutazione delle rendite a partire dal 2012 nonché, in misura più limitata, con l'avvio della TARES (2013). Di segno opposto gli effetti prodotti, limitatamente al 2013, dall'abolizione dell'IMU sull'abitazione principale.

Il restante 47 per cento si ripartisce in misura pressoché uguale fra i redditi d'impresa e i redditi da lavoro (per entrambi, poco più di 8 miliardi di maggior prelievo netto). Nel primo caso, si tratta di inasprimenti di tassazione che coinvolgono soprattutto l'IRAP (limiti alla deducibilità degli interessi passivi e, dal 2012, maggiorazioni di aliquota per i settori creditizio e assicurativo), mitigati, a partire dal

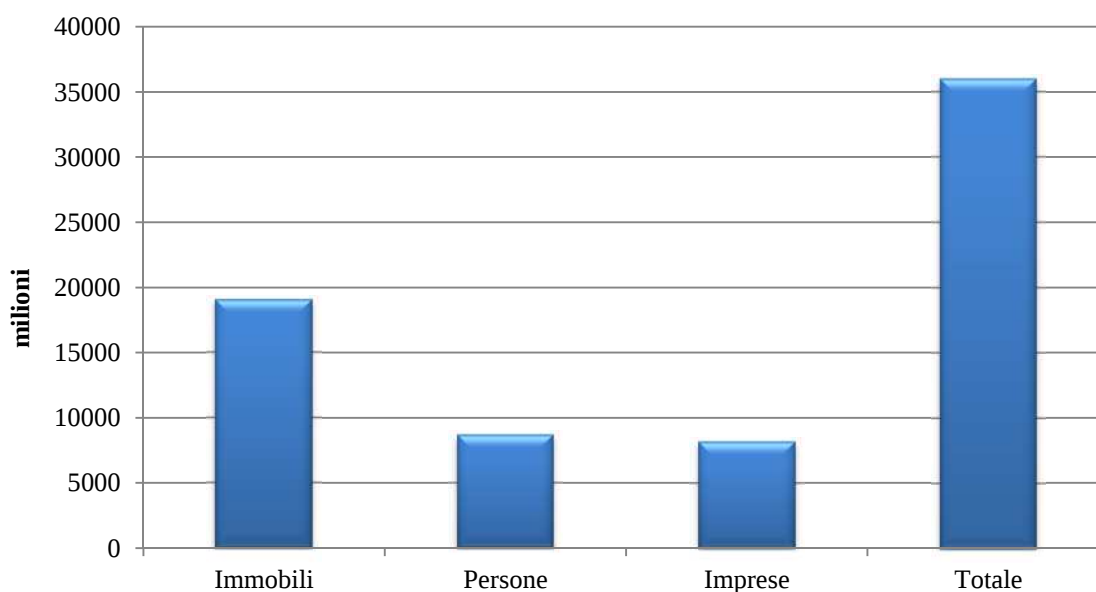
¹⁰

http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2013/28_maggio_2013_rapporto_2013_finanza_pubblica.pdf.

2014, da interventi di sgravio sotto forma di riduzione dell'aliquota e di abbattimento di base imponibile. Per i redditi da lavoro, invece, il maggior prelievo netto scaturisce essenzialmente dagli aumenti di aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF varati con il decreto "salva Italia" (DL 201/2011).

GRAFICO 11

LE MANOVRE DI FINANZA PUBBLICA E I RIFLESSI SUL FEDERALISMO
(MAGGIOR PRELIEVO NETTO FRA IL 2008 E IL 2015)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Le variazioni di gettito attese da tali manovre hanno certamente contribuito alla rilevata crescita delle entrate delle Amministrazioni territoriali, determinando un ampliamento del loro grado di autonomia tributaria. Ma ciò è soprattutto il frutto di scelte operate dalla politica fiscale centrale e non espressione di un'autonomia impositiva degli enti decentrati. Da un lato, infatti, tale autonomia è circoscritta alla facoltà di variare, entro intervalli prefissati, le aliquote di alcuni tributi locali; a cominciare dall'IMU, dalle addizionali all'IRPEF e dall'IRAP. Dall'altro, tale facoltà è soggetta a limitazioni, dal lato della manovrabilità delle aliquote, da quello dell'integrità delle basi imponibili e da quello della stessa titolarità del gettito.

Il grado di condizionamento dell'autonomia tributaria degli enti territoriali emerge con evidenza da alcune scelte recenti della politica fiscale centrale, suscettibili di incidere negativamente sul gettito e sulla manovrabilità delle addizionali all'IRPEF e dell'IRAP. E' il caso della riduzione di base imponibile che scaturisce dall'introduzione di regimi "sostitutivi" IRPEF: la cedolare secca sui redditi da locazione e la dilatazione del regime IVA dei "minimi". Ed è il caso, soprattutto, del ridimensionamento della base imponibile IRAP generato dai ripetuti interventi di riduzione del cuneo fiscale (l'ultimo, ad opera della legge di stabilità 2015, ha eliminato integralmente la componente lavoro dal calcolo della base imponibile).

Si tratta di misure che, di per sé, sono apprezzabili, nella misura in cui sono dettate da obiettivi di risanamento dei conti pubblici e di rilancio dell'economia. Va tuttavia sottolineato come, da certe decisioni assunte a livello centrale, finiscano per uscire ridimensionate l'autonomia fiscale degli enti territoriali e la potenzialità delle leve tributarie a loro disposizione.

LE INDICAZIONI DELL'ANALISI *EX POST* E IL *DEFICIT* DI CONOSCENZA DELLA POLITICA FISCALE

15. L'analisi fin qui condotta fa esclusivo riferimento alle previsioni di entrata formulate in sede di predisposizione dei 45 provvedimenti varati fra il 2008 e il 2014. Si tratta, come si è anticipato, di indicazioni quantitative che esprimono un significativo potenziale informativo circa gli obiettivi perseguiti dalla politica fiscale e gli esiti attesi da ciascuna delle misure di maggiore o minore entrata adottate. Le valutazioni *ex ante*, dunque, vanno adeguatamente valorizzate, anche nell'ottica di un affinamento delle capacità di stima dell'Amministrazione finanziaria.

E, tuttavia, si tratta di valutazioni parziali se non si è in grado di apprezzare se e in quale misura esse abbiano trovato conferma a consuntivo. Anche perché, come si è avuto modo di sottolineare, fra stime *ex ante* ed evidenze *ex post* potrebbero manifestarsi sensibili divari: a causa di un quadro macroeconomico rivelatosi, a consuntivo, diversamente "accomodante"; come pure a causa di imprevedute reazioni di comportamento da parte dei contribuenti, incisi o sgravati dalle novità normative.

Ma le differenze fra previsione e consuntivo possono avere anche una terza spiegazione: l'eventualità che le stime ufficiali di maggiore o minore entrata operate in sede di Relazione tecnica possano rivelarsi sovra o sotto stimate.

Si tratta, a ben vedere, di tre fattori che occorrerebbe monitorare con continuità per essere in grado di gestire con cognizione di causa la politica fiscale. L'Amministrazione finanziaria dovrebbe poter disporre di strumenti conoscitivi per valutare se, e in quale misura, determinate previsioni si siano rivelate corrette o carenti. E il *policy maker* dovrebbe essere messo nelle condizioni di sapere se un provvedimento ha sortito gli effetti desiderati in termini di gettito e di distribuzione del prelievo; un *feedback* tanto più prezioso nella misura in cui vi sia la possibilità di insistere nella stessa direzione, rischiando di reiterare precedenti errori. Errori di sottovalutazione del maggior gettito derivante da una misura, da un provvedimento, da una manovra: con tutte le conseguenze (non volute) in termini di drenaggio di risorse dal sistema economico. Ma anche errori di sopravvalutazione, con negative ricadute a livello di copertura di maggiori spese o minori entrate e, più in generale, per l'equilibrio dei conti pubblici.

C'è, infine, un'esigenza ulteriore che spinge ad approfondire il ruolo delle diverse variabili che influiscono sull'andamento del gettito e che sottintende un rinnovato obiettivo della politica fiscale: utilizzare i proventi del contrasto all'evasione non solo per riequilibrare i conti pubblici ma anche per ridurre la pressione fiscale. Sotto tale profilo appare evidente che l'individuazione delle risorse da destinare a sgravi fiscali presuppone la conoscenza di due aspetti ugualmente importanti:

- i) la quota della variazione di gettito imputabile a recupero di evasione (e non, invece, frutto di concomitanti variazioni del quadro macroeconomico);

- ii) la parte del recupero di evasione da considerarsi “strutturale” e, dunque, legittimamente utilizzabile a copertura di sgravi (o maggiori spese) futuri.

Per lungo tempo queste esigenze conoscitive non sono state adeguatamente presidiate. E per molti anni la Corte si è trovata costretta a sottolineare il singolare squilibrio informativo che penalizza la finanza pubblica del nostro paese: da un lato, l’abbondanza di analisi e valutazioni che caratterizzano la fase di ideazione, selezione e stime *ex ante* degli effetti delle misure fiscali (e più in generale di politica economica); dall’altro, la non corrispondenza di accurate verifiche *ex post*, le uniche in grado di misurare il funzionamento degli strumenti usati fino a quel momento e, quindi, di apportare ad essi le più opportune correzioni.

E, d’altra parte, le recenti novità registrate in materia hanno finora condotto alla predisposizione di un primo Rapporto sull’evasione (ottobre 2014)¹¹ che non sembra prefigurare una decisa svolta nella capacità dell’Amministrazione di attrezzarsi strutturalmente per rendere disponibile a consuntivo un prospetto di quantificazione degli effetti di gettito di ciascuno dei singoli interventi, o quanto meno di quelli principali, introdotti con i provvedimenti delle manovre finanziarie, rilevando e verificando *ex post* i risultati stimati *ex ante*.

Certo, per buona parte di tali provvedimenti, resterà comunque difficile rilevare direttamente i risultati a consuntivo. La fattibilità di un’analisi *ex post* è, infatti, strettamente correlata alla natura delle informazioni disponibili al momento della verifica; informazioni acquisibili solo per quelle misure il cui gettito è associato a un apposito codice tributo e/o convogliato in uno specifico capitolo/articolo, nell’ambito dello stato di previsione dell’entrata; o, ancora, sia ricavabile da uno specifico campo all’interno dei modelli di dichiarazione. Solo ricorrendo tali presupposti, infatti, si rende possibile una valutazione certa e puntuale dell’impatto effettivo delle misure esaminate.

Peraltro, va aggiunto, un impegno continuativo sul versante *ex post* consentirebbe di approfondire tecniche e metodi di valutazione, in modo da restringere il deficit informativo che tuttora caratterizza la conoscenza di importanti aspetti del sistema di prelievo.

16. La rilevanza di un impegno in tale direzione emerge dalle risultanze di un confronto *ex ante/ex post* operato proprio con riferimento alle manovre succedutesi nell’arco di tempo 2008-2014 e per il quale la Corte ha potuto contare sul contributo del Dipartimento finanze del MEF.

Le valutazioni *ex post* acquisite dal Dipartimento e poste a confronto con le quantificazioni *ex ante* delle Relazioni tecniche consentono di definire due diversi aggregati. In un caso, si tratta di dati che esprimono un “effettivo” consuntivo, provenendo solo da fonti oggettivamente “certe”, nei termini chiariti in precedenza. Nell’altro, invece, identificano un aggregato che non ha le caratteristiche di consuntivo, configurandosi piuttosto come una sorta di previsione “aggiornata”: riformulazione *ex post* di previsioni effettuate in sede di originaria Relazione tecnica, utilizzando elementi informativi all’epoca non disponibili o rivelatisi superati. Questa distinzione si riflette, ovviamente, sulla significatività dei dati, che in un caso offrono una puntuale valutazione circa gli esiti delle misure adottate, mentre nell’altro testimoniano un apprezzabile impegno nel monitorare la prevedibile resa di un certo provvedimento.

¹¹ http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2014/Rapporto_art6_dl66_13_luglio.pdf.

Quanto è dato conoscere circa gli esiti e gli effetti delle 765 misure di entrata introdotte dai provvedimenti di finanza pubblica varati fra il 2008 e il 2014? E quali conclusioni è possibile trarne in ordine al grado di copertura di cui tali misure sono state accreditate e al loro impatto sull'indebitamento netto della PA? In proposito, le indicazioni che emergono dalla tavola 3, possono essere così sintetizzate:

- del complesso delle misure adottate e oggetto di stima ex ante, quelle per le quali è disponibile un consuntivo sono appena 117. In alcuni casi, ciò dipende dalla recente introduzione (in particolare quelle 2014). Per il resto si tratta di vera e propria impossibilità di disporre di tale informazione, non ricorrendo i presupposti di certezza in precedenza elencati. La conoscenza a consuntivo, dunque, è limitata a poco più del 15 per cento delle misure adottate nel corso dei sette anni, anche se rappresentano una quota significativa del gettito complessivo a suo tempo previsto: il 43 per cento delle maggiori entrate, il 52 per cento delle minori e poco più di un terzo dell'impatto stimato sull'indebitamento netto della PA. Peraltro, il confronto previsioni/consuntivo fa emergere divari significativi, che raggiungono i 20 miliardi di euro (+19 per cento) per le maggiori entrate consuntivate. In altri termini, le previsioni ufficiali a suo tempo formulate in ordine a tali misure si rivelano significativamente sottostimate, nel mentre il loro contributo alla riduzione dell'indebitamento netto è risultato molto più elevato di quanto previsto;

TAVOLA 3

STIME EX ANTE ED EVIDENZE EX POST: UN CONFRONTO SULLE MANOVRE 2008 – 2014

<i>(in miliardi)</i>					
	Tutte le misure	Misure consuntivate		Misure "aggiornate"	
	Stime ex ante	Stima ex ante	Evidenze ex post	Stima ex ante	Evidenze ex post
Numero	758	117	117	277	277
Effetti sulle entrate 2008-2014					
- maggiori entrate	254,0	110,4	131,8	108,4	106,2
- minori entrate	-130,4	-67,4	-69,0	-50,5	-54,9
- saldo (impatto su indebitamento netto)	123,6	43,0	62,8	57,9	51,3
Misure di contrasto all'evasione fiscale					
Numero	56	1	1	28	28
Effetti sulle entrate 2008-2014	49,6	1,5	2,1	31,7	31,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati e informazioni MEF (RGS e Dipartimento finanze)

- per altre 277 misure si dispone di previsioni aggiornate fornite dal DF. Si tratta di una quota pari, come numero, al 36 per cento delle misure complessivamente varate fra il 2008 e il 2014 e che, come gettito, identifica il 43 per cento delle iniziali previsioni di maggiori entrate e il 39 per cento delle minori. Ciononostante, l'aggiornamento delle previsioni prefigurerebbe esiti non molto diversi da quelli stimati ex ante. E questo sia per le maggiori entrate attese (che in sede di aggiornamento si ridurrebbero di 2 miliardi), sia per le minori (che si abbasserebbero di oltre 4 miliardi) sia per l'impatto sull'indebitamento netto che ne soffrirebbe di circa 7 miliardi, passando dai quasi 58 stimati in sede di previsioni iniziali ai poco più di 51 delle previsioni aggiornate). Insomma,

emergerebbe, all'esito dell'aggiornamento, una sovrastima delle previsioni ufficiali predisposte in sede di Relazione tecnica;

- c'è, infine, la parte più numerosa di misure (371, la metà di quelle varate) per le quali non si ha alcuna conoscenza né a livello di consuntivo né a livello di aggiornamento di previsione. Una quota che risulta marginale rispetto ai complessivi volumi di gettito stimati *ex ante*: meno del 14 per cento delle maggiori entrate attese e meno del 10 per cento per le minori. Si tratterebbe, tuttavia, di un segmento non irrilevante nella misura in cui “nascondesse” effetti imprevisi sull'economia e sull'equilibrio dei conti pubblici.

Si è in presenza, dunque, di evidenze che lasciano emergere le forti incertezze che dominano le previsioni di entrata e i rischi cui sarebbe esposta una politica di bilancio che facesse incondizionato affidamento su tali previsioni. Ciò che rende inevitabile l'approntamento di strumenti che, da un lato, tendano ad ampliare l'area delle misure per le quali sia possibile disporre di un “vero” consuntivo e che, dall'altro, sottopongano ad un sistematico monitoraggio i prevedibili esiti di quelle misure per le quali la puntuale conoscenza degli esiti *ex post* risulti di fatto preclusa.

17. Tali conclusioni calzano in modo particolare nel caso delle misure intestate al contrasto all'evasione, per le quali il deficit conoscitivo appare più pronunciato, come emerge sempre dalla tavola 3. E in effetti, 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 altre 28 il DF è stato in grado di aggiornare le previsioni. In particolare, si può rilevare che:

- il gettito di cui era accreditata l'unica misura consuntivata (poco più di 1,5 miliardi), rappresenta il 3 per cento del gettito atteso dall'insieme delle misure adottate nei sette anni per contrastare l'evasione. Il risultato conseguito a consuntivo (oltre 2 miliardi) testimonia, peraltro, una sottostima, dell'ordine di un terzo, della previsione inizialmente formulata;
- le misure oggetto di aggiornamento delle previsioni, rappresentano una fetta rilevante delle misure complessive, sia come numero (esattamente la metà), sia come maggiore gettito atteso (quasi 32 miliardi, il 64 per cento del totale). L'aggiornamento delle stime *ex ante* effettuato dal DF fa invece emergere una lieve sovrastima (poco più dell'1 per cento) delle previsioni iniziali.

In sostanza, per quasi metà delle misure di contrasto all'evasione non si è in grado di avere un risultato di consuntivo certo e neppure un aggiornamento delle previsioni iniziali a suo tempo definite. La portata di tale *deficit* informativo sembra peraltro pesare anche sulla capacità di tenere aggiornati gli esiti di misure intese a contrastare un fenomeno impalpabile come l'evasione fiscale; ciò che spiegherebbe la cautela del DF nel rivedere le valutazioni ufficiali delle Relazioni tecniche.

Una situazione, questa, che alimenta due rischi contrapposti: da un lato quello di utilizzare a copertura entrate non certe e, dall'altro, quello di sottoporre il sistema economico ad un drenaggio di risorse superiore rispetto a quanto previsto in sede di definizione e di predisposizione di ciascun provvedimento di finanza pubblica.

LE AMMINISTRAZIONI CENTRALI: TENDENZE DELLA SPESA E DELL'ASSETTO ORGANIZZATIVO

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI NELL'ULTIMO QUINDICENNIO

1. In linea con il tema di fondo del Rapporto, che intende esaminare la alterna vicenda della distribuzione di competenze e funzioni tra i diversi livelli di governo, a partire dall'originario disegno del federalismo (inizio anni 2000), in questo capitolo si affronta la questione dal lato dell'Amministrazione centrale, verificando, in un arco di tempo di un quindicennio, sia l'evoluzione della spesa che le variazioni intervenute nell'impianto organizzativo, con particolare attenzione al ricorso, da parte dei Ministeri, all'apporto esterno di enti strumentali per la prestazione dei servizi.

Si tratta di una verifica utile per tentare di valutare la razionalità degli assetti che si vanno affermando, con riguardo, da un lato, ai costi che gravano sulla finanza pubblica – soprattutto a causa di sovrapposizioni o, almeno, di aree di incerta definizione delle competenze – e, dall'altro, ai riflessi sulla qualità dei servizi resi alla collettività.

L'attenzione va rivolta anche ad un altro aspetto. La linea di confine che separa l'area delle amministrazioni centrali, così come definite e classificate sulla base delle regole della contabilità nazionale, e l'area che comprende numerosi soggetti esterni, affidatari di compiti e funzioni da parte dei Ministeri vigilanti, è una linea per sua natura mutevole ed incerta, cosicché non può essere escluso che il travaso da (ma soprattutto verso) il perimetro valido per i conti nazionali determini in prospettiva modifiche non trascurabili dei livelli della spesa pubblica e, quindi, degli stessi saldi rilevanti per il rispetto dei vincoli generali di finanza pubblica. E', questa, una questione delicata, che coinvolge in misura maggiore l'area delle amministrazioni locali, interessate da un fenomeno più vasto di esternalizzazione delle proprie funzioni, ma che riguarda anche l'organizzazione delle amministrazioni centrali.

I margini di incertezza che, inevitabilmente, caratterizzano le operazioni di inclusione/esclusione dagli elenchi delle Amministrazioni pubbliche (compito per legge dell'Istituto nazionale di statistica) alimentano un contenzioso molto esteso, affidato ora alla competenza giurisdizionale esclusiva della Corte dei conti.

2. Una prima sezione del capitolo è dedicata all'analisi dell'andamento della spesa delle amministrazioni centrali fino al 2014, diretta principalmente a verificare il grado di realizzazione degli obiettivi programmatici definiti negli anni e affidati, soprattutto, ad una ripetuta serie di interventi di "taglio" della spesa statale. Una rivisitazione delle analisi e delle conclusioni già avanzate nei Rapporti di coordinamento degli anni passati è resa opportuna dall'adozione, a partire dall'autunno 2014, del nuovo sistema di contabilità nazionale (SEC 2010), sulla base del quale sono state ricostruite le serie storiche dei conti pubblici dal 1995 al 2014 e che modifica i flussi di entrata e di spesa, in parte per le diverse convenzioni contabili e in parte per una variazione dello stesso perimetro che definisce il settore dell'Amministrazione centrale.

La spesa dell'Amministrazione centrale è, qui, sottoposta ad un esame che consente di evidenziare l'andamento registrato nei diversi intervalli che hanno

caratterizzato il periodo considerato (la fase dell'espansione, la crisi finanziaria internazionale e la lenta uscita dall'emergenza) e ad una verifica comparata che ha lo scopo di misurare la distribuzione del riaggiustamento operato tra i diversi livelli di governo, soprattutto confrontando l'evoluzione relativa amministrazioni centrali/amministrazioni locali.

Al contrario di quanto esposto negli anni passati, invece, è risultato impossibile, per il 2014, replicare l'analisi che puntava ad isolare il contributo al riequilibrio assegnato alle amministrazioni centrali – e, in particolare, al bilancio dello Stato – attraverso una verifica degli obiettivi programmatici fissati in sede DEF, degli strumenti di intervento utilizzati e dei risultati effettivi conseguiti. Mentre, infatti, i documenti programmatici, fino al DEF dell'aprile 2014, esponevano i conti pubblici secondo il sistema SEC '95, i consuntivi, come già ricordato, sono ormai rappresentati nelle serie SEC 2010, precludendo questo importante confronto obiettivi/risultati.

3. Nei referti degli ultimi anni, la Corte si è espressa più volte sulla questione del controllo della spesa pubblica, anche al fine di verificare la sussistenza di punti critici e/o di resistenza nella politica dei tagli.

Le analisi condotte hanno consentito di evidenziare come, nel periodo successivo all'esplosione della crisi mondiale, la dinamica della spesa pubblica in Italia abbia subito una netta decelerazione – che, per alcune componenti della spesa, si è risolta persino in una riduzione assoluta dei livelli – rispetto alla continua e sostenuta espansione che aveva contrassegnato l'intero arco degli anni duemila.

TAVOLA 1

LA SPESA PRIMARIA NELL'ULTIMO QUINDICENNIO

(variazioni percentuali medie annue)

Voci	Amministrazioni pubbliche			Amministrazioni centrali			Amministrazioni locali			Enti di previdenza		
	2000-2009	2010-2012	2013-2014	2000-2009	2010-2012	2013-2014	2000-2009	2010-2012	2013-2014	2000-2009	2010-2012	2013-2014
Spesa corrente	3,7	1,5	0,8	3,6	1,0	1,0	5,0	-0,5	0,2	4,4	2,2	1,4
Spesa corrente primaria	4,3	0,9	1,5	4,9	-0,2	2,3	5,1	-0,5	0,3	4,4	2,3	1,4
Spesa corrente primaria al netto trasferimenti PA	4,3	0,9	1,5	3,5	-0,3	3,4	5,0	-0,4	0,2	4,3	2,4	1,5
Investimenti fissi lordi	5,2	-8,5	-6,7	5,9	-9,3	-4,6	3,8	-6,2	-8,7	=	=	=
Spesa in conto capitale (al netto degli "Altri trasferimenti in conto capitale")	6,2	-8,5	-8,5	10,3	-9,0	-12,4	3,7	-8,3	-7,1	=	=	=
Spesa primaria totale	4,4	0,0	1,0	4,9	-1,1	1,4	5,0	-2,5	-0,5	4,5	2,1	1,5
Spesa primaria totale (al netto trasferimenti PA)	4,4	0,0	1,0	4,3	-1,5	2,4	4,8	-1,5	-0,7	4,3	2,3	1,5
Spesa primaria totale (al netto trasferimenti PA e "Altri trasferimenti in conto capitale")	4,4	0,0	0,8	4,1	-1,8	1,5	4,8	-1,5	-0,8	4,3	2,3	1,5
Pil	3,0	0,9	0,0									

Fonte: Istat - Sintesi dei conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, maggio 2015

Nel primo decennio degli anni duemila, infatti, la spesa pubblica primaria dell'intera amministrazione pubblica era cresciuta ad un ritmo medio annuo di poco inferiore al 4,5 per cento, con il settore delle amministrazioni centrali ancora più

dinamico (poco meno del 5 per cento all'anno). Ciò è intervenuto in un periodo già segnato dal rallentamento strutturale dell'economia italiana: tra il 2000 e il 2009 il Pil è aumentato in misura di poco inferiore al 3 per cento, in media annua, in termini nominali. A fine periodo, dunque, l'incidenza della spesa primaria totale sul Pil ha segnato un forte incremento, passando dal 39,3 per cento del 2000 al 46,5 del 2009 (tavole 1 e 2).

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

Nelle nuove serie storiche della contabilità nazionale (SEC 2010), il livello nominale delle spese delle amministrazioni pubbliche al netto degli interessi resta sostanzialmente invariato tra il 2009 e il 2012; mentre, nello stesso triennio, la spesa primaria delle amministrazioni centrali presenta una flessione cumulata del 3,2 per cento, che diviene quasi il 4,5 per cento se si escludono dal calcolo i trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche: una esclusione che permette di cogliere, con più efficacia, la sola spesa finale per prestazioni dirette di servizi a famiglie ed imprese e per la realizzazione di investimenti ed opere pubbliche.

Il quadro descritto richiede, tuttavia, una importante puntualizzazione: il riequilibrio realizzato nel quadriennio è caratterizzato da un crescente sacrificio degli investimenti fissi e delle spese in conto capitale. Una tendenza che accomuna amministrazione centrale ed amministrazioni territoriali.

TAVOLA 2

L'INCIDENZA DELLA SPESA PUBBLICA SUL PIL

(valori percentuali)

Settore/ Sottosettore	Voci	2000	2009	2012	2013	2014
Amministrazioni pubbliche	Spesa corrente primaria	36,3	41,5	41,6	42,5	42,8
	Investimenti fissi lordi	2,8	3,4	2,6	2,4	2,2
	Spesa in conto capitale (al netto degli Altri trasferimenti in conto capitale)	3,0	4,9	3,6	3,3	3,1
	Spesa primaria totale (al netto Altri trasferimenti in conto capitale)	39,3	46,5	45,2	45,8	45,9
Amministrazioni centrali	Spesa corrente primaria (al netto trasferimenti PA)	9,5	10,1	9,7	10,0	10,4
	Investimenti fissi lordi	1,1	1,5	1,1	1,0	1,0
	Spesa in conto capitale (al netto degli Altri trasferimenti in conto capitale)	1,4	3,2	2,3	2,2	1,8
	Spesa primaria totale (al netto trasferimenti PA)	10,1	12,7	11,8	11,8	12,4
	Spesa primaria totale (al netto trasferimenti PA e Altri trasferimenti in conto capitale)	10,1	12,5	11,5	11,5	11,8
Amministrazioni locali	Spesa corrente primaria (al netto trasferimenti PA)	10,8	13,0	12,5	12,6	12,5
	Investimenti fissi lordi	1,7	1,9	1,5	1,4	1,2
	Spesa in conto capitale (al netto degli Altri trasferimenti in conto capitale)	2,6	2,7	2,0	2,0	1,8
	Spesa primaria totale (al netto trasferimenti PA)	13,2	15,4	14,4	14,4	14,2
	Spesa primaria totale (al netto trasferimenti PA e Altri trasferimenti in conto capitale)	13,2	15,4	14,3	14,4	14,1
Enti di previdenza	Spesa corrente primaria (al netto trasferimenti PA)	16,0	18,5	19,4	19,9	19,9
	Investimenti fissi lordi	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
	Spesa in conto capitale (al netto degli Altri trasferimenti in conto capitale)	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
	Spesa primaria totale (al netto trasferimenti PA)	16,0	18,6	19,4	19,9	20,0
	Spesa primaria totale (al netto trasferimenti PA e Altri trasferimenti in conto capitale)	16,0	18,6	19,4	19,9	20,0
Pil nominale (milioni di euro)		1.239.759	1.573.655	1.615.131	1.609.462	1.616.254
Variazioni percentuali		4,8	-3,6	-1,4	-0,4	0,4

Fonte: Istat - Sintesi dei conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, maggio 2015

In altri termini, lo sforzo di contenimento della spesa è stato nel “triennio dell’austerità” di grande rilievo, ma del tutto sbilanciato nella sua composizione interna: per il complesso delle amministrazioni pubbliche, la spesa corrente primaria ha registrato un incremento medio annuo dello 0,9 per cento, mentre le spese in conto capitale si sono ridotte dell’8,5 per cento annuo (con una caduta cumulata, nel periodo, superiore al 25 per cento).

La spesa in conto capitale è qui calcolata al netto della voce “altri trasferimenti in conto capitale”, nella quale sono classificate operazioni straordinarie di natura contabile per importi che, nel periodo considerato, risultano anche rilevanti e che alterano il significato della serie storica, pur non riguardando la realizzazione di opere e infrastrutture pubbliche, né l’attività di incentivazione delle imprese. A partire dall’inizio degli anni duemila, le operazioni straordinarie più rilevanti hanno riguardato regolazioni contabili di anni pregressi, l’accollo del debito delle Ferrovie dello Stato, gli effetti della deducibilità dell’IRAP e rimborsi di imposte (IVA sulle auto e Imposta sui dividendi), i crediti di imposta rimborsabili, gli accantonamenti a titolo di riserva di quote di credito garantito dallo Stato.

Nel caso delle amministrazioni centrali – ma con una misura dello scostamento spese correnti/spese di conto capitale sostanzialmente sovrapponibile a quella rilevabile per le amministrazioni locali – la spesa corrente primaria ha segnato, negli anni 2010, 2011 e 2012, una riduzione media annua di circa lo 0,3 per cento (dello 0,4 nel caso delle amministrazioni locali), mentre le spese in conto capitale, nella definizione “normalizzata” sopra descritta, si sono ridotte di quasi il 9 per cento annuo, cumulando a fine periodo una caduta di quasi il 27 per cento in soli tre anni (per gli enti locali le cifre corrispondenti sono –8,4 per cento e –25 per cento).

4. Nel biennio 2013 e 2014, invece, si avvertono i segni di una inversione di tendenza negli andamenti della spesa pubblica che, tuttavia, si accompagna, questa volta, ad una netta divaricazione tra amministrazioni centrali e amministrazioni locali.

Il ritorno alla crescita della spesa è evidente nel caso delle amministrazioni centrali: al netto dei trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche, la spesa primaria corrente cresce ad un tasso medio annuo del 3,4 per cento e la spesa primaria totale del 2,4 per cento medio annuo. Ma vanno posti in luce almeno due fattori anomali di natura meramente contabile:

- il trattamento del *bonus* di 80 euro disposto dal DL n. 66/2014, classificato tra le prestazioni sociali in denaro (per un importo di circa 5,8 miliardi per il 2014), anche se la percezione effettiva tende a considerare il beneficio come una riduzione del prelievo fiscale sui contribuenti interessati;
- gli effetti, a partire dal 2013, dell’inclusione nel bilancio dello Stato, sia in entrata che in uscita, delle poste relative a giochi, scommesse e lotterie, che si traducono in maggiori spese per consumi intermedi per oltre 2,5 miliardi a titolo di aggi per i concessionari e per i rivenditori.

Si tratta, con tutta evidenza, di contabilizzazioni di dimensioni rilevanti, che pertanto costituiscono fattori distorsivi nella lettura del profilo di spesa delle amministrazioni centrali.

Se, anche con riguardo a tali fattori si “normalizza” la serie storica, i consuntivi del biennio 2013-2014 per le amministrazioni centrali indicano che la spesa corrente primaria è aumentata in media annua di circa lo 0,7, con i contributi alla produzione che presentano la dinamica più accentuata (circa il 9 per cento in media annua), con i redditi da lavoro dipendente stazionari senza alcun recupero rispetto alle flessioni registrate negli ultimi anni e con i consumi intermedi in diminuzione dell’1,5 per cento, sempre in media annua.

Permane, infine, l’orientamento a concentrare i tagli sulla componente in conto capitale che, sempre per le amministrazioni centrali, segna un’ulteriore compressione di ben il 24 per cento cumulato nel biennio.

Come anticipato, la differenza con l’evoluzione della spesa delle amministrazioni locali è avvertibile soprattutto con riguardo alla spesa corrente: in tale settore, infatti, la spesa corrente primaria è rimasta sostanzialmente immutata nel biennio 2013-2014, mentre la spesa in conto capitale (al netto dei fattori contabili straordinari) ha registrato ancora una riduzione cumulata di quasi il 15 per cento.

Sull’andamento complessivo della spesa pubblica, nel biennio considerato, influisce anche il comportamento della spesa degli enti previdenziali (in particolare, la spesa per pensioni) che seguita a crescere ad un tasso medio annuo dell’1,5 per cento, ma con un netto divario tra i due ultimi anni: nel 2013, la crescita è in linea con il trend sostenuto degli ultimi anni (oltre il 2,3 per cento in media all’anno), mentre nel 2014 il rallentamento risulta di dimensioni rilevanti e, in parte, inattese (+ 0,6 per cento).

Nel complesso, il conto delle amministrazioni pubbliche – come già illustrato nel capitolo I del Rapporto - segna incrementi medi annui dell’1 per cento per la spesa primaria totale e dell’1,6 per cento per quella corrente (sempre al netto degli interessi passivi) e un decremento medio dell’8,5 per cento per la spesa in conto capitale (così come ridefinita ai fini delle analisi di questo capitolo).

Va osservato che questa tendenza si è registrata in un biennio nel quale la variazione del Pil nominale è stata sostanzialmente nulla. Ritorna ad ampliarsi, quindi, il grado di intermediazione del bilancio pubblico nell’economia.

5. Le limitate informazioni che il DEF 2015 – a differenza dei documenti programmatici degli anni passati – contiene con riguardo ai quadri tendenziali e programmatici di finanza pubblica, rendono impossibile una verifica per sottosettori degli andamenti della spesa pubblica, soprattutto al fine di confrontare le proiezioni 2015-2017 con le tendenze rilevate per il periodo più recente.

Una indicazione di massima si può ricavare solo dall’esame del quadro tendenziale (a legislazione vigente) contenuto nel DEF, secondo il quale la spesa primaria totale crescerebbe, nell’arco della previsione, ad un tasso medio annuo dell’ordine dell’1,3 per cento, ma come effetto di una composizione assai più equilibrata rispetto al passato, che vedrebbe in lieve ripresa anche le spese in conto capitale e, soprattutto, gli investimenti fissi (tavola 3). Ciò rappresenterebbe una parziale correzione della grave tendenza, da anni evidenziata, all’erosione delle risorse destinate a tale categoria di spesa. I dati di proiezione che risultano dal quadro governativo segnalano un profilo temporale oscillante e di non facile comprensione. Ma, nel complesso del periodo esaminato, gli investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche dovrebbero segnare un incremento medio annuo superiore al 2 per cento (a fronte della flessione di quasi il 39 per cento cumulata nel periodo 2010-2014).

TAVOLA 3

LA SPESA PUBBLICA NELLA PROIEZIONE AL 2019: IL CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NEL DEF 2015

Voci	milioni						variazioni %						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019	media 2015-2019	cumulata 2015-2019
Spesa corrente	767.513	766.955	778.437	784.670	793.992	804.646	-0,1	1,5	0,8	1,2	1,3	1,0	4,8
Spesa corrente primaria	692.331	697.569	707.210	715.419	725.791	737.008	0,8	1,4	1,2	1,4	1,5	1,3	6,3
Spesa in conto capitale	58.749	60.191	63.735	59.967	60.416	59.473	2,5	5,9	-5,9	0,7	-1,6	0,3	1,6
Investimenti fissi lordi	35.993	36.671	38.327	39.253	39.501	40.021	1,9	4,5	2,4	0,6	1,3	2,2	10,8
Spesa in conto capitale (al netto degli Altri trasferimenti in conto capitale)	48.940	51.429	53.421	51.595	51.884	52.599	5,1	3,9	-3,4	0,6	1,4	1,5	7,5
Spesa primaria totale	751.080	757.760	770.945	775.386	786.207	796.481	0,9	1,7	0,6	1,4	1,3	1,2	5,9
Spesa primaria totale (al netto delle Altre uscite in conto capitale)	741.271	748.998	760.631	767.014	777.675	789.607	1,0	1,6	0,8	1,4	1,5	1,3	6,4
Totale uscite	826.262	827.146	842.172	844.637	854.408	864.119	0,1	1,8	0,3	1,2	1,1	0,9	4,5
Pil nominale	1.616.254	1.638.983	1.687.708	1.738.389	1.788.610	1.840.954	1,4	3,0	3,0	2,9	2,9	2,6	13,2

Fonte: DEF 2015, Sez. II

L'aspetto che merita maggiore attenzione, tuttavia, è il recupero di moderati *trends* di aumento della spesa in una fase per la quale il DEF prevede un contestuale relativamente forte incremento del Pil nominale, per il quale si proiettano tassi di crescita mediamente di circa il 3 per cento all'anno. Si delinea, pertanto, una graduale riduzione dell'incidenza della spesa pubblica sul prodotto: una condizione la cui realizzabilità è soggetta a non trascurabili elementi di incertezza.

Si ripropone, in conclusione, una osservazione da tempo avanzata dalla Corte: gli obiettivi di razionalizzazione, efficientamento e contenimento della spesa statale sono largamente condivisi, ma l'effettiva realizzazione di risparmi consistenti appare un traguardo molto difficile allorché ci si misuri con le limitate categorie di spesa realisticamente aggredibili, per le quali, tra l'altro, i margini ancora disponibili per ulteriori tagli sono ridotti dalle ripetute riduzioni di risorse intervenute negli ultimi anni (si pensi al blocco di lunga data delle retribuzioni pubbliche e ai modesti spazi residuali offerti dai consumi intermedi; una voce di spesa che incide per meno dell'1 per cento sul totale della spesa primaria corrente delle amministrazioni centrali). Di nuovo, dunque, va riaffermato che la condizione ineludibile per ridurre una troppo gravosa pressione fiscale è che si metta in discussione il perimetro stesso dell'intervento pubblico e che si reingegnerizzino i processi produttivi dell'amministrazione pubblica.

6. L'esame degli andamenti della spesa delle amministrazioni centrali nel 2013 e nel 2014 e, verosimilmente anche nel profilo temporale fino al 2017, segnala e conferma una dinamica in moderata ripresa e, comunque, superiore a quella degli altri sottosettori della Pubblica Amministrazione, in particolare rispetto alla spesa degli enti territoriali: un primo indicatore del recupero del ruolo dello Stato centrale nella prestazione di servizi collettivi che si discosta dal disegno federalista.

A conferma dell'inversione di marcia dalla periferia al centro - più netta ed evidente in alcuni settori d'intervento che in altri - nel Rapporto si è ritenuto utile

analizzare gli sviluppi intervenuti nell'assegnazione di risorse e nell'attribuzione di competenze con riguardo alla programmazione e alla realizzazione di investimenti in opere pubbliche.

Nel capitolo “Verso un riordino delle politiche degli investimenti pubblici”, al quale si fa rinvio, è evidenziato come, in un rinnovato processo di centralizzazione e di meglio definita ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, torneranno rilevanti la clausola di salvaguardia dell'interesse nazionale e l'aspetto dimensionale e strategico delle opere. In ogni caso, l'opera di razionalizzazione e di accelerazione non potrà ritenersi conclusa. E questo non solo perché, pur se programmazione e realizzazione di grandi opere potranno essere rimesse allo Stato ove non si pervenisse in tempi rapidi a intese regionali, ad esse si farà comunque ricorso, con evidenti ricadute in termini di celerità dei processi decisionali. Ma anche perché restano comunque da affrontare le numerose altre problematiche che rappresentano, nello stesso tempo, effetti fisiologici del sistema attuale e indubbi fattori di rallentamento e di incremento di costi, che si auspica abbiano adeguata valorizzazione nell'attuazione della legge delega di cui al d.d.l. A.S. 1678 di recepimento delle nuove direttive comunitarie in materia di concessioni, servizi e appalti pubblici.

L'ASSETTO ORGANIZZATIVO DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE: IL PESO DELLE ESTERNALIZZAZIONI

7. Al fine di ampliare le informazioni sull'organizzazione complessiva e sul costo dell'amministrazione centrale nella resa dei servizi, si è ritenuto opportuno, in questa edizione del Rapporto, esporre i primi elementi acquisiti nell'ambito di una rilevazione avviata dalla Corte sul fenomeno delle esternalizzazioni di attività da parte dei Ministeri.

Il percorso per pervenire a risultati più completi e affidabili richiederà, infatti, di portare a compimento una indagine che si presenta complessa sia per le modalità di svolgimento necessariamente adottate (un articolato questionario relativo ai soggetti vigilati è stato inviato a ciascun ministero), sia per la difficoltà oggettiva di operare scelte entro una numerosa platea di enti e società molto diversificate nell'attività, nell'inquadramento istituzionale e nelle interrelazioni finanziarie con il bilancio dello Stato.

Poiché il tema di fondo del Rapporto resta la verifica circa l'efficacia degli strumenti di controllo della spesa pubblica, è sembrato comunque utile occuparsi di un'area poco indagata, quella degli *enti esterni ai Ministeri*, concentrando l'attenzione su quelli funzionalmente più vicini all'attività istituzionale del ministero di riferimento, ma che, in molti casi, non rientrano nel perimetro Istat delle amministrazioni pubbliche (*rectius*, delle amministrazioni centrali) e il cui costo, di conseguenza, non costituisce una componente diretta della spesa pubblica a livello centrale.

Se è vero che gli obiettivi di finanza pubblica (come il contenimento della spesa) sono normalmente fissati con riferimento al perimetro delle amministrazioni pubbliche utilizzato in contabilità nazionale, il fenomeno crescente dell'affidamento di compiti e funzioni, strettamente connesse a quelle dei Ministeri, ad enti e società esterni definisce un'area non immune dai rischi di ricadute negative sul bilancio pubblico e che offre condizioni per comportamenti (nelle decisioni di spesa, come nella gestione del personale) più al riparo dai vincoli rigidi della politica di bilancio.

Una prima rilevazione in questa area non puntualmente definita fu effettuata in occasione del Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica. Nell'aggiornamento e nella messa a punto più selettiva decisi quest'anno, lo scopo principale consiste nella raccolta e nella lettura ragionata di informazioni che permettano alcune valutazioni sulla razionalità e sui costi di una organizzazione amministrativa e di competenze che vede lo Stato centrale ancora largamente presente (se non, come in alcuni settori, con un peso crescente), in controtendenza rispetto alle attese originarie del federalismo.

Va subito precisato, che l'approccio e la natura della ricognizione che la Corte si è proposta - e che potrebbe costituire un contributo propedeutico ad una riflessione ponderata sul riordino degli enti pubblici e, quindi, in ultima analisi, ad una mirata politica di *spending review* in un campo sempre affrontato solo nell'ottica emergenziale e con impostazioni talvolta semplicistiche - integrano le informazioni che provengono dalle istruttorie che l'Istat conduce annualmente allo scopo di rendere noto l'elenco delle amministrazioni pubbliche, ripartito per amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza. Inoltre, la ricognizione risponde a criteri metodologici affatto diversi, essendo la lista dell'Istat costruita secondo le regole della contabilità nazionale (che privilegiano il controllo pubblico e il test di mercato circa l'adeguatezza delle risorse proprie di ciascun ente ai fini dell'inclusione o meno tra le amministrazioni pubbliche), mentre il "censimento" della Corte pone maggiore attenzione alla strumentalità e all'affinità delle funzioni svolte dagli enti scrutinati rispetto ai compiti istituzionali dei Ministeri vigilanti.

Alla base della ricognizione della Corte vi è il censimento che discende dalle rilevazioni sugli enti vigilati, disposte, per tutte le amministrazioni pubbliche, dal d.lgs. n. 33/2013 in materia di trasparenza. La differenza di approccio e di criteri tra tale rilevazione e quelle dell'Istat è evidenziata dal fatto che numerosi enti inclusi nell'elenco delle amministrazioni pubbliche ai fini della contabilità nazionale non figurano tra i soggetti vigilati dai Ministeri. E viceversa.

TAVOLA 4

ENTI E SOCIETÀ VIGILATI DALLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Amministrazioni dello Stato	Amministrazioni centrali		Amministrazioni locali		Enti Previdenza	Totale complessivo
	totale	di cui società	totale	di cui società		
Presidenza del Consiglio dei Ministri	11	1				11
Economia e Finanze	22	19	1	1		23
Sviluppo economico	16	5				16
Lavoro e politiche sociali	26	1			24	50
Giustizia	22	0				22
Affari esteri e cooperazione internazionale	25	0	1			26
Istruzione, università e ricerca	25	6				25
Interno	10	0				10
Ambiente e tutela del territorio	2	1	22			24
Infrastrutture e trasporti	9	5	1			10
Difesa	6	1				6
Politiche agricole, alimentari e forestali	10	4				10
Beni, attività culturali e turismo	31	5	12			43
Salute	24	0	20			44
Totale complessivo	239	48	57	1	24	320

Fonte: elaborazioni su rilevazioni ex art. 22 d.lgs. n. 33/2013 alla data del 31 gennaio 2015

La ricognizione degli esiti di tale adempimento di legge, effettuata dalla Corte al 31 gennaio 2015, ha evidenziato un'area di 320 soggetti "comunque denominati, istituiti, vigilati, controllati, partecipati e finanziati" dai Ministeri (tavola 4).

Per quanto già anticipato, questa lista presenta parziali sovrapposizioni con gli elenchi Istat delle amministrazioni pubbliche, proprio in ragione dei criteri e delle finalità diverse delle due rilevazioni.

Entro tale ampia raccolta di elementi informativi, nel Rapporto si è inteso operare una scelta molto restrittiva, intesa a tracciare i confini della sola area nella quale agiscono i soggetti (enti e società) in una evidente posizione di strumentalità e complementarietà nei confronti dei Ministeri di riferimento. Va osservato, infatti, che il "censimento" ex trasparenza si estende da organismi che appaiono quasi come mere articolazioni periferiche delle strutture ministeriali a enti e società che assicurano servizi pubblici essenziali (come nel caso di Poste, FS, ENEL ecc.) o svolgono attività di intermediazione finanziaria di sistema (come la Cassa DD.PP.), delineando un campo per il quale sarebbe improprio ragionare in termini di eventuale "reinternalizzazione" delle attività rese e che, in ogni caso, richiede forme di controllo e indagini di diverso approccio.

In sostanza, la scelta della Corte è stata quella di perimetrare un'area definibile come "organizzazione dell'amministrazione centrale" (si potrebbe dire anche "settore statale allargato"), che di fatto è composta dall'intero elenco delle unità istituzionali ricomprese dall'Istat nell'Amministrazione centrale (settore S1311, nella nomenclatura SEC) e, in aggiunta, da una lista ristretta di altri enti e società, selezionate, sulla base della ricordata strumentalità nei confronti dell'amministrazione statale, all'interno dei 320 soggetti della più ampia rilevazione condotta.

8. Ai sensi della legge n. 196/09, l'Istat è tenuto a pubblicare ogni anno l'elenco delle unità istituzionali che compongono il settore Amministrazioni pubbliche; in particolare, per quanto attiene alle Amministrazioni centrali il numero degli appartenenti a tale settore risulta, nel 2014, pari a 163 unità. Di queste ultime, solo 74 sono presenti anche nella rilevazione di cui al d.lgs. n. 33/2013.

La ricognizione delle amministrazioni centrali effettuata dall'Istat, per finalità diverse, di costruzione dei conti nazionali non è, tuttavia, sufficiente al fine di identificare il perimetro di un'area funzionale definibile come organizzazione dello "Stato allargato". A tal fine, come detto, si è reso necessario integrare tale ricognizione con quella derivante dal d.lgs. n. 33/2013, escludendo preventivamente i soggetti che, ancorché vigilati dai Ministeri, appartengono ai comparti delle amministrazioni locali (57 unità) e degli enti di previdenza (24 unità), come evidenziato nella tavola precedente.

LA DEFINIZIONE ALLARGATA DI AMMINISTRAZIONE CENTRALE

Settori di intervento	amministrazioni centrali (S1311)				enti e società vigilate extra PA			Totale complessivo
	Stato	altro	società	totale	enti	società	totale	
Servizi generali delle PA	11	21	5	37	2	3	5	42
Giustizia difesa e ordine pubblico	7			7	3	1	4	11
Affari economici commerciali e del lavoro	5	7	4	16	32	14	46	62
Agricoltura	1	16		17	3	6	9	26
Trasporti	1	3	1	5	1	6	7	12
Combustibili ed energia	1	3	1	5		3	3	8
Ambiente e territorio	1	3		4		1	1	5
Sanità	1	7		8	1	1	2	10
Attività ricreative		39	2	41	36	1	37	78
Attività culturali	1	11	1	13	37	3	40	53
Istruzione	1	6		7	7		7	14
Protezione sociale	1	2		3	2	2	4	7
Totale complessivo	31	118	14	163	124	41	165	328

Fonte: elaborazioni su dati Istat e rilevazioni ex art. 22 d.lgs. n. 33/2013 alla data del 31 gennaio 2015

Si ottiene, in tal modo, un primo quadro d'assieme dell'“organizzazione centrale”, nel quale 328 soggetti istituzionali sono riclassificati sulla base di attribuzioni effettuate dalla Corte in relazione al settore prevalente di attività: 163 soggetti compongono l'Amministrazione centrale nella definizione Istat e i restanti 165 sono tratti dalla rilevazione sulla trasparenza.

In altri termini, nella rappresentazione proposta, solo ai 163 soggetti ricompresi nel settore S1311 del SEC (Amministrazione centrale) vanno imputati i flussi di spesa pubblica esposti e commentati nella prima parte del presente capitolo, mentre la stima del costo aggiuntivo degli enti “esterni” ha richiesto l'adozione di criteri di stima e di rilevazione di cui, di seguito, si darà conto, ma che offrono soltanto primi elementi sulle dimensioni del fenomeno del ricorso da parte dei Ministeri a soggetti *extra* PA. Il ricorso a questionari non sempre puntualmente compilati, così come le interrogazioni sulle transazioni Stato-Enti esterni limitate ai mandati di pagamento, pur implicando un'istruttoria di mole e complessità rilevanti, lasciano ampi margini di incertezza (e di possibile perfezionamento) sui risultati conseguiti. Il che nulla toglie alla significatività di alcune indicazioni quantitative sugli importi delle risorse statali mobilitate per il funzionamento della costellazione degli enti esterni strumentali e sulla consistenza (e sul costo) del personale operante presso di essi.

In proposito, è opportuno precisare che per alcune tipologie di enti la ricognizione proposta contabilizza esclusivamente il soggetto “capofila”, al quale fa riferimento una rete di partecipazioni di secondo livello, talvolta numericamente rilevante.

9. Definito in tal modo il quadro di riferimento dell'“organizzazione centrale” si è poi proceduto alla più complessa operazione di misurazione della spesa che il bilancio dello Stato mobilita per il funzionamento dell'intero perimetro così ridefinito. In pratica, si tratta di avanzare stime, in primo luogo, sulle risorse statali “trasferite” dallo Stato (definizione contabilità nazionale) agli altri enti del settore S1311, vale a dire alle

Amministrazioni centrali elencate dall'Istat; in secondo luogo, di fornire una misura della spesa che i Ministeri sostengono complessivamente a qualsiasi titolo in favore dei 165 organismi, riferibili all'organizzazione centrale, ma che non appartengono al perimetro Istat.

Quanto alla prima misura relativa ai "trasferimenti" che, ai fini del consolidamento dei dati, l'Istat nel quadro delle Amministrazioni centrali identifica come diretti dallo Stato agli "Altri enti dell'Amministrazione centrale", si tratta di oltre 16 miliardi, nel 2013. Quanto invece alla più complessa operazione di misurazione delle risorse mobilitate in favore dei 165 soggetti esterni si è operato, con l'utilizzo dei codici fiscali, estraendo tutti i pagamenti erogati, a qualunque titolo, dal bilancio statale in direzione dei 165 soggetti censiti, per settore di intervento.

Da questa prima misurazione non selettiva emergerebbe che l'ammontare delle risorse "pagate" annualmente dallo Stato agli enti e alle società del "censimento" è stato dell'ordine di circa 24 miliardi per il 2012, di 25 miliardi per il 2013 e di 20 miliardi per il 2014 (tavola 6).

Va tuttavia considerato che la rilevazione per codici fiscali si estende a tutte le categorie economiche del bilancio dello Stato, comprese le partite finanziarie che, invece, come è noto sono escluse dai flussi della spesa pubblica rilevanti per la contabilità nazionale. Al netto di tali partite, nonché degli interessi passivi (sostanzialmente destinati alla Cassa DD.PP. e alle Poste), una stima più omogenea con i 16 miliardi di consolidamento *intra* AC (pur avendo a mente i differenti criteri di contabilizzazione tra la cassa e la competenza economica), indicherebbe in poco meno di 8 miliardi il volume di risorse statali mobilitate a favore dei 165 enti esterni.

Una seconda avvertenza riguarda l'inevitabile sottostima del costo sostenuto dallo Stato per gli enti esterni, ricavato dall'utilizzazione dei soli mandati di pagamento direttamente assegnati agli organismi. Non sono rari, infatti, i casi di organismi anche di primaria importanza che, pur non risultando destinatari di risorse "trasferite", si avvalgono principalmente del cosiddetto "parafiscale", trovando copertura dei costi sostenuti per l'espletamento della loro attività in componenti tariffarie costituenti "oneri generali di sistema", corrisposte dagli utenti finali.

TAVOLA 6

PAGAMENTI DAL BILANCIO DELLO STATO AGLI ENTI ESTERNI ALLA AMMINISTRAZIONE CENTRALE *

Settori di intervento	(in migliaia)		
	2012	2013	2014
Servizi generali delle PA	391.974	235.611	228.440
Giustizia difesa e ordine pubblico	100	230	164
Affari economici commerciali e del lavoro	19.106.489	19.521.006	15.915.839
Agricoltura	47.239	22.396	23.926
Trasporti	4.205.210	4.648.655	3.445.590
Combustibili ed energia	77.309	32.826	55.182
Ambiente e territorio	10.749	11.724	10.662
Sanità	1.870	1.856	1.901
Attività ricreative	160.606	157.556	166.676
Attività culturali	61.046	50.096	65.013
Istruzione	4.243	6.631	4.130
Protezione sociale	12.230	13.853	366.866
Totale complessivo	24.079.064	24.702.440	20.284.389

* Rilevazione dei pagamenti attraverso i Codici Fiscali dei soggetti destinatari

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SICR

Se l'esclusione delle partite finanziarie e degli interessi passivi consente di isolare i rapporti tra bilancio statale e la Cassa DD.PP.¹ (di gran lunga il principale destinatario dei pagamenti statali rilevati), lo scopo centrale dell'indagine, che mira a esprimersi sui rapporti di strumentalità e complementarietà degli enti esterni rispetto ai Ministeri, induce ad escludere dalla misurazione dei costi anche le imprese industriali e quelle di servizi (Stmicroelectronics holding n.v., Finmeccanica S.p.A., Alitalia in a.s., Ferrovie appulo lucane, Ferrovie del sud est e servizi automobilistici S.r.l., Enel S.p.A., Fs-Ferrovie dello Stato italiane S.p.A., Rai-Radio televisione italiana S.p.A., Poste italiane S.p.A., Enav S.p.A. Eni S.p.A.).

Con tale opportuna delimitazione, che riporta a 153 il numero dei soggetti esterni funzionalmente rapportabili in via più diretta ai Ministeri, i trasferimenti dal bilancio statale ammonterebbero nel 2014 a poco più di un miliardo.

TAVOLA 7

PAGAMENTI DAL BILANCIO DELLO STATO AGLI ENTI ESTERNI ALLA AMMINISTRAZIONE CENTRALE
(con esclusione di Cassa DD.PP. e imprese pubbliche di servizi)

<i>(in migliaia)</i>			
Settori di intervento	2012	2013	2014
Servizi generali delle PA	391.974	235.611	228.440
Giustizia difesa e ordine pubblico	100	230	164
Affari economici commerciali e del lavoro	78.616	53.338	117.995
Agricoltura	47.239	22.396	23.926
Trasporti	26.442	30.239	30.483
Combustibili ed energia	66.068	-	19.991
Ambiente e territorio	10.749	11.724	10.662
Sanità	1.870	1.856	1.901
Attività ricreative	151.072	141.226	157.234
Attività culturali	61.046	50.096	65.013
Istruzione	4.243	6.631	4.130
Protezione sociale	12.230	13.853	366.866
Totale complessivo	851.648	567.202	1.026.806

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SICR

Va osservato che la distribuzione per settori delle risorse oggetto di rilevazione è molto differenziata. Per il 2014, la maggior quota è destinata al settore protezione sociale, rappresentato in tal senso principalmente dai pagamenti verso la società Consap-Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A. e il Fondo nazionale di assistenza per il personale della Polizia di Stato. Anche il settore “Servizi generali della PA”, all'interno del quale figurano pagamenti verso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, l'Invimit SGR - Investimenti Immobiliari Italiani Società di Gestione del Risparmio S.p.A. e la società Studiare Sviluppo S.r.l., assorbe il grosso delle risorse per il 2014.

¹ La Cassa DD.PP. svolge indubbiamente, oltre al tradizionale finanziamento degli investimenti degli enti locali mediante la raccolta postale, alcune funzioni strumentali legate alla gestione di finanziamenti agevolati alle imprese per conto dello Stato e alla concessione di mutui ad enti pubblici (es. Autorità portuali) a fronte dei contributi pluriennali stanziati nel bilancio dello Stato. D'altro canto, però, l'eterogeneità delle fonti e modalità di finanziamento di queste attività, la difficoltà di collocarle esattamente nella “gestione separata” ovvero nella “gestione ordinaria” - legata alla raccolta di fondi sul mercato mediante obbligazioni non garantite dallo Stato -, la difficoltà di individuare analiticamente i costi attribuibili alle specifiche funzioni strumentali da considerare, sono tutte circostanze che hanno consigliato un rinvio di questo complesso esame ad un futuro e specifico approfondimento.

Ad integrazione del quadro di risorse finanziarie “trasferite” (e che, si ribadisce, sottostimano le modalità attraverso le quali gli enti esterni possono finanziarsi), l’indagine condotta ha consentito di rilevare come al ristretto gruppo di soggetti dalla Corte ritenuti più affini e strumentali all’attività dei Ministeri faccia capo una consistenza di personale superiore alle 10 mila unità².

10. Venendo all’esposizione dei primi provvisori risultati ottenuti dall’elaborazione dei dati raccolti nell’indagine della Corte, la Tavola 8 offre, per gli 85 enti che hanno fornito informazioni sul costo di produzione, una rappresentazione della quota di esso finanziata con risorse del bilancio dello Stato; tale percentuale è ottenuta rapportando la media dei pagamenti nel triennio 2012-2014 al valore del costo di produzione relativo all’anno 2013³.

TAVOLA 8

ENTI ESTERNI ALLA AMMINISTRAZIONE CENTRALE: COSTO DI PRODUZIONE E RISORSE STATALI

Settori di intervento	(in migliaia)		Indice % di copertura
	Media dei pagamenti del triennio 2012-2014	Costo della produzione	
Servizi generali delle PA	285.342	300.907	94,8
Giustizia difesa e ordine pubblico	165	108.892	0,2
Affari economici commerciali e del lavoro	83.209	236.018	35,3
Agricoltura	30.237	128.202	23,6
Trasporti	29.055	66.298	43,8
Combustibili ed energia	28.686	368.386	7,8
Ambiente e territorio	11.045	25.954	42,6
Attività ricreative	4.003	49.665	8,1
Attività culturali	56.388	484.319	11,6
Istruzione	4.748	14.579	32,6
Protezione sociale	130.918	32.180	406,8
Totale complessivo	663.795	1.815.399	36,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SICR e dati forniti dai Ministeri vigilanti

I dati evidenziano, nel complesso, una incidenza del contributo pubblico fornito a qualsiasi titolo pari al 36,6 per cento del costo di produzione totale degli enti considerati. Nell’esaminare i dati per settori bisogna considerare che il valore estremamente elevato della protezione sociale è principalmente dovuto ai trasferimenti delle risorse finanziarie che alimentano i Fondi gestiti dalla Consap S.p.A. (Fondo solidarietà mutui, Fondo fallimenti immobiliari, Fondo Studio ecc.). Bisogna dunque tener conto del fatto che, seppure in misura inferiore, analoghi trasferimenti di fondi potrebbero aver determinato un incremento della percentuali in alcuni settori rispetto ad altri, in cui la gestione di trasferimenti verso terzi è assente o meno rilevante. Accanto a questo fattore di sovrastima, bisogna però rilevare anche la possibile presenza di forme di prelievo parafiscale - a favore degli enti e non transanti per il bilancio dello Stato - che implicherebbe, per converso, una sottostima del costo fiscale ottenuto mediante i

² In proposito si deve precisare che la ricordata incompletezza delle risposte ai questionari inviati ha permesso, al momento, di disporre dei dati sul personale (consistenza e retribuzione) solo con riguardo a 75 enti su 165.

³ Tra gli organismi per i quali non si dispone di dati di costo figurano soggetti come i Patronati e gli Ordini professionali, numericamente rilevanti ma che non sono destinatari di risorse statali direttamente erogati di importi significativi. Nel caso dei Patronati, ad esempio, l’approvvigionamento di risorse avviene a valere sui contributi previdenziali ed è commisurato al numero di pratiche svolte.

valori della tavola in esame. Con questi *caveat*, ed escludendo la protezione sociale, si noti che i settori caratterizzati dalla maggiore incidenza sono i servizi generali delle PA, seguiti dai trasporti, ambiente e territorio, affari economici, commerciali e del lavoro.

Un secondo tipo di informazione riguarda la stima del costo di produzione totale dei servizi resi dal ministero vigilante e dagli enti esterni alla Amministrazione centrale da esso vigilati, con evidenza della incidenza percentuale del costo degli enti esterni sul totale. Per quanto riguarda la valutazione dei costi delle attività svolte dei Ministeri vigilanti, ai quali corrispondono gli enti considerati, si sono esaminati i dati di contabilità economica del *budget* dello Stato ed in particolare dei costi propri che rappresentano l'aggregato che meglio approssima i costi di produzione degli enti rilevati nell'indagine.

TAVOLA 9

I COSTI DI PRODUZIONE DEGLI ENTI SUL COSTO TOTALE DEI SERVIZI

Ministero vigilante	(in migliaia)			Incidenza % del Costo produzione enti sul Totale
	Enti Costo della produzione	Ministeri vigilanti Costi propri	Costo totale	
Economia e Finanze	374.759	5.383.003	5.757.762	6,5
Sviluppo economico	537.503	252.434	789.937	68,0
Affari esteri e cooperazione internazionale	34.180	975.237	1.009.417	3,4
Istruzione, università e ricerca	12.353	40.914.077	40.926.429	0,0
Interno	35.931	9.167.124	9.203.056	0,4
Ambiente e tutela del territorio	25.954	131.692	157.646	16,5
Infrastrutture e trasporti	70.300	1.149.462	1.219.762	5,8
Difesa	111.076	19.229.433	19.340.509	0,6
Politiche agricole, alimentari e forestali	128.137	598.546	726.683	17,6
Beni, attività culturali e turismo	485.207	929.605	1.414.812	34,3
Totale complessivo	1.815.399	78.730.613	80.546.012	2,3

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati forniti dai Ministeri vigilanti e *budget* economico dei Ministeri

Dalla tavola si evince che, nell'aggregato, i costi di produzione degli enti e società esterni alla Amministrazione centrale hanno un peso relativamente modesto sui costi totali. Ma il dato medio è il risultato di situazioni molto differenziate, che evidenziano un'incidenza particolarmente elevata per il Ministero dello sviluppo economico (68 per cento), seguito dal ministero dei beni culturali (34 per cento) e da quelli delle politiche agricole e forestali (18 per cento) e dell'ambiente (16 per cento).

Un'ultima analisi, condotta con riferimento a 75 enti prende in esame i dati relativi alle unità di personale e alle retribuzioni medie. Il confronto con gli analoghi dati ministeriali, tratti dalla contabilità economica del *budget* dello Stato, permette di effettuare una valutazione comparata dei costi di produzione, della retribuzione media del personale, della struttura dei costi.

TAVOLA 10

IL PERSONALE NEGLI ENTI ESTERNI: CONSISTENZA, COSTO E RETRIBUZIONE MEDIA

Ministero vigilante	Dati riferibili agli enti (in migliaia)					Dati riferiti ai ministeri vigilanti (in migliaia)				
	Costo della produzione	di cui Costo del personale	Numero Unità personale	Retribuzione media	Incidenza % del Costo del personale sul Costo di produzione	Costi propri	Costo del personale	Anni persona	Retribuzione media	Incidenza % Costo del personale sui Costi propri
Economia e finanze	374.759	139.237	2.231	62	37,2	5.383.003	3.856.001	70.458	55	71,6
Sviluppo economico	537.503	153.366	2.333	66	28,5	252.434	174.970	3.248	54	69,3
Affari esteri e cooperazione internazionale	34.180	12.226	329	37	35,8	975.237	803.384	7.933	101	82,4
Istruzione, università e ricerca	12.353	4.539	135	34	36,7	40.914.077	39.889.940	978.220	41	97,5
Interno	35.576	3.432	107	32	9,6	9.167.124	7.803.060	157.738	49	85,1
Ambiente e tutela del territorio	25.954	8.688	137	63	33,5	131.692	57.720	987	58	43,8
Infrastrutture e trasporti	70.300	35.858	754	48	51,0	1.149.462	893.513	18.837	47	77,7
Difesa	111.076	42.562	1.165	37	38,3	19.229.433	14.855.153	303.189	49	77,3
Politiche agricole, alimentari e forestali	128.137	20.177	341	59	15,7	598.546	509.421	10.698	48	85,1
Beni, attività culturali e turismo	365.157	151.506	2.780	54	41,5	929.605	743.221	18.607	40	80,0
Totale	1.694.994	571.592	10.312	55	33,7	78.730.613	69.586.385	1.569.915	44	88,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati forniti dai Ministeri vigilanti e *Budget* dei Ministeri

Limitandosi all'esame dei dati aggregati, è possibile porre in evidenza alcuni elementi:

- la retribuzione media del personale degli enti e società esterni alla PA è superiore di circa 11 mila euro rispetto a quanto percepito dal personale dei Ministeri vigilanti; tale differenza, moltiplicata per le oltre 10 mila unità di personale degli enti vigilati, equivarrebbe ad un "onere aggiuntivo di oltre 100 milioni di euro, scostamento che, a parità di funzioni esercitate, potrebbe essere letto come un indicatore di inefficienza, anche se riferito alla sola remunerazione del fattore lavoro;

- il costo di produzione dei fattori diversi dal lavoro risulta negli enti vigilati molto superiore, rapportato al costo di produzione totale, rispetto a quello rilevato per i Ministeri vigilanti (66 per cento contro 12 per cento): un elemento che richiederebbe una indagine più mirata allo scopo di verificare il grado di efficienza complessivo⁴.

⁴ Sulla base di queste indicazioni è possibile calcolare un indicatore di inefficienza complessiva, costruito come rapporto tra costi per unità di prodotto del Ministero vigilante e del gruppo degli enti vigilati.

Il rapporto individua il potenziale guadagno di efficienza (ovvero la riduzione di costi a parità di *output*) derivante dall'internalizzazione delle attività degli enti e delle società esterni. Nell'ipotesi di una eguale produttività del lavoro tra Ministero e gruppo degli enti vigilati, tale indice si ottiene come rapporto tra i costi di produzione dei due gruppi (Ministero/enti) moltiplicato per il rapporto tra personale degli enti e dei Ministeri assumendo, sulla base dei dati esposti, un valore pari a 0,3: il costo unitario dei servizi resi dai Ministeri sarebbe, in altri termini, pari al 30 per cento dell'analogo costo degli enti e delle società da essi vigilati. Ciò, in astratto, equivarrebbe a dire che circa il 70 per cento dei costi di produzione degli enti e società potrebbe essere risparmiato a seguito di una internalizzazione che applicasse gli stessi parametri di costo dei Ministeri vigilanti (retribuzione media ed impiego medio di lavoro, prezzo medio ed impiego medio di fattori produttivi diversi dal lavoro). In tale ipotesi il risparmio teorico sul costo di produzione degli enti e società vigilati sarebbe di circa un miliardo di euro. Chiaramente, questa stima di inefficienza complessiva si ridurrebbe in presenza di un differenziale positivo nel livello di produttività degli enti vigilati rispetto a quello dei Ministeri. In ogni caso, il valore quantitativo dello stima proposta appare sufficientemente affidabile poiché, ad esempio, un livello di produttività degli enti che fosse del 20 per cento superiore a quello dei Ministeri

In conclusione, le prime e provvisorie indicazioni che possono essere tratte dall'indagine avviata dalla Corte su Amministrazione centrale ed enti strumentali costituiscono già uno stimolo ad approfondire una tematica così strategica in una fase nella quale il riequilibrio dei conti pubblici affida un ruolo decisivo alla *spending review*.

Il riordino degli enti pubblici statali e la riduzione dei loro costi di funzionamento sono, del resto, obiettivi ricorrenti da molti anni. Molto meno evidenti sono i risultati concreti finora conseguiti, verosimilmente anche per la mancanza di una sistematica ricognizione della situazione in essere.

E' fondamentale, al riguardo, ricostruire il quadro delle competenze e delle funzioni che, anche a livello centrale, vede la contemporanea presenza delle strutture ministeriali e di numerosi organismi strumentali e complementari. Senza che sia chiara la distinzione di ruoli, vi è il rischio di sovrapposizione di compiti e di duplicazione di funzioni e costi.

Un rischio che la finanza pubblica italiana non è più in grado di sopportare.

vigilanti comporterebbe solo una limitata diminuzione del grado di inefficienza (dal 70 per cento iniziale al 63 per cento). Rimarrebbero, dunque, solidi gli indizi di inefficienze di costo legate al processo di esternalizzazione.

IL PUBBLICO IMPIEGO: IL RIAVVIO DELLA CONTRATTAZIONE E LA QUESTIONE DELLE PROVINCE

L'OCCUPAZIONE NEL SETTORE PUBBLICO E LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

1. Nel 2014, secondo i dati diffusi dall'Istat agli inizi del mese di marzo, la spesa per redditi da lavoro dipendente si è attestata sul valore di 163,8 miliardi (il 10,1 per cento del Pil) con una riduzione dello 0,6 per cento rispetto al precedente esercizio.

Il dato di consuntivo rivede in lieve aumento le previsioni contenute nella Nota di aggiornamento al DEF 2014 per un importo di 820 milioni (+0,5 per cento). Resta, comunque, confermato, sia pure con una minor evidenza rispetto alle previsioni, il *trend* avviato a partire dal varo delle misure di contenimento della spesa recate dal decreto-legge n. 78 del 2010 - più volte prorogate nella loro efficacia temporale e rese progressivamente più complete e severe dalla legislazione successiva. A partire dall'esercizio 2011 - il primo interessato all'applicazione delle citate misure - la diminuzione complessiva della spesa per redditi da lavoro è stata di circa il 5 per cento (8,7 miliardi in valore assoluto)¹.

L'andamento sopra evidenziato deriva (in un periodo di blocco della dinamica retributiva) dalla consistente flessione del numero dei dipendenti. Il conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato evidenzia, nella nota introduttiva alla lettura dei dati, che il 2013 rappresenta il quinto anno consecutivo di riduzione della forza lavoro impiegata presso le pubbliche amministrazioni, con un calo (-0,2 per cento) peraltro decisamente meno evidente di quello registrato nei precedenti esercizi. La riduzione di personale nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2008 ed il 31 dicembre 2013 ha riguardato circa 200.000 unità (di cui 104.000 con contratto di lavoro a tempo determinato - prevalentemente personale precario della scuola stabilizzato nei ruoli) corrispondenti, in percentuale, al 5,7 per cento del totale.

Le prime anticipazioni sulla consistenza del personale nel 2014 segnalano una ulteriore riduzione di dipendenti, più robusta di quella registrata nel 2013 (-1,4 per cento) e dovuta soprattutto alla dinamica del personale della scuola (-1,7 per cento nel mese di settembre 2014), con un dato rilevato all'inizio delle attività didattiche che può, quindi, ritenersi definitivo nella dinamica dell'anno.

2. Gli interventi in materia di personale, nel periodo interessato dagli effetti della crisi economica, si sono sostanziate nel blocco della contrattazione collettiva (ferma al biennio 2008-2009), nell'introduzione di limiti al *turnover* del personale, nel divieto di crescita dei trattamenti economici individuali, con particolare riferimento alle componenti accessorie della retribuzione, attraverso la previsione di un tetto al dimensionamento dei fondi unici che alimentano la contrattazione di secondo livello parametrati al loro valore del 2010 e al numero dei dipendenti presenti in ciascun esercizio finanziario.

¹ Va considerata inoltre la minor spesa derivante dal protratto blocco della contrattazione collettiva e degli automatismi stipendiali, non evidenziata nel quadro programmatico a legislazione vigente.

La legge di stabilità per il 2015, con una significativa inversione di tendenza, proroga solo alcune delle predette misure, disponendo un ulteriore rinvio di un anno della contrattazione collettiva (fino a tutto il 2015). Il blocco della dinamica retributiva viene pertanto ad incidere su due periodi triennali (2010-2012 e 2013 -2015)².

Fino al 31 gennaio 2015 è inoltre previsto il congelamento dei meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato³.

Non viene, viceversa, prorogata la disposizione contenuta nell'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010 (divieto di crescita dei trattamenti economici individuali). Pertanto, a partire dal 2015, dovranno essere corrisposti agli interessati (sia pure senza arretrati) i benefici connessi con promozioni, avanzamenti di carriera e passaggi di livello, utili fino al 2014 esclusivamente a fini giuridici. Si tratta di oneri già previsti a legislazione vigente, particolarmente importanti con riferimento al personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia.

Con riferimento al dimensionamento dei fondi unici di amministrazione, il duplice vincolo di crescita previsto nell'articolo 9, comma 2-*bis* del citato decreto-legge n. 78 del 2010⁴ cessa di avere efficacia nel 2014 e viene sostituito a regime con un taglio permanente di importo pari alle riduzioni effettuate per effetto della citata normativa.

Non risultano prorogate neppure le norme in materia di vincoli assunzionali, con la conseguenza che le percentuali di nuovi ingressi restano quelle rimodulate nei diversi esercizi, fino al 2017, dalla legge di stabilità per il 2014⁵.

3. In coerenza con quanto disposto dalla legge di stabilità per il 2015 le previsioni tendenziali a legislazione vigente del DEF 2015 stimano, un incremento di mezzo punto percentuale della spesa di personale, per l'anno in corso, e di un punto nel 2016, considerando non solo la mancata proroga di alcune delle citate misure, di contenimento della spesa, ma anche gli effetti dell'istituzione del cosiddetto *Fondo per la buona scuola*⁶, finalizzato all'immissione in ruolo di nuovo personale docente.

Dopo un periodo di sostanziale stabilità, un'ulteriore, modesta, crescita è ipotizzata a partire dal 2019 scontando l'ipotesi tecnica della corresponsione, a partire da tale anno, di una nuova indennità di vacanza contrattuale.

Il quadro a politiche invariate tiene conto degli effetti derivanti dal riavvio della contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018 e per quello successivo.

Rispetto alle previsioni tendenziali, nel 2017 la spesa di personale è stimata in crescita di un ulteriore punto percentuale, mentre nell'esercizio successivo - a fronte di un calo dello 0,4 per cento nel quadro a legislazione vigente - è previsto un incremento dell'1,1 per cento. Nel 2018 e nel 2019 lo scarto tra il programmatico e il tendenziale è stimato in una percentuale dell'1,5 per cento. In assenza di un definito scenario di riferimento, gli effetti finanziari della ripresa della contrattazione vengono stimati applicando una

² In mancanza di tale norma, peraltro, la legge di stabilità avrebbe dovuto prevedere la copertura delle disponibilità per la ripresa dell'attività negoziale per l'intero triennio, come stabilito dall'art. 11 della legge n. 196 del 2009, con una maggior spesa stimata 6,5 miliardi.

³ La relazione tecnica prevede un impatto migliorativo, sull'indebitamento nel 2015, pari a 19,3 milioni di euro.

⁴ Ai sensi della citata disposizione presso ciascun ente il fondo unico non poteva superare il valore certificato nel 2010 ed era progressivamente ridotto in relazione al personale effettivamente in servizio in ciascun anno.

⁵ Vengono, peraltro, differite al 1° dicembre 2015 le assunzioni già previste per i Corpi di polizia e per il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, a partire dal mese di gennaio del predetto anno, con un risparmio complessivo di 27,2 milioni (al lordo delle minori entrate fiscali).

⁶ Legge 23 dicembre 2014 n. 190, articolo 1, comma 4.

metodologia che tiene conto della media (depurata dai picchi) degli incrementi retributivi rilevati negli ultimi anni interessati dal rinnovo dei contratti.

Ipotizzando che la sottoscrizione dei contratti collettivi avvenga all'interno del quadro definito dall'accordo di maggio 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, la stima si rivela prudentiale.

LA FATICOSA E LENTA ELABORAZIONE DI POLITICHE DI PERSONALE POST CRISI

4. Esaurita la fase più severa della crisi economica - al cui superamento hanno in parte contribuito anche le misure di contenimento della spesa per il personale pubblico - occorre, ad avviso della Corte, riprendere il percorso di definizione di una ordinaria politica di personale in grado di intervenire sulla debolezze e sulle criticità di sistema, in parte acuite da un approccio fortemente condizionato dalle esigenze di rispettare i vincoli di bilancio.

In tale contesto la fisiologica ripresa dell'attività negoziale - da condurre sulla base di parametri di crescita retributiva compatibili con il quadro programmatico dell'evoluzione della finanza pubblica - dovrà essere accompagnata da un riequilibrio nella composizione delle retribuzioni oggi caratterizzate dalla assoluta prevalenza delle componenti fisse e continuative, con minime disponibilità per una politica di personale incentrata sulla premialità e sulla valorizzazione del merito individuale⁷.

Il dimensionamento del personale va affrontato, a regime, superando l'approccio in termini di tagli lineari, attraverso una attenta valutazione dell'effettivo fabbisogno di attività amministrativa al centro e soprattutto sul territorio e la conseguente necessità di disporre di professionalità specifiche anche in relazione alla auspicata ripresa di investimenti in nuove tecnologie⁸.

Con riferimento alla mobilità del personale pubblico, da sempre uno dei punti critici, sul piano operativo, delle politiche di personale, va positivamente sottolineata l'emanazione del dPCM contenente una tabella di equiparazione tra le qualifiche e le posizioni retributive esistenti nei vari comparti che dovrebbe favorire un corretto inquadramento del personale interessato e limitare la conflittualità sindacale ed il contenzioso.

Si tratta di considerazioni condivise dal Rapporto finale dell'allora Commissario per la revisione della spesa che, in un apposito paragrafo, sottolinea come le misure di contenimento della spesa (reso noto nel marzo 2014) di personale sinora adottate - riduzione del numero degli addetti e congelamento dei trattamenti economici - benché

⁷ Nel Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica la Corte evidenziava come a partire dal completamento del disegno di privatizzazione del pubblico impiego la dinamica retributiva, elevata fino al 2008, ha praticamente riguardato esclusivamente le componenti fisse della retribuzione. Mentre il peso delle risorse utilizzabili a fini incentivanti e premiali si è percentualmente ridotto.

In alcuni comparti di contrattazione la retribuzione premiale per il personale non dirigente incide sul complessivo trattamento economico con percentuali inferiori al 5 per cento, pari a poco più di mille euro lordi annui per ciascun addetto.

Siamo dunque ben lontani dall'attuazione della norma di principio contenuta nell'articolo 40, comma 3-bis, del d.lgs. n. 150 del 2009, che affidava alle successive tornate negoziali l'ambizioso obiettivo di destinare alla retribuzione di produttività "una quota prevalente del trattamento accessorio comunque denominato".

⁸ Nel citato Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica la Corte evidenziava, in relazione ai vincoli assunzionali ed al prolungamento dell'età lavorativa, il progressivo invecchiamento dei dipendenti pubblici, che registrano - come sottolineato dalla RGS-IGOP nella nota introduttiva al Conto annuale 2013 - un'età media ormai prossima a 50 anni.

indubbiamente efficaci, non possono essere reiterate in condizioni normali e, conseguentemente, segnala l'urgenza di definire una strategia *post* crisi.

La medesima relazione richiama l'attenzione sulla necessità di un attento monitoraggio delle cause che nei periodi precedenti al 2010 hanno dato luogo ad una crescita disordinata e sperequata delle retribuzioni nei diversi comparti dovuta in parte alla contrattazione di secondo livello.

IL MANCATO COMPLETAMENTO DEL QUADRO NORMATIVO

5. Il lungo periodo di blocco della contrattazione di parte economica non è stato, utilizzato, diversamente da quanto auspicato, per la necessaria ridefinizione e per il completamento del vigente quadro normativo.

Allo stato restano da definire aspetti importanti, prodromici alla ripresa dell'attività negoziale, riguardanti la redistribuzione del personale nei diversi comparti, come prefigurato dall'articolo 54, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2009 e i limiti all'autonomia negoziale per il personale non statale, da modulare in modo coerente con il processo di revisione del quadro ordinamentale riguardante i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali.

Da valutare e da rivedere anche la cornice ordinamentale, relativa al concreto svolgimento della contrattazione collettiva, derivante dall'accordo di maggio 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego e dalla normativa non sempre coordinata contenuta nel successivo d.lgs. n. 150 del 2009.

VERSO UNA CONTRORIFORMA DELLA DIRIGENZA PUBBLICA

6. la Corte è stata chiamata ad esprimere le proprie valutazioni presso la Commissione affari costituzionali del Senato sul disegno di legge delega riguardante la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni contenente, tra l'altro, i criteri direttivi per la revisione della normativa sulla dirigenza pubblica.⁹

Ad avviso della Corte il disegno di legge non garantisce il delicato equilibrio raggiunto nei rapporti tra politica e dirigenza in quanto, nel nuovo delineato assetto ordinamentale, aumentano i margini di discrezionalità per il conferimento degli incarichi.

L'abolizione della distinzione in fasce degli uffici da ricoprire, l'ampliamento della platea degli interessati, la breve durata degli incarichi attribuiti, il rischio che il mancato conferimento di una funzione possa provocare la decadenza dal rapporto di lavoro, costituiscono, ad avviso della Corte, un insieme di elementi che potrebbero in concreto limitare l'autonomia dei dirigenti.

Sotto altro aspetto, i criteri direttivi della riforma delineano un modello organizzativo che privilegia, per il conferimento della titolarità di uffici anche di piccole dimensioni, non già le competenze specifiche legate alla conoscenza della complessa normativa dei settori di intervento, quanto piuttosto generiche attitudini e competenze manageriali che, come l'esperienza ha dimostrato, risultano di difficile applicabilità nell'ordinamento amministrativo.

⁹ Il testo dell'intervento del Presidente della Corte dei conti presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica svoltosi il 21 novembre 2014, è stato approvato con delibera delle Sezioni riunite n. 10 del 2014.

La nuova disciplina proposta assegna, infatti, un peso prevalente alla pluralità delle esperienze e alla diversificazione della carriera, rispetto alla valutazione di una sperimentata professionalità specifica, criterio non preso in considerazione tra quelli previsti per il conferimento della titolarità di un ufficio. Le competenze tecniche rischiano dunque di restare patrimonio esclusivo del personale non dirigente privo di sbocchi di carriera.

Ad avviso della Corte andrebbe, pertanto, meglio delineato il criterio dell'interscambiabilità dei titolari degli uffici e le modalità per la selezione delle professionalità migliori, che rappresentano gli obiettivi della riforma.

Sotto il profilo del trattamento economico i criteri direttivi per la delega legislativa non definiscono con chiarezza il riparto di competenze tra la disciplina normativa e quella di fonte contrattuale, residuando comunque a quest'ultima limitati margini di intervento.

I limiti all'autonomia dei dirigenti e la sostanziale ripubblicizzazione della disciplina, riguardante non solo la parte normativa ma anche quella economica del rapporto di lavoro, prefigurano una controriforma dell'assetto ordinamentale della dirigenza pubblica quale delineato all'interno della normativa concernente la privatizzazione del pubblico impiego.

Si tratta di considerazioni che vengono riproposte in questa sede in quanto tutt'ora attuali, considerato che il testo approvato dal Senato in prima lettura e trasmesso alla Camera dei deputati non si discosta sostanzialmente da quello proposto dal Governo sul quale la Corte era stata chiamata ad esprimere il proprio motivato avviso.

UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE PER I SOPRANNUMERARI DELLE PROVINCE

7. Il secondo banco di prova delle politiche di personale è rappresentato dalla nota vicenda del ricollocamento del personale soprannumerario delle Province.

Il riordino delle funzioni tra Regioni, Province, Città metropolitane ed Enti locali, prefigurato dalla legge n. 56 del 2014, ha trovato, infatti, attuazione sul piano operativo nella legge di stabilità per il 2015, in una obbligatoria ridefinizione delle dotazioni organiche degli Enti di area vasta da correlare allo svolgimento esclusivo di quelle che la citata legge n. 56 (art. 1, comma 85) definisce come funzioni fondamentali (pianificazione territoriale, servizi di trasporto, edilizia scolastica, repressione di fenomeni discriminatori in ambito lavorativo e promozione delle pari opportunità).

In esito a tale processo i dipendenti soprannumerari - cioè quelli eccedenti l'organico rideterminato - risultano destinatari di una complessa operazione di mobilità che vede coinvolti in prima battuta le Regioni e gli Enti locali (con possibilità di transito di un numero di unità pari al cento per cento dei cessati presso i predetti enti qualora non fosse sufficiente utilizzare ai fini del riassorbimento le ordinarie facoltà assunzionali).

8. Nel Rapporto sulle prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità per il 2015, trasmesso alle Camere lo scorso mese di febbraio, la Corte evidenziava come, alla luce dei dati contenuti nel Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, a livello complessivo le Regioni e gli Enti locali, utilizzando le facoltà

assunzionali previste a legislazione vigente, siano teoricamente in grado di assorbire nel breve periodo le eccedenze di personale delle Province.

La procedura di mobilità si rivela praticabile anche qualora si intenda garantire una prioritaria collocazione dei soprannumerari nella Regione o addirittura presso enti ubicati nella Provincia di attuale svolgimento della attività lavorativa.

Va, infatti, considerato che in alcune Province risulta particolarmente accentuato il fenomeno dell'innalzamento dell'età media dei dipendenti, numerosi dei quali risultano collocati nella fascia di anzianità anagrafica prossima al collocamento a riposo.

Anche per le Province in cui il personale da ricollocare è numericamente più elevato, tenuto conto della possibilità di assunzioni in deroga da parte delle Regioni e degli Enti locali nei limiti del 100 per cento delle cessazioni, l'assorbimento dei soprannumerari dovrebbe concludersi nel periodo ipotizzato dalla legge di stabilità.

Occorre, peraltro, tener conto dell'elevato numero di Enti che non può effettuare assunzioni nel breve periodo in relazione al mancato rispetto del patto di stabilità interno ovvero di disposizioni che pongono divieti assoluti di assunzione a qualunque titolo in caso di mancato adeguamento a specifiche prescrizioni (pagamento dei debiti, predisposizione di piani anticorruzione, etc.).

Si tratta, in ogni caso, di una operazione impegnativa, da compiere in modo coerente con il riordino delle funzioni attraverso una accurata sorveglianza ed un adeguato presidio, in modo da contemperare l'esigenza del personale di ottenere trasferimenti non distanti dalla sede di residenza con, al contempo, una distribuzione di professionalità coerente con le funzioni attribuite ai diversi enti, secondo il rinnovato riparto di competenze.

Ma soprattutto non va sottovalutato l'impatto che il processo di riassorbimento dei soprannumerari può avere sul ridisegno degli organici delle amministrazioni territoriali.

Non è un caso infatti che i maggiori spazi per un riassorbimento degli esuberi appaiano prodursi nelle realtà territoriali che presentano squilibri complessivi in termini di personale per abitante.

L'inserimento delle eccedenze deve essere reso compatibile con il processo di riequilibrio dei conti degli enti di destinazione. Tale riequilibrio, infatti, spesso implica una ridefinizione delle modalità organizzative e un più limitato assetto degli organici.

Il riassorbimento a carico di enti in squilibrio strutturale finirebbe per portare solo ad un allungamento dei tempi per il riequilibrio e, in alcuni casi, ad una semplice posposizione del problema sottostante alla identificazione degli esuberi.

L'IMPATTO DEL RICOLLOCAMENTO DEGLI ESUBERI DELLE PROVINCE: IL QUADRO DI RIFERIMENTO

9. Il complessivo scenario sul quale è destinata ad impattare la descritta operazione di mobilità si presenta disomogeneo e frammentato ed evidenzia l'esistenza di criticità strutturali, in parte acuite dai recenti interventi di contenimento della spesa, sia sotto il profilo del dimensionamento organizzativo dei diversi enti sia sotto quello dell'esistenza di non sempre giustificate differenze nel trattamento economico complessivo per le diverse categorie di dipendenti¹⁰.

¹⁰ Utili elementi per ricostruire la composizione funzionale ed il costo del personale delle Regioni e degli Enti locali, possono essere desunti dalla recente Relazione della Sezione delle autonomie di questa Corte, approvata con delibera

10. Come si rileva dalla tavola n. 1 con riferimento alle 15 Regioni a statuto ordinario (RSO) la distribuzione dei circa 36.700 dipendenti tra i diversi enti non trova un significativo riscontro con la popolazione residente.

TAVOLA 1

PERSONALE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO AL 31.12.2013

REGIONE	DIRIGENTI (1)	NON DIRIGENTI (2)	ALTRO PERSONALE (3)	TOTALE	Distribuzione % del personale	RAPPORTO DI LAVORO FLESSIBILE (4)	Dipendenti (non dirigenti) per dirigente	Dipendenti ogni 1.000 residenti
Piemonte	159	2.502	100	2.761	8	233,4	15,7	0,6
Liguria	86	1.126	5	1.217	3	3,3	13,1	0,8
Lombardia	227	2.986	91	3.304	9	15,9	13,2	0,3
Veneto	193	2.476	97	2.766	7	65,7	12,8	0,6
Emilia Romagna	135	2.648	110	2.893	8	63,5	19,6	0,7
Toscana	131	2.395	57	2.583	7	180,2	18,3	0,7
Umbria	77	1.165	40	1.282	3	21,2	15,1	1,4
Marche	57	1.226	110	1.393	4	18,8	21,5	0,9
Lazio	304	3.771	244	4.319	11	9,2		0,7
Abruzzo	90	1.557	88	1.735	5	26,8	17,3	1,3
Molise	61	649	-	710	2	35,5	10,6	2,3
Campania	243	5.394	4	5.641	16	470,3	22,2	1,0
Puglia	159	2.458	9	2.626	7	187,7	15,5	0,6
Basilicata	68	1.035	10	1.113	3	32,6	15,2	1,9
Calabria	166	1.897	263	2.326	6	46,0	11,4	1,2
TOTALE	2.156	33.285	1.228	36.669	100	1.410,2	15,4	0,7

(1) Direttori generali, dirigenti a tempo indeterminato e a tempo determinato, dirigenti ex art. 110 del TUEL.

(2) Personale appartenente alle Categorie da A a D e alte specializzazioni ex art. 110 del TUEL.

(3) Personale a tempo determinato ex art. 90 del TUEL e personale contrattista.

(4) Personale a tempo determinato, con contratto di formazione lavoro, interinali, LSU. Espressi in unità annue.

Fonte: elaborazione su dati RGS-IGOP e Istat

Le Regioni di minore rilevanza demografica hanno in genere un numero di dipendenti più che proporzionale agli abitanti - ben oltre quanto necessario a garantire, comunque, un livello essenziale omogeneo dei servizi - segno di evidenti diseconomie di scala.

A fronte di una media di 0,7 dipendenti ogni mille abitanti tale valore si attesta, infatti, a 2,3 in Molise, a 1,9 in Basilicata e ad 1,4 in Umbria.

Altre Regioni evidenziano un elevato *stock* di personale da tempo consolidato, non ridotto, anzi in taluni casi incrementato nel recente periodo pur nella vigenza di limiti assunzionali. La Campania, ad esempio, presenta circa il 70 per cento di dipendenti in più della Lombardia, pur avendo una popolazione pari al 60 per cento di quella della Lombardia.

Anche il rapporto tra dirigenti e restante personale di ruolo - che rappresenta un significativo indicatore dell'efficienza dei modelli organizzativi - a fronte di una media

n. 16 del 30 aprile 2015 corredata da un ampio apparato di tabelle elaborate sulla base dei dati contenuti nel conto annuale 2013 predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001.

di 15,4 dipendenti per dirigente - oscilla nelle singole realtà regionali su valori ricompresi tra 22,2 per la Campania e 10,6 per il Molise.

I dipendenti con rapporto di lavoro flessibile¹¹, infine, non risultano distribuiti ordinatamente tra le vari Regioni con picchi dell'8 per cento sul totale del personale in servizio in Piemonte ed in Campania.

Nel triennio 2011-2013, si è verificata una dinamica occupazionale non omogenea, come evidenziato nella tavola 2.

TAVOLA 2

VARIAZIONE DEL PERSONALE DELLE REGIONI
A STATUTO ORDINARIO NEL TRIENNIO 2011-2013

REGIONE	DIRIGENTI (1)	NON DIRIGENTI (2)	ALTRO PERSONALE (3)	TOTALE
Piemonte	-6,5	-4,3	-4,8	-4,5
Liguria	-6,5	-1,4	0,0	-1,8
Lombardia	-2,6	-2,6	24,7	-2,0
Veneto	-4,5	-0,9	5,4	-1,0
Emilia Romagna	-6,9	-1,0	-7,6	-1,6
Toscana	-5,8	1,5	3,6	1,1
Umbria	2,7	-3,6	-7,0	-3,3
Marche	-16,2	0,9	-11,3	-1,0
Lazio	38,2	27,4	-43,5	19,5
Abruzzo	-4,3	21,2	-2,2	18,1
Molise	-12,9	-6,2		-6,8
Campania	-2,0	-6,9		-6,6
Puglia	6,7	-5,7	0,0	-5,0
Basilicata	-1,4	14,4	11,1	13,2
Calabria	-3,5	-8,8	7,3	-6,9
TOTALE	0,5	0,6	-12,3	0,1

⁽¹⁾ Direttori generali, dirigenti a tempo indeterminato e a tempo determinato, dirigenti ex art. 110 del TUEL.

⁽²⁾ Personale appartenente alle Categorie da A a D e alte specializzazioni ex art. 110 del TUEL.

⁽³⁾ Personale a tempo determinato ex art. 90 del TUEL e personale contrattista.

Fonte: elaborazione su dati RGS-IGOP e Istat

A livello complessivo, il numero dei dipendenti resta sostanzialmente stabile.

I dirigenti aumentano di mezzo punto percentuale, dato fortemente influenzato dall'incremento verificatosi nella Regione Lazio (+38 per cento)¹².

Non omogeneo anche il dato relativo alla dinamica occupazionale dei non dirigenti che evidenzia - a fronte di un aumento analogo a quello dei dirigenti - incrementi molto più significativi non solo nel Lazio ma anche in Abruzzo (+21,2 per cento) e in Basilicata (+14,4).

11. Considerazioni analoghe valgono con riferimento alla consistenza ed alla composizione del personale delle 86 province ubicate nelle RSO (tavola 3).

¹¹ A tempo determinato, con contratto di formazione lavoro, lavoratori interinali e LSU.

¹² L'incremento dei dirigenti e del restante personale della Regione Lazio deriva dal disposto della legge regionale n. 9 del 24 dicembre 2010 che ha previsto il transito nei ruoli della Regione dei dipendenti degli Enti parco, con un impatto finanziariamente neutrale in quanto i relativi oneri erano già a carico diretto del bilancio della Regioni.

TAVOLA 3

PERSONALE DELLE PROVINCE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO AL 31.12.2013

REGIONE	DIRIGENTI (1)	NON DIRIGENTI (2)	SEGRETARI	ALTRO PERSONALE (3)	TOTALE	RAPPORTO DI LAVORO FLESSIBILE (4)	Media dipendenti per Provincia	Dipendenti (non dirigenti) per dirigente e/o segretario	Dipendenti ogni 1.000 residenti
Piemonte	102	4.081	7	22	4.212	42,9	527	37,4	0,9
Liguria	49	1.771	3	7	1.830	57,4	458	34,1	1,1
Lombardia	145	5.869	12	96	6.122	201,1	510	37,4	0,6
Veneto	72	2.818	6	24	2.920	142,4	417	36,1	0,6
Emilia Romagna	135	3.934	9	34	4.112	38,4	457	27,3	0,9
Toscana	99	4.171	9	104	4.383	70,5	438	38,6	1,2
Umbria	34	1.325	2	3	1.364	41,9	682	36,8	1,5
Marche	42	2.045	5	7	2.099	87,9	420	43,5	1,4
Lazio	72	4.386	4	48	4.510	35,9	902	57,7	0,8
Abruzzo	28	1.409	4	8	1.449	62,9	362	44,0	1,1
Molise	12	379	2	7	400	20,8	200	27,1	1,3
Campania	66	3.193	5	67	3.331	371,0	666	45,0	0,6
Puglia	73	2.553	6	69	2.701	30,2	450	32,3	0,7
Basilicata	14	967	1	52	1.034	13,5	517	64,5	1,8
Calabria	58	2.959	5	22	3.044	74,0	609	47,0	1,5
TOTALE	1.001	41.860	80	570	43.511	1.290,8	506	38,7	0,8

Fonte: elaborazione su dati RGS-IGOP e Istat

La media dei dipendenti per Provincia (pari a 506) si abbassa a 200 in Molise e raggiunge i 902 nel Lazio (dato, ovviamente, influenzato dalla Provincia di Roma).

Ogni mille abitanti i dipendenti delle Province sono 0,6 in Campania, Veneto e Lombardia, 1,5 in Umbria e Calabria e 1,8 in Basilicata.

Anche nelle Province il rapporto tra dirigenti¹³ e restante personale non è omogeneo ed oscilla tra 27 in Emilia Romagna e Molise e 64 in Basilicata.

12. Più complesso il discorso relativo alla consistenza e alla composizione del personale dei Comuni¹⁴, estremamente diversificate in relazione alle dimensioni dei diversi Enti (vedi tavola n. 4).

¹³ Nel calcolo del rapporto, nella dirigenza sono stati inclusi anche i segretari provinciali.

¹⁴ Ai fini della presente relazione sono stati presi in considerazione, attraverso una specifica elaborazione dei dati del conto annuale 2013, esclusivamente i Comuni ubicati nelle RSO che hanno adempiuto all'obbligo di trasmissione dei dati relativi al personale alla Ragioneria generale dello Stato per la redazione del predetto Conto annuale. Si tratta di 6.629 Enti.

PERSONALE DEI COMUNI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO PER CLASSE DEMOGRAFICA

CLASSE DEMOGRAFICA		DIRIGENTI (1)	NON DIRIGENTI (2)	SEGRETARI	ALTRO PERSONALE (3)	TOTALE	Distribuzione % del personale	RAPPORTO DI LAVORO FLESSIBILE (4)
Classe 0	(da 1 a 499 residenti)	-	1.844	35	17	1.896	1	267,6
Classe 1	(da 500 a 999 residenti)	6	4.568	179	28	4.781	2	726,7
Classe 2	(da 1.000 a 1.999 residenti)	10	10.729	361	42	11.142	4	1.458,8
Classe 3	(da 2.000 a 2.999 residenti)	4	9.918	296	40	10.258	3	1.209,6
Classe 4	(da 3.000 a 4.999 residenti)	9	17.676	362	81	18.128	6	1.751,9
Classe 5	(da 5.000 a 9.999 residenti)	48	32.666	525	116	33.355	11	3.144,3
Classe 6	(da 10.000 a 19.999 residenti)	335	40.908	479	172	41.894	13	3.436,7
Classe 7	(da 20.000 a 59.000 residenti)	1.187	58.619	312	333	60.451	19	3.132,1
Classe 8	(da 60.000 a 99.999 residenti)	493	24.915	50	129	25.587	8	1.332,8
Classe 9	(da 100.000 a 249.999 residenti)	533	27.255	27	108	27.923	9	1.355,9
Classe 10	(da 250.000 a 499.000 residenti)	292	14.910	5	58	15.265	5	593,7
Classe 11	(oltre 500.000 residenti)	695	63.970	5	381	65.051	20	3.765,5
TOTALE		3.612	307.978	2.636	1.505	315.731	100	22.175,5

CLASSE		% popolazione residente	Numero di Comuni	Distribuzione % dei Comuni nelle classi	Media dipendenti per Comune	Dipendenti ogni 1.000 residenti	Dipendenti (non dirigenti) per dirigente e/o segretario
Classe 0	(da 1 a 499 residenti)	0	695	10	3	9,3	52,7
Classe 1	(da 500 a 999 residenti)	1	881	13	5	7,3	24,7
Classe 2	(da 1.000 a 1.999 residenti)	4	1.251	19	9	6,1	28,9
Classe 3	(da 2.000 a 2.999 residenti)	4	803	12	13	5,2	33,1
Classe 4	(da 3.000 a 4.999 residenti)	7	939	14	19	4,9	47,6
Classe 5	(da 5.000 a 9.999 residenti)	14	1.008	15	33	4,7	57,0
Classe 6	(da 10.000 a 19.999 residenti)	17	618	9	68	4,9	50,3
Classe 7	(da 20.000 a 59.000 residenti)	22	346	5	175	5,3	39,1
Classe 8	(da 60.000 a 99.999 residenti)	8	51	1	502	6,6	45,9
Classe 9	(da 100.000 a 249.999 residenti)	8	27	0	1.034	7,1	48,7
Classe 10	(da 250.000 a 499.000 residenti)	3	5	0	3.053	9,5	50,2
Classe 11	(oltre 500.000 residenti)	13	5	0	13.010	9,7	91,4
TOTALE		100	6.629	100	48	6,1	49,3

(1) Direttori generali, dirigenti a tempo indeterminato e a tempo determinato, dirigenti ex art. 110 del TUEL.

(2) Personale appartenente alle Categorie da A a D e alte specializzazioni ex art. 110 del TUEL.

(3) Personale a tempo determinato ex art. 90 del TUEL e personale contrattista.

(4) Personale a tempo determinato, con contratto di formazione lavoro, interinali, LSU. Espressi in unità annue.

Fonte: elaborazione su dati RGS-IGOP e Istat

I Comuni di minime e minori dimensioni demografiche hanno una media di dipendenti in organico che varia da poco più di 3, per quelli appartenenti alla classe demografica con meno di 500 abitanti, a 33 per quelli della classe demografica da 5 a 10 mila abitanti. I dipendenti dei Comuni appartenenti alla classe da 20.000 a 60.000 residenti, la più importante in termini di popolazione complessiva dell'intero aggregato, sono in media 175.

Nei dieci comuni più popolati (che raggruppano il 16 per cento della popolazione dell'aggregato) si concentra il 25 per cento del totale dei dipendenti.

I dirigenti - presenti in modo significativo a partire dai Comuni con più di diecimila abitanti - coordinano mediamente circa 50 dipendenti, valore che arriva a 91 nei Comuni di maggiori dimensioni. Il rapporto supera il valore di 1/100 a Milano e si avvicina a tale valore a Napoli e a Roma.

13. Con riferimento al trattamento economico, i dati del conto annuale 2013 evidenziano un valore della retribuzione complessiva superiore in media per i

dipendenti delle Regioni rispetto a quella percepita dal personale delle Province e dei Comuni (tavole 5 e 6).

TAVOLA 5

RETRIBUZIONI MEDIE 2013 DEL PERSONALE DI REGIONI
A STATUTO ORDINARIO, PROVINCE E COMUNI

REGIONE	REGIONI				PROVINCE				COMUNI			
	Dirigenti (1)		Non dirigenti (2)		Dirigenti (1)		Non dirigenti (2)		Dirigenti (1)		Non dirigenti (2)	
	TOTALE	% Accessorio su totale	TOTALE	Accessorio su totale	TOTALE	Accessorio su totale	TOTALE	Accessorio su totale	TOTALE	Accessorio su totale	TOTALE	Accessorio su totale
Piemonte	115.903	50	39.370	32	101.667	54	30.498	21	86.391	45	29.776	22
Liguria	95.145	43	34.100	23	94.526	52	28.617	16	89.443	48	27.995	17
Lombardia	116.146	44	34.373	27	104.435	52	29.079	18	94.716	52	28.234	18
Veneto	95.973	46	30.789	24	102.405	54	28.592	18	91.333	49	28.139	18
Emilia Romagna	103.785	53	32.235	23	85.528	46	27.755	14	82.247	41	26.849	15
Toscana	109.245	52	33.759	27	91.997	47	27.496	15	84.036	46	27.223	15
Umbria	90.002	37	32.228	20	95.585	46	27.856	16	84.068	43	27.472	16
Marche	101.628	48	31.053	20	94.847	50	27.792	15	83.660	43	27.144	16
Lazio	117.410	58	36.352	33	127.171	62	30.160	21	112.386	58	29.740	22
Abruzzo	100.891	52	32.059	25	102.552	55	27.444	16	85.418	45	26.689	17
Molise	112.576	59	36.501	30	113.231	58	29.438	15	81.973	45	27.079	17
Campania	117.385	60	34.537	27	110.037	54	29.128	15	86.818	47	27.907	16
Puglia	95.674	47	33.832	24	93.614	49	28.837	17	87.719	48	28.186	18
Basilicata	105.109	46	34.439	24	109.838	53	28.506	15	88.458	47	26.801	16
Calabria	103.589	54	32.419	24	104.173	54	27.905	13	82.215	47	26.263	14
TOTALE	107.513	51	34.109	27	100.438	52	28.854	17	90.610	48	28.116	18

⁽¹⁾ Direttori generali, dirigenti a tempo indeterminato e a tempo determinato, dirigenti ex art. 110 del TUEL.

⁽²⁾ Personale appartenente alle Categorie da A a D e alte specializzazioni ex art. 110 del TUEL.

Fonte: elaborazione su dati RGS-IGOP

TAVOLA 6

RAPPORTO FRA LE RETRIBUZIONI MEDIE 2013 DEL PERSONALE
DI REGIONI A STATUTO ORDINARIO, PROVINCE E COMUNI

CATEGORIA	Regioni su Province	Regioni su Comuni	Province su Comuni
Dirigenti	1,07	1,19	1,11
Non dirigenti	1,18	1,21	1,03

Fonte: elaborazione su dati RGS-IGOP

La differenza è meno evidente per i dirigenti regionali rispetto a quelli provinciali (+7 per cento – dato, peraltro, non omogeneo e fortemente influenzato dalle elevate retribuzioni nella Regione Lazio e in Campania). Più elevata la differenza tra le retribuzioni dei dirigenti regionali rispetto a quelli dei Comuni (+10 per cento).

Per quanto attiene al restante personale di ruolo, la differenza è pari al 18 per cento fra Regioni e Province ed al 21 per cento tra le Regioni ed i Comuni¹⁵.

¹⁵ La differenza nelle retribuzioni medie è evidente anche tra enti della medesima tipologia.

Per le Regioni le retribuzioni medie oscillano, per la dirigenza, dai 90.000 euro in Umbria ai 117.000 in Campania e Lazio e, per i funzionari, dai 31.000 in Veneto ai 39.000 in Piemonte.

Significative le differenze anche nelle Province dove il dato relativo all'amministrazione provinciale di Roma alza la media retributiva dei dirigenti di tutte le Province del Lazio (127.000 euro a fronte di una media di 100 mila euro). La

Particolarmente significativo il divario nei trattamenti accessori che dipendono dal diverso dimensionamento dei fondi unici di amministrazione nei singoli enti¹⁶.

Più volte la Corte ha sottolineato gli effetti distorsivi, in termini di entità complessiva della spesa di personale, anche sotto il profilo della disomogeneità delle retribuzioni nei diversi enti per effetto di alcune norme introdotte nella contrattazione collettiva a partire dal quadriennio normativo 1998-2001 che hanno consentito, senza la fissazione di un tetto massimo, l'integrazione delle risorse per la contrattazione di secondo livello a fronte del raggiungimento di parametri non sufficientemente severi di virtuosità finanziaria.

Numerosi enti hanno altresì fatto ampiamente ricorso alla possibilità - anch'essa prevista dalla contrattazione collettiva nazionale - di incrementare i fondi unici in connessione con asserite operazioni di riordino amministrativo e di assunzione di nuovi servizi.

Da una apposita indagine compiuta sulla base di specifiche elaborazioni effettuate dalla RGS-IGOP e trasfuse nella Relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico è emersa, inoltre, una non uniforme applicazione della normativa in materia di vincoli alla crescita dei fondi unici. Per numerosi enti è stato evidenziato un aumento delle risorse pur nel periodo di vigenza dei predetti limiti previsti dal decreto-legge n. 78 del 2010.

Per i dirigenti le differenze nel trattamento accessorio riflettono il diverso valore dell'indennità di posizione di parte variabile (per la quale comunque la contrattazione collettiva fissa un tetto massimo) e dell'indennità di risultato che dipende esclusivamente dal numero dei dirigenti in servizio e dall'ammontare della residue disponibilità dei fondi unici.

Le modalità di pagamento dell'indennità di risultato (corrisposta spesso in anni successivi a quello di svolgimento delle attività) rende difficile l'interpretazione dei dati del conto annuale che sono espressi in termini di cassa.

Relativamente al personale non dirigente (Categorie da A a D) le disponibilità presenti nei fondi sono state utilizzate in gran parte per finanziarie nel tempo procedure di progressione verso livelli economici superiori.

A carico dei fondi unici è posta, inoltre, la corresponsione al personale di categoria D titolare di posizione organizzativa delle indennità di posizione e risultato.

Le predette indennità presentano valori medi particolarmente significativi per i funzionari delle Regioni e contribuiscono a determinare le evidenziate differenze nella retribuzione media, tenuto conto del forte addensamento (47 per cento) del personale regionale nella Categoria più elevata.

La tavola 7 evidenzia, al netto delle disponibilità utilizzate per le progressioni economiche, l'utilizzo delle risorse presenti nei fondi unici tra le diverse finalità.

retribuzione più elevata per il personale non dirigente si registra in Lazio e Piemonte (30.000 euro annui lordi a fronte di una media 28.800).

Per i Comuni il diverso trattamento retributivo dipende più che dalla ubicazione geografica dalle diverse caratteristiche demografiche degli enti.

Per una analisi dettagliata delle differenze retributive, si rinvia alle tabelle contenute nella citata delibera della Sezione delle Autonomie.

¹⁶ Con riferimento alle componenti stipendiali della retribuzione (il cui valore è determinato in modo uniforme per tutti gli enti del comparto dalla contrattazione collettiva nazionale) il divario per la dirigenza riflette, da un lato, la maggiore o minore presenza di figure atipiche (dirigenti generali, dirigenti con contratto a termine, dirigenti fiduciari assunti ai sensi dell'art. 110 del TUEL) che beneficiano mediamente di trattamenti superiori e, dall'altro, il peso della tredicesima mensilità, che include la quota relativa alla retribuzione di posizione e a quella di risultato.

Per il restante personale la differenza di trattamento fisso medio è da ricondurre alla percentuale di concentrazione dei dipendenti nei livelli più elevati delle fasce professionali e delle categorie economiche all'interno di queste ultime.

Emerge una disponibilità per i compensi legati alla produttività significativa solo per le Regioni, mentre per il personale dei Comuni, la politica incentivante può beneficiare di poco più di 800 euro lordi annui.

TAVOLA 7

TRATTAMENTO ACCESSORIO 2013 - PERSONALE DELLE CATEGORIE DA A A D
REGIONI A STATUTO ORDINARIO E RELATIVE PROVINCE E COMUNI

CATEGORIA	Indennità di Comparto	Indennità di vacanza contrattuale	Straordinario	Rischio - Disagio	Produttività	Posizioni organizzative	Altre voci	TOTALE
Regioni	565	170	242	536	2.683	3.290	1.607	9.094
Province	543	163	287	439	1.259	775	972	4.439
Comuni	530	155	733	716	817	1.052	948	4.951

Fonte: elaborazione su dati RGS-IGOP

Un discorso particolare riguarda la retribuzione dei segretari comunali e provinciali (tavola 8).

A fronte di un trattamento fisso analogo a quello dei dirigenti, i segretari con incarico presso le Province percepiscono un accessorio di gran lunga superiore nei valori medi rispetto a quelli in servizio presso i Comuni.

In particolare, la retribuzione di posizione risulta il doppio per gli incarichi presso la Provincia (tutti riservati ai soggetti collocati nella fascia più elevata di inquadramento), così come maggiormente elevato è il valore medio delle altre voci retributive previste dalla contrattazione collettiva (risultato, rogito, diritti di segreteria, perequazione con i dirigenti generali).

Si tratta di differenze che dovrebbero venire riassorbite nella prospettiva indicata dal disegno di legge sulla riorganizzazione della pubblica amministrazione che prevede la soppressione della categoria e l'ingresso dei segretari appartenenti alla fasce superiori nel ruolo della dirigenza unica di Regioni ed Enti locali.

FOCUS SULLA RETRIBUZIONE DEI SEGRETARI DI PROVINCE E COMUNI (RSO)

REGIONE	PROVINCE					COMUNI				
	Voci stipendiali (1)	Posizione	Risultato	Altre voci (2)	RETRIBU- ZIONE	Voci stipendiali (1)	Posizione	Risultato	Altre voci (2)	RETRIBU- ZIONE
Piemonte	51.112	45.347	16.645	24.714	137.818	44.684	15.587	4.829	26.745	91.845
Liguria	47.230	45.206	8.892	64.350	165.677	44.699	18.613	5.118	24.167	92.598
Lombardia	48.568	45.678	9.565	41.768	145.579	45.039	20.284	5.957	28.954	100.234
Veneto	47.304	46.342	8.849	48.986	151.482	44.980	21.206	5.111	26.311	97.609
Emilia Romagna	48.608	44.309	9.522	26.884	129.324	45.677	21.558	5.526	24.614	97.375
Toscana	49.446	45.476	12.011	38.302	145.234	44.918	21.633	5.338	20.218	92.107
Umbria	48.083	47.637	6.344	41.076	143.138	44.983	20.351	5.764	19.265	90.364
Marche	48.328	46.480	6.410	7.308	108.526	45.552	18.670	3.917	18.950	87.089
Lazio	48.395	36.057	15.655	64.100	164.208	44.230	20.038	5.172	16.640	86.081
Abruzzo	49.404	48.265	4.432	47.602	149.703	44.384	16.335	2.467	13.254	76.440
Molise	47.990	47.181	8.277	5.070	108.518	43.440	12.355	2.885	12.126	70.806
Campania	51.577	47.986	8.357	36.141	144.061	44.777	17.897	4.748	11.822	79.243
Puglia	47.939	46.758	7.568	21.297	123.563	45.485	23.722	4.803	15.389	89.400
Basilicata	48.404	45.947	19.652	54.117	168.119	44.472	17.760	4.049	15.240	81.522
Calabria	49.511	48.013	8.207	39.088	144.819	44.681	16.253	3.049	12.828	76.812
TOTALE	48.958	45.609	10.141	36.688	141.395	44.868	19.023	4.852	20.815	89.558

Fonte: elaborazione su dati RGS-IGOP

14. Lo scenario sopradescritto sottolinea con forza l'urgenza di mirati interventi di riequilibrio degli assetti organizzativi e di revisione della normativa contrattuale che regola la costituzione e l'utilizzo dei fondi unici per riequilibrare le differenze esistenti nei diversi enti e fra le diverse categorie di personale.

Il rischio da evitare, attraverso opportuni accorgimenti operativi, è che l'assorbimento dei soprannumerari delle Province determini un ulteriore consolidamento dell'attuale situazione rendendo, quindi, più difficile anziché favorire la predetta necessaria operazione di riordino.

VERSO UN RIORDINO DELLE POLITICHE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

IL PERCORSO VERSO L'ATTUALE DISEGNO DI LEGGE DI RIFORMA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE STRATEGICHE

1. In materia di infrastrutture strategiche, l'ordine dei problemi che attiene alla complessità territoriale italiana è vasto e noto. In disparte gli aspetti patologici del sistema (anch'essi purtroppo vasti e noti), si tratta in primo luogo delle modalità di funzionamento dei pubblici poteri e del sistema di relazioni tra i diversi livelli territoriali, con tutte le implicazioni di carattere istituzionale, finanziario, amministrativo, giurisdizionale. Implicazioni che hanno trovato uno sbocco naturale in un tessuto normativo, sia generale che tecnico, ormai sovradimensionato, che si continua a implementare con finalità di semplificazione solo apparente ed una ricaduta gravosissima in termini di adeguamento amministrativo. A questo si aggiungono dati obiettivi quali le specifiche caratteristiche territoriali, rappresentate dalla particolare orografia, dalla sismicità, dalla forte antropizzazione, dalla diffusione di un patrimonio artistico e archeologico di pregio.

Tutti elementi che costituiscono le coordinate entro le quali si configura la strategia politica infrastrutturale e che, rispetto ad altri paesi europei, e soprattutto in materia trasportistica, incidono significativamente in termini di differenziali di costo, di tempi di realizzazione e di divario infrastrutturale.

Tempi di realizzazione – Rapporto NU.VER (Nucleo di Verifica) ex UVER. Il fattore tempo costituisce uno degli elementi determinanti del costo dell'infrastruttura e incide in maniera decisiva sulle scelte di investimento nazionali e sulla loro capacità attrattiva. Nel Rapporto 2014 dell'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici, basato sull'analisi di più di 35.000 opere per un valore complessivo superiore a 100 miliardi, si giunge ad alcune conclusioni: il valore economico delle opere incide sostanzialmente sui tempi di realizzazione, in quanto opere al di sotto di 100.000 euro sono completate mediamente in 2,9 anni, mentre quelle al di sopra superano i 14 anni; con riguardo alla natura delle opere, il settore "edilizia" fa registrare una durata media di 3,7 anni, "viabilità" 5,2 anni, "risorse idriche" 4,4 anni; a livello territoriale, le regioni più veloci sono l'Emilia Romagna, il Trentino Alto Adige, la Lombardia e il Piemonte, quelle più lente sono la Sicilia e la Basilicata. Il Rapporto mette, inoltre, in evidenza un altro dato interessante costituito dai c.d. tempi di attraversamento, cioè di passaggio da una fase procedurale alla successiva: il 42 per cento della durata complessiva è rappresentata da tempi di attraversamento, che sale al 61 per cento se si considerano unicamente le fasi di progettazione (preliminare, definitiva, esecutiva) e affidamento dei lavori. Sono le fasi iniziali del progetto quelle che si rivelano più complesse e che richiedono i tempi più lunghi. E' abbastanza evidente come nella riduzione delle situazioni di incertezza e nel miglioramento delle fasi progettuali risiede la principale chiave di volta per giungere ad un taglio significativo dei tempi di realizzazione complessivi.

Proprio in ragione del suo rapporto con il territorio, la politica delle grandi infrastrutture chiama in causa il vasto insieme di poteri e centri di intervento pubblici e privati, e pone il problema del loro coordinamento e dell'assetto dei rapporti tra Stato, Autonomie e Unione europea.

Il rafforzamento delle autonomie territoriali avvenuto a cavallo del passaggio di secolo ha reso più complesse le procedure in tema di infrastrutture che trovano nel territorio il primo elemento di connessione e di sviluppo. L'incremento della capacità propositiva e del potere di veto ha inevitabilmente spinto verso una frammentazione di fatto delle scelte, mettendo a rischio la coesione territoriale e creando una spinta decisiva verso una rinnovata centralizzazione delle decisioni in materia di opere di interesse nazionale¹.

La competenza in materia di infrastrutture: dalla “Legge Bassanini” alla “Legge Obiettivo” attraverso la modifica del Titolo V della Costituzione.

Il c.d. terzo trasferimento², ovvero il decentramento di funzioni e compiti amministrativi dall'apparato statale al sistema delle autonomie, è avvenuto con la legge n. 59 del 1997 (c.d. Legge Bassanini) che, rivedendo “a Costituzione invariata” l'impianto dei rapporti e delle competenze tra queste e lo Stato, introduceva i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Con il conferimento (istituto nuovo rispetto a quelli già noti del “trasferimento” e “delega”) si intendeva: a) trasferire alle regioni funzioni e compiti amministrativi su materie per le quali queste detenessero la potestà legislativa; b) delegare funzioni e compiti amministrativi esercitati dallo Stato su materie non previste dall'art. 117 Cost.; c) attribuire funzioni e compiti amministrativi agli enti locali. Sono state, pertanto, tassativamente individuate le materie escluse dal processo di devoluzione poiché relative a funzioni e compiti da riservare allo Stato, mentre sono state attribuite in via residuale, ai diversi livelli di governo, le restanti materie in quanto non espressamente richiamate. In maniera indifferenziata, invece, sono stati lasciati alle regioni blocchi di funzioni, nelle materie di loro competenza secondo l'art. 117 Cost., che le stesse avrebbero dovuto ripartire tra comuni e province, salvo il necessario esercizio unitario a livello regionale.

La fase attuativa è stata condotta a termine attraverso l'emanazione di più di venti decreti legislativi: il decreto n. 112/1998 è il più rilevante ed ha riguardato la materia di sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente, infrastrutture, servizi alla persona e polizia amministrativa.

Il trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative negli ambiti trasferiti è stato affidato, invece, a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Il trasferimento di risorse (mediamente 5 miliardi di euro annui, per un importo complessivo di quasi 50 miliardi) è proseguito fino al 2010, quando gli interventi di contenimento della spesa regionale (art. 14 del decreto legge n. 78/2010) hanno sostanzialmente azzerato il passaggio di risorse, mantenendolo, con diverse caratteristiche, solo per la sanità e per il trasporto pubblico locale.

Fino al 2001, la competenza legislativa in materia di infrastrutture era così ripartita: allo Stato la competenza legislativa per tutte le opere e infrastrutture pubbliche, ad eccezione delle opere ricomprese nella materia “viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale”. Per queste, la potestà legislativa e la potestà amministrativa spettavano alle regioni: la prima nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e nel rispetto dell'interesse nazionale e dell'interesse delle altre regioni; la seconda, ad eccezione

¹ Si vedano al riguardo gli specifici approfondimenti contenuti nel rapporto “Le infrastrutture strategiche di trasporto: problemi, proposte e soluzioni” elaborato dal Tavolo tecnico promosso dal Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti e coordinato dalle Fondazioni Astrid, Italiadecide e ResPublica e il rapporto “Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche” – Fondazione Astrid – Aprile 2010.

² Storicamente, l'utilizzo della delega legislativa, quale strumento privilegiato per adeguare l'assetto della pubblica amministrazione ereditata dal periodo fascista ai principi costituzionali fissati negli articoli 5 e 118, si afferma compiutamente nel corso degli anni settanta del secolo scorso, dapprima con la legge 281 del 1970 (ed i decreti delegati emanati nel 1972) e poi con la legge n. 382 del 1975 (cui si è data attuazione con il d.P.R. 616 del 1977). Dopo un periodo di stasi, negli anni novanta il meccanismo delle “deleghe di trasferimento” riparte. Muove i primi passi il federalismo fiscale (con le leggi n. 549 del 1995, n. 662 del 1996, n. 418 del 1998 in materia sanitaria), poi si realizza il c.d. “federalismo amministrativo a Costituzione invariata” (legge n. 59 del 1997 e relativi decreti attuativi); infine, negli anni duemila, l'attuazione del riformato art. 119 Cost. passa attraverso una legge di delega (la legge n. 42 del 2009 ed i numerosi decreti di attuazione).

delle opere di interesse esclusivamente locale, di competenza comunale o provinciale. La decisione finale sulla localizzazione e i tracciati delle opere compete alla regione per le opere di interesse regionale, pur mantenendo lo Stato la potestà legislativa di principio. La localizzazione delle opere di interesse statale era rimessa ad intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, salvo che per alcune materie (difesa) e salva la previsione di una deliberazione finale del Consiglio dei Ministri in caso di mancata intesa. Quindi, la linea di confine tra competenza statale e regionale ricalcava la diversa dimensione degli interessi coinvolti: da una parte gli impianti e le infrastrutture strategiche di interesse nazionale, con esternalità nazionali o ultraregionali, di “naturale” competenza del legislatore statale; dall'altra, le infrastrutture di interesse regionale e locale, di “naturale” competenza del legislatore regionale.

La riforma del titolo V della Costituzione, avvenuta con legge Cost. 3/2001, ha influito profondamente sulla ripartizione costituzionale delle competenze, ribaltando completamente l'impostazione della suddivisione delle competenze tra i diversi livelli di governo, tutti equiparati ad organi dello Stato-comunità. Si è realizzato, così, un notevole rafforzamento dell'autonomia legislativa regionale (residuale) su ogni materia non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato e alla legislazione concorrente Stato-regioni, riducendo corrispondentemente il potere legislativo statale, estrinsecandosi prevalentemente attraverso norme di principio e non più di dettaglio.

Il forte potenziamento regionale non ha consentito la previsione di una clausola di supremazia, diffusamente prevista negli ordinamenti federali, che prevedesse, legittimandolo, l'intervento del legislatore statale a tutela dei fondamentali interessi unitari della comunità nazionale, né la centralizzazione del potere di coordinamento politico e finanziario che chiarisse gli ambiti della competenza legislativa Stato-regioni e ridefinisse la sussidiarietà verticale fra Stato, regioni, province e comuni, con inevitabili effetti moltiplicativi sui conflitti di attribuzione Stato-Regioni dinanzi alla Corte Costituzionale.

La confusione è divenuta massima in materia di opere e infrastrutture pubbliche, non menzionata nell'art. 117 ed, in quanto tale, con i caratteri di una “non materia”. Ha affermato la Corte Costituzionale, passando al vaglio di legittimità costituzionale la legge n. 443/2001 (c.d. Legge Obiettivo), che l'attribuzione di un'opera alla sfera di pertinenza della regione dipende dall'inerenza di essa a finalità proprie delle materie assegnate dall'art. 117 Cost. alla competenza concorrente o residuale della regione stessa. In mancanza di una espressa indicazione nel nuovo art. 117 Cost., i lavori pubblici “non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono” (sentenza 303/2003) e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Ne è derivato che non è “configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale” (sentenza n. 401 del 2007). Per la Corte, elemento valutativo essenziale per giudicare se una legge statale avente ad oggetto la predisposizione di un programma di infrastrutture pubbliche e private e di insediamenti produttivi sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza è la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate. Ai principi di sussidiarietà e adeguatezza va annessa “una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverossia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenza 303/2003).

LE INTESE TRA LO STATO E LE REGIONI: PROBLEMATICHE

2. L'imprescindibilità dell'intesa affermata dalla Corte Costituzionale, se da un lato ha costituito l'elemento pervasivo della svolta in senso federale dello Stato in quanto strumento di composizione di interessi statali e regionali concorrenti in ordine alle decisioni sulle infrastrutture e insediamenti strategici, dall'altro ha posto e pone

problemi, talvolta insormontabili, nella misura in cui è richiesta in tutte le fasi procedurali (programmazione, decisione, localizzazione) ed affermata in mancanza sia di una clausola di supremazia dell'interesse nazionale che di un vincolo di risultato, che assicuri sempre una decisione finale.

Programmazione e decisione. In sede di elaborazione del programma, il legislatore ha espressamente rimesso alle “intese generali quadro” il compito di individuare le opere per cui l'interesse regionale è concorrente con l'interesse nazionale, per le quali le regioni e province autonome partecipano alle attività di progettazione, affidamento dei lavori e monitoraggio (art. 161 Codice appalti).

E' da ritenere che la previsione dell'intesa con regioni e province autonome sulla programmazione di infrastrutture strategiche (art. 163, comma 2 lett. "a"), quale attività di “concertazione condizionante”, abbia contribuito a determinare una grandissima espansione del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS), di cui all'art. 1 della legge n. 443/2001, che da un numero originario di 115 opere, previsto nel 2002, è passato a 239 nel 2014 e da un costo originario di circa 126 miliardi di euro, è salito a 235 miliardi di euro nel dodicesimo Allegato Infrastrutture di settembre 2014, probabilmente sottostimato³. Il valore di tali grandezze non sarebbe così allarmante se non si inserisse in un sistema del tutto carente di analisi valutative della necessità delle opere e che, nonostante abbia raggiunto una copertura del fabbisogno superiore al 50 per cento, risulta realizzato per una percentuale del solo 6,6 per cento⁴.

³ Il numero di opere è calcolato in termini di lotti complessivi riconducibili alle macro-opere. Il numero complessivo delle micro-opere inserite nei Programmi Attuativi della Legge-Obiettivo è, invece, molto più elevato.

Il costo al 2001 è contenuto nella Delibera CIPE 121/2001, quello al 2014 risulta dal XII Allegato Infrastrutture PIS di ottobre 2014. L'Ufficio Studi della Camera dei Deputati, che esercita un monitoraggio costante sulle opere di cui al Programma Infrastrutture Strategiche, ha rilevato diversi costi sottodimensionati per alcune opere inserite negli Allegati Infrastrutture e stima, per il totale delle opere, un costo superiore a 285 miliardi. Il costo raggiungerebbe i 385 miliardi, considerando tutte le opere in passato inserite nel PIS di cui nel tempo si è persa traccia.

⁴ Tale percentuale corrisponde alle opere in collaudo, in esercizio e ultimate risultanti dall'aggiornamento del PIS di dicembre 2014.

	Sistema macro-opere	Infrastrutture 2001	Infrastrutture 2014	Costo 2001	Costo Allegato ingrassatura re sett. 2014	Differenza	Disponibilità 2001	Disponibilità 2014	Valore SAL dicembre 2014	Valore opere ultimate al 2014	N. Opere ultimate al 2014
1	Valichi	4	4	6.365,33	16.815,87	10.450,54		6.370,44	677,09	260,00	1
2	Corridoio Plurimodale Padano	13	18	20.366,99	54.324,04	33.957,05	1.525,61	28.747,16	9.066,27	1.901,05	1
3	Corridoio Plurimodale Trento Brennero	2	3	2.543,55	5.650,96	3.107,41	865,07	1.070,38			
4	Corridoio Plurimodale Tirrenico Nord-Europa	21	22	39.908,17	50.975,05	11.066,88	4.293,31	23.775,27	9.911,61	5.083,23	4
5	Corridoio Plurimodale Adriatico	9	11	2.106,63	2.655,49	548,86	1.148,60	1.362,87	299,00	259,74	2
6	Corridoio Plurimodale Dorsale Centrale	8	10	3.753,35	3.901,23	147,88	486,76	3.375,23		175,00	1
7	Salvaguardia della Laguna e della Città di Venezia	1	1	4.131,66	5.493,16	1.361,50		4.866,16	4.543,65	3.152,89	
8	Ponte Stretto di Messina	1	1	4.957,99		-4.957,99					
9	Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninico	19	26	16.061,40	48.737,22	32.675,82	1.290,63	20.679,83	2.437,52	663,29	2
10	Sistemi Urbani	32	34	15.366,14	24.923,98	9.557,84	2.030,71	17.038,40	6.906,95	3.062,48	5
11	Piastra Logistica Sardegna	1	16	1.165,13	3.914,77	2.749,64		2.258,60	156,67	70,41	2
12	HUB Portuali	1	10	2.650,46	9.497,05	6.846,59	29,96	4.314,85	210,70	48,54	1
13	HuB Interportuali	1	15	1.530,26	1.070,07	-460,19	195,74	674,79	299,83	257,61	4
14	Grandi HUB Aeroportuali - Allacciamenti Str/Fer	1	6	309,87	430,90	121,03		111,58	18,24		
15	Schemi Idrici	1	8	4.641,40	1.867,05	-2.774,35		1.523,40	620,41	465,34	1
16	Giac. Idrocarburi		1		1.394,90	1.394,90		1.394,90	14,65		
17	Rete Elettrica di Trasmissione		6		721,50	721,50		721,50	69,50	171,50	4
18	Piano Interventi nelle Telecomunicazioni					0,00					
19.a	Sedi Istituzionali		25		346,30	346,30		346,30			
19.b	Piccole e Medie opere		4		399,00	399,00		399,00			
19.c	Piano messa in sicurezza degli edifici scolastici (art. 3 co. 91 legge n. 350/2003 Finanziaria 2004)										
19.d	Piano per l'edilizia penitenziaria										
19.e	Interventi infrastrutturali connessi alle celebrazioni per il 150° anniversario dell'unità d'Italia										
19.f	Parco della salute - Ospedale Nuove Molinette										
20	Decreto del fare		4		1.258,00	1.258,00		1.258,00			
21	Decreto Destinazione Italia		3		93,00	93,00		93,00			
22	Decreto-legge n. 133/2014		11		369,00	369,00		369,00			
	Totale complessivo	115	239	125.858,33	234.838,54	108.980,21	11.866,39	120.750,66	35.232,09	15.571,08	28

In sede di programmazione delle opere a valenza ultranazionale, la concertazione delle scelte investe in misura paritetica Stato, regioni ed Unione europea, dovendosi tenere conto degli accordi stipulati in sede europea (es. *Connecting Europe Facility*) e della ricaduta che opere di confine possano avere sul transito verso il territorio estero.

La necessità che il consenso permanga in tutte le fasi procedurali ed una insufficiente valutazione originaria delle implicazioni e degli effetti di più lungo periodo delle opere programmate può talvolta determinare la revisione della tipologia delle opere programmate, anche a progetto definitivo già approvato. Le vicende relative alla Galleria di sicurezza del Traforo del Frejus⁵, di seguito descritte, rappresentano un caso emblematico.

⁵ Gli approfondimenti sulle singole opere strategiche qui citate sono stati effettuati grazie alla collaborazione dei referenti regionali interessati, ed all'ausilio delle Sezioni regionali di controllo di riferimento.

Galleria di sicurezza del Traforo del Frejus. Con la Deliberazione CIPE 121/2001 di approvazione del PIS 2002 veniva prevista l'esecuzione di una galleria di sicurezza presso il T4 – Tunnel Autostradale del Frejus stanziando 167,8 milioni di euro. Il progetto preliminare prevedeva la realizzazione di una galleria con un diametro interno di 4 metri (all'interno del quale potevano muoversi solo mezzi di soccorso costruiti su misura) e veniva approvato nel 2002 dal Comitato di Sicurezza e dalla Conferenza InterGovernativa (CIG) Italia-Francia. Nel 2003 il progetto veniva sottoposto alla Valutazione di Impatto Ambientale effettuata favorevolmente dal Ministero dell'Ambiente, con prescrizioni da recepire in sede di progetto definitivo.

A seguito di incendio avvenuto nel giugno del 2005, i Governi italiano e francese davano mandato alla CIG affinché rivedesse il progetto valutando un diametro adatto della galleria di sicurezza che permettesse la libera circolazione di tutti i veicoli di soccorso. Si individuava come idoneo un diametro interno pari a 8 metri e il progetto definitivo veniva rivisto sulla base della nuova dimensione. Il 20 novembre 2007 veniva emessa una nuova VIA con prescrizioni.

A distanza di più di un anno e mezzo, il CIPE con Deliberazione n. 43/2009 approvava il progetto definitivo della galleria di sicurezza del Frejus con diametro di 8 metri per un importo di 204,7 milioni di euro. Dopo un altro grave incendio avvenuto a novembre 2010, veniva evidenziata la difficoltà di governare i comportamenti degli utenti in situazioni di crisi, in presenza di una galleria di sola sicurezza. Studi di fattibilità certificati dal Comitato di Sicurezza a gennaio 2012 evidenziavano la possibilità della trasformazione della galleria di sicurezza in galleria di transito nel rispetto e in conformità con le norme dei due Stati e con la normativa europea. La CIG, nella seduta dell'ottobre 2012, rendeva un parere favorevole al progetto di modificare la galleria di sicurezza del Traforo del Frejus in un'opera a due canne monodirezionali ad una corsia di marcia per ogni senso. La decisione veniva fatta propria in una dichiarazione congiunta rilasciata il 3 dicembre 2012 dal Vice Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti italiano e dal Ministro delegato della Francia.

Il cambio di destinazione d'uso della galleria ha comportato un incremento di spesa, con un costo aggiornato di 247,9 milioni di euro. La consistenza delle varianti intercorse determinano ora la necessità, ex art.169 comma 3 del Codice Appalti, di una nuova approvazione del progetto definitivo da parte del CIPE, e ciò potrà avvenire solo dopo la presentazione di un nuovo Piano economico finanziario da parte del soggetto aggiudicatore (ANAS S.p.A.) da sottoporre all'approvazione del Nucleo per l'attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (Nars), prodromica all'approvazione del CIPE del nuovo progetto definitivo.

Progetto preliminare e localizzazione- Anche l'approvazione del progetto preliminare avviene d'intesa tra lo Stato e le regioni in ambito CIPE, che decide con il “consenso, ai fini della intesa sulla localizzazione, dei presidenti delle regioni e province autonome interessate, che si pronunciano, sentiti i comuni nel cui territorio si realizza l'opera” (art. 165 Codice Appalti). Il progetto include le eventuali valutazioni di tutte le amministrazioni interessate e degli enti gestori delle interferenze, riguardanti eventuali proposte e richieste, acquisite dal Ministero delle infrastrutture e trasporti (MIT) a mezzo di apposita Conferenza di servizi.

In caso di motivato dissenso regionale sulla localizzazione, il sistema predispone strumenti per il superamento dell'*impasse* soltanto ove l'opera sia di interesse internazionale o interregionale (art. 165, comma 6, lett. a) Codice Appalti), con la previsione di un'intesa “debole” cioè cedevole. In tale caso, infatti, della questione viene preliminarmente investito il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici per un parere inviato al CIPE dove deve essere assunta la decisione. Ove permanga il dissenso regionale anche in seno al CIPE, l'approvazione del progetto viene effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero infrastrutture. Si descrivono qui di seguito le vicende che

hanno caratterizzato l'iter procedimentale dell'Autostrada A31 Valdastico Nord, in cui l'intesa è mancata per la parte dell'opera ricadente del territorio della Provincia autonoma di Trento.

La Regione Veneto ha previsto nella propria programmazione ed in quella concordata con lo Stato (Intesa Generale Quadro del 16.06.2011) la realizzazione della **“Valdastico Nord”**, successivamente inserita nel Programma delle Infrastrutture Strategiche. L'opera figura tra gli interventi del “Corridoio Plurimodale Padano – Asse Stradale Pedemontano – Piemontese, Lombardo, Veneto”, rete europea TEN-T/Comprehensive network.

Dopo l'approvazione del progetto preliminare dell'“Autostrada Valdastico A31 nord” da parte della Società concessionaria intervenuta il 23 settembre 2011, e del soggetto aggiudicatore (ANAS) avvenuta in data 2 febbraio 2012, le procedure approvative riservate alle “infrastrutture strategiche” hanno avuto formalmente avvio il 19 marzo 2012 con la consegna del progetto preliminare ai soggetti competenti.

I principali passaggi procedurali sono stati i seguenti:

- conferenza dei Servizi istruttoria tenutasi presso il MIT il 24 aprile 2012;
- parere favorevole endoprocedimentale di compatibilità ambientale, con prescrizioni, formulato dalla Regione Veneto per il territorio di propria competenza in data 7 agosto 2012;
- D.G.R. del Veneto n. 2451 del 4 dicembre 2012 recante parere favorevole, con prescrizioni, ai fini dell'intesa con lo Stato sulla localizzazione dell'opera;
- parere positivo di compatibilità ambientale, con prescrizioni, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, reso in data 7 dicembre 2012;
- parere positivo di compatibilità ambientale, con prescrizioni, del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, reso in data 19 dicembre 2012;
- delibera della Giunta della Provincia Autonoma di Trento (PAT) n. 1004 del 18 maggio 2012 con documento critico di “Osservazioni” datato maggio 2012, resa nell'ambito della Valutazione d'Impatto Ambientale e successiva negazione dell'intesa sulla localizzazione dell'opera con parere negativo endoprocedimentale sul progetto ai fini urbanistici e edilizi.

In conseguenza del pronunciamento negativo della PAT sulla localizzazione dell'opera, la Struttura Tecnica di Missione del MIT (prevista dall'art. 163 d.lgs. 163/2006) ha attivato il procedimento previsto all'art. 165 comma 6 lettera a) del d.lgs. 163/2006, trasmettendo gli atti al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici per la preliminare verifica istruttoria di modalità di superamento dell'*impasse*. L'attività di confronto ha portato a prevedere due distinti lotti: un primo lotto funzionale in territorio veneto progettualmente già individuato, ed un secondo in territorio esclusivamente trentino, come proposta alternativa. Il progetto preliminare del primo segmento ha ricevuto l'approvazione del CIPE in data 18 marzo 2013 con delibera 21, mentre del secondo non si è ancora giunti alla definizione del tracciato. Il costo complessivo dell'opera è di 1.923,4 milioni, di cui 891,6 attribuibili al primo lotto.

Stante il permanere del dissenso, nella seduta del 10 novembre 2014 il CIPE ha rimesso al MIT la prosecuzione della procedura sostitutiva di cui al comma 6, lett. a) dell'art.165 Codice appalti, per l'approvazione e la definizione del tracciato dell'intera opera. Come da richiesta CIPE, la definizione complessiva del tracciato dovrà, comunque, avvenire entro il 30 giugno 2015.

Negli altri casi di dissenso regionale su opere non di carattere internazionale o interregionale, invece, viene costituito un collegio tecnico d'intesa tra il Ministero Infrastrutture e la regione o provincia autonoma interessata, per una nuova valutazione del progetto preliminare od eventuale proposta alternativa che la regione o provincia autonoma dissenziente avesse formulato all'atto del dissenso. Ove permanga il dissenso sul progetto preliminare, il MIT propone al CIPE, d'intesa con la regione o provincia autonoma interessata, la sospensione della infrastruttura in attesa di nuova valutazione

in sede di aggiornamento del programma, ovvero l'avvio della procedura prevista in caso di dissenso sulle infrastrutture o insediamenti produttivi di carattere interregionale o internazionale.

Dunque, nella procedura prevista per infrastrutture non aventi carattere interregionale o internazionale, l'intesa prevista è "forte", consentendosi alla regione di "bloccare" l'approvazione del progetto, in attesa di una nuova valutazione in sede di aggiornamento del PIS: la localizzazione dell'opera non internazionale o interregionale è, dunque, necessariamente frutto di un atto a struttura bilaterale non sostituibile né cedevole.

Il progetto preliminare vede il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati pubblici, privati e degli enti gestori delle interferenze, le cui proposte e valutazioni trovano spazio in apposita Conferenza di servizi.

La partecipazione, tramite la regione, anche degli enti locali interessati avviene in ragione del fatto che il progetto preliminare deve evidenziare, tra l'altro, il limite di spesa per le eventuali opere e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale strettamente correlate alla funzionalità dell'opera, e per gli oneri di mitigazione di impatto ambientale individuati nell'ambito della procedura di valutazione di compatibilità ambientale (VIA). Al fine del contenimento dei costi, particolarmente utile risulta la recente previsione di un limite di spesa onnicomprensivo entro il quale contenere tali oneri (non superiore al due per cento dell'intero costo dell'opera). Finalità acceleratoria potrebbe avere la previsione di forme di dibattito pubblico (previste nel recente d.d.l. delega AS1678 di cui innanzi) sulla localizzazione delle opere aventi impatto territoriale. Rimane in ogni caso fondamentale che tali fasi di concertazione abbiano ad oggetto soltanto le implicazioni locali correlate all'opera, la cui realizzazione non dovrebbe più essere messa in discussione rappresentando un obiettivo condiviso.

Sempre con finalità di razionalizzazione e accelerazione, andrebbe evitata la sostanziale duplicazione delle attività di VIA, svolte in ambito sia regionale che ministeriale con riferimento a tutte le opere, riservando quelle aventi rilevanza esclusivamente locale al solo parere regionale. Oppure rivedendo la partecipazione degli enti interferiti alla Conferenza di servizi preliminare. Nelle opere lineari molto lunghe, quali strade, autostrade, ferrovie, ecc., il tracciato può subire modifiche fino al progetto definitivo a causa di interferenze dovute alla presenza di impianti e servizi (linee elettriche, linee telefoniche, acquedotti, fognature, ecc.). Il parere espresso dagli enti interferiti al momento del preliminare, finisce per essere spesso solo di massima, scendendo invece nelle specificità tecniche soltanto in sede di definitivo quando, cioè, la definitività del tracciato e delle caratteristiche dell'opera consente un'effettiva attività di pianificazione di risoluzione delle interferenze previste.

Progetto definitivo - Lo strumento della Conferenza di servizi è presente anche in sede di progetto definitivo, pur se con caratteristiche solo istruttorie, essendo i poteri decisionali concentrati nel CIPE. Comunque, anche in questa fase, l'eventuale dissenso di regioni o province autonome può rendere necessaria l'attivazione dell'art. 165, comma 6 del Codice Appalti. L'approvazione del progetto dà l'avvio alla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera ed è la sede per l'approvazione di fisiologiche varianti anche alla localizzazione, dovute alla VIA o a implicazioni di carattere artistico o archeologico, richieste dal Ministero dell'ambiente (MATT) o dal Ministero dei beni culturali (MIBACT) o per ragioni di interferenza di impianti o servizi.

Progetto esecutivo - In sede di progetto esecutivo, il soggetto aggiudicatore verifica il rispetto delle prescrizioni impartite dal CIPE nel definitivo e approva le

varianti, ove non riguardino la localizzazione dell'opera, nel qual caso sono approvate dal Cipe.

Per le infrastrutture energetiche è previsto un procedimento semi-ordinario o speciale, a seconda che si tratti di infrastrutture ritenute strategiche o meno.

Infrastrutture energetiche non strategiche - Per le infrastrutture energetiche non inserite nel PIS è previsto un procedimento integrato di autorizzazione unica rilasciata dal Ministero dello sviluppo economico (MISE)⁶ di concerto con il MATT, che deve comunque svolgere il procedimento di VIA/VAS (Valutazione ambientale strategica). Per il rilascio dell'autorizzazione è obbligatorio il parere dei comuni o province nel cui territorio ricadono le opere ma un eventuale parere contrario non blocca il rilascio dell'autorizzazione. Diversamente, se manca l'intesa con la Regione interessata si provvede ad una nuova valutazione dell'opera e dell'eventuale proposta alternativa formulata dalla Regione dissenziente. Ove permanga il dissenso, l'opera è autorizzata con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, integrato con il Presidente della Regione interessata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro competente, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (art. 52-quinquies d.P.R. 327/2001). In presenza di dissenso reputato non superabile dall'Amministrazione procedente, la questione è rimessa alla deliberazione del Consiglio dei Ministri (art. 14-*quater* legge 241/1990 come modificato dall'art. 25 del DL 133/2014)

Una recente mancata intesa sull'autorizzazione unica si è avuta nella realizzazione del progetto denominato Trans Adriatic Pipeline.

Il progetto “**Trans-Adriatic Pipeline**” TAP è un gasdotto *offshore* che, a partire dall'Albania centro-occidentale, raggiungerà le coste dell'Italia sud-orientale e si collegherà alla rete italiana a sud di Lecce. Il punto di approdo della condotta si troverà sulla costa tra San Foca e Torre Specchia Ruggeri, nel comune di Melendugno (LE). La Commissione Europea ha assegnato a TAP lo status di “Progetto di Interesse Comune (PCI)”, secondo le nuove linee guida TEN-E (Trans-European Energy infrastructure).

Sulla localizzazione dell'opera il parere endoprocedimentale della Regione finalizzato alla VIA ministeriale è stato negativo, ma il procedimento è proseguito presso il MATT e, a seguito di nuovi elaborati progettuali della società proponente, si è concluso positivamente a settembre 2014 (ex art. 26 d.lgs. 152/2006).

Con delibera 2566 del 2014, la Regione Puglia ha, poi, negato l'intesa non reputando l'opera correttamente inquadrata sotto il profilo progettuale, ambientale, paesaggistico, urbanistico. In esito alla conferenza di servizi per una nuova valutazione dell'opera, il MISE, reputando il dissenso non superabile, a gennaio 2015 ha rimesso gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 14-*quater*., comma 3 legge 241/1990. Poiché la Regione ha contestato la rimessione degli atti alla Presidenza del Consiglio e si è dichiarata disponibile a valutare alternative localizzative, la Presidenza ha concesso termini per proporre alternative di approdo.

Infrastrutture energetiche strategiche - Le infrastrutture energetiche strategiche sono qualificate opere private di preminente interesse nazionale. Il procedimento è cadenzato su

⁶ Per le infrastrutture lineari energetiche, individuate dall'Autorità competente come appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti, per i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse, e per gli oleodotti facenti parte delle reti nazionali di trasporto, l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio delle stesse, rilasciata dalla stessa amministrazione, comprende la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, la valutazione di impatto ambientale, ove prevista dalla normativa vigente, ovvero la valutazione di incidenza naturalistico-ambientale, l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi e la variazione degli strumenti urbanistici e dei piani di gestione e tutela del territorio comunque denominati. L'autorizzazione inoltre sostituisce, anche ai fini urbanistici ed edilizi nonché paesaggistici, ogni altra autorizzazione, concessione, approvazione, parere, atto di assenso e nulla osta comunque denominati, previsti dalle norme vigenti, costituendo titolo a costruire e ad esercire tutte le opere e tutte le attività previste nel progetto approvato, fatti salvi gli adempimenti previsti dalle norme di sicurezza vigenti (art. 52-quinquies d.P.R. 327/2001).

un numero inferiore di fasi rispetto a quelle previste per le opere strategiche: l'approvazione del progetto da parte del CIPE sostituisce, anche ai fini urbanistici ed edilizi, ogni altra autorizzazione, approvazione, parere e nulla osta comunque denominato, costituisce dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere, e consente la realizzazione e l'esercizio delle infrastrutture strategiche per l'approvvigionamento energetico e di tutte le attività previste nel progetto approvato. Al dissenso di regioni o province autonome si provvede secondo quanto previsto dall'art.165 comma 6 del Codice Appalti. Per tale categoria di opere è previsto uno specifico regime di autorizzazione unica (art. 57, comma 2, DL 5/2012) il cui perimetro di applicazione è stato recentemente esteso a tutte le opere connesse e strumentali⁷ (comma 552 della legge 190/2014). Il procedimento prevede l'intesa regionale il cui mancato raggiungimento può determinare la remissione alla deliberazione del Consiglio dei Ministri. Pur mantenendo l'intesa regionale, l'estensione dell'autorizzazione unica anche alle opere connesse e strumentali dovrebbe imprimere un'accelerazione forte alla realizzazione delle infrastrutture anche con riguardo alle opposizioni locali.

L'opera di carattere strategico denominata **“Tempa Rossa”**, per la costruzione di un giacimento petrolifero situato nella regione Basilicata, prevede che il greggio estratto in Basilicata e giunto alla raffineria dell'Eni, non venga lavorato ma solo stoccato e successivamente imbarcato sulle petroliere che lo trasferiranno agli utilizzatori finali. A tal fine sono state previste due opere strumentali in Puglia, in particolare a Taranto: costruzione di due serbatoi di stoccaggio e allungamento del pontile di 350 metri. La nuova previsione normativa, nell'assoggettare anche tali opere ad AU, dovrebbe renderne più rapido l'avvio e la realizzazione, componendo le avverse posizioni ambientalistiche locali.

La riforma della riforma del Titolo V (AS 1429) e l'attuazione delle nuove direttive comunitarie in materia di appalti, servizi e concessioni (AS 1678)

3. La previsione diffusa del concerto regionale non si è rivelata elemento sufficiente a tenere indenne da sovrapposizioni, confusioni di poteri e di competenze il sistema multilivello creato dalla riforma del titolo V. L'assenza di una clausola di supremazia, l'affrettata ripartizione di competenze legislative e la mancata previsione di norme transitorie hanno generato incertezze e crescente conflittualità tra Stato e Regioni, con consistentissimo sovraccarico di lavoro della Corte Costituzionale.

Tutte problematiche che potrebbero trovare rimedi nella riforma costituzionale in atto relativa al superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (AS 1429). Qui viene profondamente incisa la ripartizione delle competenze, con soppressione di quella concorrente e contestuale ampliamento delle competenze allo Stato, sulla base di un espresso parallelismo tra potere legislativo e potere regolamentare. Nel nuovo art. 117 è previsto che trovino luogo le opere pubbliche, con riattribuzione espressa allo Stato della competenza in materia di infrastrutture strategiche e passaggio alla competenza statale delle grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza, porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale, oltre che di produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia; alla competenza regionale resta attribuito tutto quello che attiene alla dotazione infrastrutturale. Il nuovo riparto delle competenze troverà flessibilità, da un lato nell'attribuzione di forme di autonomia differenziate alle Regioni a statuto ordinario, nel cui bilancio vi sia equilibrio tra entrate e spese (art. 116 novellato) e dall'altro, nella possibilità che la legge dello Stato, a tutela dell'unità

⁷ Si tratta delle opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, alle opere accessorie, ai terminali costieri e alle infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento di titoli concessori, comprese quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione.

giuridica o economica della Repubblica o dell'interesse nazionale, intervenga anche in materie di competenza legislativa regionale.

Nel nuovo art. 117 torneranno, dunque, rilevanti l'aspetto dimensionale e strategico dell'opera e la clausola di salvaguardia dell'interesse nazionale, valorizzati pienamente fino alla riforma del 2001.

Ma l'opera di razionalizzazione e accelerazione non potrà ritenersi conclusa. L'espressa attribuzione statale della materia delle infrastrutture strategiche comporterà la possibilità concreta che programmazione e realizzazione di grandi opere possano essere rimesse allo Stato ove non si pervenisse in tempi rapidi a intese regionali, ma ad esse, in forza del principio di leale collaborazione, si dovrà comunque fare ricorso, con evidenti ricadute in termini di celerità dei processi decisionali. Restano in ogni caso da affrontare le numerose altre problematiche che rappresentano, nello stesso tempo, effetti fisiologici del sistema attuale e indubbi fattori di rallentamento e di incremento di costi (ad es. iperegolamentazione e ipertrofia documentale nella materia degli appalti pubblici, scarsa qualificazione delle stazioni appaltanti e polverizzazione delle centrali di committenza, scarsa capacità progettuale con eccessivo ricorso a varianti in corso d'opera, limitato ricorso al mercato progettuale, eccessivo ricorso ai rimedi giurisdizionali, della localizzazione puntuale e condivisione locale delle opere, ecc.). Criticità che dovrebbero trovare adeguata valorizzazione nell'attuazione della legge delega di cui al d.d.l. A.S. 1678, che, nel recepire le nuove direttive comunitarie in materia di concessioni, servizi e appalti pubblici, dovrà portare ad un nuovo Codice Appalti radicalmente mutato.

Sono numerosi, infatti, i principi di delega che dovrebbero assicurare alla materia razionalizzazione, efficientamento, trasparenza e contenimento dei costi. Si pensi al divieto di introduzione di livelli di regolazione ulteriori rispetto a quanto previsto nelle direttive e all'obbligo di ricognizione e razionalizzazione delle disposizioni vigenti in materia di opere pubbliche, alla prevista abrogazione dell'attuale pletorico Codice degli Appalti con introduzione di strumenti di *soft law* (linee guida) in capo all'ANAC, alla riduzione e razionalizzazione degli oneri documentali con obbligatorio ricorso alle banche dati pubbliche, all'introduzione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti con rafforzamento delle loro funzioni di controllo, alla dichiarata preferenza verso il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, alla centralizzazione della fase progettuale con possibile messa a bando del solo progetto definitivo o esecutivo, all'entrata a regime della garanzia globale di esecuzione⁸, all'entrata a regime del sistema di *rating* delle imprese, all'auspicato ricorso a forme di dibattito pubblico, con espresso richiamo al modello francese del *debat public*⁹.

⁸ La garanzia globale di esecuzione è disciplinata nella parte II, titolo VI, capo II (sistema di garanzia globale) del Codice ed è volta a rafforzare la posizione della stazione appaltante; è un istituto di derivazione anglosassone che prevede l'inserimento del garante (*surer*) nella fase realizzativa dell'opera e quindi la sostituzione dell'impresa inadempiente, in caso di ritardo o fermo lavori. Con questo nuovo tipo di garanzia la liquidazione dei danni viene sostituita con l'esecuzione in forma specifica dell'opera.

⁹ Il modello del *debat public* francese si riferisce alla *Commission National du debat public* (CNDP) divenuta un'autorità amministrativa indipendente con la legge sulla democrazia di prossimità del 27 febbraio 2002 (legge Vaillant) quando la Francia firmò la convenzione di Aarhus, ratificata lo stesso anno. La legge del 12 luglio 2010 (Grenelle II) del 12 luglio 2010 estende le competenze della Commissione e ne modifica la composizione. La missione della Commissione è di informare i cittadini e di fare in modo che il loro punto di vista sia tenuto in considerazione nel procedimento decisionale.

Il fabbisogno pubblico di opere strategiche

4. Nell'articolato complesso di difficoltà in cui si muove il mondo delle opere pubbliche in Italia, il vertice dei problemi è rappresentato dalla limitatezza delle risorse disponibili. La previsione contenuta nella legge di contabilità pubblica (art. 10, comma 8 della legge 196/2009) relativa all'obbligo di allegazione al DEF ed alla Nota di aggiornamento del Programma di infrastrutture strategiche (c.d. Allegato Infrastrutture PIS) avrebbe dovuto definire precisi impegni governativi, almeno in via programmatica, anche in ordine alla previsione di forme di copertura finanziaria delle infrastrutture pubbliche. Ma la continua espansione del perimetro delle opere previste, anche per l'intervento dei diversi livelli di governo, e la carenza di correlazione tra le opere stesse e fabbisogno pubblico strategico (mai realmente previsto), hanno indebolito il valore programmatico del documento, riducendolo, nella sostanza, ad un elenco di propositi, e rendendo del tutto secondaria e indefinita l'esigenza di garantirne un' adeguata copertura¹⁰.

La previsione attualmente contenuta nella nuova riforma del Titolo V, di un'unica sede responsabile delle decisioni in ordine alle opere prioritarie e strategiche necessarie a tutti i livelli di governo, dovrà inevitabilmente identificare un unico centro decisionale competente anche alla definizione e individuazione delle risorse e delle modalità di finanziamento.

L'Allegato Infrastrutture al DEF 2015 mostra un cambiamento rispetto alla pregressa retorica delle grandi e innumerevoli opere. Nel rinviare, per la programmazione ultrannuale, al Documento di pianificazione pluriennale, previsto dal d.lgs. 228/2011 e finora mai emanato¹¹, definisce le linee strategiche nazionali¹², e, tenuto conto dello stato di avanzamento e del finanziamento ricevuto, individua 25 opere prioritarie strategiche per un costo totale di 70,9 miliardi di euro e una copertura pari a 48 miliardi (67,7 per cento)¹³. E' auspicabile che copertura finanziaria e stato di avanzamento non siano stati i soli elementi tenuti in considerazione per ritenere la priorità delle opere, nell'erroneo presupposto che sia l'opera a determinare la domanda e non viceversa. Solo l'effettiva utilità sociale conseguente alla dimostrata saturazione delle infrastrutture preesistenti può generare nuovo fabbisogno, connotato da un effetto di ritorno immediato sul sistema economico.

Nel perimetro si riscontra gran parte delle opere già oggetto di attenzione e di espresso finanziamento in pregressi provvedimenti normativi, così come si individuano anche opere definanziate recentemente.

Infatti, il fondo istituito ex art. 18 del decreto legge 21 giugno 2013 n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge n. 98/2013, per il finanziamento di un preciso

¹⁰ L'approvazione dell'Allegato Infrastrutture da parte del CIPE non comporta assunzione immediata di impegni di spesa, in quanto l'approvazione dei progetti delle singole opere e/o l'ammissione a finanziamento deve essere disposta con specifiche delibere del Comitato a seguito della ricognizione di fonti di copertura effettivamente disponibili.

¹¹ Un articolato sistema di selezione ragionata delle opere è da tempo previsto nel nostro ordinamento, ed è rappresentato dalle misure previste dal d.lgs. 228 del 2011, in materia di pianificazione del fabbisogno infrastrutturale, che, però, ha avuto attuazione soltanto con riguardo alla redazione delle Linee guida standardizzate per la valutazione degli investimenti (dPCM 3 agosto 2012).

¹² Le linee strategiche individuate sono: potenziare le linee ferroviarie lungo le reti TEN-T; rafforzare la mobilità sostenibile delle aree metropolitane più congestionate; intervenire sulle tratte viarie più congestionate e sui link mancanti.

¹³ Tale numero subirà una verosimile integrazione a seguito del successivo confronto regionale in esito al quale è auspicabile che il rigore selettivo finora dimostrato venga conservato.

ambito di interventi finanziabili (c.d. fondo sblocca cantieri), è stato alimentato con riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa relative ad opere non immediatamente cantierabili, quali, tra le altre, l'autostrada Pedemontana Piemontese, la linea ferroviaria Torino Lione, il Terzo Valico di Giovi, tutte opere facenti parte ora del perimetro prioritario. In forza del d.m. Infrastrutture del 17 luglio 2013, le risorse sono state ripartite tra le opere di seguito indicate, tutte facenti parte delle attuali opere prioritarie o poste a carico degli Accordi di Programma Anas o Ferrovie dello Stato¹⁴:

(in milioni)

INTERVENTI E PROGRAMMI	CAPITOLO MIT di riferimento	BENEFICIARIO	2013	2014	2015	2016	Totale
Tangenziale esterna est di Milano (PIS)	7537	Concessioni autostradali Lombarde	70	70	120	70	330
Pedemontana Veneta opcm 3802/2009 (PIS)	7147	Regione Veneto		20,5	130	219,5	370
Programma ponti e gallerie stradali (PIS)	7538	Anas	13	156	131		300
Collegamento ferroviario Piemonte Valle d'Aosta (PIS)	7539	Regione Valle d'Aosta	27				27
Programma interventi per miglioramenti rete ferroviaria (PIS)	7540	RFI	40	50	201	70	361
Asse di collegamento tra SS 640 e autostrada A19 Agrigento-Caltanissetta (comprehensive network-PIS)	7541	Anas				90	90
Totale			150	296,5	582	449,5	1.478

Fonte: elaborazione su dati Corte dei conti.

Ulteriori interventi e risorse sono stati previsti in esito a quanto disposto dal comma 3 dell'articolo 18. Si tratta anche in questo caso, di opere oggi classificate come prioritarie¹⁵:

¹⁴ Ad eccezione del collegamento ferroviario Piemonte Valle d'Aosta.

¹⁵ Fatta eccezione per la Strada provinciale Rho Monza.

INTERVENTI E PROGRAMMI	CAPITOLI	BENEFICIARIO	2013	2014	2015	2016	2017	Totale
Asse viario Umbria Marche maxilotto 1(PIS)(del.CIPE 58/2013)	7536	Quadrilatero Umbria Marche spa	50.000.000		10.000.000			60.000.000
Linea M4 della metropolitana di Milano (assegnazione programmatica) PIS (del. CIPE 59/2013- vedi nota 9 del presente appunto)	7536 (si è istituito il cap. 7534 con dmt 46385 del 2014)	Comune di Milano	42.800.000		10.000.000	10.500.000	108.900.000	172.200.000
Strada provinciale Rho Monza II lotto variante stradale (PIS)(del.CIPE 60/2013)	7536	Struttura di vigilanza sulle concessioni autostradali MIT			20.000.000	35.000.000		55.000.000
Linea 1 metropolitana Napoli (assegnazione programmatica) (del.CIPE 61/2013)	7536	Comune di Napoli	10.000.000		30.000.000	40.000.000	33.100.000	113.100.000
Totale			102.800.000	0	70.000.000	85.500.000	142.000.000	400.300.000

Con il DL 69/2013 il legislatore ha privilegiato il “merito finanziario”, seguendo logiche e criteri di pronta bancabilità e realizzabilità, che oggi risultano, dunque, confermati.

Come in precedenti provvedimenti di rilancio degli investimenti, anche nel DL 69 il legislatore ha fatto leva sull’effetto “revoca” delle risorse, strumento il cui utilizzo postula comportamenti coerenti. In effetti, in più di una occasione, si è pervenuti dapprima alla revoca e poi alla reiterata riassegnazione di risorse per gli stessi importi e per le stesse opere, contestualmente alla proroga dei termini inizialmente previsti per gli adempimenti procedurali che condizionavano la permanenza dei finanziamenti. Infatti, gran parte delle condizionalità *ex ante* da realizzarsi entro un termine predeterminato, cui il DL 69/2013 subordinava la disponibilità del finanziamento (approvazione di progetto definitivo o esecutivo, pubblicazione bandi di gara, raggiungimento di una certa percentuale di SAL, aggiornamento del quadro economico e del PEF dell’opera, ecc.) sono state successivamente prorogate ad opera di norme successive (decreto “milleproroghe” 2014, legge di stabilità 2014, DL 133/2014, ecc.).

Ad oltre un anno di distanza è intervenuto il decreto legge n. 133/2014 (convertito nella legge n. 164 del 2014) che, senza soluzione di continuità con il DL 69, ripropone la stessa logica di individuazione degli interventi e di assegnazione di finanziamenti, provvedendo al rifinanziamento del fondo “sblocca cantieri” per complessivi 3.890 milioni.

Un importante effetto da riconnettere a scelte di reiterato sostegno finanziario verso opere specifiche è anche quello moltiplicativo. Una mobilitazione di risorse

pubbliche inevitabilmente migliora il *rating* dei progetti d'investimento rendendoli più attraenti anche nei confronti di investitori istituzionali e non¹⁶.

Ma al DL 133 è da collegare anche l'ulteriore intento di innovare gli assetti più complessi di disciplina e *governance* nel settore infrastrutturale.

L'articolo 1 del decreto, che prevede la nomina dell'Amministratore delegato di Ferrovie dello Stato spa quale Commissario per la realizzazione delle opere relative alla tratta ferroviaria Napoli-Bari e dell'asse ferroviario AV/AC Palermo Catania Messina (comma 1), determina uno spostamento di competenze, funzioni e ruoli prima attribuiti a specifiche strutture pubbliche (nella specie, alla Struttura tecnica di missione prevista dall'art.163, comma 3, del Codice Appalti) e ora riconducibili alla figura dell'Amministratore delegato di Ferrovie, senza predefinizione di poteri e svincolandolo dalla disciplina normativa relativa proprio ai Commissari straordinari (art. 163, comma 5, del Codice Appalti)¹⁷.

L'intenzione del legislatore è stata quella di coniugare esigenza acceleratoria con quella di accentramento delle competenze in un unico soggetto, operante per di più in territori problematici, il cui profilo istituzionale ed i cui margini operativi ricadono in ambito strettamente privatistico-civilistico, pur nel rispetto di una disciplina di tipo pubblicistico. Sotto il profilo sistematico, non specificati risultano alcuni aspetti di natura giuridica, ad esempio, in relazione alla titolarità di presunti poteri di ordinanza in capo al Commissario ed alla loro efficacia sul piano ordinamentale, al rapporto tra tali ordinanze e altri atti deliberativi (tra cui *in primis* le delibere del CIPE), alla efficacia contrattuale degli atti negoziali posti in essere, alla attività di rendicontazione delle spese gestite.

Sotto il profilo strettamente operativo, la previsione si è rivelata particolarmente efficace dal momento che a fine marzo 2015 il Commissario ha, tra l'altro, adottato l'ordinanza n. 7 con la quale ha approvato il progetto preliminare dell'opera "Itinerario Napoli Bari: tratta Cancellò - Frasso Telesino e variante alla linea storica Roma-Napoli via Cassino nel Comune di Maddaloni". Tale provvedimento di approvazione va, però, considerato alla luce della riconsiderazione del visto di legittimità da parte della Corte dei conti (deliberazione SCCLEG/14/2013/PREV del 2013) alla delibera CIPE n. 3/2013 relativa all'approvazione dello stesso progetto preliminare dell'opera, rilevando come "un'inidonea programmazione finanziaria, e in particolare la mancanza di indicazioni chiare e congrue sulle fonti di copertura, possa pregiudicare la realizzazione di un'opera pubblica. Il mantenimento di aspetti contraddittori nell'approvazione di un progetto preliminare, in particolare sui profili rilevanti quali l'articolazione dell'opera, contrasta con le esigenze di chiarezza richiesti dall'ordinamento. La contraddittorietà tra il dispositivo e le risultanze istruttorie costituite dal parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici integra ulteriori profili di illegittimità".

Al riguardo, permangono dubbi ed incertezze interpretative sui profili relativi alla collocazione giuridica nel sistema ordinamentale di tale atto approvativo (che sostituisce nel contenuto quello deliberato dal CIPE) e alla sua efficacia vincolante nei confronti degli altri soggetti pubblici e privati, nonché alla assoggettabilità (o meno) a meccanismi di controllo sotto l'aspetto della conformità dell'atto alle prescrizioni normative e della sostenibilità della sua copertura finanziaria (che peraltro grava in gran parte sul Contratto di Programma RFI 2012-2016 Investimenti - il quale non risulta ancora approvato).

¹⁶ E' quanto avvenuto nel settore ferroviario dove sia gli interventi di ammodernamento delle linee ferroviarie convenzionali e delle tratte regionali e locali sia l'intervento infrastrutturale più importante relativo all'asse ferroviario AV-AC Napoli-Bari (per il quale come *extrema ratio* si è fatto ricorso, tra l'altro, al "commissariamento" di cui si dirà nel seguito) hanno trovato nuova linfa finanziaria in risorse provenienti da fonti esterne al bilancio di Ferrovie. Successivamente al provvedimento di autunno 2014 è stato, infatti, sottoscritto l'accordo tra il Ministero dell'economia e la Banca europea degli investimenti (BEI), finalizzato al finanziamento del piano di interventi di RFI. Tale accordo ha avuto come oggetto la concessione di un prestito di quasi un miliardo (esattamente 950 milioni) da parte di BEI a favore del Tesoro a condizioni favorevoli in termini di risparmio della spesa di interessi.

¹⁷ Il Commissario provvede all'approvazione dei relativi progetti (comma 2), e all'espletamento di ogni attività amministrativa, tecnica, operativa, utilizzando (in avvalimento) le strutture tecniche di RFI. In applicazione di ciò, si è attribuito il potere di ordinanza utilizzando il quale ha definito i propri poteri e strutture.

Perplessità a tale ultimo riguardo risulterebbero confermate anche dalla autonoma scelta del Commissario di dare mandato a RFI di trasmettere l'ordinanza 7/2015 alla Corte dei conti.

La sintetica disamina del provvedimento del 2014 si conclude con un breve approfondimento in merito all'art. 5 del decreto n. 133 recante "Norme in materia di concessioni autostradali".

Il sistema italiano autostradale si compone oggi di 5.855 km gestito da 25 società concessionarie¹⁸ gran delle quali facenti parte di due gruppi societari: il gruppo internazionale Atlantia, che possiede Autostrade per l'Italia S.P.A., con 2854,6 km di autostrada, e il gruppo Sias/Astm che gestisce circa 1400 km di rete autostradale. Rientrano nel gruppo Atlantia anche la Società italiana per il traforo del monte Bianco che gestisce i 6 km del traforo, la società Raccordo autostradale Valle d'Aosta (32 km), la società Tangenziale di Napoli (20 km), Autostrade meridionali (52 km).

Dagli anni '80 al duemila, gli interventi sulla rete autostradale sono stati indirizzati prevalentemente ad incrementi degli standard di qualità e sicurezza, senza particolare attenzione verso un maggiore radicamento della rete, dimostrata invece dal resto dell'Europa.

	Anno		Percentuale di aumento della rete
	1990	2014	
Austria	254	2.177,4	757
Spagna	1.894,7	3.404,01	80
Francia	5.489	9.048,1	65
Grecia	871	1.658,5	90
Italia	5.317,4	5.855	10
Portogallo	291,3	2.942,6	910

Fonte: dati tratti da "Il sistema delle concessioni autostradali –Attività DGVCA-MIT, aprile 2015".

Peraltro, si tratta di una rete autostradale a capienza limitata, connotata prevalentemente da tratte a due corsie.

5.855 Km di rete autostradale di cui:	
2 corsie	km 4.103,5
3 corsie	km 1.672
4 corsie	km 79,5
Gallerie di sicurezza superiore a 100 m (carreggiata destra + carreggiata sinistra)	km 789,4
Ponti e viadotti di lunghezza superiore a 100 m (carreggiata destra + carreggiata sinistra)	km 981,5
Trafori internazionali	n. 3
Pavimentazione drenante	80 per cento della rete
Sistemi telepass	45 per cento della rete

Fonte: dati tratti da "Il sistema delle concessioni autostradali –Attività DGVCA-MIT, aprile 2015".

Gli investimenti sulla rete sono stati resi possibili attraverso l'istituto della concessione autostradale, caratterizzata dall'impiego di risorse generate in autofinanziamento, sostenuto dal pedaggiamento, quantificato applicando sistemi tariffari basati sul metodo del *price cap*, di cui la spesa per investimenti è una componente essenziale.

¹⁸ I rapporti concessori sono 24 in quanto SATAP S.p.A. è titolare della concessione per la A21 (Torino-Piacenza) e la A4 (Torino-Milano).

I dati relativi agli investimenti segnalano un'evoluzione lenta nella realizzazione degli interventi sulla rete infrastrutturale che si può ricondurre sia a fattori esogeni, di tipo procedurale e di tipo strettamente realizzativo connesso a sottoproduzione da parte degli appaltatori, che a fattori endogeni al sistema, dovuti soprattutto ai tempi e modi connessi alle rivisitazione dei piani finanziari di investimento.

La rivisitazione dei piani finanziari (PEF) determina effetti ben visibili già nell'analisi dello stato di attuazione degli investimenti. I dati consuntivati, nel confronto 2008-2013 e 2008-2014, da parte delle concessionarie evidenzia come i valori possano risultare estremamente variabili e non consentire una corretta valutazione delle attività di realizzazione degli interventi sulla infrastruttura autostradale. Il prospetto ed il grafico sotto riportati includono gli andamenti registrati nel periodo per il complesso delle 25 concessionarie.

STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INVESTIMENTI - CONFRONTO PEF REALIZZATO

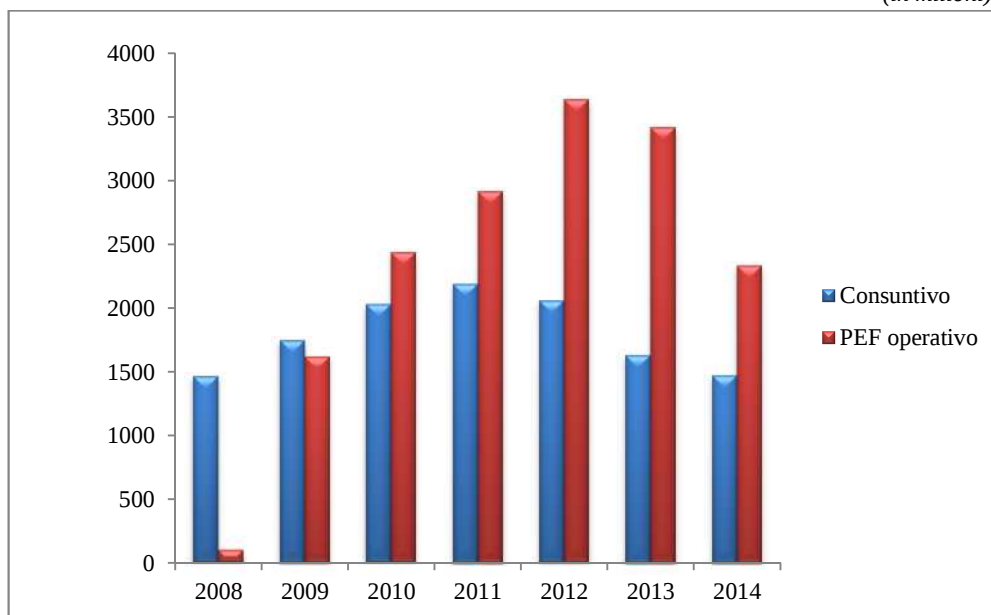
(in milioni)

	Importi	Differenza	% realizzazione PEF
Consuntivo 2013	1.631,83	-1.785,37	47,75
PEF operativo 2013	3.417,20		
Consuntivo 2014	1.470,47	-860,33	63,09
PEF operativo 2014	2.330,80		
Consuntivo totale 2008-2013	11.116,98	-3.002,58	78,73
PEF operativo 2008-2013	14.119,56		
Consuntivo totale 2008-2014	12.587,45	-3.863,01	76,52
PEF operativo 2008-2014	16.450,46		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati tratti da "Il sistema delle concessioni autostradali –Attività DGVCA-MIT, aprile 2015".

STATO DI ATTUAZIONE INVESTIMENTI – CONFRONTO PEF REALIZZATO 2008-2014

(in milioni)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati tratti da "Il sistema delle concessioni autostradali –Attività DGVCA-MIT, aprile 2015".

Da quanto sopra si evince che alla revisione dei piani finanziari non si accompagna un adeguamento della spesa per investimenti per cui un'effettiva verifica delle realizzazioni

basata sul confronto tra PEF e spesa sostenuta può non essere sufficiente¹⁹ né particolarmente significativa²⁰.

L'articolo 5 del decreto legge n. 133 del 2014, convertito nella legge n. 164 del 2014 disciplina le modalità di presentazione e di attuazione della modifica del rapporto concessorio, mediante sottoposizione al MIT entro il 30 giugno 2015 di un nuovo PEF, finalizzato alla stipula di un atto aggiuntivo o di una apposita convenzione unitaria. L'attuazione delle disposizioni previste dalla norma è subordinata al preventivo assenso dei competenti organi dell'Unione Europea. In esito a quanto previsto dalla norma, alcune concessionarie, i cui rapporti concessori erano spesso prossimi alla scadenza, hanno avanzato proposte di modificazione del loro rapporto concessorio, con richiesta di accorpamento delle tratte e di estensione del termine della concessione. Il prospetto seguente è riepilogativo delle proposte avanzate da parte delle concessionarie in applicazione dell'articolo 5:

	Gruppo/Soc. di riferimento	Data istanza		Società e scadenza attuale	Tipologia proposta
1	Gruppo SIAS	31.12.2014		Satap (a4 – a21)- 2017	Accorpamento delle tratte ed estensione del termine
				Sav – 2032	
				Salt – 2019	
				Autocamionale della Cisa – 2031	
				Autostrada dei Fiori-2021	
				Autostrada Torino – Savona – 2038	
				Autostrada Asti – Cuneo - 2035	
2	Autovie Venete	29.12.2014		Autovie Venete - 2017	Estensione del termine di concessione
3	CAV	16.12.2014		Cav - 2032	Preannuncio richiesta, non formalizzata
4	Autostrada del Brennero	29.12.2014	4a	Autobrennero – 30 aprile 2014 scaduta- gara sospesa	Estensione del termine di concessione
			4b	Autobrennero + Campogalliano – Sassuolo	Accorpamento delle tratte
5	ATIVA	29.12.2014		Ativa - 2015	Estensione del termine di concessione
6	Aut. CISPADANA	29.12.2014		Autostrada regionale Cispadana + Ferrara – Porto Garibaldi	Accorpamento delle tratte

Fonte: Ministero delle infrastrutture e trasporti- Direzione generale per la vigilanza sulle concessioni autostradali, maggio 2015.

Un aspetto rilevante che si ricollega alla norma *de qua* è sicuramente quello relativo agli investimenti in quanto il PEF aggregato contempla sia il completamento degli investimenti già previsti nei piani finanziari approvati o in approvazione da parte del MIT, che ulteriori investimenti relativi al potenziamento, adeguamento strutturale, tecnologico ed ambientale delle tratte autostradali oggetto di accorpamento. Sarebbe opportuno domandarsi, al riguardo, se investimenti precedentemente previsti ed ora riproposti, non siano stati realizzati perché non prioritari. In merito a ciò non risulta che sia intervenuta una specifica valutazione di merito dei complessivi nuovi piani finanziari, che assicuri la necessità delle nuove opere. E ciò, anche considerando le difficoltà e le distorsioni che possono verificarsi nelle attività di previsione dei dati di traffico, spesso sovrastimati in ragione dei modelli utilizzati e della durata del periodo coperto dalla previsione (più lungo è il periodo di riferimento della stima e più è probabile che la stima sia accurata).

¹⁹ Ad esempio, per Autostrade per l'Italia S.p.A. la percentuale di avanzamento a consuntivo nel confronto con il PEF nel periodo 2008-2013 è stata di circa l'80,6 per cento e di circa il 100,2 per cento nel periodo 2008-2014, ma risultano ancora in corso o da avviare con percentuali ridotte quindi di realizzazione alcune importanti opere sulla rete, quali la "Variante di valico" e la costruzione della terza corsia tra Rimini nord e Porto S. Elpidio e il "Passante di Genova".

²⁰ Si tratta, in realtà, del sistema di misurazione utilizzato dallo Stato (Ministero delle Infrastrutture e trasporti) per verificare il grado di realizzazione degli investimenti delle concessionarie autostradali (V. Audizione Ministro Lupi del 22 gennaio 2014).

L'importo complessivo degli investimenti del maggiore gruppo societario interessato (SIAS) che ha predisposto un PEF aggregato, è pari a circa 6.960 milioni di euro di cui ben 2.666 milioni per investimenti già previsti e 4.294 milioni per investimenti aggiuntivi.

Delle altre società interessate, rilevante è la proposta della Società Autostrade del Brennero. La società è titolare di una concessione già scaduta il 30 aprile 2014, di cui è stata chiesta una proroga al 2045. All'interno della proposta presentata dalla Società concessionaria, composta da nuovi e vecchi investimenti, la società propone un versamento a Ferrovie dello Stato per la realizzazione di un'opera ferroviaria pari a 1.620 milioni ed un versamento allo Stato del valore di concessione pari a 568 milioni. A ben vedere, l'operazione proposta evidenzia i caratteri non della proroga, essendo la concessione da tempo scaduta²¹, ma forse più di sostanziale affidamento diretto con ritorno allo Stato e a società pubblica di una parte del valore della concessione. Potrebbero, al riguardo, sussistere dubbi in ordine alla regolarità della complessiva operazione, anche sotto il profilo della riconducibilità dell'operazione all'art. 5 del DL 133 che autorizza "modifiche del rapporto concessorio in essere".

L'estensione richiesta dalle concessionarie del termine di concessione prevede una scadenza generalizzata al 31 dicembre 2043, con un'estensione media di 16 anni rispetto alle attuali scadenze. All'estensione della durata sono proposti incrementi tariffari per il quinquennio regolatorio 2015-2019 minori rispetto a quanto sarebbe previsto applicando il complesso sistema del *price cap* (Delibere CIPE 39/2007 e 27/2013)²².

Il sistema delle concessioni autostradali appare complesso. Le problematiche sottese attengono a profili economici, ordinamentali, di mercato, in un difficile equilibrio nel quale il decisore pubblico si trova a dover agire, tenendo conto di esigenze di contenimento della spesa, di semplificazione ordinamentale e attuazione regolatoria, nel rispetto dei parametri per il corretto funzionamento del mercato, e di esigenze di redditività degli investimenti degli operatori economici, unitamente a forme di tutela nei confronti del consumatore/cittadino fruitore del servizio universale. Al riguardo potrebbe essere opportuna una riflessione sulla regolamentazione (e la regolazione), sul profilo procedimentale e di governo del sistema, nonché sui rapporti tra concedente e concessionario con attenzione, in particolare, alla corretta qualificazione, individuazione e ripartizione dei rischi, nel riassetto aggiornato ed imparziale degli interessi, siano essi pubblici (statali o regionali che siano) o privati (di mercato, individuali, societari). Una riflessione ampia che contempli un sistema effettivamente integrato ed intermodale della mobilità di persone e merci.

Questa impostazione dovrà assumere una più specifica valenza alla luce anche della direttiva europea 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti in concessione che evidenzia, quale caratteristica principale della concessione, il trasferimento al concessionario di un rischio operativo di natura economica che comporti anche l'effettiva possibilità per il concessionario di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti. Dovrà, pertanto, costituire oggetto di attenta analisi il complesso metodo di determinazione e aggiornamento tariffario del *price cap*, oggi costruito in maniera tale da considerare, oltre alla spesa per investimenti e ad altri elementi, anche il tasso di inflazione programmata, assicurando, comunque, un tasso di remunerazione del capitale investito.

Un ulteriore approfondimento è quello condotto sulla durata della concessione, considerato che la direttiva individua, quale eventuale limite ultraquinquennale, il periodo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati e ottenga un ritorno sul capitale investito, tenuto conto degli specifici obiettivi assunti per rispondere alle esigenze riguardanti, ad esempio, la qualità o il prezzo per gli utenti. La stima della durata massima, gli investimenti iniziali e quelli successivi dovranno essere chiari all'atto dell'aggiudicazione, il che consentirebbe di evitare proroghe a ridosso della scadenza giustificate da nuovi piani di investimenti.

²¹ La gara precedentemente indetta è stata revocata con sentenza del Consiglio di Stato 1243/2014.

²² Il Ministero ha provvisoriamente assentito incrementi tariffari per il 2015 dell'1,5 per cento (Direttiva MIT 570/2014) fermo il diritto delle concessionarie all'incremento tariffario in sede di approvazione del PEF, da spalmarsi sull'intera durata del PEF stesso.

Appendice 1 - Un contesto europeo più favorevole agli investimenti

Il processo di consolidamento dei bilanci operato a partire dal 2010 si è realizzato attraverso un riconosciuto sacrificio delle componenti della spesa essenziali nei processi di accumulazione di capitale. All'interno delle uscite in conto capitale, gli investimenti fissi hanno segnato un crollo vertiginoso e continuativo, con una riduzione nel 2014 rispetto al 2009 superiore al 33 per cento. Solo nelle previsioni contenute nel DEF 2015 l'andamento negativo sembra arrestarsi. Infatti, la flessione complessiva di circa 0,4 punti percentuali di Pil nel periodo 2015-19 è attribuita esclusivamente ai contributi agli investimenti, mentre gli investimenti fissi lordi mostrano una moderata linea incrementale.

Il depauperamento del processo di accumulazione del capitale e di forte rallentamento della crescita, drammaticamente realizzatosi in Italia, ha interessato tutta l'area euro.

L'Analisi annuale della crescita 2015, nell'inaugurare il 28 novembre 2014 il Semestre europeo 2015, ha dato conto di una ripresa europea ancora debole nel 2014, sia in termini di aumento del Pil (1,3 per cento nell'UE e 0,8 per cento nella zona euro), che di mercato del lavoro (con una forchetta della disoccupazione che spazia dal 5,1 per cento in Germania al 24,8 per cento e 26,8 per cento in Spagna e Grecia), che di inflazione (con la conferma della tendenza in calo nel 2014). Ma ha anche individuato nel rilancio coordinato degli investimenti, nel rinnovato impegno verso le riforme strutturali e nel perseguimento della responsabilità di bilancio i tre pilastri su cui si baserà la politica economica e sociale dell'Unione nel 2015, facendo sostanzialmente proprio il contenuto della comunicazione della Commissione del 26 novembre relativa al "Piano di investimenti per l'Europa" (c.d. Piano Juncker). Si tratta di un'azione centrale, finalizzata ad invertire la tendenza al calo degli investimenti UE, complessivamente scesi del 15 per cento rispetto al 2007, ma con riduzioni particolarmente pronunciate in Portogallo (-36 per cento), in Irlanda (-39 per cento), in Grecia (-64 per cento).

L'istituzione del Fondo europeo per gli investimenti strategici²³ (FEIS) va senz'altro intesa come misura positivamente orientata alla ripresa degli investimenti, e ciò pur in presenza di una certa ambiguità che, ove permanesse, potrebbe ridurre le potenzialità.

Una prima notazione va fatta in ordine alla misura dell'impegno. A fronte dell'affermato apporto pari a 16 miliardi a valere sulle risorse di bilancio dell'UE, le risorse probabilmente disponibili e stornate da precedenti voci di spesa ovvero derivanti dall'utilizzo del margine di flessibilità del bilancio, non sembra che supereranno, almeno per il momento, gli 8 miliardi: 6 miliardi, attingendo ai quadri del cd. *Connecting Europe Facility* (3,3 miliardi) e del Programma Quadro di Ricerca e Innovazione 2014-2020 - *Horizon 2020* (2,7 miliardi), e 2,11 miliardi mediante ricorso al margine di flessibilità del bilancio europeo. Peraltro, l'ambizioso effetto moltiplicatore del Fondo, di per sé auspicabile ma di non facile produzione, dovrà essere valutato anche per sottrazione, scomputando, cioè, il valore delle opere che non verranno realizzate, tutte di carattere strategico (*CEF* e *Horizon 2020*) cui erano destinate le risorse spostate sul Fondo. A questo dovrebbe affiancarsi la garanzia BEI che dovrebbe, quindi, doppiamente garantire i progetti selezionati inducendo finanziamenti privati e contributi provenienti dagli Stati membri.

Peraltro, sembra che anche il contributo conferito dagli Stati membri che aderiscono al FEIS assumerà la forma di ulteriore garanzia: il Fondo, quindi, non dovrebbe avere la disponibilità di quote di capitale.

Per quanto riguarda l'Italia, poi, andrebbe espressamente assicurata la prospettiva di avvalersi di una quota corrispondente all'apporto dato al Fondo e ciò in quanto la capacità progettuale italiana, notoriamente scarsa, potrebbe comportare un utilizzo di risorse inferiore all'apporto, riproducendo la posizione di contribuente netto che l'Italia ricopre nei confronti del finanziamento del bilancio dell'Unione europea²⁴. La modalità che potrà essere utilizzata è quella di consentire agli Stati di finanziare, oltre che il Fondo, anche specifiche piattaforme progettuali, aventi ricaduta immediata sul proprio territorio nazionale. L'Italia, che parteciperà alla quota del Fondo principalmente attraverso la Cassa Depositi e Prestiti con un contributo probabile di 8 miliardi, dovrà selezionare progetti basati su caratteristiche di priorità credibili e dimostrabili²⁵. La mancanza di un sistema selettivo del fabbisogno

²³ Si veda la riguardo l'Appendice 1 del capitolo "La finanza pubblica per livelli di governo nel confronto europeo".

²⁴ Nel 2013 l'Italia ha versato all'Unione, a titolo di risorse proprie, la complessiva somma di 17,2 miliardi, a fronte di 12,3 miliardi di accreditamenti dell'Unione nei propri confronti (Deliberazione 2/2015 della Corte dei conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali – Relazione annuale 2014. I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari).

²⁵ A dicembre 2014, l'Italia ha trasmesso un elenco di progetti visibile sul sito BEI e Commissione. Successivamente presso il Ministero dell'economia e finanze, con rappresentanti del Ministero Infrastrutture e di Cassa DDPP, è stata costituita una *task force* con il compito di analizzare l'elenco dei progetti per valutarne la compatibilità con le

infrastrutturale difficilmente potrà consentire condizioni particolarmente favorevoli per l'accoglimento di proposte che non siano sostenute da un effettivo sistema trasparente di valutazione degli investimenti *ex ante* ed *ex post*, basato su analisi anche comparate di costo sostenuto e di beneficio atteso e realizzabile.

politiche di prestito del Fondo o, in alternativa, per valutarne la loro eleggibilità agli ordinari canali di finanziamento BEI.

Appendice 2 - Fondi strutturali: ciclo di programmazione nuovo e problemi vecchi

La rinnovata discussione intorno alla *golden rule* e la previsione di nuove clausole di flessibilità da parte dell'UE vanno intese al fine di creare spazi per una ripresa degli investimenti, effettiva solo nella misura in cui basata su scelte strategiche efficaci derivanti da una domanda reale, su criteri selettivi di progetti concretamente finanziabili e dotati di adeguata redditività, su una realizzazione tempestiva.

Allo stesso fine vanno indirizzate le risorse provenienti dai fondi strutturali europei se liberate dai vincoli (settoriali, territoriali e istituzionali) che le rendono spesso inutilizzate al fine concreto di far ripartire la crescita.

Del resto, ancora oggi, con l'avvio del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 che, peraltro, si muove nella consapevolezza delle pregresse criticità²⁶, non si individuano strumenti concreti che assicurino che la programmazione e la progettazione dell'utilizzo dei fondi strutturali sia indirizzata verso gli obiettivi maggiormente redditizi.

L'enorme mole di documenti di valutazione, prodotti sia a livello nazionale che regionale, relativi ai fondi strutturali 2007/2013 (in quantità superiore a 280²⁷), non ha consentito una analisi costi-benefici del progetto realizzato o in corso di realizzazione né la sua valutazione in termini di efficacia, tale da consigliarne o sconsigliarne una consapevole riproposizione. Il contenuto di tali documenti non determina particolare ricaduta in termini di *benchmarking* della parte valutativa, esclusivamente limitata a dare evidenza all'avanzamento della spesa, alla percentuale di utilizzo dei fondi disponibili, al numero dei progetti realizzati, all'applicazione di indicatori di risultato, spesso costruiti con carattere di generalità. Informazioni utili a comprendere il funzionamento delle procedure ma non particolarmente significativi al fine di misurare l'effettivo ritorno della spesa sul tessuto economico e sociale.

Il rischio di una valutazione parziale e non calibrata su criteri di efficienza e redditività è la dispersione di risorse verso obiettivi e progetti non prioritari o meramente ripetitivi di vecchie scelte, non adeguatamente ponderate. Del resto, l'esperienza pregressa delle diverse fasi di riprogrammazione finanziaria (complessivamente cinque), con il distoglimento di 11,6 miliardi (su 31,5), di cofinanziamento nazionale dalla programmazione 2007/2013 verso il Piano di Azione Coesione, costituito da interventi infrastrutturali fuori dalla programmazione europea, se da un lato ha aggiunto incertezza al quadro programmatico, dall'altro ha dimostrato la tangibile esistenza di ampi spazi di revisione della programmazione nazionale anche in corso d'opera, e di spostamento del cofinanziamento nazionale verso utilizzi ritenuti obiettivamente più proficui, migliorando l'attuazione della Programmazione 2007/2013²⁸, attraverso la sua riduzione.

²⁶ Tali criticità sono state individuate nella programmazione inadeguata, nelle diffuse carenze di ordine istituzionale, amministrativo e tecnico, nell'assenza di piani settoriali nazionali di riferimento. A tali criticità si prevede di ovviare attraverso, tra l'altro, una programmazione più trasparente e verificabile, un monitoraggio permanente ed un supporto all'attuazione ad opera della neoistituita Agenzia per la Coesione, piani settoriali nazionali di riferimento, piani di rafforzamento amministrativo per le Amministrazioni centrali e per le Regioni.

La concentrazione tematica in quattro settori chiave (ricerca ed innovazione, piccole e medie imprese, trasporti sostenibili, economia a bassa emissione di carbonio), l'orientamento ai risultati e la condizionalità *ex ante* figurano in primo piano tra i nuovi principi introdotti nei regolamenti comunitari.

In particolare, lo strumento della condizionalità *ex ante*, previsto per il nuovo impianto programmatico, dovrebbe garantire che sussistano le condizioni quadro programmatiche, regolatorie, di pianificazione, di strumentazione operativa, e di capacità amministrativa necessarie ad assicurare l'efficacia degli interventi. Tali specifiche condizionalità devono essere soddisfatte *ex ante* cioè sin dall'inizio della Programmazione e come pre-requisito per la spesa finanziata con le risorse dei Fondi comunitari (Vedi Deliberazione 2/2015 della Corte dei conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali – Relazione annuale 2014. I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari).

²⁷ “Le valutazioni del FSE 2007/2013” Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e ISFOL.

²⁸ Com'è noto, il 15 novembre del 2011 d'intesa con la Commissione Europea è stato approvato il Piano azione coesione, con il quale è stata definita un'azione strategica di rilancio del Mezzogiorno. Tale azione è finalizzata alla concentrazione degli investimenti in quattro ambiti prioritari di interesse strategico nazionale (Istruzione, Agenda digitale, Occupazione e Infrastrutture ferroviarie), attingendo ai fondi resi disponibili, attraverso una riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale, nell'ambito dei programmi operativi delle Regioni Convergenza e, in parte, dei programmi delle altre regioni del Mezzogiorno (Sardegna, Molise e Abruzzo) a rischio disimpegno. Il Piano è attuato attraverso la rimodulazione strategica delle risorse dei singoli programmi operativi, con la riprogrammazione di alcuni programmi regionali maggiormente in ritardo, con spostamento di risorse dei fondi strutturali verso quelli maggiormente performanti, e la riduzione della quota di cofinanziamento nazionale, che viene trasferita al di fuori dei programmi operativi stessi, a favore degli interventi considerati prioritari dal Piano di azione coesione. In accordo con la Commissione, la riprogrammazione delle risorse dei fondi strutturali avviene attraverso una diversa

Alla mancanza di programmazione e valutazione consapevole, estesa a tutto il sistema italiano degli investimenti pubblici, peraltro da tempo obbligatoria ai sensi del d.lgs. 228/2011, si aggiungono le problematiche che non consentono un efficace utilizzo delle risorse della politica di coesione in mancanza di un effettivo miglioramento delle capacità progettuali. Del resto, un quadro nebuloso di definizione del fabbisogno infrastrutturale e di opere programmate senza evidenziazione delle esigenze da soddisfare, necessariamente marginalizza la progettazione esaltando le varianti in corso d'opera, con lievitazione di costi e tempi. Ed anche il protezionismo pubblico nei confronti della progettazione, con il riconoscimento del contributo del 2 per cento dei lavori alla progettazione interna, non consente al mercato e ai concorsi di progettazione di svilupparsi come dovrebbero.

Notoriamente carenti sono anche le capacità istituzionali, amministrative e gestionali, a livello centrale e locale, cui dovrà costituire supporto la neoistituita Agenzia per la coesione territoriale. Particolarmente utile potrebbe rivelarsi anche l'introduzione proposta dall'ANAC²⁹ e recepita nel d.d.l. 1678/2014, di un sistema di classificazione delle stazioni appaltanti per valore e per tipologia di contratti in relazione alla loro capacità organizzativa e professionale, che rappresenterebbe un incentivo alla crescita manageriale e professionale delle medesime e ne ridurrebbe il numero.

Il nuovo ciclo di programmazione 2014/2020 prevede interventi per circa 42 miliardi (20,7 Fondo Europeo di Sviluppo regionale – FESR, 10,4 Fondo Sociale Europeo – FSE, 10,4 Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale - FEASR), cui si aggiunge la quota di cofinanziamento nazionale³⁰, da programmare rispettando tre Priorità individuate dall'UE (crescita intelligente, sostenibile, solidale) e 11 Obiettivi tematici. Il quadro strategico della programmazione nazionale dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) è contenuto nell'Accordo di partenariato³¹, approvato dal CIPE il 18 aprile 2014, strutturato, per ciascun obiettivo tematico, in linee di indirizzo strategico, risultati attesi e indicatori di risultato. Al di là delle innovazioni terminologiche, la struttura della programmazione europea e nazionale non appare né realmente innovata né semplificata rispetto alla precedente, ove si tenga conto che il quadro strategico della programmazione nazionale continua a mostrare, come il precedente, un pervasivo e diffuso carattere di genericità, e che troverà applicazione in Programmi operativi nazionali (PON), regionali (POR) e interregionali (POIN), ciascuno dei quali frutto del lavoro di commissioni, comitati, gruppi e centri esponenziali di interessi di tutti gli *stakeholders* coinvolti.

La tavola seguente evidenzia l'allocazione delle risorse comunitarie per ciascun OT.

percentuale della quota di cofinanziamento comunitario elevata dall'originario 50 al 75 per cento (limite massimo di partecipazione), con corrispondente riduzione della quota di cofinanziamento nazionale.

²⁹ Audizione Senato dell'ANAC in merito al d.d.l. 1678/2014 di recepimento direttive appalti del 20 gennaio 2015.

³⁰ Con Delibera 10 del 28 gennaio 2015 il CIPE ha definito i criteri di cofinanziamento nazionale dei Programmi europei per il ciclo di programmazione 2014-2020, stabilendo una quota complessiva di cofinanziamento pari a 24 miliardi provenienti dal Fondo di rotazione (ex art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183), di cui 16 miliardi destinati ai programmi operativi (PO) cofinanziati e 7,4 miliardi ai PO complementari, oltre che 320 milioni destinati al riequilibrio finanziario della Regione Campania. A questi si aggiunge un cofinanziamento regionale pari a 4,399 miliardi, destinati a PO Regioni meno sviluppate, PO Regioni in transizione e PO regioni più sviluppate.

³¹ Il ricorso agli accordi di partenariato si colloca nell'ambito di una profonda revisione del metodo e delle regole di programmazione applicabili al periodo 2014-2020 rispetto a quelle relative al periodo precedente 2007-2013 (Regolamento UE 1303/2013). I nuovi aspetti caratterizzanti sono: a) l'istituzione di un Quadro Strategico Comune per tutti i fondi SIE; b) la concentrazione dell'intervento dei fondi SIE su un ristretto numero di obiettivi tematici comuni, connessi agli obiettivi della strategia Europa 2020; c) lo stretto collegamento della programmazione nazionale con i programmi nazionali di riforma e i programmi nazionali di stabilità e convergenza elaborati dagli Stati membri, e con le raccomandazioni specifiche per ciascun paese adottate dal Consiglio sulla base dei medesimi programmi; d) la ridefinizione delle regole di condizionalità per l'erogazione dei fondi (articolate in tre tipologie: ex ante, definite nelle norme specifiche di ciascun Fondo e riportate nell'accordo di partenariato; rispetto dei parametri macroeconomici e di finanza pubblica previsti nell'ambito della *governance* economica; ex post (da completare entro il 31 dicembre 2023), vincolate al raggiungimento di obiettivi predeterminati); e) il 6 per cento degli stanziamenti complessivi per i fondi strutturali è riservato ai programmi che hanno raggiunto gli obiettivi concordati nell'ambito della Strategia Europa 2020 (riserva di efficacia).

ITALIA – ALLOCAZIONE DELLE RISORSE COMUNITARIE PER OBIETTIVO TEMATICO E PER FONDO

(in milioni)

OBIETTIVI TEMATICI	FESR	FSE	FEASR	FEAMP	Totale	Inc. %
OT1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	3.352,7	-	441,9	-	3.794,6	9,02
OT2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impegno e la qualità delle medesime	1.845,5	-	257,9	-	2.103,4	5,00
OT3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	3.575,3	-	4.103,9	218,7	7.897,9	18,77
OT4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	3.138,6	-	797,7	12,7	3.949,0	9,38
OT5 - Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	811,9	-	1.546,7	-	2.358,6	5,60
OT6 - Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	2.341,6	-	1.894,6	215,5	4.451,7	10,58
OT7 - Promuovere sistemi di trasporto sostenibile ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	2.473,5	-	-	-	2.473,5	5,88
OT8 - Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	-	4.086,5	224,1	58,1	4.368,7	10,38
OT9 - Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione	1.032,9	2.268,9	789,2	-	4.091,0	9,72
OT10 - Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente	959,6	3.156,4	79,4	-	4.195,4	9,97
OT11 - Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	410,2	593,8	-	-	1.004,0	2,39
Totale OT	19.941,8	10.105,6	10.135,4	505,0	40.687,8	96,68
Assistenza Tecnica	709,6	361,6	294,4	32,2	1.397,8	3,32
Totale generale	20.651,4	10.467,2	10.429,8	537,2	42.085,6	100,00

La parte più significativa (circa 7,9 miliardi, quasi il 19 per cento del totale) è a sostegno della promozione della competitività delle piccole e medie imprese, che continua ad essere concentrata soprattutto su strumenti di incentivazione, credito agevolato e garanzie, tanto più efficaci quanto più indirizzati verso settori economici realmente produttivi ed effettivamente meritevoli di essere sostenuti.

Invece, meno del 6 per cento è destinato alla promozione dei sistemi di trasporto sostenibili ed all'eliminazione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete, con un importo complessivo che non raggiunge i 2,5 miliardi. Data la dimensione mediamente elevata degli interventi e considerato che il legame tra dotazione infrastrutturale e crescita economica in un Paese a capitalismo avanzato non è così lineare (una infrastruttura ferroviaria o stradale utilizzata al disotto delle proprie capacità ha un costo opportunità troppo elevato ed una ricaduta economica negativa), l'OT7 necessariamente dovrà basarsi su una selezione estremamente ragionata delle opere da ammettere a finanziamento, valutandone l'effettiva domanda economica e sociale, la solidità progettuale, il valore aggiunto, la capacità di miglioramento dell'offerta globale. E questo, anche tenendo presente che l'Accordo di partenariato prevede, quale condizionalità *ex ante* per tutte le modalità trasportistiche, l'esistenza di "uno o più piani o quadri generali per gli investimenti in materia di trasporti conformemente all'assetto istituzionale degli Stati membri".

Ulteriori difficoltà deriveranno dalla sovrapposizione tra la "coda" della vecchia programmazione 2007/2013 e la nuova. Infatti, al 30 giugno 2014, il rapporto complessivo tra pagamenti e contributo totale (nazionale ed europeo) non raggiunge il 60 per cento per i tre obiettivi Convergenza (53,9 per cento), Competitività (71,8 per cento) e Cooperazione (63,8 per cento). Non semplice appare il raggiungimento dell'obiettivo del totale utilizzo delle risorse comunitarie entro il 31 dicembre 2015 (a pena di disimpegno automatico delle risorse in applicazione della regola "n+2"), con il rischio concreto che le quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza³² (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia) non riescano a spendere tutte le risorse impegnate³³.

Lo sviluppo locale di tipo partecipativo ed il partenariato pubblico privato (PPP).

La politica di coesione 2014-2020 propone un forte rilancio del PPP, attraverso uno sviluppo locale di tipo partecipativo con il coinvolgimento degli attori locali esponenziali degli interessi socio-economici del territorio. Il Regolamento UE 1303/2013 declina il concetto di sviluppo locale di tipo

³² L'obiettivo Convergenza riguarda gli Stati membri e le Regioni UE in cui il PIL procapite è inferiore al 75% della media del PIL procapite dell'UE allargata.

³³ Fonte RGS - IGRUE

partecipativo: “Lo sviluppo locale di tipo partecipativo è sostenuto dal FEASR, denominato sviluppo locale CLLD (Community Led Local Development), e può essere sostenuto dal FESR, dal FSE o dal FEAMP. Lo sviluppo locale di tipo partecipativo è: a) concentrato su territori subregionali specifici; b) gestito da gruppi d'azione locali composti da rappresentanti degli interessi socio-economici locali sia pubblici sia privati, nei quali, a livello decisionale, né le autorità pubbliche, quali definite conformemente alle norme nazionali, né alcun singolo gruppo di interesse rappresentano più del 49 per cento degli aventi diritto al voto; c) attuato attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multisettoriali; d) concepito tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali, e comprende elementi innovativi nel contesto locale, attività di creazione di reti e, se del caso, di cooperazione”. La strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo include un piano d'azione che traduca gli obiettivi in azioni concrete, e un piano di finanziamento. La scadenza per la selezione e l'approvazione delle strategie locali è stata fissata per il 31 dicembre 2017. La prima fase di selezione delle strategie deve essere portata a termine entro due anni (ottobre 2016) dall'approvazione dell'Accordo di partenariato. La responsabilità della strategia e della selezione delle aree è demandata agli Stati membri che devono impegnarsi insieme alle Autorità di gestione in attività di *capacity building* al fine di consentire un pieno coinvolgimento delle comunità locali. A queste opportunità si associa il nuovo concetto di Investimenti territoriali integrati (ITI) che riguarda il sostegno integrato dei Fondi strutturali a strategie di sviluppo urbano o locale attraverso l'impiego di risorse FSE, FESR, associato anche a interventi del FEASR. FEAMP. La gestione degli ITI può essere affidata dallo Stato membro o Autorità di gestione a Organismi intermedi che possono includere anche enti locali.

Lo sviluppo locale di tipo partecipativo include a pieno titolo strategie che necessariamente coinvolgeranno il partenariato pubblico privato nella realizzazione di opere dove le risorse pubbliche non sono sufficienti e dove i fatti gestionali possano essere compiutamente seguiti da operatori privati. Nella sinergia tra Commissione europea, Stati membri, attraverso i propri centri pubblici di ricerca, e settore privato, dovrebbe risiedere la chiave di volta per l'ottimizzazione di risultati altrimenti difficili da raggiungere.

La diffusa opinione che il rilancio del partenariato pubblico privato associato alla tecnica del *project finance* possa costituire un'efficace strategia per avviare un virtuoso percorso di sviluppo territoriale, si innesta con la questione del corretto ed efficace utilizzo del partenariato pubblico privato. Il mercato italiano del PPP è caratterizzato da pesanti criticità che ne riducono drasticamente la fattibilità. Scarsa fiducia nelle istituzioni, tempi eccessivi per affidamento dei contratti e *financial closing*, elevata cancellazione delle operazioni di PPP, quadri finanziari e studi di fattibilità inadeguati, incerta bancabilità delle operazioni, complessità del quadro normativo, sono solo alcune. A queste, si aggiungono anche gli effetti di precise regole contabili che, secondo gli indirizzi adottati nella decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, e meglio definiti nella nuova versione del SEC2010³⁴, consentono di non contabilizzare *on balance* operazioni di PPP, solo a condizione che vi sia assunzione in capo al contraente privato del rischio di costruzione, oltre che, alternativamente, del rischio di disponibilità o di domanda dell'opera³⁵. La previsione nel bilancio pubblico dell'opera di PPP è necessaria anche quando si sia in presenza di concessione di una garanzia pubblica che copra il debito, o di assunzione di un contributo pubblico in c/capitale maggioritario o della previsione di indennizzi da parte dell'Amministrazione, tutti elementi che proteggono l'impresa dall'assunzione del rischio correlato alla realizzazione dell'opera, modificando di fatto la natura stessa del partenariato. Tale situazione risulta molto diffusa³⁶: se ad essa non dovesse

³⁴ Il SEC 2010 pubblicata da Eurostat ad ottobre 2012 chiarisce le differenti forme di finanziamento pubblico: l'apporto di capitale di rischio (*equity*) o di capitale di credito (finanziamento bancario), oltre alle altre tradizionali forme di contribuzione pubblica in c/capitale. In tutti questi casi, il SEC 2010 prevede che quando il costo del capitale è prevalentemente coperto dalla PA (in misura superiore al 50 per cento), questa assuma la maggioranza dei rischi e l'asset vada contabilizzato *on balance*. Anche le garanzie, ove assicurino l'integrale copertura del debito o un rendimento certo del capitale investito dal privato, e unitamente al contributo pubblico, superino il 50 per cento del costo dell'opera, determinano la contabilizzazione dell'asset *on balance*. Così pure, l'asset sarà *on balance* ove si concordi un prezzo che l'Amministrazione dovrà pagare alla scadenza del contratto superiore al valore di mercato o inferiore perché ha già pagato in precedenza per l'acquisizione dell'asset.

³⁵ Il rischio di costruzione copre eventi quali: il ritardo di consegna, il mancato rispetto degli standard di progetto, l'aumento dei costi in corso d'opera, gli inconvenienti tecnici, il mancato completamento dell'opera, ecc. Il rischio di disponibilità è legato alla capacità, da parte del concessionario, di fare fronte alle prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità. Il rischio di domanda attiene alla presenza di alternative che potrebbero determinare modifiche negli orientamenti degli utenti.

³⁶ Il rapporto “A focus on PPPs in Italy” (23-24 March 2015- OECD Conference Center) evidenzia come su un campione di 24 opere di PPP, 17 abbiano presentato assenza di rischio effettivo in capo all'impresa.

corrispondere la contabilizzazione dell'opera secondo le regole Eurostat, si determinerebbe una pericolosa sottostima dell'indebitamento pubblico.

Un rilancio vero del partenariato pubblico privato sarà possibile solo laddove si affronti con serietà e determinazione anche il complesso tema dell'adeguatezza delle competenze. Con riferimento alla pubblica amministrazione, il supporto ad azioni di *capacity building* e di formazione costituisce oggetto dell'OT11 (Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente) della nuova politica di coesione 2014-2020, cui è necessario che faccia seguito l'implementazione di tutte *expertise* richieste nel campo tecnico, legale, finanziario, fiscale, contabile, manageriale, negoziale.

DAL PATTO DI STABILITÀ INTERNO AGLI EQUILIBRI DI BILANCIO: UN SISTEMA ANCORA DA RIDISEGNARE

1. Dall'avvio della crisi si sono susseguite le misure di finanza pubblica volte, dapprima, a ricondurre i saldi di bilancio entro una dinamica coerente con la stabilità finanziaria del paese e poi a ricercare margini per una ricomposizione di entrate e spese che, nel rispetto degli obiettivi di disavanzo, consentisse di ritornare su un percorso di crescita. Le Amministrazioni locali (AL) sono state la chiave di volta di tale processo.

Il loro contributo è stato fondamentale, pur nella consapevolezza che esse hanno un ruolo centrale in termini di servizi al cittadino e di garanzia dei livelli di assistenza. Inoltre i risultati sono stati ottenuti nonostante il sistema sconti forti differenziazioni territoriali. Cosa che ha reso, senza dubbio, più difficile l'individuazione di misure di intervento di valenza e di efficacia generale.

Come ricordato anche nel capitolo di apertura del rapporto, alla fine del 2014 la quota di spesa gestita in ambito decentrato è tornata su livelli precedenti all'avvio del processo del federalismo fiscale. Inoltre, se verranno colti gli obiettivi assunti con la legge di stabilità a fine periodo di programmazione, essa sarà inferiore a valori che aveva prima del federalismo amministrativo.

Ciò sembra contraddire le ragioni più profonde alla base di un processo di decentramento teso in questo a recuperare l'azione pubblica ad una efficienza e adeguatezza prescrittiva ottenibile solo con il contributo e lo stimolo della prossimità con gli effettivi fruitori dei servizi.

Ma è proprio la rilevanza di tali risultati, a fronte di quanto ancora è richiesto alle amministrazioni locali, anche nella recente legge di stabilità, che richiede una attenta valutazione delle scelte che dovranno essere fatte nel prossimo futuro.

La finanza decentrata dopo questi anni di "dimagrimento" forzato esce indubbiamente cambiata, ma ancora alla ricerca di una identità effettiva su molti fronti:

- manca una scelta consolidata sulle sue strutture portanti: si è venuto riducendo il ruolo di intervento attivo delle regioni, mentre è necessaria chiarezza in quello di programmazione delle risorse;
- non è stato portato a compimento il ridisegno delle funzioni sottratte alle province, proiettando sul sistema squilibri e distorsioni, mentre ancora non privo di ostacoli è il cammino verso una struttura comunale più attenta alle economie di scala, siano esse riconducibili a forme consortili, gestioni associate, unioni o fusioni di comuni;
- mancano riferimenti chiari per capacità fiscali, perequazione e solidarietà, mentre lo stesso contributo al risanamento si basa su criteri di riparto mutevoli e, a volte, contraddittori.

Gli anni dal varo della legge di attuazione del federalismo fiscale (legge n. 42/2009), (ne sono trascorsi sei) e quelli dall'avvio operativo del decentramento amministrativo (poco più di 15) non sono passati invano. Essi lasciano i progressi fatti nell'armonizzazione delle regole contabili e quindi di un quadro informativo che può dar basi più robuste a un ridisegno di regole e ruoli; lasciano l'esperienza dei patti

regionali (orizzontali, verticali e, quest'anno, anche tra regioni) primi esempi di programmazione territoriale dei fabbisogni, strumenti indispensabili ove si voglia muovere verso gli equilibri di bilancio; lasciano l'esperienza, rispettivamente più collaudata e all'avvio, dei piani di rientro della sanità e degli enti locali. Una forma di gestione degli squilibri, che purché non si risolva in uno strumento per un continuo rinvio delle scelte o per uno spostamento di oneri sulle generazioni future, potrà consentire il riassorbimento degli stessi in maniera strutturale e non traumatica.

Nel 2014 il monitoraggio del Patto di stabilità interno offre indicazioni positive. Le Regioni rispettano gli obiettivi (se si esclude la regione Lazio) confermando l'operare dei patti regionali e gestendo i primi passi del Patto verticale tra regioni. I Comuni rimangono ampiamente all'interno del limite a loro attribuito (al di sotto del 2 per cento gli enti inadempienti) e ciò anche grazie all'operare dei patti verticali e delle misure di alleggerimento. Essi presentano una flessione di rilievo della spesa corrente, mentre le spese in conto capitale (al netto delle partite finanziarie e dei pagamenti di debiti pregressi) segnalano una ripresa insperata (+18 per cento rispetto al 2013). Ma le autonomie continuano a risentire delle incertezze di un sistema in continuo mutamento: le correzioni degli obiettivi "in esercizio" rendono il quadro incerto; si ripetono difficoltà di "taratura" degli interventi che si riflettono sulla programmazione. La mancanza di un quadro chiaro dei livelli di assistenza e dei relativi fabbisogni, ma anche di regole certe per finanziamento e perequazione può rappresentare un ostacolo di rilievo in una fase ancora lunga di consolidamento fiscale.

Il ridisegno, quindi, deve essere portato a termine. Le ricadute negative che possono derivare da un percorso incerto nell'esito e nelle regole rischiano di indebolire anche gli stimoli che le condizioni economiche esterne offrono oggi come opportunità irripetibile.

LE AMMINISTRAZIONI LOCALI: OBIETTIVI E RISULTATI

2. Nel 2014 le amministrazioni locali hanno contribuito alla riduzione del disavanzo complessivo per 1,7 miliardi¹. Rispetto a quelle che erano le attese nel preconsuntivo di settembre, il saldo complessivo torna positivo e migliora di circa 2,5 miliardi. Quello primario cresce ad oltre 5,2 miliardi (contro i 2,6 previsti).

Un risultato, tuttavia, che va valutato con attenzione. La spesa al netto degli interessi è risultata superiore alle attese per 1,2 miliardi, di cui circa 750 milioni riconducibili a maggiori oneri in conto capitale. La spesa primaria (al netto dei trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche) è stata maggiore del previsto di 3,7 miliardi, in prevalenza

¹La valutazione del risultato dell'esercizio è reso quest'anno più difficile dalle modifiche legate al passaggio in contabilità nazionale dal Sec'95 al Sec 2010. Come messo in rilievo anche nei precedenti capitoli, la modifica non consente un immediato confronto tra i risultati diffusi di recente dall'Istat e il quadro di previsione contenuto nel DEF 2014 (elaborati in base al Sec'95). Le modifiche attengono non solo alla riclassificazione di alcune poste da spesa corrente a spese in conto capitale (è il caso delle spese per R&S e armamenti), ma anche la esclusione tra gli oneri per interessi di quelli riferibili a strumenti derivati, il calcolo degli ammortamenti connesso al passaggio di spese da correnti in c/capitale e la stessa revisione del perimetro di definizione delle AL (quest'anno rivisto in aumento con l'inclusione di circa 85 soggetti in più nel conto). Per questa ragione, nel capitolo si farà riferimento per il confronto ai dati di preconsuntivo diffusi con la Nota di aggiornamento del DEF di settembre scorso. Il quadro contenuto nella Nota elaborato in Sec 2010, non dovrebbe discostarsi di molto da quello alla base della programmazione annuale del DEF. Tra aprile e settembre, al di là delle modifiche apportate al quadro macroeconomico, tra i provvedimenti approvati che registrano effetti sulle AL si segnalano solo il DL 66 e il DL 133 che disponevano una riduzione netta della spesa degli enti del comparto per circa 700 milioni quale contributo alla copertura degli sgravi fiscali introdotti dopo la definizione del DEF.

per spesa corrente. Si è rafforzato nell'anno l'incremento in termini di consumi intermedi che ha portato, alla luce dei dati di impegni di consuntivo, ad una significativa revisione al rialzo del dato stimato per il 2013.

TAVOLA 1

LE AMMINISTRAZIONI LOCALI – PREVISIONI E RISULTATI A CONFRONTO (DEF 2013 E DEF 2014)

	Nota Def 14		Consuntivo		variazioni		Nota		Consuntivo	
	in milioni				assolute		% Pil			
SPESE	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Spese correnti al netto interessi	198.414	197.997	198.492	198.355	78	358	12,3	12,2	12,3	12,3
di cui										
Redditi da lavoro dipendente	67.930	67.225	68.312	67.361	382	136	4,2	4,1	4,2	4,2
Consumi intermedi	107.237	107.498	109.216	109.744	1.979	2.246	6,6	6,6	6,8	6,8
Trasferimenti a PA	2.815	4.039	1.047	978	-1.768	-3.061	0,2	0,2	0,1	0,1
Trasferimenti ad altri	19.318	18.268	19.239	19.539	-79	1.271	1,2	1,1	1,2	1,2
Altre spese correnti	1.114	967	678	733	-436	-234	0,1	0,1	0,0	0,0
Interessi passivi	3.583	3.223	3.415	3.435	-168	212	0,2	0,2	0,2	0,2
Spese correnti	201.997	201.220	201.907	201.790	-90	570	12,5	12,4	12,5	12,5
Spese in conto capitale	32.610	29.905	33.695	30.652	1.085	747	2,0	1,8	2,1	1,9
di cui										
Investimenti fissi	21.758	19.674	22.432	19.967	674	293	1,3	1,2	1,4	1,2
Trasferimenti a PA	4.179	3900	4.267	4.296	88	396	0,3	0,2	0,3	0,3
Trasferimenti ad altri	6.691	6.349	6.631	6.122	-60	-227	0,4	0,4	0,4	0,4
Totale Spese al netto interessi	231.024	227.902	232.187	229.007	1.163	1.105	14,3	14,0	14,4	14,2
Totale spese	234.607	231.125	235.602	232.442	995	1.317	14,5	14,2	14,6	14,4

ENTRATE	Nota Def 14		Consuntivo		differenze		Nota		Consuntivo	
	in milioni				assolute		% Pil			
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Entrate correnti	221.038	219.209	221.568	225.349	530	6140	13,7	13,5	13,8	13,9
di cui										
Entrate tributarie	105.273	104.656	104.062	106.076	-1211	1420	6,5	6,4	6,5	6,6
Trasferim. da PA	84.088	82.708	83.835	86.219	-253	3511	5,2	5,1	5,2	5,3
Trasferim. da altri	6.705	6.659	7.033	6.483	328	-176	0,4	0,4	0,4	0,4
Altre entrate correnti	23.756	23.962	25.412	25.369	1656	1407	1,5	1,5	1,6	1,6
Imposte c/capitale	55	55	53	41	-2	-14	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferim. da PA	10.092	8.237	10.111	4.914	19	-3323	0,6	0,5	0,6	0,3
Trasferim. da altri	3.445	3.001	3.438	3.896	-7	895	0,2	0,2	0,2	0,2
Entrate in conto capitale non tributarie	13.537	11.238	13.549	8.810	12	-2428	0,8	0,7	0,8	0,5
Totale entrate	234.630	230.502	235.170	234.200	540	3698	14,5	14,2	14,6	14,5
Saldo corrente	19.041	17.989	19.661	23.559	620	5570	1,2	1,1	1,2	1,5
Indebitamento	23	-623	-432	1.758	-455	2381	0,0	0,0	0,0	0,1
Saldo primario	3.606	2.600	2.983	5.193	-623	2593	0,2	0,2	0,2	0,3
PIL	1.618.904	1.626.516	1.609.462	1.616.254						

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Istat e MEF

IL CONTO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (ANNI 2000-2014)

	2001-2007	2007-2009	2010-2012	2013	2014
in % del Pil (medie di periodo)					
Spese correnti primarie	11,49	12,13	12,45	12,3	12,3
Spese in conto capitale	2,81	2,79	2,27	2,1	1,9
Spesa primaria complessiva	14,30	14,93	14,72	14,4	14,2
Spesa corrente primaria al netto trasferimenti a PA	11,43	12,08	12,39	12,3	12,2
Spesa in conto capitale al netto trasferimenti a PA	2,53	2,39	1,95	1,8	1,6
Spesa primaria complessiva al netto trasferimenti a PA	13,97	14,47	14,34	14,1	13,8
Entrate correnti	12,80	14,00	14,10	13,8	13,9
Entrate correnti al netto trasferimenti	7,93	8,14	8,21	8,6	8,6
Entrate complessive al netto trasferimenti	8,18	8,33	8,38	8,8	8,9
Saldo Primario	-0,33	0,09	0,10	0,2	0,3
Indebitamento	-0,61	-0,23	-0,15	0,0	0,1
variazioni (medie di periodo)					
Spese correnti primarie	5,41	2,85	-0,58	-0,1	-0,1
Spese in conto capitale	3,90	5,62	-11,30	-2,3	-9,0
Spesa primaria complessiva	5,10	3,31	-2,57	-0,4	-1,4
Spesa corrente primaria al netto trasferimenti a PA	5,39	3,05	-0,52	-0,3	0,0
Spesa in conto capitale al netto trasferimenti a PA	3,93	0,22	-7,62	-3,9	-10,4
Spesa primaria complessiva al netto trasferimenti a PA	5,11	2,55	-1,64	-0,8	-1,4
Entrate correnti	5,26	5,17	-1,06	-3,1	1,7
Entrate correnti al netto trasferimenti	5,39	0,23	4,21	-1,8	1,0
Entrate complessive al netto trasferimenti	5,30	-0,15	4,32	-1,4	1,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat - dati secondo lo schema semplificato a due sezioni

Il miglior contributo ai saldi è quindi da attribuire ad un andamento delle entrate superiore alle attese per oltre 3,7 miliardi. Mentre maggiori trasferimenti correnti compensano le riduzioni (rispetto alle previsioni) registrate dai trasferimenti in c/capitale (sempre da PA), il contributo positivo è venuto soprattutto dalle entrate fiscali e da quelle diverse, in entrambi i casi maggiori di 1,4 miliardi al dato previsto.

Tali andamenti non mutano tuttavia il rilievo dell'aggiustamento registrato in questi anni sul versante della spesa. La spesa primaria complessiva (al netto dei trasferimenti a PA) è pari al 13,8 per cento del prodotto, lo stesso livello che aveva all'avvio della crisi. In valore assoluto, è di oltre 10 miliardi inferiore rispetto al livello raggiunto nel 2008. Ferma sui livelli del 2013 la spesa primaria corrente, è quella in conto capitale che non arresta la sua caduta, portandosi in termini assoluti sui livelli inferiori a quelli registrati all'avvio del federalismo amministrativo (1,6 per cento del prodotto).

Il cambiamento registrato in questi anni nella dinamica della spesa è, quindi, di tutto rilievo: va considerato, infatti, che tra il 2007 e il 2009, quando vi era comunque già una forte consapevolezza della necessità di contenere la spesa, questa è cresciuta a un ritmo del 3,3 per cento l'anno; nel periodo precedente la crescita era stata anche superiore (+5,1 per cento in media d'anno contro una crescita del Pil nominale del 3,8 per cento).

Nel 2014 si è ripetuto il tentativo di superare il limite raggiunto dalla strumentazione posta finora in essere: in difficoltà nel governare un ulteriore contenimento della dinamica della spesa corrente e tradottasi in un progressivo processo di riduzione della spesa in conto capitale.

Il quadro tendenziale non offre le condizioni per un allentamento degli obiettivi a cui è chiamato il mondo delle autonomie. Il DEF 2015 non ha fornito un nuovo quadro programmatico per livelli di governo. L'unico riferimento è costituito dal quadro macro e di finanza pubblica contenuto nella Nota tecnico illustrativa al disegno di legge di stabilità che, pur non considerando la revisione operata in relazione ai consuntivi 2013 e 2014, definisce un calo della spesa particolarmente forte nel 2015 (-6,1 miliardi), mantenendosi inferiore in termini nominali al dato 2014 per tutto il triennio.

E' la spesa corrente che è attesa ridursi di oltre 7 miliardi già nel 2015, a fronte di un lieve incremento di quella in conto capitale che accelera nel biennio successivo con tassi di crescita medi annui del 3,9 per cento. Nonostante tale variazione, la spesa in conto capitale si conferma, anche in valore assoluto, al di sotto dei livelli di inizio del decennio scorso. In particolare, gli investimenti fissi, che nel 2001 erano pari a 23 miliardi (il 2,4 per cento del prodotto), se si realizzerà la "ricomposizione" attesa, saranno nel 2015 di poco superiori ai 20 miliardi (l'1,1 per cento del prodotto).

TAVOLA 3

IL CONTO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI DOPO LA LEGGE DI STABILITÀ
(ANNI 2015-2017)

	in milioni di euro				in % Pil			
S P E S E	2014*	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Spesa corrente	201.220	193.482	194.273	196.186	12,4	11,8	11,5	11,3
di cui								
Redditi da lavoro dipendente	67.225	66.672	66.643	66.600	4,1	4,0	3,9	3,8
Consumi intermedi	107.498	103.524	104.960	107.187	6,6	6,3	6,2	6,2
Interessi passivi	3.223	2.908	2.858	2.842	0,2	0,2	0,2	0,2
Spese in conto capitale	29.905	30.545	32.349	33.014	1,8	1,9	1,9	1,9
di cui								
Investimenti fissi	19.674	20.440	21.150	21.913	1,2	1,2	1,3	1,3
Spese complessive	231.125	224.027	226.622	229.200	14,2	13,6	13,4	13,2

	in milioni di euro				in % Pil			
E N T R A T E	2014*	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Entrate correnti	219.209	210.705	213.577	217.284	13,5	12,8	12,6	12,5
Entrate tributarie	104.656	100.507	99.671	100.618	6,4	6,1	5,9	5,8
Trasferim. da PA	82.708	77.766	81.315	83.641	5,1	4,7	4,8	4,8
Trasferim. da altri	6.659	7.147	7.041	7.168	0,4	0,4	0,4	0,4
Imposte c/capitale	55	55	55	55	0,0	0,0	0,0	0,0
Entrate in conto capitale non tributarie	11.238	11.476	11.706	10.488	0,7	0,7	0,7	0,6
Entrate complessive	230.502	222.236	225.338	227.827	14,2	13,5	13,3	13,1
Indebitamento	-623	-1.791	-1.284	-1.373	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Saldo primario	2.600	1.117	1.574	1.469	0,2	0,1	0,1	0,1
PIL	1.626.516	1.646.550	1.690.027	1.742.327	100,0	100,0	100,0	100,0

	programmatico				programmatico			
	2014*	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
	in milioni di euro				in % Pil			
Spesa corrente primaria	197.997	190.574	191.415	193.344	12,2	11,6	11,3	11,1
Spesa corrente primaria al netto trasferimenti	193.958	187.071	188.044	189.954	11,9	11,4	11,1	10,9
Spesa in c/capitale	29.905	30.545	32.349	33.014	1,8	1,9	1,9	1,9
Spesa c/capitale a netto trasferimenti	26.005	26.845	28.549	29.164	1,6	1,6	1,7	1,7
Spesa primaria complessiva	227.902	221.119	223.764	226.358	14,0	13,4	13,2	13,0
Spesa primaria complessiva al netto trasferimenti	219.963	213.916	216.593	219.118	13,5	13,0	12,8	12,6
Entrate correnti	219.209	210.705	213.577	217.284	13,5	12,8	12,6	12,5
Entrate correnti al netto trasferimenti da PA	136.501	132.939	132.262	133.643	8,4	8,1	7,8	7,7
Entrate complessive	230.502	222.236	225.338	227.827	14,2	13,5	13,3	13,1
Entrate complessive al netto trasferimenti da PA	139.557	136.586	136.769	137.106	8,6	8,3	8,1	7,9

Fonte: dati Istat e MEF

Nel profilo programmatico, a fine periodo, la spesa primaria complessiva in rapporto al Pil è prevista in flessione di un punto percentuale rispetto al 2014, per collocarsi su un livello simile a quello che le AL avevano a fine degli anni 90 del secolo scorso.

In conclusione, il compito richiesto alle amministrazioni locali con la legge di stabilità, (e senza considerare il contributo aggiuntivo che potrebbe essere necessario per consentire l'eliminazione della clausola di salvaguardia in termini di aumento delle imposte indirette) è ancora impegnativo dovendosi articolare su tre fronti:

- contribuire in misura significativa alla copertura degli interventi di alleggerimento della pressione fiscale e contributiva;
- avviare un'azione di ricomposizione della spesa da quella corrente a quella in conto capitale;
- procedere con decisione in direzione di una semplificazione delle strutture, nonché del passaggio agli equilibri di bilancio e alla armonizzazione dei bilanci.

Un compito reso più impegnativo anche dalla necessità di affrontare gli squilibri e le distorsioni che sono emerse nel corso degli anni dell'aggiustamento. Un obiettivo che richiederà risorse per affrontare le più urgenti criticità senza poter contare, come hanno messo in evidenza i risultati dei gruppi di lavoro del commissario Cottarelli, su margini di recupero risolutivi e immediati sul fronte della *spending review*.

Un percorso, quindi, necessario quanto complesso, da cui dipende non solo il conseguimento degli obiettivi finanziari a breve, quanto la stessa definizione di un assetto più stabile ed equilibrato della finanza territoriale. Un percorso su cui misurare l'adequazione degli strumenti posti a base del coordinamento della finanza pubblica.

I MECCANISMI DI CONTROLLO DELLA SPESA

3. Nel 2014 i meccanismi di funzionamento del Patto di stabilità interno di regioni ed enti locali hanno registrato modifiche in diversi momenti dell'esercizio, proprio per rispondere alle necessità di contenimento della spesa e di una sua ricomposizione. Per le amministrazioni locali, se la legge di stabilità 2014 non aveva previsto cambiamenti negli obiettivi (anzi prevedendo alcune misure di alleggerimento per agevolare il superamento dei ritardi di pagamento di debiti pregressi), con il DL n. 66/2014 si sono introdotte nuove misure di riduzione e un corrispondente taglio di risorse. Per le regioni, alla riconferma delle modalità di calcolo degli obiettivi in base alla competenza eurocompatibile, si sono accompagnati ripetute accentuazione delle misure correttive sia attraverso una revisione degli obiettivi di Patto, sia con il taglio delle risorse trasferite o l'ampliamento delle voci da considerare nei limiti di spesa (a parità di vincolo di spesa).

IL RISULTATI DEL PATTO DELLE REGIONI NEL 2014

4. Come nel 2013, anche nell'ultimo esercizio, il Patto presenta caratteristiche comuni alla maggioranza delle regioni, pur conservando per quelle a statuto speciale meccanismi di determinazione degli obiettivi stabiliti in base ad una intesa di dette regioni con il Ministero dell'economia.

IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO DELLE REGIONI NEL 2014

Le regioni a statuto ordinario. La disciplina del patto di stabilità per il 2014 è stata prevista inizialmente dalla legge di stabilità per il 2013, che ha disposto il tetto massimo delle spese finali espresse in termini di competenza eurocompatibile², pari a 20.090 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014. Un limite calcolato a partire dai dati di rendiconto delle regioni a statuto ordinario per il 2011, al netto dei risparmi richiesti dalle misure disposte dal 2012. In tali importi erano, pertanto, già compresi i risparmi previsti con il DL n. 95/2012 e dalla legge di stabilità 2013. Nel complesso 2.000 milioni in entrambi gli esercizi.

La normativa per il 2014 ha subito modifiche ed integrazioni sia con la legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013 ai commi 496-501, 522-527) sia, nel corso dell'esercizio, con l'articolo 46 del DL n. 66/2014 e con le disposizioni inserite dal DL n. 133/2014.

La legge di stabilità ha abbassato il tetto massimo di spese finali, che non può essere superato dal comparto nel suo complesso a 19.390 milioni per l'anno 2014 in ragione degli ulteriori risparmi richiesti, pari a 700 milioni per il 2014 (importo che cresce a 941 milioni per ciascuno degli anni dal 2015). Questi valori scontano, poi, l'ulteriore contributo richiesto alle regioni come taglio di risorse previsto dal comma 522 della legge di stabilità 2014. Si tratta di 560 milioni che, secondo una ripartizione data, ciascuna

² Il limite è stabilito in competenza eurocompatibile al fine di garantire, in coerenza con le elaborazioni sull'indebitamento netto delle regioni secondo il sistema SEC'95 (Sistema europeo dei conti nazionali e regionali), l'efficacia del patto di stabilità in termini di indebitamento netto. Le voci che costituiscono la competenza eurocompatibile sono:

- a) gli impegni di parte corrente al netto dei trasferimenti, delle spese per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;
- b) i pagamenti per trasferimenti correnti, per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;
- c) i pagamenti in conto capitale escluse le spese per concessione di crediti, per l'acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e per conferimenti.

regione è tenuta a versare, entro il 31 marzo 2014, ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio statale³.

La legge di stabilità ha poi previsto che, a partire dal 2014, il calcolo del tetto di spesa è effettuato solamente in termini di competenza eurocompatibile e, inoltre, cambia la procedura di ripartizione del limite di spesa complessivo tra le regioni. Esso è infatti fissato direttamente dalla legge. Gli importi riferiti a ciascuna regione possono essere modificati, ad invarianza del totale, con accordo da sancire, entro il 31 gennaio 2014, in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Successivamente l'articolo 46, commi 6 e 7, del decreto legge n. 66/2014 ha stabilito un ulteriore contributo alla finanza pubblica da parte delle regioni a statuto ordinario, pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014 (750 milioni per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017).

Con l'Intesa del 29 maggio 2014, sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni, le regioni hanno individuato gli ambiti e le relative risorse per adempiere a tale nuova prescrizione sia in termini di saldo netto da finanziare che di indebitamento. Per quanto concerne il saldo netto da finanziare, le regioni hanno concordato una riduzione del Fondo sviluppo e coesione sulla programmazione 2014-2020 per 200 milioni di euro⁴ e la riduzione delle risorse destinate al rinnovamento del materiale rotabile e degli autobus per un importo di 300 milioni⁵. Per quanto concerne il risparmio ai fini dell'indebitamento netto, le regioni hanno previsto di realizzare il concorso richiesto, attraverso la rinuncia a determinate deroghe al patto di stabilità previste dalla legislazione vigente. Al fine di dare attuazione a questa parte dell'Intesa del 29 maggio 2014, con il decreto legge n. 133/2014 (articolo 42 comma 1) si è modificato l'articolo 46 del DL n. 66/2014 introducendo i commi 7-bis, 7-ter e 7-quater. In particolare il comma 7-bis dispone che le risorse stanziare dalla legge di stabilità 2014 (e che erano da questa escluse dal patto, devono essere spese dalle regioni, nei limiti dell'obiettivo programmatico già fissato e come modificato dal successivo comma 7-quater). Si tratta di contributi che le regioni ricevono al fine di finanziare particolari settori: scuole paritarie, erogazione di borse di studio universitarie, contributi e benefici a favore degli studenti, anche con disabilità, fondo per il diritto al lavoro dei disabili, libri di testo e materiale rotabile. La certificazione dell'avvenuta spesa è inserita nell'ordinaria certificazione ai fini della verifica del patto di stabilità (comma 7-ter) e qualora la regione non provveda a spendere la sua quota, essa deve versare al bilancio dello Stato la somma corrispondente. In conseguenza della rinuncia alle deroghe al patto di stabilità, il comma 7-quater stabilisce che per l'anno 2014 non si applicano le esclusioni dai vincoli del patto concernenti le scuole paritarie (legge 147/2013 art. 1, comma 260), le borse di studio universitarie (DL 104/2013, art 2 e legge 147/2013 art. 1, comma 259), i contributi per gli studenti, anche disabili (DL 104/2013, art 1) e il materiale rotabile (legge 147/2013, art. 1, comma 83); per il 2014, infine, non trova applicazione il comma 7 del citato articolo 46, il quale dispone che gli importi imputati a ciascuna regione in sede di intesa al fine del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, dovranno essere sottratti dal limite di spesa

³ Le somme versate, specifica la norma, non sono considerate ai fini del patto di stabilità. In caso di mancato versamento, il successivo comma 525 (come modificato dall'art. 42, comma 4 del decreto legge n. 133/2014, legge di conversione n. 164/2014) stabilisce che gli importi dovuti da ciascuna regione sono sottratti dalle risorse dovute dallo Stato alla regione medesima, entro il termine del 31 ottobre 2014 (il termine era precedentemente fissato al 30 aprile). Non possono essere soggette a tagli le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e del trasporto pubblico locale. La norma dispone inoltre che la regione può indicare alla Ragioneria Generale dello Stato quali risorse tagliare entro il 15 aprile 2014. Il citato art. 42, comma 4, ha inoltre inserito una ulteriore disposizione secondo la quale, fino alla individuazione delle risorse da tagliare alla regione inadempiente, il Ministero dell'economia è autorizzato ad accantonare e a rendere indisponibili le voci di spesa indicati con dPCM, su proposta del Ministro dell'economia.

⁴ Si tratta del Fondo per lo sviluppo e la coesione (il Fondo per le aree sottoutilizzate FAS), nel quale sono iscritte le risorse nazionali destinate al riequilibrio economico e sociale e ad incentivi e investimenti pubblici.

⁵ Si tratta delle risorse destinate all'acquisto di materiale rotabile stanziare dalla legge di stabilità 2014 (articolo 1, comma 83) che ha incrementato il fondo per l'acquisto dei veicoli del trasporto pubblico locale (istituito dall'articolo 1, comma 1031, della legge finanziaria 2007) di 300 milioni per il 2014 e 100 milioni per il 2015 e 2016. Lo stanziamento è finalizzato all'acquisto di materiale rotabile su gomma e ferroviario, nonché di vaporette e *ferry-boat*, da destinare al trasporto pubblico locale.

⁶ A seguito dell'Intesa, è stato emanato il decreto 26 giugno 2014, con il quale il Ministero dell'economia e delle finanze, provvede a ridurre le suddette risorse.

fissato per il patto di stabilità.

Le regioni a statuto speciale. Anche per le regioni a statuto speciale, gli obiettivi di risparmio sono definiti dal comma 454 della legge di stabilità 2013, come successivamente modificato dalla legge di stabilità 2014 e dal decreto legge n. 66/2014.

Gli importi indicati nel testo della legge di stabilità 2014 come ulteriormente modificato dall'art. 46, comma 2, del decreto legge n. 66/2014 sono pari a complessivi di 500 milioni per il 2014 e 703 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017. In particolare, tali importi comprendono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica determinato dalla legge di stabilità 2014 pari a 300 milioni per il 2014 (403 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017)⁷ e il contributo agli obiettivi di finanza pubblica determinato dal decreto legge n. 66/2014 (articolo 46, comma 2) e pari a 200 milioni per il 2014 e 300 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017. Il DL n. 66/2014 indica anche per ciascuna realtà territoriale gli importi degli accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

Come previsto, l'applicazione della normativa è demandata alla definizione di accordi specifici con ciascuna regione e provincia autonoma.

Con le regioni Sicilia e Sardegna gli obiettivi del patto di stabilità per gli anni 2014-2017 sono stati inseriti in due accordi recepiti con il DL n. 133/2014 (rispettivamente con i commi 5-8 e 9-13 dell'articolo 42).

Per quanto riguarda la Regione siciliana, l'obiettivo del patto di stabilità in termini di competenza eurocompatibile per l'anno 2014 è pari a 5.786 milioni (5.665 milioni per gli anni dal 2015 al 2017). Un importo volto ad assicurare un contributo della Regione in termini di indebitamento netto pari a 400 milioni annui. Sempre in relazione al 2014 l'accordo stabilisce che la Regione non possa impegnare spese correnti, con esclusione di quelle per la sanità, in misura superiore all'importo minimo dei corrispondenti impegni del triennio 2011-2013. Gli effetti positivi in termini di indebitamento netto e fabbisogno pari appunto a 400 milioni per ciascun anno alimentano un apposito Fondo (fondo rapporti finanziari con le autonomie speciali) istituito presso il MEF (articolo 42, comma 8, del DL n. 133/2014).

Per la Sardegna, l'obiettivo del patto per l'anno 2014 è posto pari a 2.696 milioni di euro. Dal patto sono escluse le spese previste dalla normativa vigente e le spese per i servizi ferroviari di interesse regionale e locale erogati da Trenitalia S.p.A.⁸ Anche per la regione Sardegna è previsto un limite agli impegni per spese correnti (con esclusione di quelle per la sanità): essi non possono eccedere l'importo minimo dei corrispondenti impegni del triennio 2011-2013. Con l'accordo è determinato un alleggerimento degli obiettivi precedentemente previsti per la regione. Gli oneri che ne conseguono (320 milioni annui per il periodo di validità dell'accordo) sono coperti a valere sul Fondo rapporti finanziari con le autonomie speciali.

Per la regione Friuli, con la legge di stabilità per il 2015 è stato recepito il protocollo di intesa siglato il 23 ottobre 2014, al fine di regolare i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione e definire il concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica per gli anni dal 2014 al 2017. Per quanto riguarda il patto di stabilità interno, è stabilito un obiettivo programmatico per l'esercizio 2014 pari a 4.980 milioni (gli obiettivi per ciascuno degli anni del triennio 2015-2017, sono stabiliti in 4.798 milioni per il 2015, 4.808 milioni per il 2016, 4.798 milioni per il 2017). Tali obiettivi costituiscono il limite alle spese complessive in termini di competenza eurocompatibile⁹.

⁷ Un obiettivo che comprende per il 2014 il taglio di risorse [accantonamenti sulle quote delle compartecipazioni ai tributi erariali] pari a 240 milioni stabilito dal comma 526 della medesima legge di stabilità 2014.

⁸ A decorrere dal 2015, invece, l'obiettivo del patto per la Sardegna, dovrà essere il pareggio di bilancio (saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali).

⁹ La disciplina del patto di stabilità per la regione Friuli è riferita al "sistema integrato regionale", definito quale insieme della Regione, degli enti locali del territorio, delle aziende sanitarie, degli enti strumentali e di ogni altro organismo finanziato in via ordinaria e prevalente dalla regione stessa in virtù delle proprie competenze statutarie. L'accordo annuale tra la Regione e il Governo (comma 155) deve stabilire l'obiettivo di risparmio della Regione, considerando il complesso delle spese finali al netto delle concessioni di crediti, in riferimento alle corrispondenti spese considerate nell'accordo per esercizio precedente.

Con l'accordo è poi stato rimodulato il contributo della regione agli obiettivi di finanza pubblica per il 2014 e per il triennio 2015-2017 già stabilito dalla legge di stabilità 2011 in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto. Ciò determina un onere per i conti pubblici pari a 80 milioni per ciascuno degli anni dal 2014 al 2017. La compensazione in termini di indebitamento e di fabbisogno, è posta a carico del Fondo Rapporti Finanziari con autonomie speciale.

La legge di stabilità per il 2015 recepisce, infine, anche l'accordo siglato il 15 ottobre 2014, con il quale sono stati ridefiniti i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Le norme modificano l'ordinamento finanziario dei tre enti, secondo le procedure concordate previste dall'articolo 104 dello statuto (d.P.R. n. 670/1972) per quanto riguarda il concorso della Regione e delle Province agli obiettivi di finanza pubblica (obiettivi del patto di stabilità e determinazione del contributo alla finanza pubblica per gli anni 2015-2017).

Il comma 408 stabilisce l'obiettivo del patto per il 2014 e per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017. Per il 2014 gli obiettivi sono in termini di avanzo di 32 milioni per la Regione e di 65,5 per la provincia di Bolzano e di un disavanzo entro i 65,5 milioni per la provincia di Trento¹⁰.

Viene inoltre rideterminato il contributo alla finanza pubblica, riferito al sistema territoriale regionale integrato, in termini di saldo netto da finanziare. Il contributo così rideterminato è ripartito tra le Province sulla base dell'incidenza del prodotto interno lordo del territorio di ciascuna provincia sul prodotto interno lordo regionale. Regione e Province autonome possono concordare l'attribuzione alla Regione di una quota maggiore del contributo^{11.12}.

Fatta eccezione per le province autonome di Trento e Bolzano e per la Regione Trentino Alto Adige, tutte le regioni hanno avuto a riferimento un obiettivo espresso in termini di competenza eurocompatibile.

Il riferimento ad un unico modello di valutazione consente di guardare all'operare del Patto sulla base di modalità di calcolo simili, ancorché permangano differenze riguardo all'estensione delle voci considerate e dei soggetti regionali interessati.

Dal patto di stabilità interno della Regione sono escluse le voci di spesa dalla normativa vigente per le Regioni a statuto ordinario, ad eccezione delle spese per la sanità. Sono inoltre escluse altre voci correlate principalmente ad assegnazioni vincolate dello Stato alla regione o agli enti locali, elencate nell'accordo.

¹⁰ Per quanto riguarda il patto di stabilità interno, è previsto il conseguimento del pareggio di bilancio dal 2016, in via transitoria e in via definitiva a decorrere dal 2018. Nei primi due anni questo si applicherà nel senso che gli enti accantonano in termini di cassa e in termini di competenza un importo definito d'intesa con il MEF e tale da garantire la neutralità finanziaria per i saldi di finanza pubblica. A decorrere dall'anno 2018, invece, viene superato definitivamente l'obiettivo del saldo programmatico previsto dalla normativa vigente. La norma specifica che a decorrere dal 2018 non si applica il saldo programmatico e tutte le altre disposizioni sul patto di stabilità in contrasto con il pareggio di bilancio

¹¹ A decorrere dall'anno 2018, lo Stato, per far fronte ad eccezionali esigenze di finanza pubblica, potrà modificare i contributi richiesti - sia in termini di saldo netto da finanziare che di indebitamento - solo per un periodo limitato e per un importo massimo del 10 per cento dei contributi già stabiliti; un ulteriore incremento - sempre per un periodo limitato di tempo e per ulteriori sopravvenute esigenze (come, ad esempio, assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio di bilancio) non potrà anch'esso superare il 10 per cento (per un incremento complessivo non superiore al 20 per cento, stabilito in due tranches (4-septies).

¹² Va osservato come l'accordo stabilisca che regione e Province autonome siano tenute a recepire nel proprio ordinamento, entro il 31 dicembre 2014, le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, previste dal d.lgs. n. 118/2011. In tal modo anche per la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome come per le Regioni a statuto ordinario, potrà essere garantita l'operatività delle disposizioni nei termini indicati dallo stesso decreto 118, posticipati di un anno, a seguito dell'emanazione di un provvedimento statale volto a disciplinare gli accertamenti di entrata relativi a devoluzioni di tributi erariali.

5. *Il Patto nelle regioni a statuto ordinario.* Le regioni a statuto ordinario hanno nel complesso superato il limite di spesa in termini di competenza eurocompatibile per poco meno di 750 milioni. Un risultato da ricondurre ad una unica regione, il Lazio¹³, la cui giunta regionale con la delibera del 5 agosto 2014 aveva autorizzato il superamento dei limiti del patto “al fine di consentire il pagamento dei debiti della regione verso i propri fornitori”¹⁴. Al netto dei dati relativi a questa regione, l’obiettivo è rispettato anche se con margini limitati: la differenza tra obiettivo programmatico e spesa finale comprensiva dell’importo attribuito agli enti locali è di circa 190 milioni, di cui la grande maggioranza sono riconducibili alle regioni del Nord (poco meno di 167 milioni, il 2 per cento dell’obiettivo complessivo degli enti dell’area). Il margine si presenta particolarmente contenuto nelle regioni meridionali (solo lo 0,7 per cento).

TAVOLA 4

I RISULTATI DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
(COMPETENZA EURO COMPATIBILE)

(in milioni)

Zona	Regioni	IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI IN C/CAP NETTI EUROCOMP.	SPESE FINALI	OBIETTIVO PROGRAMM. ANNUALE SPESE FINALI 2014	OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI	Spese di cui all'articolo 42, c. 7- bis DL 133/14 Somme non erogate	OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMIN.	RISULTATO SPESE FINALI - OBIETTIVO RIDETERMINATO
		A	B	C	D=A+B+C	E	F	L	G=E-F-L	H=D-G
Nord	PIEMONTE	756,4	802,9	165,6	1.724,9	1.918,4	104,7	20,7	1.792,9	-68,1
	LOMBARDIA	938,9	1.149,2	502,8	2.590,8	2.995,9	350,0	4,4	2.641,5	-50,7
	VENETO	453,0	460,8	460,1	1.374,0	1.515,0	80,3	14,7	1.420,0	-46,0
	LIGURIA	158,7	320,3	147,7	626,6	710,4	78,4	5,4	626,6	0,0
	EMILIA ROMAGNA	366,2	676,0	242,1	1.284,3	1.491,4	187,6	17,5	1.286,4	-2,0
	totale Nord	2.673,1	3.409,2	1.518,3	7.600,6	8.631,2	801,0	62,8	7.767,3	-166,8
Centro	TOSCANA	414,3	663,0	259,5	1.336,9	1.440,0	89,6	13,2	1.337,1	-0,3
	MARCHE	220,5	250,2	86,3	557,0	630,8	49,5	7,1	574,2	-17,2
	UMBRIA	215,2	176,5	82,0	473,7	540,3	60,9	1,4	478,0	-4,3
	LAZIO	1.283,1	592,6	859,7	2.735,4	1.943,0	153,2	31,7	1.758,2	977,3
	totale Centro	2.133,2	1.682,4	1.287,4	5.102,9	4.554,1	353,2	53,4	4.147,5	955,4
	ABRUZZO	209,6	208,9	211,8	630,3	669,6	35,0	4,2	630,4	-0,1
Sud	MOLISE	120,5	27,6	101,2	249,4	259,7	10,2	0,0	249,5	-0,1
	CAMPANIA	1.461,1	298,8	395,4	2.155,3	2.315,4	134,6	15,3	2.165,5	-10,2
	PUGLIA	470,6	469,4	349,0	1.289,0	1.401,7	96,7	0,0	1.305,0	-16,0
	BASILICATA	103,8	172,4	237,2	513,4	539,0	23,5	1,1	514,4	-1,0
	CALABRIA	275,5	373,3	394,2	1.043,0	1.124,1	58,2	7,1	1.058,7	-15,7
	totale Sud	2.641,2	1.550,5	1.688,7	5.880,4	6.309,5	358,3	26,6	5.924,6	-44,2
Totale RSO		7.447,4	6.642,1	4.494,4	18.583,9	19.494,7	1.512,5	142,8	17.839,4	744,4

¹³ Lo scostamento della regione Lazio passa da 977,3 milioni ad oltre 1 miliardo ove si consideri anche la spesa UE realizzata con finanziamento nazionale nel 2014 in riferimento a quella 2011.

¹⁴ Le ampie considerazioni che accompagnano la decisione della Giunta regionale attengono alla necessità di consentire un rispetto dei tempi previsti per il pagamento dei debiti verso fornitori sia della Regione che delle amministrazioni locali. Si punta in tal modo a contribuire ad alleviare le difficoltà nella disponibilità di liquidità che ancora limitano l’operare delle imprese. Il perdurare della crisi e i forti risvolti in termini di disoccupazione, giovanile e complessiva, portano la regione a procedere al pagamento delle spese nel limite delle sole disponibilità di cassa effettive.

¹⁵ In relazione al mancato raggiungimento degli obiettivi del Patto dalla regione Lazio va poi considerato che il DL n. 192/2014 in sede di conversione ha disposto una modifica delle sanzioni per l’inosservanza dei limiti previsti. Come è noto la sanzione in origine prevedeva l’obbligo per la regione di riversare all’erario nell’anno successivo a quello di inadempienza un importo pari alla differenza tra risultato e obiettivo. Il decreto ha esteso al 2014 la disapplicazione della sanzione, (già esistente nel 2013) nel caso che la maggiore spesa sia dovuta per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlato al finanziamento dell’Unione europea; ma l’ha anche estesa a quando è stato destinato al pagamento dei debiti pregressi risultanti alla data del 31 dicembre 2012 (debiti non sanitari né finanziari). La disapplicazione opera però per la parte eccedente il 2 per cento delle entrate tributarie. In altre parole la sanzione è di importo massimo del 2 per cento delle entrate tributarie. Si tratta di una disposizione introdotta ad esercizio finito di cui restano da valutare l’equità e le conseguenze in termini di coperture.

COMPOSIZIONE OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE FINALI (%)

Zona	Regioni	IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI IN C/CAP NETTI EUROCOMP.	SPESE FINALI	OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI	Spese di cui all'articolo 42, c. 7-bis DL 133/14 Somme non erogate	RISULTATO SPESE FINALI - OBIETTIVO RIDETERMINATO	OBIETTIVO PROGRAMM. ANNUALE SPESE FINALI 2013
		A/E	B/E	C/E	D/E	F/E	L/E	-H/E	
Nord	PIEMONTE	39,4	41,9	8,6	89,9	5,5	1,1	3,5	100,0
	LOMBARDIA	31,3	38,4	16,8	86,5	11,7	0,1	1,7	100,0
	VENETO	29,9	30,4	30,4	90,7	5,3	1,0	3,0	100,0
	LIGURIA	22,3	45,1	20,8	88,2	11,0	0,8	0,0	100,0
	EMILIA ROMAGNA	24,6	45,3	16,2	86,1	12,6	1,2	0,1	100,0
Centro	totale Nord	31,0	39,5	17,6	88,1	9,3	0,7	1,9	100,0
	TOSCANA	28,8	46,0	18,0	92,8	6,2	0,9	0,0	100,0
	MARCHE	35,0	39,7	13,7	88,3	7,8	1,1	2,7	100,0
	UMBRIA	39,8	32,7	15,2	87,7	11,3	0,3	0,8	100,0
	LAZIO	66,0	30,5	44,2	140,8	7,9	1,6	-50,3	100,0
Sud	totale Centro	46,8	36,9	28,3	112,1	7,8	1,2	-21,0	100,0
	ABRUZZO	31,3	31,2	31,6	94,1	5,2	0,6	0,0	100,0
	MOLISE	46,4	10,6	39,0	96,0	3,9	-	0,0	100,0
	CAMPANIA	63,1	12,9	17,1	93,1	5,8	0,7	0,4	100,0
	PUGLIA	33,6	33,5	24,9	92,0	6,9	-	1,1	100,0
Sud	BASILICATA	19,3	32,0	44,0	95,3	4,4	0,2	0,2	100,0
	CALABRIA	24,5	33,2	35,1	92,8	5,2	0,6	1,4	100,0
	totale Sud	41,9	24,6	26,8	93,2	5,7	0,4	0,7	100,0
	Totale RSO	38,2	34,1	23,1	95,3	7,8	0,7	-3,8	100,0

TAVOLA 4.1

VALORI PRO-CAPITE

(in euro)

Zona	Regioni	IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI IN C/CAP NETTI EUROCOMP.	SPESE FINALI	OBIETTIVO PROGRAMM. ANNUALE SPESE FINALI 2014	OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI	Spese di cui all'articolo 42, c. 7- bis DL 133/14 Somme non erogate	OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMIN.	RISULTATO SPESE FINALI - OBIETTIVO RIDETERMINATO
		A	B	C	D=A+B+C	E	F	L	G=E-F-L	H=D-G
Nord	PIEMONTE	170,5	181,0	37,3	388,8	432,4	23,6	4,7	404,1	15,3
	LOMBARDIA	94,1	115,2	50,4	259,8	300,4	35,1	0,4	264,9	5,1
	VENETO	92,0	93,5	93,4	278,9	307,5	16,3	3,0	288,2	9,3
	LIGURIA	99,7	201,2	92,8	393,6	446,3	49,2	3,4	393,6	0,0
	EMILIA ROMAGNA	82,3	152,0	54,5	288,8	335,4	42,2	3,9	289,3	0,5
Centro	totale Nord	105,3	134,4	59,8	299,5	340,1	31,6	2,5	306,1	6,6
	TOSCANA	110,5	176,8	69,2	356,4	383,9	23,9	3,5	356,5	0,1
	MARCHE	142,0	161,1	55,5	358,6	406,2	31,9	4,6	369,7	11,1
	UMBRIA	240,0	196,8	91,4	528,2	602,5	67,9	1,5	533,1	4,9
	LAZIO	218,6	101,0	146,4	466,0	331,0	26,1	5,4	299,5	-166,5
Sud	totale Centro	176,7	139,4	106,7	422,7	377,3	29,3	4,4	343,6	-79,2
	ABRUZZO	157,1	156,6	158,8	472,5	502,0	26,2	3,2	472,6	0,1
	MOLISE	383,0	87,8	321,6	792,3	825,2	32,5	0,0	792,6	0,3
	CAMPANIA	248,9	50,9	67,4	367,2	394,4	22,9	2,6	368,9	1,7
	PUGLIA	115,1	114,8	85,3	315,1	342,7	23,6	0,0	319,1	3,9
Sud	BASILICATA	179,4	298,1	410,1	887,7	931,9	40,6	1,9	889,4	1,7
	CALABRIA	139,1	188,5	199,0	526,6	567,5	29,4	3,6	534,6	7,9
	totale Sud	186,4	109,4	119,2	415,1	445,3	25,3	1,9	418,2	3,1
	Totale RSO	144,3	128,7	87,1	360,1	377,7	29,3	2,8	345,6	-14,4

SEGUE TAVOLA 4.1

VARIAZIONE 2014/2013

Zona	Regioni	IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI IN C/CAP NETTI EUROCOMP.	SPESE FINALI	OBIETTIVO PROGRAMM. ANNUALE SPESE FINALI 2013	OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI
		A	B	C	D=A+B+C	E	F
Nord	PIEMONTE	48,2	18,8	-73,0	-4,1	-5,1	-49,7
	LOMBARDIA	-15,2	-16,3	7,3	-12,1	-8,0	37,5
	VENETO	-0,0	-8,5	-8,9	-6,0	-5,6	-0,6
	LIGURIA	-0,6	6,2	-19,1	-2,7	-5,2	-23,1
	EMILIA ROMAGNA	-1,6	4,3	-18,7	-2,5	-7,3	52,8
	totale Nord	2,7	-2,6	-26,6	-7,0	-6,6	4,3
Centro	TOSCANA	1,4	-6,2	8,5	-1,3	-5,1	-9,2
	MARCHE	-8,1	8,8	1,4	0,4	-4,7	-27,0
	UMBRIA	-2,6	28,0	-31,3	-0,9	-4,4	6,3
	LAZIO	2,4	93,4	121,3	40,4	-9,4	-5,3
	totale Centro	0,9	20,5	54,6	17,5	-7,1	-8,7
Sud	ABRUZZO	-13,6	-5,8	14,6	-2,9	-4,2	-13,9
	MOLISE	9,1	-31,1	-11,3	-5,8	-2,2	
	CAMPANIA	-1,7	31,4	-29,2	-5,2	-4,3	-1,7
	PUGLIA	-0,1	15,3	-26,0	-4,5	3,5	
	BASILICATA	12,6	-12,3	1,4	-1,8	-1,3	-0,4
	CALABRIA	0,4	19,5	6,6	9,1	7,0	-2,0
	totale Sud	-1,3	10,1	-12,7	-2,3	-0,4	37,6
	Totale RSO	0,8	5,3	-7,2	0,3	-4,8	7,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF dell'4 maggio 2015

Il dato di maggior rilievo continua ad essere il funzionamento della misura che consente di destinare spazi finanziari a rendere più flessibili gli obiettivi degli enti appartenenti al territorio regionale: gli importi attribuiti nell'anno superano i 1.512 milioni (rispetto ai 1.388 milioni del 2013). La quota dell'obiettivo attribuito agli enti locali cresce dal 6,9 al 7,8 per cento tra le regioni a statuto ordinario: l'aumento riguarda tutte le aree, anche se rimane su livelli circa doppi nel centro-nord rispetto alle regioni del mezzogiorno. Sono fugati solo in parte i timori che i crescenti vincoli posti alla spesa regionale portassero ad una flessione nel ricorso a tale meccanismo nel 2014. Il dato complessivo ricomprende, infatti, andamenti diversi per area. Il mantenimento di un contributo agli enti locali è soprattutto legato all'operare del Patto verticale incentivato. Grazie a tale meccanismo le regioni ottengono un trasferimento da destinare a riduzione del debito. Tali importi sono stati più volte utilizzati (ed anche nel 2014) per dare copertura alle misure destinate a garantire gli obiettivi di finanza pubblica dal lato del saldo netto da finanziare. In altri termini, le regioni in sede di intesa hanno "rinunciato" a tali importi per evitare ulteriori tagli di fondi. Ma, per aver diritto a tale contributo, le regioni devono garantire il passaggio agli enti locali di un certo spazio finanziario. Se nelle regioni del Nord (oltre che nelle Marche e in Umbria) gli spazi ceduti eccedono quelli del patto incentivato (per importi superiori ai 315 milioni), nelle regioni del Sud, in Toscana e nel Lazio gli spazi concessi sono esattamente pari al dato incentivato. Oltre alla scelta di attribuire maggiore flessibilità agli enti del territorio sembra, quindi, che abbia inciso la necessità di ottenere il contributo da portare a copertura dei tagli.

Condizionata da questa esigenza è stata anche l'altra novità operativa dell'anno. Nell'esercizio ha trovato, infatti, una difficile attuazione anche la previsione normativa della legge di stabilità per il 2014 (articolo 1, comma 517) che introduce la possibilità che le Regioni e le Province autonome con accordo in sede di Conferenza Stato – Regioni possano cedere spazi finanziari nell'ambito del Patto di stabilità interno.

La operatività nei limiti temporali inizialmente previsti (il 15 marzo) ha visto la definizione di un solo accordo. Si tratta di quello sottoscritto dalle regioni Puglia e

Sicilia. Esso, innanzitutto, è stato definito con modalità che richiamano quelle del Patto incentivato: la Sicilia ha ceduto spazi finanziari alla Puglia per oltre 96,7 milioni ricevendo da questa regione una quota della dotazione ad essa spettante del Fondo sviluppo e coesione pari all'83,33 per cento degli spazi finanziari ceduti. Con lo spazio finanziario ottenuto la regione Puglia ha potuto "onorare" l'impegno assunto verso gli enti locali e guadagnare il diritto ad avere il contributo del Patto incentivato e utilizzarlo a copertura dei tagli di trasferimenti.

Su richiesta delle regioni, e grazie alla modifica nei termini per la sottoscrizione dell'accordo al 15 ottobre disposta dal DL n. 133/2014, tale tipologia di benefici ha interessato anche la regione Calabria, che ha ottenuto spazi finanziari per oltre 102 milioni. L'accordo ha coinvolto 10 Regioni, che hanno ceduto spazi finanziari¹⁶ e hanno acquisito risorse del Fondo sviluppo e coesione intestate alla regione Calabria per 85 milioni. Va osservato che, diversamente dal caso della Puglia, in Calabria le risorse non sono state destinate solo ai contributi per gli enti locali, ma hanno permesso di conseguire, con un qualche margine, il rispetto del Patto.

Guardando ai risultati del monitoraggio, si confermano le caratteristiche già emerse nel primo anno di funzionamento del Patto in competenza eurocompatibile che derivano da come si è distribuito il tetto di spesa tra le componenti nelle diverse regioni. Il peso relativo degli impegni netti sul totale delle spese finali rappresenta un indicatore della rigidità della spesa: in tale aggregato sono contenuti, infatti, gli oneri per spese di personale, di funzionamento e per gli oneri finanziari. I pagamenti correnti netti danno conto, invece, del rilievo soprattutto dei trasferimenti correnti alle amministrazioni locali, regolati in esercizio (e non sulla base dei residui passivi). Infine, i pagamenti netti in conto capitale rappresentano ciò che residua per le attività di intervento in campo economico, al di là dei progetti finanziati da fondi europei o per l'operare del cofinanziamento nazionale.

Come accennato, nel 2014 trova conferma il maggior peso degli impegni correnti nelle regioni del Centro-Sud, indice di una maggior rigidità della spesa in queste aree con punte che raggiungono il 66 per cento nel Lazio e il 63 per cento in Campania. Un dato che trova conferma anche nei valori pro-capite nettamente superiori (fatta eccezione per il caso del Piemonte). Tutte le regioni del Nord (escluso il Piemonte) e le regioni minori del Centro presentano riduzioni nei valori pro-capite rispetto al 2013.

Nelle regioni del Nord, quasi il 40 per cento dell'obiettivo è destinato a pagamenti correnti netti, proprio per il rilievo assunto dalla regolazione tempestiva dei debiti verso le amministrazioni locali. Solo di poco inferiore il peso di tale voce nelle regioni del Centro (37 per cento). Le grandi regioni dell'area comunque presentano riduzioni significative nei pagamenti netti (-16,3 per cento la Lombardia, -8,5 per cento il Veneto, -6,2 per cento la Toscana).

Rimane sostanzialmente invariato a livello nazionale il peso delle risorse destinate a pagamenti in conto capitale. In tale ambito, tuttavia, si riduce la quota sul totale dell'obiettivo destinato a tale finalità nel Sud, mentre cresce in misura significativa nel centro, grazie all'andamento registrato dal Lazio (che, è bene ricordarlo, non ha rispettato l'obiettivo di Patto). Ove non si consideri tale regione, la variazione è di poco superiore allo zero e grazie all'aumento degli importi della Toscana. In ogni caso, i

¹⁶ Si tratta della Lombardia (30,1 milioni), dell'Emilia (22,6 milioni), della Campania (11,6 milioni), del Piemonte (9,6 milioni), dell'Umbria (7,7 milioni), delle Marche (6,2 milioni), della Liguria (3,6 milioni), dell'Abruzzo (3,4 milioni) e del Molise (1,3 milioni) oltre alla Sicilia (6 milioni) unica tra le regioni a statuto speciale.

pagamenti in c/capitale costituiscono nella maggioranza dei casi (con l'eccezione della Lombardia, della Toscana e dell'Abruzzo) la variabile di compensazione per il rispetto di vincoli stringenti. Dopo la crescita registrata lo scorso anno (grazie ai maggiori spazi finanziari volti al riassorbimento dei ritardi di pagamento), la spesa in conto capitale torna a ridursi in misura consistente: tale è l'andamento nelle regioni del Nord (-18,8 per cento) e del Sud (-17,2 per cento).

Vi è, infine, un ulteriore angolo visuale, che consente di evidenziare il diverso peso e di misurare le diversità con cui si distribuisce l'onere dell'aggiustamento tra regioni e aree territoriali.

Guardando agli obiettivi programmatici espressi in termini pro-capite e confrontandone il rilievo rispetto al precedente esercizio, si evidenziano gradi di stringenza molto diversi (e mutevoli nel tempo).

L'obiettivo programmatico annuale ha visto ridursi i livelli di spesa pro-capite dai 400 euro del 2013 a circa 378. Una flessione di circa il 5 per cento che, tuttavia, registra andamenti molto diversi tra regioni e aree. Considerando gli spazi finanziari ceduti a Puglia e Calabria, l'obiettivo annuale è risultato presentare variazioni più nette al Centro e al Nord e solo dello 0,4 per cento al Sud. La variazione assoluta maggiore è quella richiesta al Lazio (-9,4 per cento); essa è, a partire da valori del 2013, notevolmente inferiori alla media. Le regioni che hanno fatto ricorso al patto regionale incentivato, vedono crescere i margini per rispettare il patto (anche rispetto all'obiettivo del 2013). Sono le regioni di dimensioni minori comunque a presentare gli importi pro-capite più elevati (poco meno di 950 euro pro-capite in Basilicata, 840 in Molise, 630 in Umbria). Tali differenze trovano riscontro negli impegni correnti netti, che risultano su livelli di oltre il 75 per cento superiori nelle aree centrali e meridionali (ad eccezione di Toscana e Puglia).

6. Il Patto nelle regioni a statuto speciale. Come ricordato in precedenza (si veda al riguardo il riquadro *“Il patto di stabilità interno delle regioni nel 2014”*) le regioni ad ordinamento speciale determinano la misura del concorso agli obiettivi del Patto previa intesa tra ciascun ente ed il Ministero dell'economia e delle finanze. Le due Province autonome e la regione Trentino Alto Adige determinano, poi, gli obiettivi di risparmio in termini di miglioramento del saldo programmatico di competenza mista.

Tutte le quattro regioni a statuto speciale hanno rispettato i limiti del Patto espresso in termini di competenza eurocompatibile con margini alquanto ridotti. Solo la regione Sicilia presenta uno scostamento significativo (circa 43 milioni di euro) rispetto al valore obiettivo. Ciò, nonostante abbia ceduto ad altre regioni spazi finanziari per poco meno di 103 milioni.

Nonostante il comune riferimento alla competenza eurocompatibile, una valutazione complessiva di tali enti, è resa più complessa dalle forti differenze nelle caratteristiche e nei confini delle loro competenze.

Friuli, Valle d'Aosta e le province di Trento e Bolzano provvedono, ad esempio, con risorse del proprio bilancio alla finanza degli enti locali del rispettivo territorio e ne definiscono la disciplina del Patto di stabilità. Inoltre, nella regione Friuli, come si diceva, il livello complessivo delle spese finali (al netto delle concessioni di crediti) relative al Patto di stabilità interno è riferito all'intero "sistema integrato regionale", che ricomprende, quindi, anche gli enti locali, gli enti e organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è affidato alla Regione).

Alcuni elementi, tuttavia, emergono dall'analisi dei risultati ottenuti in relazione al precedente esercizio guardando alla destinazione degli spazi finanziari assegnati alle regioni ma anche alla dinamica delle principali componenti di spesa, anche espresse in termini pro-capite.

L'obiettivo programmatico segnala un complessiva maggior stringenza degli obiettivi, ad eccezione della regione Sardegna che presenta un obiettivo (in termini pro-capite) superiore a quello del 2013 di circa il 6 per cento. Le flessioni maggiori sono riconducibili a Sicilia e Valle D'Aosta, mentre il Friuli registra una limitata flessione (-1,7 per cento). Gli impegni assunti per il contenimento della spesa corrente sono alla base di una flessione degli impegni correnti netti di oltre il 9 per cento a livello complessivo, particolarmente netta nelle regioni insulari. I margini di manovra offerti da tali andamenti degli impegni si traducono in Friuli e Sicilia in un aumento dei pagamenti netti in conto capitale, mentre in Sardegna sono i pagamenti correnti netti a registrare un aumento di oltre il 30 per cento. Solo la Valle d'Aosta, registra a fronte della maggior stringenza del vincolo, una flessione complessiva di tutte e tre le componenti.

Va poi rilevato un andamento declinante in tutte le regioni della dimensione degli spazi finanziari ceduti alle amministrazioni locali: di 456 milioni del 2013 si passa ai 331 milioni dell'esercizio appena concluso. Un risultato che assume carattere più netto nella regione Friuli, in cui gli spazi ceduti passano dai 115 milioni del 2013 a 30 del 2014.

TAVOLA 5

I RISULTATI DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE
(COMPETENZA EURO COMPATIBILE)

<i>(in milioni)</i>										
Zona	Regioni	IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI IN C/CAP NETTI EUROCOMP.	SPESE FINALI	OBIETTIVO PROGRAMM. ANNUALE SPESE FINALI 2014	OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI	QO REG	OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERM.	RISULTATO SPESE FINALI - OBIETTIVO RIDETERM.
		A	B	C	D=A+B+C	E	F	L	G=E-F-L	H=D-G
Nord	FRIULI									
	VENEZIA	393,2	3.917,1	691,5	5.001,8	5.044,7	30,0		5.014,7	-12,9
	GIULIA									
	VALLE D'AOSTA	386,9	244,4	206,9	838,2	838,2	0,0		838,2	0,0
	totale Nord	780,2	4.161,4	898,4	5.840,0	5.882,9	30,0		5.852,9	-12,9
Sud	SARDEGNA	666,5	1.408,9	537,4	2.612,8	2.696,0	70,0		2.626,0	-13,2
	SICILIA	3.128,7	1.417,5	863,2	5.409,4	5.786,0	231,1	102,7	5.452,2	-42,8
	totale Sud	3.795,2	2.826,4	1.400,7	8.022,2	8.482,0	301,0	102,7	8.078,2	-56,0
	TOTALE	4.575,4	6.987,8	2.299,0	13.862,2	14.364,9	331,1	102,7	13.931,1	-68,9

SEGUE TAVOLA 5

COMPOSIZIONE OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE FINALI (%)

Zona	Regioni	IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI IN C/CAP NETTI EUROCOMP.	SPESE FINALI	OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI	RISULTATO SPESE FINALI - OBIETTIVO RIDETERMINATO	OBIETTIVO PROGRAMM. ANNUALE SPESE FINALI 2014
		A/E	B/E	C/E	D/E	F/E	-H/E	
Nord	FRIULI VENEZIA GIULIA	7,8	77,6	13,7	99,1	0,6	0,3	100,0
	VALLE D'AOSTA	46,2	29,2	24,7	100,0	0,0	0,0	100,0
	totale Nord	13,3	70,7	15,3	99,3	0,5	0,2	100,0
Sud	SARDEGNA	24,7	52,3	19,9	96,9	2,6	0,5	100,0
	SICILIA	54,1	24,5	14,9	93,5	5,8	0,7	100,0
	totale Sud	44,7	33,3	16,5	94,6	4,8	0,7	100,0
	TOTALE	31,9	48,6	16,0	96,5	3,0	0,5	100,0

TAVOLA 5.1

VALORI PRO-CAPITE

(in euro)

Zona	Regioni	IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI IN C/CAP NETTI EUROCOMP.	SPESE FINALI	OBIETTIVO PROGRAMM. ANNUALE SPESE FINALI 2014
		A	B	C	D=A+B+C	E
Nord	FRIULI VENEZIA GIULIA	319,9	3.186,3	562,5	4.068,6	4.103,5
	VALLE D'AOSTA	3.009,1	1.900,3	1.608,8	6.518,2	6.518,2
	totale Nord	574,5	3.064,5	661,6	4.300,6	4.332,2
Sud	SARDEGNA	400,6	846,7	323,0	1.570,3	1.620,3
	SICILIA	614,1	278,2	169,4	1.061,7	1.135,6
	totale Sud	561,5	418,2	207,2	1.186,9	1.255,0
	TOTALE	563,7	860,9	283,2	1.707,9	1.769,8

VARIAZIONI 2014/2013

Zona	Regioni	IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI IN C/CAP NETTI EUROCOMP.	SPESE FINALI	OBIETTIVO PROGRAMM. ANNUALE SPESE FINALI 2014
		A	B	B	D=A+B+C	E
Nord	FRIULI VENEZIA GIULIA	-3,1	-1,9	13,6	-0,1	-1,7
	VALLE D'AOSTA	-5,6	-3,1	-10,3	-6,1	-8,7
	totale Nord	-4,4	-2,0	7,0	-1,0	-2,7
Sud	SARDEGNA	-9,1	30,9	-12,9	7,7	5,8
	SICILIA	-10,4	-3,9	10,3	-5,9	-8,4
	totale Sud	-10,2	10,7	-0,0	-1,9	-4,4
	TOTALE	-9,2	2,2	2,4	-1,8	-4,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF dell'8 maggio 2015

Si conferma, tuttavia, la crescita riconducibile alle regioni meridionali (che fino al 2012 non avevano contribuito ad ampliare i margini di manovra delle rispettive amministrazioni locali).

7. Il Patto nella Regione Trentino Alto Adige e nelle Province di Trento e Bolzano. Entro i limiti concordati anche il Patto, calcolato in termini di competenza mista, relativo alle province di Trento e Bolzano e alla regione Trentino Alto Adige. Nel caso di entrambe le province, il saldo ottenuto nel 2014 si pone al di sopra di quello

concordato anche se con margini abbastanza limitati. Nel complesso, il risultato richiesto nel 2014 è un avanzo: ad un disavanzo obiettivo ceduta agli enti locali), fa da riscontro un avanzo richiesto alla Provincia di Bolzano per pressoché la stessa somma, che sale ad oltre 92,2 milioni comprendendovi la quota ceduta agli enti. Positivo anche se più limitato è il contributo (sempre di avanzo) richiesto alla regione.

A livello complessivo, rispetto agli scorsi anni, il raggiungimento dell'obiettivo è reso possibile da una lieve flessione della spesa corrente (-0,4 per cento) e da un calo di quella in conto capitale del 5,2 per cento. Le entrate infatti rimangono sui livelli dello scorso anno. Limitate sono le differenze negli andamenti tra le due Province: la Provincia di Bolzano consegue una maggiore flessione della spesa corrente (-0,7 per cento, contro la sostanziale stasi della spesa nella provincia di Trento) e registra una seppur limitata crescita delle entrate correnti (contro la flessione dell'area trentina), ciò le consente di contenere la flessione della spesa in conto capitale (-4,4 per cento contro il - 5 per cento di quella di Trento) ma, soprattutto, di aumentare le risorse attribuite alle amministrazioni locali, mantenendosi entro l'obiettivo di saldo richiesto con un margine di 38 milioni.

TAVOLA 6

I RISULTATI DEL PATTO PER LA REGIONE TRENINO ALTO ADIGE E RELATIVE PROVINCE AUTONOME

(in milioni)

		TRENINO-ALTO ADIGE					PA TRENTO					PA BOLZANO					TOTALE				
		2012*	2013	2014	var 12/13 *	var 13/14	2012*	2013	2014	var 12/13 *	var 13/14	2012*	2013	2014	var 12/13 *	var 13/14	2012*	2013	2014	var 12/13 *	var 13/14
A	TOTALE TITOLO I - SPESE CORRENTI	224,8	222,2	226,4	-1,2	1,9	2.818,8	2.835,9	2.833,9	0,6	-0,1	3.334,2	3.317,5	3.293,0	-0,5	-0,7	6.377,8	6.375,6	6.353,3	0,0	-0,4
	di cui spese correnti per la sanità	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.151,8	1.124,4	1.107,8	-2,4	-1,5	1.094,2	1.094,9	1.086,6	0,1	-0,8	2.246,0	2.219,4	2.194,3	-1,2	-1,1
	di cui altre spese correnti	224,8	222,2	226,4	-1,2	1,9	1.667,1	1.711,5	1.726,1	2,7	0,9	2.240,0	2.222,5	2.206,4	-0,8	-0,7	4.131,9	4.156,2	4.158,9	0,6	0,1
B	TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	108,1	113,6	96,4	5,0	-15,1	1.085,7	1.111,4	1.056,1	2,4	-5,0	1.003,2	1.007,5	964,2	0,4	-4,3	2.197,0	2.232,4	2.116,7	1,6	-5,2
	Maggiori spese cor. per leggi di settore e funzioni trasferite (Accordo Milano)	0,0	0,0	0,0			36,0	36,0	0,0			0,0	0,0	0,0			36,0	36,0	0,0		
C	TOTALE ENTRATE CORRENTI NETTE	361,8	368,4	361,2	1,8	-2,0	3.620,9	3.747,4	3.712,2	3,5	-0,9	4.142,1	4.326,5	4.359,9	4,5	0,8	8.124,8	8.442,3	8.433,4	3,9	-0,1
D	TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE NETTE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	116,2	162,5	124,8	39,8	-23,2	29,6	41,5	27,5	40,5	-33,8	145,8	204,1	152,3	40,0	-25,4
E=C+D-A-B	SALDO FINANZIARIO in termini di competenza mista	28,9	32,7	38,5	1,0	17,7	-211,5	-111,7	-53,0	2,8	-52,6	-165,8	43,1	130,2	5,0	202,1	-348,3	-36,0	115,7	-89,7	-421,8
F	OBBIETTIVO PROGRAMMATICO CONCORDATO IN TERMINI DI COMPETENZA MISTA	24,1	27,9	32,0	15,7	14,8	-229,2	-124,9	-65,9	-45,5	-47,3	-238,2	-19,4	65,5	-91,8	-436,6	-443,3	-116,4	31,6	-73,7	-127,1
G	QUOTA OBIETTIVO ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art.1, c. 139, L.n. 220/2010)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,4	0,0	2,1	-100,0	0,0	10,9	22,5	26,7	107,0	18,8	16,2	22,5	28,8	38,6	28,2
H=F+G	OBBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO	24,1	27,9	32,0	15,7	14,8	-223,8	-124,9	-63,7	-44,2	-49,0	-227,3	3,0	92,2	-101,3	2.946,3	-427,1	-94,0	60,4	-78,0	-164,3
E-H	DIFFERENZA TRA IL SALDO FINALE E L'OBIETTIVO PROGR. (SAL 13 - OBR 13)	4,8	4,8	3,5	1,0	-28,0	13,6	13,1	10,8	-3,6	-17,9	61,5	40,1	38,0	-34,9	-5,1	79,9	58,0	52,3	-27,4	-9,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF dell'8 maggio 2014

8. Si è conclusa con il 2014 la lunga stagione del Patto di stabilità interno per le regioni. Uno strumento spesso criticato e reso più stringente negli ultimi anni per il contemporaneo operare di riduzioni consistenti di risorse. Ma il passaggio agli equilibri

di bilancio non esaurisce lo sforzo richiesto a questi enti per il consolidamento dei conti pubblici. Le regioni sia quelle a statuto ordinario sia quelle a ordinamento speciale sono ancora chiamate a contribuire al mantenimento di saldi di bilancio coerenti con gli obiettivi di rientro del debito. Ciò richiede avanzi primari crescenti particolarmente impegnativi per un lungo orizzonte temporale.

Non vengono, inoltre, meno le difficoltà di un sistema come quello delle regioni a statuto ordinario per le quali manca ancora un quadro definito dei fabbisogni e dei livelli di assistenza in importanti settori. Ciò rende più difficile pervenire a una piena operatività del sistema di finanziamento e alla definizione di un modello di perequazione regionale.

Su più fronti il processo di riforma avviato con la legge n. 42/2009 sconta ritardi di attuazione anche importanti. La determinazione dei LEP nelle materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico non è finora intervenuta; la compartecipazione all'IVA che doveva essere rideterminata a decorrere dal 2013 per garantire in ogni regione il finanziamento delle spese per i livelli di assistenza, non è stata rivista, né è stato istituito il Fondo perequativo.

La mancanza di un quadro normativo complessivo è certamente di ostacolo sia alla ricerca di spazi finanziari ulteriori sia, quindi, all'individuazione di criteri di riparto del contributo richiesto per regione, cui collegare anche una coerente revisione delle condizioni nei servizio resi ai cittadini.

Negli ultimi anni si sono richiamati diversi criteri per gestire il contributo regionale. Nel riquadro *“I criteri di riparto tra regioni a statuto ordinario”* sono riportati i pesi che dai diversi criteri ne sono derivati (o ne sarebbero potuti derivare) nel riparto degli obiettivi finanziari siano essi affidati a riduzioni di spesa gestite attraverso il Patto, sia a quelle che sono state accompagnate da tagli di risorse. Va detto che spesso il criterio “minacciato” ha rappresentato più il riferimento per agevolare la definizione di un accordo tra regioni (o in alcuni casi il portato della criticità del momento) che il frutto di una valutazione di un sistema istituzionale compiuto. E’ prevalso nella scelta delle regioni un difficile equilibrio tra diverse esigenze, sempre sorretto dalla consapevolezza della necessità di garantire l'equilibrio del sistema.

Ma oggi che gli spazi finanziari si sono fatti più limitati e che la leva fiscale è oggettivamente meno attivabile, il completamento del disegno istituzionale e di quello su cui ricostruire gli effettivi fabbisogni degli enti richiederebbe con maggior urgenza un disegno complessivo e soprattutto la definizione delle caratteristiche che deve avere l'intervento pubblico. Il miglioramento delle condizioni economiche sul fronte del sistema sanitario potrebbe offrire gli spazi per estendere tale esperienza (certamente perfezionabile) al settore dei trasporti. Rimane tuttavia indispensabile completare il sistema a risorse e obiettivi dati. Un punto zero da cui muovere per legare contenimento della spesa, livelli di efficienza e confini dell'intervento pubblico. Come osservato in più occasioni dalla Corte, senza una attenta revisione e selezione delle funzioni da conservare a garanzia dei LEA e per gli interventi a sostegno della crescita, gli ulteriori obiettivi di contenimento della spesa rischiano di tradursi o in una accentuazione delle differenze nella garanzie offerte a cittadini e alle imprese o, peggio, in squilibri nascosti destinati a generare costi futuri.

I CRITERI DI RIPARTO TRA REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Gli effetti cumulati delle manovre disposte a valere sul 2014 a partire dal DL n. 78/2010 a carico delle RSO sono stati pari a circa 10 miliardi. Nella tavola che segue si è riportata la ripartizione per Regioni di tali misure a partire dalle fonti normative e dagli accordi sottoscritti in Conferenza Stato regioni. La significatività della somma di disposizioni approvate in un quinquennio in riferimento ad un solo anno deve essere valutata con prudenza. Ciascuna misura infatti assume caratteri particolari nel contesto temporale in cui viene assunta e mal si presta ad una valutazione ex-post che ignori tali condizioni. Mantiene, tuttavia, un certo interesse considerare il profilo cumulato di tali misure perché esso fornisce una rappresentazione degli obiettivi che si sono “scaricati” sull’esercizio. Le misure considerate vanno dal taglio dei trasferimenti previsto con il DL n. 78/2010 (un taglio che doveva essere temporaneo, avendo di fatto annullato le dotazioni finanziarie che erano state attribuite alle regioni in occasione dell’avvio del federalismo amministrativo), a quelle che si sono tradotte in crescenti limiti alla spesa (prima come cassa e competenza e poi come competenza eurocompatibile), accompagnati o meno da riduzioni delle risorse trasferite o da riversamenti di quote di tributi assegnati alle Regioni a statuto ordinario.

Si possono distinguere almeno 4 modalità diversi di ripartizione:

- *una proporzionale al totale dei trasferimenti ricevuti. Una scelta “lineare” ma distorta, applicata ad un sottoinsieme delle entrate degli enti, un importo relativo alle funzioni trasferite per le quali al momento del varo dei decreti di attuazione della d.lgs. n. 59/1997, si era proceduto ad una attribuzione alle regioni in base ad una puntuale valutazione dei fabbisogni;*
- *una basata su un apposito accordo Stato regioni, ma assistita da una sorta di “clausola di salvaguardia”. Il rinvio ad uno specifico accordo è accompagnato, infatti, all’indicazione di un criterio di riparto a cui il Governo intende riferirsi ove detto accordo non venga raggiunto. Nel periodo tali clausole sono state inserite nel DL n. 95 del 2012 e nel DL n. 66 del 2014. La prima faceva riferimento alla distribuzione della spesa per consumi intermedi del 2011 come criterio di riparto dell’obiettivo: maggiore è la spesa (relativa) per consumi intermedi, maggiore è il contributo richiesto (un criterio che si potrebbe definire “punitivo”, anche perché riferito ad un dato passato ed ormai acquisito). Il riferimento a dati di cassa rende poi la ripartizione molto “variabile” come è evidente ove si guardi alla diversità del “peso” di ciascuna regione considerando per lo stesso aggregato i pagamenti che sono risultati nel 2012 (colonna x). La seconda si rifà a criteri di “progressività” dello sforzo, essendo tarata sulla dimensione del prodotto e della popolazione: maggiore è la ricchezza maggiore è lo sforzo richiesto. Ma in questo caso il riferimento non era “stretto”, essendo solo un riferimento possibile (per tale motivo appare più come elemento di pressione per il raggiungimento di un accordo che un parametro di riferimento effettivo). In entrambi i casi tale clausola non è stata attivata;*
- *una definita nello stesso testo di legge (in apparenza senza mediazione), ma spesso rifacendosi a criteri già utilizzati;*
- *una dettata dalla ripartizione stessa per regione dei provvedimenti a cui si rinuncia. E’ il caso del riferimento ai contributi per il patto incentivato o alle somme trasferite per le quali si rinuncia all’esclusione dal vincolo del Patto. La prima risponde alla scelta di utilizzare le risorse attribuite a riduzione del debito (piuttosto che altri trasferimenti) per assicurare l’obiettivo riduttivo in termini di saldo netto da finanziare; la seconda è stata utilizzata in occasione del DL n. 66/2014 per garantire effetti in termini di indebitamento, di fatto rendendo dello stesso importo più stringente l’obiettivo del patto. In entrambi i casi, si ha una “rinuncia” ad una finalità di politica economica, nella seconda poi la diversa distribuzione del trasferimento (a ragione delle caratteristiche dell’obiettivo) incide sul contributo atteso da ciascuna regione.*

In conclusione, nonostante tutte le misure siano riconducibili all’obiettivo comune di contribuire al consolidamento finanziario del Paese, la ripartizione tra regioni segue criteri e caratteristiche molto diverse il cui risultato complessivo non risponde ad alcuna caratteristica “strutturale”, né di policy cui di volta in volta si è fatto riferimento. Un processo che la progressiva riduzione delle risorse disponibili è destinato a rendere

sempre più difficile da comporre sia nella gestione tra regioni sia nella “ricomposizione” interna regionale tra obiettivi e settori. La mancanza di un quadro definito di livelli delle prestazioni, di fabbisogni da garantire e di meccanismi di perequazione attraverso cui operare, scarica sulla gestione finanziaria una composizione delle necessità sempre più ardua da affrontare.

	DL 78/10			LS 11		DL 95/2012 + LS 13				
	A			B		C				
	Distribuzione tagli DL 78/2010	Criterio = peso dei trasferimenti complessivi	Totale trasferimenti	Distribuzione tagli LS 11	Composizione stabilità in LS	Distrib. tagli 2014 DL 13 + LS 13 95/12	Distribuzione tagli - DL 95/12	Criterio = accesso alle risorse del Patto Incentivato	Riferimento patto regionale incentivato 2014	Consumi intermedi 2011
	SNF-IND	A=B	B	IND-Patto		IND-Patto	SNF	H=L	L	G
PIEMONTE	445,5	9,9	505,4	148,0	9,2	174,6	87,3	8,7	87,3	214,
LOMBARDIA	702,2	15,6	796,6	205,8	12,9	354,4	177,2	17,7	177,2	413,
VENETO	393,2	8,7	446,1	116,5	7,3	132,2	66,1	6,6	66,1	109,
LIGURIA	173,8	3,9	197,1	50,3	3,1	62,1	31,0	3,1	31,0	44,
EMILIA ROMAGNA	390,1	8,7	442,6	106,3	6,6	166,1	83,0	8,3	83,0	162,
Nord	2.104,9	46,8	2.387,8	626,8	39,2	889,3	444,6	44,5	444,6	943,
TOSCANA	405,2	9,0	459,6	101,3	6,3	149,3	74,7	7,5	74,7	94,
MARCHE	141,2	3,1	160,1	47,7	3,0	62,5	31,2	3,1	31,2	45,
UMBRIA	111,7	2,5	126,7	43,6	2,7	43,1	21,6	2,2	21,6	27,
LAZIO	475,7	10,6	539,6	256,3	16,0	255,2	127,6	12,8	127,6	104,
Centro	1.133,7	25,2	1.286,1	449,0	28,1	510,2	255,1	25,5	255,1	271,
ABRUZZO	154,6	3,4	175,4	56,8	3,6	58,3	29,2	2,9	29,2	36,
MOLISE	50,1	1,1	56,9	20,2	1,3	20,5	10,2	1,0	10,2	17,
CAMPANIA	428,3	9,5	485,8	211,3	13,2	224,3	112,2	11,2	112,2	454,
PUGLIA	339,6	7,5	385,3	117,5	7,3	161,2	80,6	8,1	80,6	116,
BASILICATA	99,4	2,2	112,8	39,4	2,5	39,2	19,6	2,0	19,6	53,
CALABRIA	189,3	4,2	214,7	79,0	4,9	97,0	48,5	4,9	48,5	61,
Sud	1.261,4	28,0	1.430,9	524,2	32,8	600,5	300,3	30,0	300,3	739,
TOTALE	4.500,0	100,0	5.104,7	1.600,0	100,0	2.000,0	1.000,0	100,0	1.000,0	1.954,

	LS 14				DL 66/14					
	D		E		F					
	Distribuzione tagli LS 14	Comp.	Distribuzione ulteriori LS 2014	Comp. stabilità in LS	Distribuzione tagli DL 66/2014	Criteri = stabiliti in LS 14	Criterio Pil 2013	Comp. Pil	Criterio Popolazione (in '000)	Comp. Popolazione
	IND-Patto				IND-Patto					
PIEMONTE	64,0	9,1	51,2	9,1	29,1	6,1	122.335	8,9	4.437	8,
LOMBARDIA	172,1	24,4	135,2	24,1	79,2	16,6	335.631	24,5	9.973	19,
VENETO	74,9	10,6	60,0	10,7	44,4	9,3	143.921	10,5	4.927	9,
LIGURIA	22,5	3,2	18,0	3,2	14,8	3,1	44.024	3,2	1.592	3,
EMILIA ROMAGNA	70,7	10,0	57,2	10,2	46,3	9,7	140.979	10,3	4.446	8,
Nord	404,3	57,3	321,5	57,4	213,9	44,7	786.890	57,5	25.375	49,
TOSCANA	54,4	7,7	43,0	7,7	39,6	8,3	108.073	7,9	3.751	7,
MARCHE	21,2	3,0	16,8	3,0	18,2	3,8	39.677	2,9	1.553	3,
UMBRIA	10,7	1,5	8,8	1,6	5,8	1,2	21.003	1,5	897	1,
LAZIO	88,2	12,5	68,7	12,3	62,7	13,1	171.876	12,6	5.870	11,
Centro	174,4	24,7	137,3	24,5	126,3	26,4	340.630	24,9	12.071	23,
ABRUZZO	14,8	2,1	12,0	2,1	9,3	2,0	29.548	2,2	1.334	2,
MOLISE	3,4	0,5	2,6	0,5	2,4	0,5	6.237	0,5	315	0,
CAMPANIA	51,3	7,3	39,3	7,0	62,0	13,0	95.135	7,0	5.870	11,
PUGLIA	35,7	5,1	29,1	5,2	41,0	8,6	67.521	4,9	4.090	7,
BASILICATA	5,2	0,7	4,4	0,8	4,1	0,9	9.930	0,7	578	1,
CALABRIA	16,8	2,4	13,8	2,5	19,4	4,1	32.127	2,3	1.981	3,
Sud	127,3	18,0	101,2	18,1	138,2	28,9	240.499	17,6	14.168	27,
TOTALE	706,0	100,0	560,0	100,0	478,4	100,0	1.368.019	100,0	51.614	100,

I RISULTATI DEL PATTO DEI COMUNI NEL 2014

9. Gli obiettivi iniziali e finali. Il concorso dei comuni agli obiettivi di finanza pubblica si è basato, anche nel 2014, non solo sul Patto di stabilità interno ma anche su misure di riduzione delle risorse (accompagnate da processi di *spending review*) che ne hanno potenziato la portata.

Inoltre nella gestione del Patto nell'ultimo esercizio la impostazione iniziale è stata modificata più volte con l'obiettivo di alleggerire i saldi complessivi e renderli più sostenibili e coerenti con le politiche di crescita avviate. Così, da una parte attraverso lo scorrimento della base di calcolo e la revisione dei coefficienti di correzione si è inteso ridurre gli obiettivi di saldo, premiando in particolar modo quelle amministrazioni che avevano già avviato negli anni precedenti processi di revisione ed efficientamento della spesa corrente; dall'altra, attraverso l'esclusione dai saldi finali rilevanti ai fini della verifica del rispetto del Patto di 1,5 miliardi di pagamenti, si è inteso allentare la pressione sulla spesa in conto capitale, eccessivamente penalizzata da anni in parte anche a causa della regola fiscale.

TAVOLA 7

GLI OBIETTIVI INIZIALI E FINALI DEI COMUNI

classe demografica	valori assoluti in migliaia						pro-capite in euro	
	popolazione	obiettivo calcolato sulla spesa corrente media	obiettivo al netto del taglio dei trasferimenti ex DL 78/2010	obiettivo corretto per gli enti in sperimentazione e per clausola salvaguardia	obiettivo corretto dai patti di solidarietà	obiettivo finale	obiettivo al netto del taglio dei trasferimenti ex DL 78/2010	obiettivo finale
<5.000	8.264.565	984.641	979.184	987.549	401.203	400.284	118,5	48,4
>=5.000 <10.000	7.839.011	788.809	499.115	480.378	323.027	321.141	63,7	41,0
>=10.000 <20.000	9.370.177	955.048	601.853	561.330	397.939	394.659	64,2	42,1
>=20.000 <60.000	13.250.089	1.483.298	938.865	840.516	637.197	633.393	70,9	47,8
>=60.000 <250.000	8.922.816	1.270.605	775.795	630.457	464.515	463.092	86,9	51,9
>=250.000	9.278.425	1.913.608	1.112.139	664.451	585.758	583.308	119,9	62,9
Totale complessivo	56.925.083	7.396.010	4.906.951	4.164.680	2.809.639	2.795.877	86,2	49,1

regione								
PIEMONTE	4.143.898	528.850	370.933	364.061	281.169	281.047	89,5	67,8
LOMBARDIA	9.749.118	1.257.170	916.952	718.324	404.453	401.483	94,1	41,2
LIGURIA	1.540.170	259.135	177.204	126.150	60.049	59.647	115,1	38,7
VENETO	4.878.988	532.920	363.222	297.040	229.110	228.990	74,4	46,9
EMILIA ROMAGNA	4.373.454	562.836	378.723	313.238	195.475	194.481	86,6	44,5
TOSCANA	3.643.575	491.805	325.664	301.062	248.997	248.962	89,4	68,3
UMBRIA	891.390	115.425	76.718	65.977	17.709	17.062	86,1	19,1
MARCHE	1.500.873	187.559	136.520	123.012	84.247	83.813	91,0	55,8
LAZIO	5.745.914	927.563	582.361	353.266	247.430	247.004	101,4	43,0
ABRUZZO	1.272.465	171.589	130.222	96.091	67.969	67.888	102,3	53,4
MOLISE	271.573	33.548	26.870	26.969	18.690	18.610	98,9	68,5
CAMPANIA	5.732.626	696.165	373.136	377.546	300.157	298.987	65,1	52,2
PUGLIA	4.084.908	414.599	230.539	201.095	147.407	145.814	56,4	35,7
BASILICATA	559.856	66.369	44.815	39.075	20.563	20.521	80,0	36,7
CALABRIA	1.906.729	219.305	148.591	149.538	101.808	101.801	77,9	53,4
SICILIA	5.038.025	675.311	419.063	424.392	266.096	262.290	83,2	52,1
SARDEGNA	1.591.521	255.860	205.418	187.844	118.309	117.476	129,1	73,8
Totale complessivo	56.925.083	7.396.010	4.906.951	4.164.680	2.809.639	2.795.877	86,2	49,1

SEGUE TAVOLA 7

area	popolazione	valori assoluti in migliaia					pro-capite in euro	
		obiettivo calcolato sulla spesa corrente media	obiettivo al netto del taglio dei trasferimenti ex DL 78/2010	obiettivo corretto per gli enti in sperimentazione e per clausola salvaguardia	obiettivo corretto dai patti di solidarietà	obiettivo finale	obiettivo al netto del taglio dei trasferimenti ex DL 78/2010	obiettivo finale
NORD	24.685.628	3.140.911	2.207.034	1.818.812	1.170.256	1.165.646	89,4	47,2
CENTRO	11.781.752	1.722.352	1.121.263	843.317	598.383	596.841	95,2	50,7
SUD	13.828.157	1.601.575	954.173	890.314	656.595	653.623	69,0	47,3
ISOLE	6.629.546	931.171	624.482	612.236	384.405	379.766	94,2	57,3
Totale complessivo	56.925.083	7.396.010	4.906.951	4.164.680	2.809.639	2.795.877	86,2	49,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF (maggio 2015)

In base alla disciplina dettata dalla legge n. 147/2013, viene assegnato al complesso dei comuni un obiettivo positivo di Patto che, al netto del taglio dei trasferimenti ex DL n. 78/2010, supera 4,9 miliardi, circa 86 euro pro-capite¹⁷.

Il calcolo dell'obiettivo basato sulla spesa corrente determina una ripartizione dell'onere, in termini pro-capite, penalizzante per gli enti collocati agli estremi della scala dimensionale (comuni piccoli con 118 euro pro-capite e grandi città con 120 euro) e decisamente più vantaggiosa per gli enti collocati nelle fasce centrali. Quindi gli obiettivi ponderati sulla popolazione riproducono la curva ad U che notoriamente rappresenta la spesa corrente dei comuni ordinati per dimensione demografica. Sotto il profilo territoriale gli obiettivi più impegnativi vengono richiesti agli enti di Liguria, Lazio, Abruzzo e Sardegna (superiori ai 100 euro pro-capite), mentre meno stringenti per i comuni della Puglia (56 euro). Complessivamente sono gli enti del centro a presentare l'obiettivo più impegnativo, 95 euro, seguiti da quelli delle isole (94 euro), del nord (89 euro) e del sud (69 euro).

L'obiettivo finale, significativamente diverso, è però il risultato dei molteplici correttivi applicati al sistema base: 2,8 miliardi, pari a 49 euro pro-capite.

LE REGOLE DI CALCOLO DELL'OBIETTIVO INDIVIDUALE

La legge n. 147/2013 prevedeva al comma 532 lo scorrimento in avanti di due anni della spesa media da utilizzare come base di calcolo (triennio 2009-2011) e fissava i nuovi coefficienti di correzione al 14,07 per tutti i comuni con una riduzione rispetto alla normativa precedente di 0,73 punti percentuali. Il coefficiente è stato poi elevato a 15,07 per cento al fine di dare attuazione alle agevolazioni previste per gli enti aderenti alla sperimentazione dei nuovi sistemi contabili. Infatti l'art. 31, co. 4-ter della legge n. 183/2011 (introdotto dall'art. 9 comma 6 lett. a) del DL n. 102/2013) ha stabilito che per l'anno 2014 l'obiettivo di saldo degli enti in sperimentazione veniva ridotto di un ammontare compatibile con gli spazi derivanti dall'applicazione di una percentuale di correzione maggiorata per gli enti che non partecipavano alla sperimentazione. Gli spazi finanziari generati da tale maggiorazione ammontavano per i comuni a 391 milioni ai quali sono stati aggiunti altri 104,6 milioni del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente, secondo quanto previsto dalla legge di stabilità per il 2014. Queste misure hanno consentito di ridurre l'obiettivo degli enti in sperimentazione del 52,8 per cento rispetto al calcolo di base secondo quanto determinato con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 5 febbraio 2014. E' stata poi prevista una clausola di salvaguardia, resa operativa con il decreto del Ministero

¹⁷ Dato riferito a 5604 comuni del monitoraggio della Ragioneria Generale dello Stato per il II semestre dell'anno (Banca dati unitaria – maggio 2015).

dell'economia e delle finanze del 10 febbraio 2014, al fine di evitare che l'obiettivo di saldo rideterminato per agevolare gli enti in sperimentazione comportasse per alcuni comuni una penalizzazione superiore al 15 per cento rispetto all'obiettivo 2014 calcolato in base alla spesa media 2007-2009 con le modalità previste dalla normativa previgente (dettata dalla legge di stabilità per il 2013). Ulteriori correttivi all'obiettivo derivano ancora dall'attuazione dei patti di solidarietà nelle diverse forme nazionali e regionali. E' stata prevista poi un'ulteriore correzione per gli enti che gestiscono in forma associata funzioni e servizi ed un'ultima riduzione intervenuta a gennaio 2015 con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in attuazione dell'art. 1 comma 122 della legge n. 220/2010, vale a dire la riduzione degli obiettivi nei limiti degli effetti finanziari prodotti dalla sanzione applicata agli enti che non hanno rispettato il Patto nell'esercizio precedente. Al riguardo va ricordato che una riserva del 50 per cento degli effetti finanziari delle sanzioni (complessivamente pari a 27,70 milioni) è stata destinata con decreto del Ministero dell'interno dell'1/12/2014 ai comuni siciliani interessati dai flussi migratori, la restante parte (pari a 13,8 milioni) è stata ripartita secondo due criteri di premialità: i comuni associati che hanno in precedenza peggiorato il proprio obiettivo a vantaggio di quello degli enti capofila (per un importo complessivo di 10,26 milioni) nonché, 3,6 milioni, a favore dei comuni siciliani interessati dai flussi migratori (individuati dal DL n. 119/2014). Nei limiti del plafond messo a disposizione dal Patto verticale incentivato, una quota è riservata ai comuni della provincia di Olbia colpiti dagli eventi alluvionali nel 2013 ed inoltre ai comuni dell'Emilia Romagna colpiti dagli eventi sismici del 2012 è riconosciuto un abbattimento dell'obiettivo pari, complessivamente, a 20 milioni da concedere attraverso il meccanismo del patto verticale ma senza modifica del tetto di spesa calcolato per la Regione; analoga disposizione è prevista per i comuni della Lombardia e del Veneto ma nei limiti di 2,5 milioni per ciascuna regione.

10. L'alleggerimento derivante dai patti di solidarietà. La riduzione di oltre il 43 per cento rispetto all'obiettivo iniziale è fondamentalmente da imputare all'attuazione dei patti di solidarietà ed in minor misura agli altri interventi correttivi che seppure numerosi, hanno entità finanziarie molto più esigue. Nel complesso le misure di alleggerimento degli obiettivi hanno determinato principalmente un'attenuazione delle differenze tra le fasce demografiche, con particolare attenzione proprio alle classi estreme; così lo sforzo richiesto agli enti più piccoli si è ridotto, sempre in termini pro-capite, a 48 euro, e quello delle grandi città viene dimezzato. Sotto il profilo territoriale, che meglio riflette il funzionamento dei patti di solidarietà, il nuovo obiettivo pro-capite consente una riduzione di circa il 47 per cento al nord e al centro, minore la flessibilità concessa al sud (-31,5 per cento) e nelle isole (-39,2 per cento) .

Gli spazi messi a disposizione dalle regioni attraverso il patto verticale, incentivato e non, superano per l'insieme di comuni considerato, 1,3 miliardi. Tutte le regioni ad eccezione della Sardegna hanno attivato il Patto incentivato in base alle quote concordate per il 2014; gli spazi più consistenti sono stati messi a disposizione dalla Lombardia, dal Lazio e dalla Sicilia (la quale inoltre ha ceduto ulteriori margini di obiettivo alla regione Puglia a fronte di acquisizione di risorse nell'ambito della procedura prevista dal co. 517 della legge n. 147/2013 per l'anno 2014), mentre solo otto regioni hanno aggiunto anche un proprio *plafond*, non accompagnato da alcun incentivo statale, che ha consentito ai comuni di ampliare i propri margini rispetto agli obiettivi iniziali del Patto per oltre 300 milioni.

TAVOLA 8

EFFETTI DEI PATTI DI SOLIDARIETÀ

(in migliaia)

classe demografica	obiettivo al netto taglio trasferimenti DL 78/2010	patto regionale verticale	patto regionale verticale incentivato	patto regionale orizzontale	patto nazionale orizzontale	patto nazionale verticale	obiettivo al netto dei patti di solidarietà	totale flessibilità regionale	totale flessibilità nazionale	peso della flessibilità regionale sull'obiettivo iniziale
<5000	987.549	- 52.217	- 481.500	- 5.187	- 1.493	- 45.948	401.203	- 538.905	- 47.441	54,6
>=5000 <10000	480.378	- 61.167	- 101.762	- 3.416	- 2.599	- 437	323.027	- 159.512	- 2.162	33,2
>=10000 <20000	561.330	- 56.338	- 115.720	- 2.599	- 11.267	-	397.939	- 174.658	- 11.267	31,1
>=20000 <60000	840.516	- 66.854	- 152.014	- 2.724	- 12.824	-	637.197	- 216.143	- 12.824	25,7
>=60000 <250000	630.457	- 66.581	- 108.086	- 8.827	- 17.553	-	464.515	- 183.495	- 17.553	29,1
>=250000	664.451	-	- 56.696	- 20.159	- 42.156	-	585.758	- 36.537	- 42.156	5,5
Totale complessivo regione	4.164.680	- 303.158	- 1.015.778	9.686	594	- 46.385	2.809.639	- 1.309.250	- 45.791	31,4
PIEMONTE	364.061	-	- 78.093	- 121	- 1.299	- 6.219	281.169	- 77.972	- 4.920	21,4
LOMBARDIA	718.324	- 94.252	- 159.406	- 478	- 48.493	- 12.199	404.453	- 253.180	- 60.692	35,2
LIGURIA	126.150	- 37.257	- 27.931	-	- 165	- 1.077	60.049	- 65.188	- 912	51,7
VENETO	297.040	- 2.774	- 59.836	- 1.950	- 3.036	- 4.235	229.110	- 60.660	- 7.271	20,4
EMILIA ROMAGNA	313.238	- 68.723	- 73.618	- 12.460	- 12.997	- 879	195.475	- 129.881	- 12.118	41,5
TOSCANA	301.062	- 33	- 66.866	-	- 16.099	- 1.264	248.997	- 66.900	- 14.835	22,2
UMBRIA	65.977	- 29.035	- 19.396	-	- 506	- 343	17.709	- 48.431	- 163	73,4
MARCHE	123.012	- 8.315	- 27.721	-	- 720	- 2.009	84.247	- 36.036	- 2.729	29,3
LAZIO	353.266	-	- 101.273	- 4.267	- 267	- 30	247.430	- 105.540	- 297	29,9
ABRUZZO	96.091	-	- 25.969	- 1.108	- 802	- 1.847	67.969	- 27.077	- 1.045	28,2
MOLISE	26.969	-	- 7.683	-	- 294	- 890	18.690	- 7.683	- 596	28,5
CAMPANIA	377.546	-	- 91.481	-	- 16.388	- 2.296	300.157	- 91.481	- 14.092	24,2
PUGLIA	201.095	-	- 54.544	-	- 1.152	- 296	147.407	- 54.544	- 856	27,1
BASILICATA	39.075	-	- 17.632	-	- 342	- 1.221	20.563	- 17.632	- 879	45,1
CALABRIA	149.538	-	- 43.338	-	- 149	- 4.243	101.808	- 43.338	- 4.392	29,0
SICILIA	424.392	-	- 160.991	- 52	- 2.659	- 17	266.096	- 160.939	- 2.642	37,9
SARDEGNA	187.844	- 62.769	-	-	- 556	- 7.321	118.309	- 62.769	- 6.765	33,4
Totale complessivo area	4.164.680	- 303.158	- 1.015.778	9.686	594	- 46.385	2.809.639	- 1.309.250	- 45.791	31,4
NORD	1.818.812	- 203.006	- 398.884	- 15.009	- 37.068	- 24.608	1.170.256	- 586.881	- 61.676	32,3
CENTRO	843.317	- 37.383	- 215.256	- 4.267	- 15.618	- 3.646	598.383	- 256.907	- 11.972	30,5
SUD	890.314	-	- 240.647	- 1.108	- 18.829	- 10.793	656.595	- 241.755	- 8.036	27,2
ISOLE	612.236	- 62.769	- 160.991	- 52	- 3.215	- 7.338	384.405	- 223.708	- 4.123	36,5
Totale complessivo	4.164.680	- 303.158	- 1.015.778	9.686	594	- 46.385	2.809.639	- 1.309.250	- 45.791	31,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF (maggio 2015)

Decisamente più limitata la flessibilità generata dai patti orizzontali regionali e nazionale: per i primi solo lo 0,11 per cento dei comuni ha concesso flessibilità (al netto dei recuperi degli anni precedenti), mentre gli enti coinvolti nel patto nazionale orizzontale hanno rappresentato una percentuale ancora più bassa se non si considerano quei comuni che nel 2014 stanno recuperando quota di spazio ceduto/acquisito nel 2012. Nel 2014, ha fatto ingresso tra i patti di solidarietà anche il patto nazionale verticale che nasce come costola del patto verticale incentivato delle regioni. Mette a disposizione spazi per circa 46 milioni che residuano dalla riserva prevista per il patto verticale incentivato regionale a favore degli enti con meno di 5.000 abitanti e li ripartisce ai comuni appartenenti alla stessa classe (circa l'81 per cento dei piccoli comuni beneficia di questa agevolazione che non di rado si sovrappone a quella regionale, anche se dal dettato normativo non sembra ciò si potesse verificare). Oltre il 50 per cento dei maggiori spazi redistribuiti a livello nazionale sono assorbiti dai comuni del nord.

Gli spazi complessivi messi a disposizione con i patti regionali hanno un peso di circa il 31 per cento sull'obiettivo iniziale, ma distribuito in modo molto differenziato non solo in termini geografici (con le regioni più piccole a guidare la classifica), ma

soprattutto in funzione della dimensione degli enti. Per i comuni al di sotto dei 5000 abitanti la solidarietà regionale vale circa il 55 per cento dell'obiettivo iniziale di saldo, mentre pesa solo per il 5,5 per cento nelle grandi città. Il *favor* verso i comuni di minori dimensioni era espressamente previsto dal legislatore in diverse disposizioni al fine di attenuare la penalizzazione a carico di questi enti derivante dall'equiparazione ai comuni più grandi in ordine all'aliquota di correzione della spesa corrente.

REGOLE E TEMPI DEI PATTI DI SOLIDARIETÀ

I patti di solidarietà sono come noto strumenti di compensazione di spazi finanziari da attivare in base a tempistiche definite dalla norma e secondo criteri e modalità stabiliti dal legislatore nazionale ed integrati dalla disciplina dettata a livello regionale. Così entro il 15 marzo doveva essere definito il patto verticale regionale sia incentivato che ordinario previsti il primo dall'art. 1 commi da 122 a 126 della legge n. 228/2012 ed il secondo dai commi 138 e ss. dell'art. 1 della legge n. 220/2010. In entrambi i casi i maggiori spazi ceduti dalle regioni agli enti locali del proprio territorio dovevano essere destinati da questi ultimi all'effettuazione di spesa in conto capitale ed in particolare per l'attivazione del patto verticale ordinario le regioni dovevano disciplinare modalità e criteri relativi alla concessione delle quote di obiettivo (v. riquadro sui Patti regionalizzati). In ordine al Patto verticale incentivato a fronte di un contributo erogato dallo Stato e finalizzato all'estinzione anche parziale del debito per 1,2 miliardi, le regioni cedevano agli enti locali spazi per 1,5 miliardi. Il 50 per cento della quota ceduta ai comuni veniva riservata agli enti con popolazione compresa tra i 1000 e 5000 abitanti al fine di rendere meno oneroso l'obiettivo per i comuni di minori dimensioni penalizzati dal 2014 dall'equiparazione agli enti maggiori con riguardo al coefficiente di correzione della spesa. L'agevolazione era concessa entro i limiti di un saldo pari a zero e l'eventuale quota residua messa a disposizione dalla regione andava ad alimentare il patto nazionale verticale sempre per la stessa categoria di enti. Questo strumento amplificava l'efficacia della misura sul territorio nazionale e doveva essere attivata entro la fine del mese di aprile (decreto MEF del 3 giugno 2014 che ha ridotto l'obiettivo di ciascun comune tra 1000 e 5000 abitanti del 9,28 per cento). Entro il 10 luglio, poi, dovevano essere disposte le correzioni relative al patto nazionale orizzontale che dopo un anno di sospensione torna operativo per il 2014. Gli spazi messi a disposizione dai comuni cedenti sono stati complessivamente pari a 25,7 mln contro una richiesta di 412,5 milioni (secondo quanto comunicato dalla RGS). Lo squilibrio tra richieste ed offerte di spazi ha reso necessario effettuare l'attribuzione di maggiori spazi su base proporzionale. Pochi gli enti che non hanno utilizzato tutto lo spazio concesso e che pertanto ora vedono peggiorato il proprio obiettivo secondo quanto previsto dalle regole per il 2014. Va sottolineato al riguardo che gli enti che avevano aderito al PNO nel 2012 cedendo spazio, si trovano nel 2014 nella condizione di enti riceventi ma senza l'obbligo di effettuare maggiori pagamenti in conto capitale almeno per l'importo equivalente allo spazio ottenuto, e quindi sono soggetti ad un trattamento differente rispetto a chi ha acquistato nel 2014 nuovi spazi sul Patto nazionale orizzontale. Infine, entro il 31 ottobre le regioni potevano ancora apportare modifiche agli obiettivi individuali degli enti locali attivando, ove esistessero le disponibilità, il patto regionale orizzontale.

11. L'alleggerimento del Patto attraverso l'esclusione di una parte della spesa in conto capitale. Al ridimensionamento esplicito degli obiettivi si aggiungono le misure che pur non operando direttamente sui saldi programmatici, contribuiscono ad alleggerire il peso del Patto, soprattutto per evitare che esso continui a scaricarsi prevalentemente sulla spesa in conto capitale. Alle consuete detrazioni già previste dalle

precedenti versioni del Patto, si aggiungono alcune specifiche tipologie di spesa che, nei limiti di un *plafond* complessivo, vengono scontate dai saldi rilevanti ai fini del rispetto degli obiettivi finali.

- *Art. 1, comma 535 legge n. 147/2013.*

E' prevista l'esclusione dal saldo finanziario finale di 850 milioni di pagamenti in conto capitale, effettuati nel I semestre dell'anno di cui 10 a favore esclusivamente dei comuni della Sardegna (secondo i criteri determinati nel decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 18/2/2014) colpiti dagli eventi alluvionali. I restanti 840 milioni sono stati distribuiti in termini di spazio finanziario in proporzione agli obiettivi di ciascun ente, ma non per consentire una riduzione degli stessi, bensì una utilizzazione dei più ampi margini per effettuate pagamenti, nel primo semestre dell'anno, di ulteriore spesa in conto capitale. Si è inteso quindi assegnare alla misura un effetto "moltiplicatore" della spesa per investimenti. A tal fine è stato attivato un controllo sul corretto utilizzo dei maggiori spazi, anche se l'eventuale mancato rispetto della regola non è supportato da sanzione alcuna. I comuni presenti in banca dati evidenziano una detrazione complessiva di 631 milioni a fronte di maggiori pagamenti effettuati nel primo semestre pari a 620 milioni. L'incidenza di tale agevolazione sulla spesa in conto capitale, al netto delle concessioni di credito, è pari, nel complesso, al 7,4 per cento ed aumenta all'8,4 per cento nelle grandi città ed al 9 per cento nei comuni medi; sotto il profilo territoriale nei comuni delle Isole e del Centro il peso di questa agevolazione si attesta al 10 per cento, mentre ha un'incidenza molto più contenuta al Sud (4,6 per cento).

- *Art. 1, comma 546 della legge n. 147/2013*

Viene consentito di escludere dal saldo finale una quota residua di pagamenti in conto capitale riferiti a debiti pregressi scaduti nel 2012 (procedura avviata con il DL 35/2013) per un importo massimo complessivo di 500 milioni. I comuni presenti in banca dati detraggono 272 milioni a fronte di un'autorizzazione pari a 422,9 milioni. L'autorizzazione disposta con il Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 28/2/2014 arrivava a coprire il 67,9 per cento delle richieste di maggiori spazi avanzate dagli enti (pari a 622 milioni per i comuni e 113,3 milioni per le province). Le regioni avevano fatto richiesta per 2.250 milioni di euro, ma non sono state autorizzate a maggiori spazi finanziari visto che il comma 548 della legge stabiliva un criterio di priorità a favore degli enti locali. I pagamenti effettuati dai comuni risultano comunque inferiori alle richieste avanzate ed hanno rappresentato circa il 3 per cento dell'intera spesa in conto capitale (al netto delle concessioni di credito), determinando di fatto anche una flessibilizzazione dell'obiettivo. Il peso della misura sulla spesa del titolo II è decisamente più rilevante (circa il 5 per cento) negli enti delle regioni meridionali e delle isole nei quali si concentra il 59 per cento dei pagamenti totali riferibili ai debiti scaduti nel 2012. L'art. 4 co. 5 del DL 133/2014 ha poi previsto una ulteriore esclusione dai vincoli del patto, per un importo complessivo di 240 milioni di euro, per i pagamenti sostenuti successivamente alla data di entrata in vigore del decreto, relativi a debiti in conto capitale degli enti territoriali per gli anni 2014 e 2015. L'esclusione operava per 200 milioni di euro relativamente all'anno 2014 purché i pagamenti si riferissero a debiti in conto capitale certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2013, per i quali fosse stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il 31 dicembre 2013 o riconosciuti alla data del 31 dicembre 2013 ovvero che presentavano i requisiti per il riconoscimento di legittimità entro la medesima data. Questa ulteriore detrazione risulta utilizzata per un importo complessivo di 54,5 milioni, di cui il 48 per cento dai comuni del Sud. Complessivamente le due misure riguardanti i debiti pregressi hanno agevolato una spesa che ha rappresentato poco meno del 4 per cento del totale del titolo II (al netto delle concessioni di credito).

Art. 48 DL n. 66/2014

Per il 2014 e 2015 è stata prevista l'esclusione dal Patto di spese per interventi di edilizia scolastica nel limite di 122 milioni annui. Il plafond è stato ripartito tra i comuni che hanno avanzato specifica richiesta relativamente all'intervento ritenuto prioritario e pronto per essere avviato nell'anno su un edificio scolastico. Per il 2014 sono state autorizzate con dPCM del 13 e del 30 giugno 2014 detrazioni di spesa dal Patto per 86,3 milioni. Nella banca dati i comuni beneficiari mostrano un ammontare di pagamenti esclusi appartenenti a tale fattispecie per complessivi 72 milioni. Si tratta di 339 comuni concentrati tra quelli medio-piccoli (fino a 20.000 abitanti) ma comprensivi anche di due grandi città; gli importi più elevati arrivano a 3 milioni di euro. Il peso complessivo di tale detrazione sulla spesa per investimenti è dello 0,8 per cento e presenta un'incidenza più elevata solo nei comuni più piccoli (fino a 20.000 abitanti).

- **Art. 4, comma 3 del DL n. 133/2014**

Era prevista l'esclusione dal Patto 2014 delle spese in conto capitale nei limiti di un plafond di 250 milioni per le opere segnalate alla struttura di missione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri entro il 15 giugno. Per accedere al beneficio era necessario che i pagamenti si riferissero a lavori inseriti nel Piano triennale delle OO.PP., che fossero già avviati o comunque immediatamente realizzabili e che i pagamenti fossero conclusi nell'anno. E' stata poi aggiunta come ulteriore condizione concernente la destinazione della spesa che doveva riferirsi a edilizia scolastica, impianti sportivi, opere per fronteggiare il dissesto idrogeologico o per la sicurezza stradale.

Nella banca dati risultano poco più di 37 milioni ascrivibili a tale fattispecie che incidono sull'obiettivo per l'1,3 per cento e che rappresentano lo 0,4 per cento della spesa in conto capitale complessivamente sostenuta (al netto delle concessioni di credito). La misura non ha riguardato le grandi città ed è stata concentrata soprattutto nei comuni medio-piccoli. Sotto il profilo territoriale i comuni del Nord hanno escluso l'importo più consistente, pari al 72 per cento della spesa totale a ciò destinata.

TAVOLA 9

LA SPESA IN C/CAPITALE AGEVOLATA DAL PATTO

(in migliaia)								
classe demografica	pagamenti c/capitale effettuati nel I semestre	pagamenti debiti pregressi (c. 546 L. 147/2013)	pagamenti per opere oggetto di segnalazione (art. 4, c. 3 DL 133/2014)	pagamenti per interventi di edilizia scolastica (art. 31, c. 14-ter, L. 183/2011)	pagamenti c/capitale per debiti pregressi (art. 4, c. 5 DL 133/2014)	totale pagamenti agevolati	spesa c/capitale totale al netto delle concessioni di credito	incidenza a/b
						a	b	
<5.000	107.358	37.117	9.278	14.177	4.700	172.630	1.756.059	9,8
>=5.000 <10.000	66.598	23.430	9.248	23.434	4.776	127.486	967.776	13,2
>=10.000 <20.000	82.361	36.133	8.657	19.546	6.354	153.051	1.014.528	15,1
>=20.000 <60.000	125.005	59.203	9.888	9.701	10.783	214.580	1.392.828	15,4
>=60.000 <250.000	105.300	65.934	250	1.809	14.570	187.863	1.707.592	11,0
>=250.000	144.181	49.973	-	3.473	13.378	211.005	1.720.434	12,3
Totale complessivo	630.803	271.790	37.321	72.140	54.561	1.066.615	8.559.217	12,5
area								
NORD	279.952	71.605	26.789	53.137	14.401	445.884	3.774.548	11,8
CENTRO	155.077	41.085	5.584	9.885	9.748	221.379	1.485.971	14,9
SUD	115.787	121.543	2.998	6.525	25.929	272.782	2.497.417	10,9
ISOLE	79.987	37.557	1.950	2.593	4.483	126.570	801.281	15,8
Totale complessivo	630.803	271.790	37.321	72.140	54.561	1.066.615	8.559.217	12,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF (maggio 2015)

Complessivamente queste forme di incentivo alla spesa per investimenti, apparentemente polverizzate in micro-interventi, hanno prodotto pagamenti per oltre 1

miliardo liberi dai vincoli del Patto e che hanno avuto un peso sulla spesa del titolo II al netto delle partite finanziarie di circa il 12 per cento. Fatta eccezione per la spesa detratta ai sensi del comma 535 della legge n. 147/2013, non è escluso peraltro che le misure agevolative abbiano determinato indirettamente un effetto alleggerimento dell'obiettivo piuttosto che un'opportunità per riattivare la crescita della spesa per investimenti. A parte il comportamento delle singole amministrazioni, resta comunque il fatto, forse non immediatamente percepibile guardando alle singole misure, che il risultato cumulato assume una valenza di rilievo, il cui impatto sull'andamento della spesa in conto capitale non è trascurabile.

12. I risultati dei comuni. Si conferma anche nel 2014 la piena adempienza agli obiettivi del Patto da parte dell'aggregato dei comuni. A fronte di un obiettivo finale di circa 2,8 miliardi, i comuni osservati conseguono un saldo finanziario positivo di oltre 4,4 miliardi con un livello di inadempienza anche inferiore al 2013 (1,7 per cento).

TAVOLA 10

RISULTATI DEL PATTO 2014 DEI COMUNI

					(migliaia)
regione	n. enti	% inadempienti	saldo finanziario	obiettivo	differenza
PIEMONTE	598	0,8	426.677	281.047	145.630
LOMBARDIA	1.199	1,5	672.207	401.483	270.725
LIGURIA	136	0,0	173.771	59.647	114.124
VENETO	537	0,2	317.035	228.990	88.046
EMILIA ROMAGNA	313	0,6	317.986	194.481	123.505
TOSCANA	254	0,4	365.247	248.962	116.285
UMBRIA	82	0,0	58.416	17.062	41.354
MARCHE	186	2,7	108.890	83.813	25.078
LAZIO	286	2,1	389.900	247.004	142.896
ABRUZZO	191	3,1	65.328	67.888	- 2.560
MOLISE	66	3,0	30.530	18.610	11.919
CAMPANIA	470	2,3	458.378	298.987	159.391
PUGLIA	250	3,6	239.744	145.814	93.930
BASILICATA	105	3,8	40.150	20.521	19.628
CALABRIA	325	3,1	179.493	101.801	77.692
SICILIA	350	3,7	382.541	262.290	120.251
SARDEGNA	256	0,8	180.017	117.476	62.541
Totale complessivo	5.604	1,7	4.406.311	2.795.877	1.610.435
classe demografica					
<5.000	3.317	1,8	824.791	400.284	424.507
>=5.000 <10.000	1.106	1,4	521.145	321.141	200.004
>=10.000 <20.000	679	1,6	602.098	394.659	207.439
>=20.000 <60.000	402	1,2	969.277	633.393	335.884
>=60.000 <250.000	88	3,4	670.959	463.092	207.867
>=250.000	12	8,3	818.042	583.308	234.734
Totale complessivo	5.604	1,7	4.406.311	2.795.877	1.610.435
area					
NORD	2.783	0,9	1.907.676	1.165.646	742.030
CENTRO	808	1,5	922.453	596.841	325.613
SUD	1.407	3,0	1.013.623	653.623	360.000
ISOLE	606	2,5	562.558	379.766	182.792
Totale complessivo	5.604	1,7	4.406.311	2.795.877	1.610.435

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF (maggio 2015)

Come per lo scorso anno è tra gli enti più piccoli che si concentrano i casi di mancato rispetto (il 62 per cento sono comuni al di sotto dei 5.000 abitanti) nonostante che i diversi fattori di correzione all'obiettivo iniziale siano stati per la maggior parte destinati proprio a rendere più sostenibile l'obiettivo di saldo degli enti appartenenti alla classe demografica più bassa. Si evidenzia anche una certa caratterizzazione territoriale del fenomeno per cui circa il 36 per cento delle inadempienze si addensa nel sud, ma risulta elevato anche il numero di enti della Lombardia; inoltre, si conferma una percentuale più bassa di mancato rispetto tra i comuni che hanno partecipato ai patti di solidarietà regionali.

Un risultato che nel complesso non può che essere valutato positivamente; tuttavia, considerando che la disciplina del Patto continua ad arricchirsi di strumenti e meccanismi compensativi finalizzati non solo ad agevolare enti in difficoltà con gli obiettivi, ma sempre di più a consentire il pieno utilizzo dei margini di Patto, stupisce il forte scarto positivo che continua a ripetersi tra gli obiettivi dati ed i saldi finali. Alla base di questo esito anomalo presumibilmente le motivazioni già evidenziate in passato: scarsa capacità programmatica degli enti più piccoli, difficoltà di coordinamento tra i diversi strumenti attivati sia a livello centrale che regionale per la flessibilizzazione degli obiettivi, l'incertezza che anche nel 2014 ha segnato la quantificazione e l'attribuzione delle risorse, l'erosione delle stesse prodotta dai provvedimenti di *spending review* che hanno aggiunto nuovi limiti alla effettiva capacità di spesa degli enti locali. Certamente ha pesato anche la diversa tempistica assegnata ai vari strumenti di compensazione non perfettamente coordinata con i tempi di programmazione finanziaria concessi ai Comuni che nel 2014 hanno potuto approvare i bilanci a novembre, mentre la procedura relativa all'acquisizione di spazi attraverso i patti verticali regionali si era conclusa ad aprile. Poi nel periodo estivo sono intervenute le misure a favore dell'edilizia scolastica e per le opere già avviate o immediatamente cantierabili. Va considerato che non tutte le regioni sono ancora dotate di efficienti procedure di monitoraggio dei meccanismi dei Patti verticali e pertanto potrebbe essersi verificata una sovrapposizione di incentivi regionali e centrali che potrebbe aver portato in molti casi ad una dispersione dei maggiori spazi concessi ai Comuni.

Il maggior risparmio conseguito avrebbe potuto essere utilizzato per innalzare il livello dei pagamenti in conto capitale con l'aspettativa che l'effetto positivo potesse trasmettersi all'economia reale dei territori; tuttavia, anche in assenza di questo comportamento virtuoso, l'andamento della spesa finale 2014 non può che essere apprezzato.

13. L'andamento della spesa finale alla luce del vincolo del Patto. Osservando i dati riferiti al biennio 2013-2014¹⁸, i comuni complessivamente espongono una riduzione di impegni correnti di oltre 1,8 miliardi, circa il 3,5 per cento in meno, con una flessione molto più marcata (-5 per cento) negli enti di piccole dimensioni (al di sotto dei 5000 abitanti) e superiore al 4,5 per cento nei comuni medio-piccoli (tra 5000 e 20.000 ab.) e in quelli tra 60.000 e 250.000 abitanti; nelle grandi città, invece, la contrazione degli impegni è decisamente meno accentuata e si ferma all'1 per cento (fondamentalmente in considerazione dell'aumento di spesa registrato da un comune del

¹⁸ Dati riferiti a 5.592 comuni presenti nella banca dati del MEF per i due esercizi.

sud). Anche sotto il profilo territoriale risulta generalizzato il calo degli impegni: oltre il 4 per cento la flessione nei comuni del nord, seguiti da quelli del centro e delle isole che riescono a contenere le spese di oltre il 3 per cento. I comuni del sud espongono complessivamente una flessione di poco inferiore al 3 per cento.

L'andamento decrescente viene confermato anche guardando alle spese finali (rilevanti ai fini del Patto), ma risulta più contenuto rispetto a quello degli impegni correnti, segno che i pagamenti in conto capitale hanno invertito la tendenza rispetto al 2013. Complessivamente, infatti, i pagamenti del titolo II - al netto delle voci che vengono escluse dal Patto, tra cui partite finanziarie e pagamenti legati alle misure eccezionali sui debiti pregressi, per l'edilizia scolastica e a quelle contenute nel decreto "Sblocca Italia" - aumentano di circa il 7 per cento. Fenomeno ben più marcato nei comuni con popolazione entro i 250.000 abitanti, mentre per le grandi città si conferma una spinta depressiva degli investimenti che riguarda non solo l'area dei pagamenti esclusi dal Patto, ma anche la parte di spesa a tal fine rilevante. Sul territorio l'incremento complessivo dei pagamenti netti del titolo II investe tutti gli ambiti con eccezione dei comuni del centro Italia.

Se poi si considerano le spese del titolo II al netto soltanto delle partite finanziarie e del pagamento di debiti pregressi, i risultati sembrano confermare gli effetti positivi in termini di crescita attesi dai provvedimenti normativi che hanno impattato sugli enti locali; l'inversione di tendenza si fa più netta con un aumento di oltre il 18 per cento rispetto al 2013 passando da 6,9 miliardi a 8,2. In tutte le aree territoriali si conferma tale andamento favorevole con livelli di rialzo ben più marcati del dato nazionale; solo i comuni del centro, nel loro complesso, mantengono pressoché invariato il livello del 2013. Sotto il profilo dimensionale tutte le classi fino a 250.000 abitanti mostrano una ripresa a due cifre. Più contenuta quella delle grandi città che si attesta al 4 per cento.

I dati monitorati per il Patto di stabilità presentano uno scarso dettaglio e quindi non consentono di individuare gli interventi di spesa sui quali si sono concentrati i maggiori pagamenti, ma il riscontro con i dati del SIOPE, seppure per una platea di enti non esattamente corrispondente a quella del Patto, evidenzia che la crescita della spesa ha riguardato soprattutto le funzioni di trasporto (strade ferrate e materiali di esercizio, mezzi di trasporto), i trasferimenti ad altri enti territoriali (in particolare le unioni di comuni) e conferimenti di capitale ad imprese di pubblici servizi (limitato alle grandi città). Sembra quindi trattarsi di spese solo in parte riferibili ad investimenti sui servizi da rendere ai cittadini e, per il resto, legate alla revisione degli assetti istituzionali e gestionali delle amministrazioni territoriali.

TAVOLA 11

ANDAMENTO IMPEGNI DI SPESA CORRENTE NELL'ULTIMO BIENNIO

(in migliaia)

area	2014		2013		var%	
	spesa corrente totale	spesa corrente netta	spesa corrente totale	spesa corrente netta	spesa corrente totale	spesa corrente netta
NORD	21.697	21.636	22.622	22.519	-4,1	-3,9
CENTRO	12.658	12.642	13.073	13.056	-3,2	-3,2
SUD	10.546	10.490	10.852	10.662	-2,8	-1,6
ISOLE	6.116	6.098	6.325	6.314	-3,3	-3,4
Totale complessivo classe demografica	51.017	50.867	52.873	52.551	-3,5	-3,2
<5.000	6.496	6.467	6.839	6.802	-5,0	-4,9
>=5.000 <10.000	5.462	5.448	5.727	5.693	-4,6	-4,3
>=10.000 <20.000	6.665	6.641	7.004	6.964	-4,8	-4,6
>=20.000 <60.000	10.159	10.143	10.512	10.482	-3,4	-3,2
>=60.000 <250.000	8.532	8.473	8.944	8.776	-4,6	-3,5
>=250.000	13.702	13.694	13.847	13.834	-1,0	-1,0
Totale complessivo	51.017	50.867	52.873	52.551	-3,5	-3,2

TAVOLA 11.1

ANDAMENTO PAGAMENTI DI SPESA C/CAPITALE NELL'ULTIMO BIENNIO

(in migliaia)

area	2014				2013				var% 2014 2013	
	totale S_cap 2014	concessione crediti	pagamenti debiti pregressi	spesa c/capitale netta	totale S_cap 2013	concessione crediti	pagamenti debiti pregressi	spesa c/capitale netta	totale s_cap	spesa c/capitale netta
	a	b	c	d=a-b-c	e	f	g	h=e-f-g		
NORD	4.137	365	86	3.686	4.873	630	1.425	2.818	-15,1	30,8
CENTRO	1.516	31	51	1.435	2.203	38	733	1.432	-31,2	0,2
SUD	2.508	12	147	2.348	2.887	8	787	2.093	-13,2	12,2
ISOLE	802	1	42	759	920	8	288	624	-12,8	21,6
Totale complessivo classe demografica	8.963	409	326	8.227	10.883	683	3.234	6.966	-17,6	18,1
<5.000	1.762	10	42	1.710	1.756	11	342	1.403	0,3	21,9
>=5.000 <10.000	973	7	28	938	1.189	7	395	786	-18,2	19,3
>=10.000 <20.000	1.029	15	42	972	1.287	8	471	808	-20,0	20,3
>=20.000 <60.000	1.418	26	70	1.323	1.744	37	667	1.041	-18,7	27,1
>=60.000 <250.000	1.763	56	81	1.627	2.037	58	645	1.334	-13,4	22,0
>=250.000	2.017	297	63	1.657	2.869	562	713	1.594	-29,7	3,9
Totale complessivo	8.963	409	326	8.227	10.883	683	3.234	6.966	-17,6	18,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del monitoraggio MEF 2013-2014

14. I provvedimenti di spending review. Come descritto, l'evoluzione della disciplina del Patto nell'ultimo biennio ha virato decisamente nella direzione di un generale allentamento dei vincoli, tuttavia non va sottovalutato il rafforzamento della regola fiscale proveniente dalle misure di tagli di risorse, come in fondo anche l'eccesso di risparmio conseguito dai comuni può spiegare. Infatti, il contributo alla finanza pubblica richiesto ai comuni viene assicurato oltre che dagli obiettivi di patto anche da interventi di progressiva riduzione di risorse che rendono più oneroso il conseguimento dei saldi programmatici, seppure più contenuti. Nel 2014 all'obiettivo di avanzo imposto ai comuni si sono aggiunti circa 600 milioni di risparmio da conseguire mediante misure di *spending review* da porre in atto a seguito del taglio operato al fondo

di solidarietà comunale. Per gli enti presi in considerazione quindi la manovra complessiva raggiunge circa i 60 euro pro-capite e risulta più onerosa per i centri medio-grandi e grandi (superiori ai 60.000 abitanti). Dal punto di vista territoriale i comuni isolani sono impegnati a conseguire i risparmi più elevati (67 euro pro-capite), seguiti da quelli del centro (63 euro), del nord (59 euro) e del sud (55 euro).

- *DL n. 95/2012 (spending review 1)*

L'art. 16, comma 6, del DL n. 95/2012 dispone la riduzione delle risorse provenienti dal fondo sperimentale di riequilibrio o dal fondo perequativo o dai trasferimenti erariali per gli enti della regione Sicilia e Sardegna per un importo di 500 milioni per il 2012, 2.000 milioni per gli anni 2013 e 2014 e 2.100 milioni dal 2015. Le riduzioni dovevano essere imputate a ciascun comune in base ad accordo sancito in Conferenza Stato-città e autonomie locali tenendo anche conto delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario per la *spending review*, degli elementi di costo dei singoli settori merceologici, dei dati raccolti nell'ambito della procedura per la determinazione dei fabbisogni standard e dei risparmi potenziali di ciascun ente. Il riparto è avvenuto per il 2012 sulla base della distanza dai valori *benchmark* costruiti con la metodologia dei fabbisogni *standard* per le voci SIOPE relative ad acquisto di beni e prestazione di servizi (con esclusione dei contratti di servizio e dei servizi per i quali è prevista una partecipazione dell'utente); per il 2013 il taglio è calcolato in proporzione ai consumi intermedi del triennio 2010-2012 riferiti ad acquisto di beni, prestazioni di servizi e utilizzo di beni di terzi (prendendo in considerazione le stesse voci utilizzate dal Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa); nel 2014 e 2015 il riparto è avvenuto secondo il criterio di proporzionalità rispetto alla spesa media 2010-2012 per consumi intermedi applicando una clausola di salvaguardia legata alla popolazione.

- *DL n. 66/2014 (spending review 2)*

L'art. 47 del DL n. 66/14 pone a carico dei comuni un contributo complessivo alla finanza pubblica per 375,6 milioni nel 2014 e 563,4 milioni dal 2015 al 2017 prevedendo la riduzione per analogo importo del Fondo di solidarietà comunale. Al comma 9 sono stabiliti i criteri in base ai quali effettuare il taglio; una quota pari a 360 milioni in proporzione alla spesa media sostenuta nel triennio 2011-2013 relativa ai codici SIOPE indicati dal decreto stesso (vengono incluse tutte le voci economiche relative agli acquisti di beni e servizi, mentre con riferimento alle prestazioni di servizi vengono escluse le spese per le indennità ed i rimborsi degli organi di rappresentanza ed inclusi invece tutti i contratti di servizio ed anche i pagamenti relativi ai servizi resi dietro corrispettivo, come mense scolastiche e rette di ricovero per anziani). E' inoltre prevista una correzione in aumento o diminuzione del taglio pari al 5 per cento legata ai tempi di pagamento ed un'altra analoga che tiene conto degli acquisti tramite CUC. Per la quota pari a 1,6 milioni riferita alle spese per autovetture, la riduzione è in proporzione al numero di quelle possedute e altri 14 milioni relativi alle spese per incarichi e consulenze da tagliare in proporzione alle spese comunicate al Dipartimento della Funzione pubblica. I criteri recepiti nell'Accordo in Conferenza Stato città e autonomie locali il 5/8/2014 sono stati confermati anche per il 2015.

- *Legge n. 190/2014*

L'art. 1, comma 435, prevede la riduzione del Fondo di solidarietà comunale di 1.200 milioni a decorrere dal 2015. Solo per l'anno 2015 è prevista a parità di contributo complessivo, una riduzione del 50 per cento del taglio a favore di alcune categorie di comuni: i comuni colpiti dal sisma del 2012 individuati dall'art. 1, comma 1 del DL n. 74/2012, i comuni danneggiati dal sisma del 2009 individuati con decreto del Commissario delegato del 16/4/2009 ed i comuni danneggiati dal sisma del 2013 per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza dal Consiglio dei ministri del 26/2/2013. L'Accordo per il riparto del taglio è stato raggiunto nella Conferenza Stato-città e autonomie locali il 31/3/2015 nell'ambito della metodologia adottata per la distribuzione del Fondo di Solidarietà Comunale per il 2015. Il contributo a carico dei comuni è ripartito in proporzione alle risorse standard quantificate per ciascun ente (pari circa al 7 per cento delle stesse); la salvaguardia riconosciuta ai comuni terremotati viene compensata da un maggior contributo degli altri enti.

Questi provvedimenti normativi che a partire dal 2012 hanno rafforzato gli obiettivi di Patto obbligando le amministrazioni ad intraprendere sostanzialmente

percorsi di revisione della spesa corrente, si sono focalizzati soprattutto nell'abbattimento dei costi per consumi intermedi indicando, tuttavia, strade di volta in volta diverse per la ripartizione tra i singoli comuni dei contributi a carico dell'intero aggregato. I parametri mutevoli sia sotto il profilo temporale che delle variabili considerate hanno inciso sulla distribuzione dei tagli con effetti diversificati di cui si fornisce una rappresentazione esemplificativa.

TAVOLA 12

DISTRIBUZIONE DEI TAGLI DI RISORSE OPERATI DAI PROVVEDIMENTI DI *SPENDING REVIEW* (2012-2015)

(in migliaia)

classe demografica	riduzione risorse ex DL n. 95/2012 (spending review 1)					riduzione risorse ex DL n. 66/14 (spending review 2)			riduzione risorse ex L. 190/14	taglio cumulato	taglio cumulato PC in euro
	2012	quota incrementale 2013	quota incrementale 2014	quota incrementale 2015	riduzione totale	2014	quota incrementale 2015	riduzione totale			
<5.000	76.008	183.242	26.168	11.417	296.835	49.047	24.475	73.522	186.646	557.003	73
tra 5.000 e 20.000	104.059	304.166	41.435	17.986	467.647	73.998	36.975	110.973	238.287	816.907	59
tra 20.000 e 60.000	75.807	273.583	35.543	15.397	400.330	60.545	30.419	90.963	191.873	683.166	66
tra 60.000 e 250.000	56.676	238.651	30.079	13.016	338.422	49.194	24.192	73.386	159.385	571.194	84
>250.000	104.874	484.029	59.909	25.952	674.763	81.461	40.927	122.388	229.733	1.026.884	131
Totale complessivo	417.422	1.483.671	193.135	83.769	2.177.997	314.245	156.988	471.233	1.005.924	3.655.154	79
regione											
ABRUZZO	10.285	31.724	3.907	1.837	47.753	6.649	3.340	9.989	22.746	80.488	70
BASILICATA	4.175	15.156	1.966	852	22.148	3.205	1.610	4.815	12.646	39.609	70
CALABRIA	17.698	35.800	5.452	2.358	61.308	10.265	5.157	15.423	39.239	115.969	63
CAMPANIA	37.306	136.170	17.660	7.645	198.781	25.857	12.991	38.849	125.522	363.152	67
EMILIA ROMAGNA	24.565	94.798	12.135	5.260	136.758	23.043	11.577	34.620	77.222	248.600	80
LAZIO	67.561	267.171	34.055	14.751	383.538	52.499	26.376	78.875	113.253	575.666	105
LIGURIA	13.794	61.044	7.521	3.294	85.654	11.429	5.742	17.171	43.392	146.218	99
LOMBARDIA	95.880	324.215	42.820	18.517	481.432	67.094	33.709	100.802	184.956	767.190	85
MARCHE	9.821	50.211	6.102	2.645	68.779	10.824	5.438	16.262	28.725	113.766	76
MOLISE	2.999	7.998	1.117	485	12.599	2.129	1.070	3.198	6.186	21.983	75
PIEMONTE	34.544	115.768	15.287	6.624	172.223	26.181	13.154	39.335	93.598	305.156	75
PUGLIA	30.938	101.447	13.473	5.834	151.692	19.397	9.745	29.142	72.994	253.829	65
TOSCANA	30.374	104.800	13.780	5.958	154.913	24.689	11.510	36.200	78.415	269.528	78
UMBRIA	5.573	25.723	3.183	1.379	35.858	4.920	2.472	7.392	16.932	60.181	77
VENETO	31.910	111.646	14.677	6.329	164.562	26.064	13.095	39.159	90.097	293.819	67
Totale complessivo	417.422	1.483.671	193.135	83.769	2.177.997	314.245	156.988	471.233	1.005.924	3.655.154	79

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati dei decreti ministeriali di riparto

Il taglio cumulato derivante dai tre principali provvedimenti di *spending review* ammonta per un insieme di 6.095 comuni delle regioni a statuto ordinario a 3.655 milioni pari a 79 euro pro-capite. Il contributo poi varia dai 59 euro per i comuni tra 5.000 e 20.000 abitanti ai 131 delle grandi città. Considerando l'area geografica il taglio più elevato in termini pro-capite viene assegnato ai comuni del centro con 91 euro, contro gli 80 euro dei comuni del nord ed i 66 di quelli del sud.

La ripartizione dei risparmi in valori medi pro-capite evidenzia che le manovre succedutesi negli anni adottando criteri di distribuzione mutevoli hanno comunque determinato costantemente un contributo più elevato per le classi posizionate agli estremi della scala dimensionale, anche se nel confronto temporale le quote incremental dei contributi mostrano variazioni percentuali crescenti per i comuni di piccole dimensioni, e più contenute per i grandi comuni che risultano essere stati fortemente penalizzati dal taglio di 2.250 milioni per il 2013 disposto dal DL n. 95/2012.

La composizione regionale dei risparmi richiesti da ciascun provvedimento evidenzia che mentre il DL n. 95, nonostante le modifiche dei parametri redistributivi, determina sia nel 2012 che nel 2013 il contributo maggiore a carico delle regioni Lazio e Lombardia, il taglio disposto dalla legge n. 190/2014 redistribuisce le quote in misura tale da determinare una diminuzione del peso rappresentato dagli enti di queste due

regioni, ed un aumento invece della quota attribuita alla Campania. Cresce anche il peso di Liguria, Toscana, Piemonte e Veneto.

15. Le prospettive per il 2015. L'impianto complessivo della manovra posta a carico dei comuni per il triennio 2015-2017 dalla legge n. 190/2013 poggia su tre assi: la revisione delle modalità di calcolo degli obiettivi di Patto, la riduzione delle risorse trasferite e l'introduzione per tutti gli enti delle nuove regole di contabilità che prevedono la costituzione di un fondo crediti di dubbia esigibilità che di fatto riduce la capacità di impegno degli enti stessi.

In ordine alla revisione delle modalità di calcolo degli obiettivi di Patto si conferma la scelta di rendere più sostenibili i saldi programmatici: le aliquote di correzione della spesa media vengono abbattute in misura considerevole passando dal 14,07 per cento previsto dalla legge n. 147/2013 all'8,6 per cento per il 2015, e dal 14,62 al 9,15 per cento per il triennio successivo. La linea espansiva, già intrapresa negli ultimi anni nella determinazione delle regole di governo del Patto, è inoltre rafforzata anche dallo scorrimento di un anno degli impegni correnti presi come riferimento per il calcolo del saldo, a premiare amministrazioni che hanno condotto con successo politiche di contenimento della spesa.

Una prima stima degli obiettivi che era stata effettuata su un campione al momento dell'approvazione della legge di stabilità evidenziava un abbattimento complessivo di circa il 64 per cento rispetto all'obiettivo calcolato dai medesimi enti sulla base della normativa previgente, con un guadagno, in termini di minore onerosità dello sforzo richiesto, ovviamente crescente in base alla popolazione (si va da una riduzione del 42 per cento nei comuni più piccoli al 72 per cento nelle grandi città). Sotto il profilo territoriale invece il vantaggio si ripartiva in misura piuttosto omogenea con l'eccezione di alcuni ambiti regionali meridionali in cui risultava più evidente e significativa la riduzione del contributo richiesto.

Circa il 42 per cento dei comuni osservati (4.296) si sarebbero poi avvantaggiati anche di un effetto espansivo aggiuntivo per via della riduzione della base di calcolo evidenziando una spesa 2012 inferiore al livello del 2009.

L'effetto espansivo dei nuovi obiettivi di patto risultava peraltro fortemente condizionato dagli altri due assi sui quali fa perno la manovra complessiva: la rilevanza nel saldo di competenza mista dello stanziamento relativo al fondo crediti di dubbia esigibilità (ponendo di fatto un limite alla capacità di spesa dell'ente) e la riduzione del fondo di solidarietà comunale per un importo pari a 1.200 milioni.

Tuttavia nella Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 19 febbraio 2015, ai sensi del comma 489 della legge n. 190/2014, è stata sancita l'intesa per una ridistribuzione degli obiettivi individuali a invarianza del contributo complessivo di comparto.

IL CALCOLO DELL'OBIETTIVO FINANZIARIO 2015

La metodologia messa a punto parte dal presupposto di dover ripartire una manovra complessiva pari almeno a 3.550 milioni (1.800 di obiettivo del Patto e 1.750 derivanti dall'impatto dell'accantonamento al FCDE). Tale ammontare viene inoltre ampliato per consentire di applicare delle agevolazioni per comuni coinvolti in eventi calamitosi o che sostengono maggiori oneri per la messa in sicurezza degli edifici scolastici e del territorio, per l'esercizio delle funzioni di capofila ovvero spese per sentenze passate in giudicato relative a procedure di esproprio o contenziosi connessi a cedimenti strutturali. Per fronteggiare la richiesta di maggiori spazi connessa a tali condizioni viene prevista una riserva di obiettivo di 100 milioni; pertanto con l'intesa è stato ripartito un obiettivo pari a 3.653 milioni secondo una metodologia finalizzata a favorire l'attuazione delle nuove regole contabili, diminuire i risparmi eccessivi rispetto gli obiettivi di Patto e consentire un controllo sui saldi di finanza pubblica.

OBIETTIVO FINANZIARIO PER IL 2015: CONFRONTO CON L'OBIETTIVO DI PATTO**CALCOLATO AI SENSI DELL'ART. 31 LEGGE N. 183/2011**

classe demografica	obiettivi calcolati ai sensi L. 147/2013		obiettivi concordati in Conferenza stato-città		var% c/a	var% d/b
	obiettivo 2015	obiettivo 2016	obiettivo 2015	obiettivo 2016-2018		
	a	b	c	d		
<5000	948.492	983.265	651.488	700.532	-31,3	-28,8
tra 5000 e 20000	1.081.239	1.143.852	797.321	857.344	-26,3	-25,0
tra 20000 e 60000	916.131	969.113	653.160	702.330	-28,7	-27,5
tra 60000 e 250000	767.545	813.418	551.957	593.509	-28,1	-27,0
>250000	1.112.139	1.181.979	901.164	969.004	-19,0	-18,0
Totale complessivo	4.825.547	5.091.627	3.555.089	3.822.719	-26,3	-24,9
regione						
PIEMONTE	368.334	387.522	270.507	290.871	-26,6	-24,9
LOMBARDIA	912.487	958.172	605.515	651.099	-33,6	-32,0
LIGURIA	176.588	186.023	110.578	118.903	-37,4	-36,1
VENETO	361.483	380.836	239.802	257.855	-33,7	-32,3
EMILIA ROMAGNA	378.182	398.704	254.685	273.858	-32,7	-31,3
TOSCANA	325.498	343.441	242.826	261.106	-25,4	-24,0
UMBRIA	74.946	79.070	50.720	54.538	-32,3	-31,0
MARCHE	135.884	142.705	90.887	97.729	-33,1	-31,5
LAZIO	571.660	605.012	469.555	504.903	-17,9	-16,5
ABRUZZO	127.787	133.961	80.913	87.005	-36,7	-35,1
MOLISE	20.900	21.832	17.818	19.160	-14,7	-12,2
CAMPANIA	364.990	389.980	340.102	365.706	-6,8	-6,2
PUGLIA	226.908	241.838	148.862	160.068	-34,4	-33,8
BASILICATA	43.482	45.856	28.328	30.461	-34,9	-33,6
CALABRIA	138.816	146.351	153.265	164.803	10,4	12,6
SICILIA	397.591	421.196	317.186	341.064	-20,2	-19,0
SARDEGNA	200.010	209.128	133.538	143.591	-33,2	-31,3
Totale complessivo	4.825.547	5.091.627	3.555.089	3.822.719	-26,3	-24,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF 2015/2016 e intesa Conferenza Stato-città 19 febbraio 2015

A ciascun ente locale viene attribuito un obiettivo finanziario che è composto dall'obiettivo del Patto e da una quota residua calcolata in base all'accantonamento al FCDE. Per la ripartizione tra i comuni del primo obiettivo, pari al 60 per cento del contributo totale, il calcolo viene effettuato applicando un coefficiente di correzione del 22,56 per cento alla spesa corrente media di un triennio compreso nel periodo 2009-2012, scartando l'annualità con il livello più elevato. L'innalzamento dell'aliquota di correzione rispetto a quanto stabilito attualmente dalla legge n. 190/2014 andrebbe a compensare l'effetto della esclusione dalla base di calcolo degli impegni per le spese del trasporto pubblico locale e per il servizio rifiuti, nonché la sterilizzazione dei tagli di risorse disposti non solo con il DL n. 78/2010 (come finora previsto), ma anche dalle successive manovre (DL n. 201/2011, DL n. 95/2012 e DL n. 66/2014). E' inoltre previsto un meccanismo di premialità per i comuni che presentano nel periodo considerato differenze percentuali negative più elevate rispetto alla precedente base di calcolo, compensando la misura con

l'aggravio dell'obiettivo per quei comuni che, viceversa, presentano una crescita della spesa. Sono previste infine delle clausole di salvaguardia per normalizzare eccessivi peggioramenti/miglioramenti degli obiettivi di Patto.

La seconda quota dell'obiettivo finanziario, pari al 40 per cento del contributo totale, è tesa ad inglobare nell'unico obiettivo la quota dei 1.750 milioni stimati a seguito dell'adozione dei nuovi principi contabili, in particolare dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità. Tale quota viene ripartita in base alla capacità di riscossione delle entrate proprie riferite al periodo 2008-2011: determinato l'indice medio di riscossione, il completamento a 1 di tale percentuale va a costituire la quota residua dell'obiettivo finanziario da applicare a ciascun ente.

Rispetto all'obiettivo di Patto 2015 contenuto nella programmazione dei Comuni per il triennio 2014-2016, l'obiettivo finanziario calcolato secondo la metodologia esposta comporterebbe una riduzione dell'onere complessivo pari al 26 per cento, più marcata per i comuni di piccole dimensioni (-31 per cento) e meno per le grandi città (-19 per cento). In dieci ambiti regionali distribuiti su tutto il territorio nazionale i comuni avrebbero un vantaggio dal nuovo metodo di calcolo superiore al 30 per cento, e solo in tre ambiti inferiore al 20 per cento.

L'intesa precisa che, considerando l'impossibilità di quantificare esattamente *ex ante* il FCDE applicato al bilancio (per il quale oltretutto il Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria prevede un diverso metodo di calcolo), la metodologia concordata dovrebbe comunque riconoscere la possibilità a ciascun comune di modulare in autonomia la percentuale di composizione dell'obiettivo tra la quota di Patto e quella residua, ad invarianza della propria manovra complessiva. L'intesa sembra quindi sancire il superamento del Patto così come ha operato fino ad ora; l'individuazione di un obiettivo finanziario appare un tentativo di sintesi dei diversi vincoli all'interno dei quali deve muovere il bilancio comunale e l'obiettivo specifico di Patto perde il suo valore assoluto per divenire uno dei tasselli che costituiscono la manovra totale dell'ente e che necessariamente debbono trovare una loro conciliazione nella fase di programmazione del bilancio. Tuttavia va sottolineato che il comma 490 della legge n. 190/2014, prevedendo la rilevanza ai fini del Patto degli stanziamenti del FCDE, ha rafforzato il legame tra la regola fiscale e l'effettiva situazione finanziaria dell'ente; così verrebbero premiate quelle amministrazioni con maggiore capacità di riscossione per le quali un accantonamento più basso consentirebbe di avvantaggiarsi pienamente della riduzione degli obiettivi di Patto prevista dal comma 489. Il nuovo parametro dell'obiettivo finanziario sembra tradire questo spirito, poiché gli enti più virtuosi sotto il profilo della riscossione sarebbero chiamati ad un peggioramento del proprio obiettivo di saldo per salvaguardare da un eccessivo ed insostenibile peggioramento della manovra i comuni meno virtuosi, caratterizzati da accantonamenti al FCDE ben superiori a quelli stimati per la quantificazione della manovra complessiva. Va ricordato, comunque, che l'intesa per la sua applicabilità attende ora un recepimento normativo che modifichi la legge di stabilità.

16. L'esigenza di coordinamento. Questo veloce *excursus* sui risultati 2014 e le prospettive 2015 del Patto di stabilità interno non analizza la situazione precipua delle Province¹⁹ in ordine alle quali si ritiene rilevante sottolineare unicamente il risultato finale, preannunciato ma non per questo meno eclatante; il sottosettore nel 2014 non riesce a conseguire l'obiettivo complessivo quantificato in 676,22 milioni e produce un minor risparmio per 361 milioni. Un terzo delle province risulta inadempiente e sfonda il saldo programmatico per 435 milioni.

Tali informazioni essenziali a completamento del quadro complessivo sui comuni invitano ad alcune riflessioni di sintesi. Il confronto tra i risultati delle province e dei comuni fa risaltare un problema di coordinamento di finanza pubblica. A fronte di un eccesso di spesa per 435 milioni delle province, i comuni generano un surplus di risparmio di oltre 1,5 miliardi. Il risultato conferma un progressivo indebolimento dell'equilibrio dei bilanci delle province che nonostante la riduzione di spese correnti, sono sempre più in sofferenza a causa delle minori risorse disponibili, ridotte da ultimo con la legge n. 190/2014 per ulteriori 3 miliardi nel prossimo triennio. I tagli incrementali alle loro disponibilità sono conseguenza – esplicita – del disegno di riforma delle stesse, avviato già con il DL n. 201/2011, ma in realtà stanno precedendo la sua compiuta e completa attuazione. Così il livello di governo provinciale, ancora in vita in attesa della riforma costituzionale, è riferimento per alcune importanti funzioni e per una serie ancora non ben definita di altri compiti da svolgere con una dotazione finanziaria altamente critica.

Di fronte a tale situazione si sarebbe rivelato opportuno uno sforzo di coordinamento, motivato anche dai principi di solidarietà e di leale collaborazione tra i livelli di governo che hanno ispirato nel 2009 il federalismo fiscale e che avrebbe potuto tradursi nell'attivazione di tutte le leve messe a disposizione dalla disciplina del Patto per evitare che l'intero comparto provinciale sfondasse l'obiettivo di saldo, con la conseguenza altresì che nel 2015 il cumulo tra taglio delle risorse e sanzioni per mancato rispetto del Patto, arriverà a 1,4 miliardi.

L'equilibrio consolidato delle autonomie territoriali avrebbe potuto essere assicurato attraverso un maggior coordinamento dei meccanismi di compensazione tale da consentire ad esempio di utilizzare a vantaggio delle province il *surplus* finanziario che i comuni stavano producendo.

In prospettiva, occorrerà impostare più efficaci misure di coordinamento tra livelli di governo, anche in previsione dell'entrata in vigore del principio dell'equilibrio di bilancio per tutte le autonomie locali ed in particolare dell'equilibrio complessivo a livello territoriale.

¹⁹Si rinvia alla specifica Relazione “Il riordino delle Province” approvata dalla Sezione delle autonomie con la delibera n. 17/2015.

LE PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEI PATTI DI SOLIDARIETÀ REGIONALI
(AGGIORNAMENTO 2014)

	PIEMONTE	LOMBARDIA	LIGURIA
Riferimenti normativi	DGR 14/3/2014 n. 1-7226 – attuazione Patto verticale incentivato riparto e assegnazione quote ; DGR 27/10/2014 n. 9-465 applicazione del Patto regionale orizzontale.	LR 11/2011 e LR 7/2012 (modalità applicative Patto di stabilità territoriale) DGR 14/02/2014 n. 1363 attuazione PSI territoriale per il 2014 (Richiesta parere alla Commissione consiliare); DGR 6/03/2014 n. 1461 attuazione PSI territoriale per il 2014 (a seguito di parere della Commissione consiliare e del Consiglio delle Autonomie locali); DGR 10/10/2014 n. 2499 introduzione nel patto territoriale di un plafond sperimentale	LR 24 dicembre 2010, n. 22 “Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Liguria – Patto di stabilità territoriale”; DGR n. 272 del 14/03/2014 (Determinazioni in merito al patto di stabilità regionalizzato per l’anno 2014)
Requisiti per l’accesso alle compensazioni	Regolare richiesta nei termini secondo le modalità prescritte.	Disponibilità di cassa Effettiva liquidabilità delle spese Utilizzo di almeno il 50 per cento degli spazi aggiuntivi ottenuti nel 2013	Una quota del plafond (16 mln) è riservata agli enti beneficiari di fondi strutturali comunitari Una quota (2,2 mln) è destinata ai comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti, il restante plafond ai comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti e alle province.
Parametri e criteri per PATTO VERTICALE	Una quota del plafond viene riservata agli enti beneficiari dei Fondi strutturali europei, per le province e per i comuni con popolazione compresa tra 1000 e 5000 abitanti il riparto è disposto in proporzione al rispettivo obiettivo di Patto; la quota residua del plafond viene riservata ai comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti che debbano sostenere pagamenti per debiti per relativi a sentenze esecutive.	PROVINCE: 92,5 per cento del plafond ripartito tra gli enti ammessi alla distribuzione in proporzione ai residui in c/capitale al 31/12/2013; 5 per cento assegnato alle province coinvolte dal terremoto e dall’Expo (<i>plafond</i> sperimentale); il 2,5 per cento per incentivare il Patto orizzontale COMUNI: 80,5 per cento del <i>plafond</i> assegnato a tutti i comuni richiedenti in proporzione all’ammontare complessivo dei residui passivi c/capitale; il 5 per cento assegnato alle province coinvolte dal terremoto e dall’Expo (<i>plafond</i> sperimentale); il 12 per cento è riservato a premiare i comuni in base al posizionamento di ciascuno di essi nella graduatoria dell’indice sintetico di virtuosità (DGR 2098/2011); il restante 2,5 per cento va ad incentivare il patto orizzontale per i comuni che cedono spazi finanziari ed in proporzione agli stessi	Gli enti sono ripartiti in 2 fasce di merito: a) enti che hanno ceduto spazio nel 2013; b) restanti enti Sono esclusi dal patto verticale gli enti che hanno utilizzato il “decreto Barca” per oltre 500.000 euro.
Sistema regionale di penalizzazioni/incentivi		Esclusione dalle future procedure di compensazione per gli enti beneficiari di risorse aggiuntive di tipo verticale o/e orizzontale non utilizzate; in caso di utilizzo solo parziale, gli enti potranno ancora accedere al patto territoriale ma con delle penalizzazioni in ragione della quota non utilizzata; agli enti che hanno ceduto quote del proprio obiettivo potrà essere riconosciuta una quota premiale del plafond messo a disposizione dalla regione	Gli enti locali beneficiari di risorse aggiuntive di tipo verticale e/o orizzontale che non utilizzano lo spazio autorizzato in misura superiore al 10 per cento saranno esclusi dalla partecipazione ai meccanismi di compensazione regionale nell’anno successivo.

	VENETO	EMILIA ROMAGNA	TOSCANA
Riferimenti normativi	LR 10/2012 (Regionalizzazione Patto di stabilità interno) DGR 141 del 20/2/2014 (Indicazioni operative alle amministrazioni pubbliche) DGR 142 del 20/2/2014 (Patto regionale verticale incentivato) decreto n. 40 del 14/3/2014 (riparto del plafond Patto verticale incentivato) DGR 1745 del 29/9/2014 (riapertura dei termini Patto di stabilità verticale) DGR 1746 del 29/9/2014 (Patto di stabilità orizzontale) DGR 1973 del 28/10/2014 (rimodulazione obiettivi patto orizzontale)	LR 23 dicembre 2010, n. 12 “Patto di stabilità territoriale della regione Emilia Romagna”; DGR 242 del 24/2/2014 (definizione criteri e modalità distribuzione risorse PVI); DGR 303 del 10/3/2014 (applicazione PRI a favore delle autonomie locali); DGR 304 del 10/3/2014, DGR 922 del 23/6/2014 e DGR 988 del 30/6/2014 (distribuzione spazi finanziari per comuni colpiti dal sisma); DGR 1021 del 7/7/2014, DGR 1635 del 13/10/2014 e DGR 1707 del 27/10/2014 (misure di compensazione orizzontale e verticale a favore delle autonomie – anno 2014)	LR n. 68/2011 “Patto di stabilità territoriale” DGR n. 167 del 3/3/2014 (attuazione Patto di stabilità territoriale)
Requisiti per l'accesso alle compensazioni	Patto verticale: rispetto del Patto 2013; effettivo utilizzo di almeno il 95 per cento delle quote assegnate nel 2013	Rispetto del Patto 2013 con un margine positivo non superiore al 20 per cento dell'obiettivo; presentazione di tempestiva e regolare richiesta	Utilizzo del plafond messo a disposizione dalla regione nell'esercizio precedente
Parametri e criteri per PATTO VERTICALE	Criteri di riparto: in proporzione all'ammontare di residui del titolo II della spesa sommato per gli enti sperimentatori a tutti gli impegni in c/capitale re imputati o re imputabili nel bilancio 2014 e liquidabili nel 2014. I comuni sono stati suddivisi in 3 fasce demografiche e ciascuna delle quali è assegnata una percentuale del plafond complessivo. Un quota del plafond viene riservata a sostenere le esigenze di cassa dei Comuni in difficoltà con la definizione di contenziosi giudiziari in atto	Criterio 1: Una quota del PRVI è assegnata per compensare il peggioramento dell'obiettivo di enti che nel 2013 avevano ottenuto spazi con il PRO; Criterio 2: la restante quota di PRVI è assegnata agli enti locali con popolazione fino a 5000 abitanti ripartendola in rapporto al peso dell'obiettivo di ciascun ente locale sull'obiettivo complessivo di comparto fino al completo soddisfacimento del fabbisogno richiesto e/o dell'azzeramento dell'obiettivo 2014; Criterio 3: la distribuzione della quota (20,5 mln) prevista per gli enti locali colpiti dal sisma 2012 in relazione al fabbisogno richiesto. Assegnazione di ulteriori spazi finanziari di patto verticale (31 mln) per comuni di medie grandi dimensioni per i quali le risorse previste dal patto incentivato non risultano sufficienti a coprire i peggioramenti derivanti dal patto orizzontale 2013.	Alle Province e ai comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti gli spazi finanziari vengono assegnati prioritariamente per pagamenti delle opere di mitigazione del rischio idraulico e per interventi resisi necessari a seguito di eventi alluvionali o di eventi sismici, nonché per le opere di cui al programma regionale di investimenti sulla viabilità. Ai Comuni con popolazione compresa tra i 1000 e i 5000 abitanti viene assegnato il plafond per la riduzione del saldo obiettivo fino al conseguimento del saldo pari a zero.
Sistema regionale di penalizzazioni/incentivi	L'utilizzo del plafond concesso inferiore al 100 per cento determina l'esclusione dalla procedura di compensazione verticale per l'anno successivo	Gli enti locali beneficiari di spazi aggiuntivi che registrino a fine anno un saldo migliore di oltre il 20 per cento dell'obiettivo programmatico, saranno esclusi dalle procedure di compensazione nell'anno successivo. La regione incentiva le cessioni di spazi nel Patto orizzontale garantendo il recupero totale della quota nell'anno successivo mediante il proprio intervento verticale.	Applicate sanzioni per gli enti che non utilizzino almeno il 90 per cento degli spazi ottenuti per lo smaltimento dei residui passivi, percentuale che si eleva al 100 per cento per gli spazi ottenuti in relazione alle opere di ripristino e alle opere strategiche

	UMBRIA	LAZIO	ABRUZZO
Riferimenti normativi	DGR n. 254 del 14/3/2014 (patto di stabilità verticale); DGR n. 1182 del 22/9/2014 (applicazione Patto verticale regionale)	LR 2/2013 (legge finanziaria regionale per il 2013) DGR 98/2014 (Patto di stabilità regionale incentivato 2014) DGR 725/2014 (Patto di stabilità regionale orizzontale 2014) Deliberazione del 25/2/2014, del CAL Lazio (Articolato PdS regionale verticale incentivato 2014) Deliberazione del 8/10/2014, del CAL Lazio (Articolato PdS regionale orizzontale 2014)	DGR 49/2014 attuazione Patto di Stabilità regionalizzato di tipo verticale; DGR 691/2014 attuazione patto di stabilità regionalizzato di tipo orizzontale;
Requisiti per l'accesso alle compensazioni	Rispetto del Patto 2013, presentazione di regolare richiesta	Rispetto degli obiettivi del Patto 2013	Rispetto del Patto 2013 Tempestività e correttezza formale delle domande
Parametri e criteri per PATTO VERTICALE	Il plafond viene assegnato in via prioritaria agli enti locali che segnalano il concreto rischio del mancato rispetto dell'obiettivo programmatico del patto 2014 in considerazione delle spese già programmate e improrogabili; la quota residua del plafond viene assegnata in misura proporzionale alle richieste degli enti non rientranti nell'assegnazione prioritaria	Il <i>plafond</i> del patto verticale incentivato deve essere destinato esclusivamente alla estinzione anche parziale del debito. Il plafond a disposizione delle province si ripartisce sulla base di un accordo tra le stesse; il plafond messo a disposizione dei comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti in misura proporzionale alla richiesta di spazi finanziari presentate da ciascun comune. Per i comuni con popolazione compresa tra 1000 e 5000 abitanti la quota di plafond è attribuita dalla regione.	La ripartizione si basa su una quota prioritaria (peso 10 per cento) e una quota ordinaria (peso 90 per cento) che si ripartisce in tre sottoparametri B.1 (70 per cento), B.2 (10 per cento) e B.3 (10 per cento). La quota prioritaria pari al 10 per cento viene riservata agli enti che hanno assorbito personale delle comunità montane; la quota ordinaria viene ripartita in base all'ammontare di residui passivi di parte capitale (70 per cento), a spese per rimborso prestiti, a spese (10 per cento) a spese sostenute per progetti cofinanziati dalla regione e dall'UE (10 per cento).
Sistema regionale di penalizzazioni/incentivi	Esclusione dagli incentivi in caso di mancato rispetto del patto		

	MARCHE	MOLISE	BASILICATA
Riferimenti normativi	DGR 299 del 11/3/2014 (Patto regionale verticale incentivato)	DGR n.96 del 15/03/2014 (Patto regionale incentivato - anno 2014)	LR n.17/2014 (Misure urgenti per il PSI); DGR n.305 del 13/03/2014 (Attuazione del Patto regionale incentivato); DGR n.524 del 9/05/2014 (Disposizioni urgenti PSI); DGR n.630 del 9/05/2014 (Ulteriori disposizioni in materia di PSI).
Requisiti per l'accesso alle compensazioni verticali/orizzontali	non aver espresso la volontà a non partecipare alle forme di compensazione verticale	Regolare richiesta nei termini	
Parametri per la ripartizione delle disponibilità offerte dalla regione (PATTO VERTICALE)	PROVINCE 70 per cento in funzione dei residui passivi in c/capitale aumentati dell'avanzo vincolato ; il 10 per cento: ripartito in funzione del reciproco dell'indebitamento pro-capite; il 10 per cento, destinato alla messa in sicurezza delle scuole, è ripartito in base alla popolazione scolastica; il 10 per cento destinato alla messa in sicurezza del territorio, COMUNI:70 per cento del plafond in funzione dei residui passivi in c/capitale aumentati dell'avanzo vincolato per spese in c/capitale e diminuiti degli oneri di urbanizzazione; il plafond residuo sulla base di criteri simili a quelli delle Province.	Il plafond viene ripartito proporzionalmente alle somme effettivamente liquidabili entro l'anno 2014 relative al monte residui passivi in conto capitale al 31/12/2013.	Il plafond è stato ripartito in base ad un accordo tra le due province. Per la ripartizione del plafond ai comuni si è tenuto conto della proposta dell'Anci Basilicata.
Sistema regionale di penalizzazioni/incentivi		Sono esclusi dall'eventuale applicazione del Patto verticale incentivato per l'anno successivo gli enti che abbiano utilizzato il plafond assegnato per una percentuale inferiore al 95 per cento.	

	CAMPANIA	PUGLIA	CALABRIA
Riferimenti normativi	DGR 33 del 24/2/2014 (modalità e termini per la presentazione delle istanze di spazi finanziari ai fini del Patto di stabilità); Decreto dirigenziale n. 48 del 14/3/2015 (cessione di spazi finanziari validi ai fini del Patto di stabilità).	DGR n.430 del 14/03/2014 (Patto regionale verticale - anno 2014)	DGR n. 62 del 20/2/2014 Patto di stabilità regionale verticale incentivato; Decreto dir. N. 2936 del 14/3/2014, ripartizione spazi del Patto verticale incentivato
Requisiti per l'accesso alle compensazioni verticali/orizzontali	Richiesta nei termini Capacità dell'ente di far fronte agli ulteriori pagamenti in c/capitale	Rispetto del Patto di stabilità interno nell'anno 2013. Regolare richiesta nei termini debitamente sottoscritta dal rappresentante legale pro tempore, dal Segretario generale e dal Responsabile del servizio finanziario.	
Parametri per la ripartizione delle disponibilità offerte dalla regione (PATTO VERTICALE)	Il plafond viene ripartito tra gli enti in base ai seguenti criteri: PROVINCE: In proporzione alla popolazione; COMUNI con popolazione superiore ai 5000 abitanti: quota proporzionale alla richiesta; COMUNI con popolazione compresa tra 1000 e 5000 abitanti: quota proporzionale ai valori positivi dell'obiettivo.	Il <i>plafond</i> viene ripartito attribuendolo per il 75 per cento al comparto comuni e per il restante 25 per cento alle Province. La ripartizione avviene su base proporzionale in ragione dell'incidenza degli spazi richiesti dal singolo ente rispetto agli spazi complessivamente richiesti da tutti gli enti. Gli spazi concessi devono essere utilizzati prioritariamente per il pagamento di obbligazioni in conto capitale relativi ad interventi finanziati con le risorse dei Fondi strutturali comunitari relativamente alla quota di cofinanziamento nazionale ovvero del Fondo sviluppo e coesione	Ripartizione effettuata in proporzione alla richiesta corretta dal peso della popolazione residente e dal valore del saldo obiettivo attribuito a ciascun ente. Gli spazi vengono ceduti per favorire i pagamenti di spese in c/capitale relativi ad interventi finanziati con risorse del Fondo sviluppo e coesione e dei fondi strutturali
Sistema regionale di penalizzazioni/ incentivi	Esclusione dalla concessione di spazi finanziari degli enti beneficiari di spazi nel 2014 che non abbiano fornito nei termini apposita certificazione dell'utilizzo degli stessi.	Gli enti beneficiari di spazi ottenuti con il patto verticale incentivato non potranno richiedere spazi finanziari derivanti dall'eventuale attivazione del patto di stabilità regionale orizzontale. Sono esclusi dall'eventuale applicazione del Patto verticale incentivato per l'anno successivo gli enti che abbiano utilizzato il plafond assegnato per una percentuale inferiore all'85	Penalizzazioni sugli obiettivi 2015 per gli enti che a consuntivo certifichino una differenza positiva tra risultato e obiettivo superiore al 20 per cento dello spazio finanziario ceduto dalla regione

	SICILIA	SARDEGNA
Riferimenti normativi	Accordi Regione Siciliana- URPS/ANCI 13/3/2014 e 14/3/2014 (attuazione Patto regionale verticale incentivato) LR n. 5 del 28/1/2014 (legge di stabilità regionale per il 2014) DGR n. 78 del 13/3/2014 (Patto di stabilità regionale verticale incentivato 2014)	DGR 37/5 del 26/9/2014 (Patto di stabilità territoriale; obiettivo aggregato Comuni e Province) DGR 39/21 del 10/10/2014 (Patto di stabilità territoriale; rideterminazione obiettivo programmatico)
Requisiti per l'accesso alle compensazioni verticali/orizzontali		
Parametri per la ripartizione delle disponibilità offerte dalla regione (PATTO VERTICALE)	PROVINCE: gli spazi vengono assegnati su richiesta delle province; COMUNI: azzeramento dell'obiettivo per i comuni fino a 5000 abitanti e abbattimento del 30 per cento dello stesso per i restanti comuni	Per il Patto verticale ordinario il plafond è stato così ripartito: una quota (2 milioni) ai comuni con debiti fuori bilancio per oneri di esproprio; una quota (3 milioni) ai comuni di alcune province colpiti dagli eventi alluvionali del 2013 una quota (59 milioni) da ripartire tra tutti i comuni; una quota (6 milioni) da assegnare alle Province in proporzione al saldo obiettivo di ogni singolo ente.
Sistema regionale di penalizzazioni/incentivi	PROVINCE: potrebbe essere preclusa la possibilità di accedere ai patti di solidarietà per gli anni successivi alle province che registrano una differenza positiva tra risultato e obiettivo superiore al 10 per cento; COMUNI: è prevista la preclusione di accesso ai patti di solidarietà per gli anni successivi per i comuni che non utilizzano il plafond reso disponibile dalla regione.	

LA SANITÀ E IL NUOVO PATTO DELLA SALUTE

1. Il 2014 ha confermato i progressi, già evidenziati negli ultimi esercizi, nel riassorbimento degli squilibri finanziari in sanità.

Nonostante il limitato incremento rispetto al 2013, la spesa complessiva si è mantenuta al di sotto del tasso di variazione del Pil nominale, confermando il processo di stabilizzazione in termini di prodotto al 7 per cento. E' proseguito il percorso di riduzione dei disavanzi nelle regioni in squilibrio strutturale, pur poggiando quest'anno sul significativo incremento delle risorse garantite dallo Stato a copertura dei LEA, che ha più che compensato la flessione di quelle aggiuntive richieste ai cittadini, cadute anche per il perdurare della crisi.

Il solo parziale successo delle misure di contenimento dei costi introdotte dal DL n. 95/2012 segnala da un lato il persistere di limiti nell'appropriatezza e nella organizzazione dell'offerta sanitaria e dall'altro la difficoltà di intervenire su elementi importanti dell'offerta sanitaria senza rischiare di aggravare, almeno nel breve periodo, le ripercussioni che il risanamento finanziario sta producendo in termini di qualità dei servizi resi.

Passi importanti sono stati percorsi nella identificazione dei fabbisogni finanziari e nel corretto operare dei flussi da regioni e aziende sanitarie. La definizione di regole contabili e l'esercizio dei conseguenti controlli hanno consentito di prevedere uno stretto sistema di garanzie a tutela dell'aggiustamento, creando una "cortina di protezione" sulla destinazione dei fondi. Nel 2014, infatti, in quasi tutte le regioni è stato rispettato l'impegno di trasferire in corso dell'esercizio al Servizio sanitario regionale almeno il 90 per cento delle risorse ricevute dallo Stato per finalità sanitarie, mentre sono state avviate le procedure (ma in alcuni casi non completate) per la restituzione alla sanità delle somme in precedenza non versate. In molte regioni, tuttavia, i tempi di pagamento ai fornitori continuano a registrare ritardi elevati.

In quelle in Piano di rientro, se prosegue il percorso di risanamento finanziario e il progresso nel rispetto complessivo della "griglia" dei parametri fissati a garanzia dei LEA, persistono limiti nelle aree dell'assistenza territoriale (in particolare agli anziani e ai disabili) e della prevenzione, mentre il miglioramento degli indicatori relativi all'assistenza ospedaliera si accompagna a valori di quelli relativi alla degenza pre-operatoria ancora fuori linea, segnalando la persistenza di margini di inappropriatezza. Numerose, infine, le criticità per quanto riguarda le procedure di accreditamento degli operatori privati, la fissazione delle tariffe e l'attribuzione dei budget, che registrano ritardi nella maggior parte delle regioni anche per il persistere, in alcune realtà, di ancora elevati livelli di contenzioso.

Nel corso dell'estate è intervenuto il nuovo Patto della Salute. Un accordo importante che richiede, per una sua effettiva operatività, la messa a punto di modalità di lavoro e, soprattutto, la stesura di nuove regole.

Modifiche sono previste per la rete di valutazione, consentendo il monitoraggio delle gestione e l'applicazione di regole contabili omogenee e confrontabili. Una struttura che svolge un ruolo prezioso a garanzia dell'aggiustamento e il cui impegno dovrà essere centrato su una attenta valutazione della coerenza della strategia gestionale con gli obiettivi propri dei Piani di rientro: l'attività dei Tavoli e del Comitato LEA dovrà basarsi, secondo il Patto, su un controllo di tipo "sostanziale" più che "formale",

che si concentri su un numero contenuto di azioni prioritarie i cui esiti, attraverso l'utilizzo anche di indicatori di processo/risultato, siano misurabili quantitativamente.

Ben più impegnativo ed urgente è il percorso da compiere per la riscrittura del complesso di regole che governano il settore.

Nonostante le perduranti difficoltà della finanza pubblica, il settore sanitario si trova oggi di fronte a scelte ancora impegnative anche dal punto di vista finanziario. Pur scontando margini per un recupero di efficienza al suo interno, deve sostenere costi crescenti per garantire l'accesso a farmaci e tecniche di cura innovative e offrire adeguata assistenza ad una popolazione sempre più longeva. La programmazione di risorse contenuta nel Patto, poi rivista in riduzione a fronte delle esigenze finanziarie, poteva consentire di affrontare con più facilità la riscrittura di regole importanti per dare nuove certezze per il funzionamento del sistema (revisione dei LEA, finanziamento delle strutture sanitarie, revisione dei criteri di riparto delle risorse tra le regioni, revisione delle compartecipazioni alla spesa, un ripensamento delle esenzioni) che il nuovo Patto della salute ha posto al centro dell'agenda del governo del settore.

Non marginali sono, poi, i passi da compiere per la individuazione delle risorse da utilizzare per l'adeguamento delle strutture e per gli investimenti.

Tardare nel rispondere a questi temi può rischiare di incidere negativamente sulle aspettative della popolazione e di alimentare nuovi squilibri.

LA SPESA SANITARIA NEL 2014

2. Nel 2014 le uscite complessive per assistenza sanitaria, in termini di contabilità nazionale, si sono attestate a 111 miliardi in aumento dello 0,9 per cento rispetto al 2013. Anche quest'anno il dato a consuntivo si è mantenuto seppur di poco al di sotto del dato previsto nel DEF di aprile 2014 (111,5 miliardi)¹. Un risultato da non sottovalutare, considerando che l'aumento registrato è inferiore a quello del complesso della spesa primaria tanto da non interrompere la flessione delle risorse assorbite dal settore sul complesso della spesa pubblica.

Nel 2014 l'importo relativo alle prestazioni da produttori *non market* (assistenza ospedaliera e altri servizi sanitari offerti direttamente dagli operatori pubblici) ha interrotto la flessione registrata negli ultimi anni. L'aumento tuttavia è stato limitato: l'1 per cento, da ricondurre fondamentalmente ai consumi intermedi. Continua a ridursi di un ulteriore 0,6 per cento la spesa per redditi da lavoro dipendente²: su base triennale la flessione in termini nominali è di oltre il 3,5 per cento. Sull'evoluzione degli oneri per personale incidono il blocco del turnover nelle regioni in Piano di rientro e le politiche di contenimento delle assunzioni per le regioni non in Piano. A queste misure si accompagnano quelle relative ai limiti retributivi, al nuovo regime del trattamento accessorio e al congelamento della

¹ Sulla piena confrontabilità degli importi previsti con i risultati diffusi dall'Istat incide quest'anno l'adozione da settembre 2014 del nuovo sistema europeo dei conti SEC2010, in sostituzione del SEC95. Il passaggio ha determinato modifiche dei criteri di valutazione di alcuni aggregati di contabilità nazionale, con riflessi anche sul livello della spesa sanitaria. Le spese in ricerca e sviluppo sulla base delle nuove regole sono classificate quali spese di investimento. Ciò comporta un incremento dello stock di capitale ed un corrispondente aumento degli ammortamenti che nel caso della spesa sanitaria ha comportato un incremento del valore degli ammortamenti e una rideterminazione al rialzo del livello della spesa sanitaria in esso registrato. A tale modifica si è accompagnata un aggiornamento delle metodologie di stima e delle fonti dati impiegate nella costruzione dei conti nazionali, con effetti anche sulla valutazione economica degli aggregati della spesa sanitaria secondo i criteri del Sespros.

² Il dato è al netto della spesa per personale dei servizi amministrativi.

vacanza contrattuale³. Sull'andamento dei consumi intermedi continua ad incidere, invece, la scelta delle regioni di ricorrere alla distribuzione diretta dei farmaci ai fini di un controllo complessivo della spesa. Un risultato che sembra non aver trovato compensazione nell'andata a regime delle misure di contenimento adottate negli ultimi esercizi, che comportano:

- una riduzione del 10 per cento dei corrispettivi per l'acquisto di beni e servizi e dei corrispondenti volumi di acquisto per tutta la durata residua dei contratti in essere, con la possibilità per le regioni di adottare misure alternative di contenimento della spesa, nel rispetto degli obiettivi programmati e dell'equilibrio finanziario, nonché l'obbligo per le aziende sanitarie di rinegoziare i contratti (ed eventualmente recedere) qualora i prezzi unitari siano superiori del 20 per cento rispetto ai prezzi di riferimento⁴;
- la fissazione di un tetto alla spesa per dispositivi medici, pari al 4,4 per cento del livello di finanziamento del SSN cui concorre in via ordinaria lo Stato⁵;
- la rideterminazione del tetto sulla spesa farmaceutica ospedaliera al 3,5 per cento, con fissazione al 50 per cento della quota di ripiano dello sfondamento del tetto a carico delle aziende farmaceutiche, mentre il restante 50 per cento del disavanzo resta a carico delle regioni nelle quali è superato il tetto di spesa, in proporzione dei rispettivi disavanzi.

Più limitato l'aumento della spesa dei produttori *market* (rivista in crescita anche nei valori del 2013). All'aumento complessivo contribuiscono tutte le diverse voci di spesa fatta eccezione per quella per farmaci che continua a contrarsi, flettendo di un ulteriore 2,3 per cento. La riduzione nell'ultimo triennio supera il 16 per cento. Un risultato su cui hanno influito l'aumento della compartecipazione a carico dei cittadini (sia nelle regioni in piano di rientro che nelle restanti realtà territoriali), la riduzione del prezzo medio dei farmaci (-5 per cento), il potenziamento del monitoraggio delle prescrizioni attraverso il sistema Tessera sanitaria, nonché le misure di contenimento varate negli anni precedenti.

Tra queste vi è la rideterminazione del tetto della spesa farmaceutica territoriale (voce in cui confluisce la spesa farmaceutica convenzionale) all'11,35 per cento dal 2013 e la modifica del meccanismo di ripiano dell'eventuale sfondamento della spesa.

In aumento tutte le altre componenti anche se per importi molto differenziati. A fronte di un incremento molto contenuto della spesa per l'assistenza medico-generica (+0,4 per cento) e ospedaliera privata (+0,6 per cento), netto è l'aumento della specialistica (+3,1 per cento) ed altra assistenza (+4,9 per cento). Per la specialistica sembra riassorbirsi l'effetto di contenimento della spesa che lo scorso esercizio era stato attribuito alla reintroduzione dei *ticket*.

TAVOLA 1

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Def aprile 2015	112.526	112.215	110.422	110.044	111.028	111.289	113.372	115.509	117.709	120.094
Def aprile 2014	112.526	111.094	109.611	109.254	111.474	113.703	116.149	118.680		
Nota Def sett. 2013	112.526	111.593	110.842	111.108	113.029	115.424	117.616	119.789		
Def aprile 2013	112.526	111.593	110.842	111.108	113.029	115.424	117.616	119.789		
Nota Agg DEF ottobre 2012	112.742	112.039	113.597	112.327	112.421	115.397				
Def aprile 2012	112.742	112.039	114.497	114.727	115.421	118.497				
Relazione al parlamento dicembre 2011	113.457	114.941	117.491	119.602	121.412					
Def aprile 2011	113.457	114.836	117.391	122.102	126.512					

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

³ Per il tetto al trattamento economico, v. articolo 9, comma 1, del DL 78/2010 e art. 16, comma 1, del DL 98/2011; per il tetto alla spesa del personale, v. articolo 2, commi 71-72, della legge 191/2009, articolo 17, comma 3, del DL 98/2011 e articolo 15, comma 21, del DL 95/2012; per il trattamento accessorio, v. articolo 9, comma 2-bis, del DL 78/2010 aggiunto dall'articolo 1, comma 456, della legge 147/2013 (LS 2014).

⁴ DL 95/2012, art. 15, comma 13, lett. a) e lett. b), come modificato dal comma 131, lett. a) dell'art. 1 della legge 228/2012.

⁵ Il tetto, introdotto dall'art. 17, comma 2, del DL 98/2011, è stato modificato dall'art. 15, comma 13, lett. f), come modificato dal comma 131, lett. b) dell'art. 1 della legge n. 228/2012.

IL CONTO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ

	2011	2012	2013	2014	12/11	13/12	14/13
Prestazioni sociali in natura	104.998	103.167	102.748	103.685	-1,7	-0,4	0,9
Beni e servizi prodotti da produttori market	40.195	39.218	39.352	39.684	-2,4	0,3	0,8
- Farmaci	9.862	8.905	8.612	8.411	-9,7	-3,3	-2,3
- Assistenza medico-generica	6.724	6.710	6.653	6.682	-0,2	-0,8	0,4
- Assistenza medico-specialistica	4.687	4.774	4.705	4.850	1,9	-1,4	3,1
- Assistenza osped. in case di cura private	9.373	9.130	9.190	9.241	-2,6	0,7	0,6
- Assistenza protesica e balneotermale	4.062	3.940	4.046	4.052	-3,0	2,7	0,1
- Altra assistenza	5.487	5.759	6.146	6.448	5,0	6,7	4,9
Servizi prodotti da produttori non market:	64.803	63.949	63.396	64.001	-1,3	-0,9	1,0
- Assistenza ospedaliera	40.252	38.879	37.780	38.170	-3,4	-2,8	1,0
- Altri servizi sanitari	24.551	25.070	25.616	25.831	2,1	2,2	0,8
Contribuzioni diverse, servizi amministrativi e altre uscite	7.217	7.255	7.296	7.343	0,5	0,6	0,6
Uscite totali	112.215	110.422	110.044	111.028	-1,6	-0,3	0,9
<i>servizi prodotti da produttori non market:</i>	<i>64.803</i>	<i>63.949</i>	<i>63.396</i>	<i>64.001</i>	<i>-1,3</i>	<i>-0,9</i>	<i>1,0</i>
<i>di cui</i>							
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	<i>33.962</i>	<i>33.360</i>	<i>33.034</i>	<i>32.837</i>	<i>-1,8</i>	<i>-1,0</i>	<i>-0,6</i>
<i>Consumi intermedi</i>	<i>26.385</i>	<i>26.727</i>	<i>26.587</i>	<i>27.538</i>	<i>1,3</i>	<i>-0,5</i>	<i>3,6</i>
<i>Ammortamenti</i>	<i>4.264</i>	<i>3.994</i>	<i>3.937</i>	<i>3.735</i>	<i>-6,3</i>	<i>-1,4</i>	<i>-5,1</i>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Il conseguimento dei risultati previsti e la previsione di ulteriori misure di contenimento della spesa sanitaria, conseguenti all'accordo sottoscritto dalla Conferenza Stato Regioni in attuazione della legge di stabilità per il 2015, è alla base della revisione della previsione di spesa per il prossimo quinquennio (si veda il riquadro «La spesa sanitaria nel quadro di previsione del DEF 2015»). Una revisione che, in base al quadro di previsione del Governo, dovrebbe portare l'incidenza sul prodotto del comparto dal 6,9 per cento del 2014 al 6,5 per cento nel 2019.

LA SPESA SANITARIA NEL QUADRO DI PREVISIONE DEL DEF 2015

Il DEF ha di recente aggiornato le previsioni per la spesa sanitaria per il periodo 2015-2018 estendendole al 2019. Per il 2015 le previsioni sono elaborate sulla base del quadro macroeconomico e dei dati Istat concernenti il conto consolidato della Sanità 2012-2014 (i dati sono aggiornati al IV trimestre 2014 e sono operate rettifiche sul 2012 e rivisti i dati di consuntivo 2013).

La spesa prevista è pari a 111.289 milioni (+0,2 per cento rispetto al precedente esercizio). Il dato sconta, oltre all'effetto di trascinamento della revisione degli esercizi precedenti, la riduzione di 2.352 milioni quale contributo del settore sanitario alla manovra di finanza pubblica a carico delle regioni, come previsto dalla Legge di Stabilità 2015 e definito dall'Intesa del 26 febbraio 2015.

All'interno della spesa dei produttori non market, che aumenta complessivamente dell'1,5 per cento, i redditi da lavoro dipendente sono previsti in crescita dello 0,7 per cento. Tale variazione sconta i dati sul costo del personale rilevati al IV trimestre del 2013, il termine del periodo di vigenza del limite di spesa riferito alla retribuzione percepita nel 2010 e la riduzione permanente delle risorse destinate al trattamento accessorio.

I consumi intermedi sono indicati in crescita del 2,4 per cento rispetto al 2014. Ferme restando le misure di contenimento della spesa previste dalla legislazione vigente, incide in aumento la componente della spesa farmaceutica relativa alla distribuzione diretta per effetto dei maggiori costi connessi all'immissione sul mercato di farmaci innovativi⁶, registrati nei bilanci delle aziende sanitarie come acquisti di beni e servizi. L'incremento

⁶ L'articolo 1, comma 593, della legge 190/2014 (legge di stabilità 2015) ha istituito un fondo per il rimborso alle regioni dei relativi oneri.

si mantiene tuttavia coerente, secondo il Documento, con il rispetto del tetto dell'11,35 per cento previsto per la spesa farmaceutica territoriale.

Le altre componenti di spesa (pari a 6,4 miliardi nel 2015) sono previste in aumento dell'1,6 per cento.

La spesa dei produttori market si riduce del 2 per cento. All'interno di tale aggregato la farmaceutica è attesa diminuire del 4,5 per cento per effetto delle misure prima ricordate e della fissazione del tetto stabilito per la farmaceutica territoriale all'11,35 per cento. La medicina di base presenta un aumento dello 0,2 per cento risentendo degli effetti dei limiti agli incrementi retributivi al personale convenzionato con il SSN.

Le altre prestazioni in convenzione presentano una riduzione dell'1,8 per cento. Tale stima sconta gli effetti delle misure di contenimento della spesa ed, in particolare, della riduzione del 2 per cento rispetto al valore 2011 degli importi e dei volumi degli acquisti da erogatori privati⁷. In essa è, inoltre, ricompreso il finanziamento a carico dello Stato delle attività dei Policlinici universitari e degli ospedali non statali (37 milioni per l'anno in corso)⁸.

Nel periodo 2016-2018, la spesa sanitaria cresce dell'1,9 per cento annuo per poi raggiungere un +2 per cento nel 2019, mantenendosi su un profilo inferiore alla variazione attesa del Pil nominale (+2,6 per cento nel 2016 e superiore al 3 per cento negli esercizi successivi): l'incidenza della spesa sul prodotto si riduce pertanto lievemente, passando dal 6,8 per cento del 2015 al 6,5 per cento del 2019. Aumenta invece di 0,4 punti l'incidenza sulla spesa corrente al netto degli interessi per la quale si prevede una variazione più contenuta.

Le previsioni scontano il quadro macroeconomico previsto per il periodo di riferimento, un profilo di spesa per le diverse componenti coerente con la dinamica registrata negli ultimi anni, l'efficacia delle misure di contenimento della spesa adottate⁹. Sono inoltre inclusi i maggiori costi pari a 35 milioni annui relativi al finanziamento dei Policlinici universitari non statali.

	2014		2015	
Beni e servizi prodotti da produttori market	39.684	0,8	38.876	-2,0
- Farmaci	8.411	-2,3	8.029	-4,5
- Assistenza medico-generica	6.682	0,4	6.695	0,2
- Assistenza specialistica, ospedal, integrativa e altra assistenza	24.591	2,1	24.151	-1,8
Servizi prodotti da produttori non market, contribuzioni diverse e servizi amministrativi	71.344		72.413	1,5
di cui redditi	35.487	-0,7	35.737	0,7
di cui consumi intermedi	29.579	3,5	30.297	2,4
altro	6.278	-2	6.379	1,6
Uscite totali	111.028	0,9	111.289	0,2

⁷ Articolo 15, comma 14, del DL 95/2012.

⁸ Art. 1, commi 221, 377 e 378, della legge 147/2013 (legge di stabilità 2014).

⁹ DL 78/2010, DL 98/2011, DL 95/2012, legge 228/2012 (legge di stabilità 2013), legge 147/2013 (legge di stabilità 2014) e legge 190/2014 (legge di stabilità 2015). In particolare:

- la spesa per il personale dipendente e convenzionato sconta il limite al riconoscimento di incrementi retributivi fino al 31 dicembre 2014, la disciplina sull'indennità di vacanza contrattuale per il triennio 2016-2018 prevista dall'articolo 1, commi 452 e 454, della legge di stabilità 2014 e dall'articolo 1, comma 255, della legge di stabilità 2015, nonché il riconoscimento dell'indennità per l'anno 2019;
- la conferma in via permanente della norma che prevede la ridefinizione automatica dei fondi per la contrattazione integrativa del personale dipendente in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (art 1, comma 456, della legge di stabilità per il 2014);
- la spesa per consumi intermedi sconta la riduzione del 10 per cento degli importi dei contratti per acquisti di beni e servizi, la rideterminazione del tetto per i dispositivi medici al 4,4 per cento e il tetto al 3,5 per cento della farmaceutica ospedaliera;
- la farmaceutica convenzionata sconta le misure dello sconto a carico dei farmacisti e il rispetto del tetto sulla spesa territoriale pari all'11,3 per cento;
- la spesa per prestazioni convenzionate con operatori privati sconta la riduzione del 2 per cento rispetto al valore 2011 degli importi e dei volumi acquistati e il tetto alla remunerazione delle funzioni svolte.

I RISULTATI DEL SETTORE NEI PRECONSUNTIVI DELLE AZIENDE SANITARIE

3. I dati trasmessi al NSIS redatti, anche quest'anno, in base alle modifiche introdotte allo schema di classificazione del conto economico e all'entrata a regime delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 118/2011¹⁰, consentono di trovare conferma nella tenuta degli obiettivi programmatici del settore, ma anche di sottolineare alcuni andamenti particolari¹¹.

TAVOLA 3

I RISULTATI DI ESERCIZIO ANNO 2013 E 2014
(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 delle 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"
2014								
Regioni in Piano	52.563,8	-51.427,2	-1.171,1	-64,1	-98,7	-58,6	17,3	-56,0
Regioni non in Piano	60.099,6	-61.673,8	928,8	-24,7	-670,2	-35,8	70,6	-4,8
Totale	112.663,4	-113.101,1	-242,3	-88,8	-768,8	-94,4	87,9	-60,8
Rso	95.923,4	-95.886,9	-12,4	-61,6	-37,5	-58,4	18,9	-60,8
Rso Nord	47.879,4	-48.710,1	859,3	-14,1	14,5	-24,2	28,9	-0,1
Rso Centro	22.524,2	-22.680,1	-78,6	-9,5	-243,9	-3,3	0,0	-70,7
Rso Sud	25.519,8	-24.496,8	-793,1	-38,0	191,9	-30,9	-10,0	10,0
Rss	16.740,0	-17.214,2	-230,0	-27,2	-731,3	-35,9	69,0	0,0
Rss Nord	4.689,3	-5.100,9	11,4	-17,2	-417,4	-5,4	61,2	0,0
Rss Sud	12.050,7	-12.113,2	-241,4	-10,0	-313,9	-30,5	7,8	0,0
2013								
Regioni in Piano	51.440,4	-50.980,0	-1.177,3	-79,5	-796,5	-162,1	14,9	0,0
Regioni non in Piano	59.168,2	-60.936,1	943,3	-25,2	-849,7	-101,0	106,9	0,0
Totale	110.608,6	-111.916,1	-234,0	-104,7	-1.646,2	-263,1	121,8	0,0
Rso	94.105,1	-94.797,2	11,4	-71,0	-751,7	-207,3	17,4	0,0
Rso Nord	47.197,6	-48.136,2	903,2	-14,4	-49,9	-42,3	22,1	0,0
Rso Centro	22.007,6	-22.495,3	-90,8	-12,5	-591,1	-15,2	5,3	0,0
Rso Sud	24.900,0	-24.165,6	-801,1	-44,1	-110,8	-149,8	-10,0	0,0
Rss	16.503,5	-17.118,9	-245,3	-33,7	-894,5	-55,8	104,4	0,0
Rss Nord	4.632,6	-5.187,1	13,7	-15,8	-556,7	-26,9	80,0	0,0
Rss Sud	11.870,9	-11.931,8	-259,1	-17,9	-337,8	-28,9	24,4	0,0
variazione								
Regioni in Piano	2,18	0,88	-0,53	-19,41	-87,61	-63,84	16,28	
Regioni non in Piano	1,57	1,21	-1,55	-2,00	-21,13	-64,60	-33,97	
Totale	1,86	1,06	-3,56	-15,23	-53,30	-64,13	-27,83	
Rso	1,93	1,15	-209,01	-13,30	-95,01	-71,81	8,45	
Rso Nord	1,44	1,19	-4,86	-2,10	-129,12	-42,76	30,40	
Rso Centro	2,35	0,82	-13,48	-24,06	-58,73	-78,19	-100,15	
Rso Sud	2,49	1,37	-0,99	-13,90	-273,23	-79,38	-0,01	
Rss	1,43	0,56	-6,27	-19,29	-18,24	-35,58	-33,88	
Rss Nord	1,23	-1,66	-16,69	8,37	-25,03	-79,86	-23,49	
Rss Sud	1,51	1,52	-6,82	-43,84	-7,05	5,64	-67,89	

¹⁰ L'integrale inclusione degli ammortamenti nel livello della spesa dell'anno 2014 è legata al processo volto al superamento di alcune criticità rilevate nella registrazione di tale componente di costo e della corrispondente componente di ricavo (cosiddetti "costi capitalizzati"), che consente la sterilizzazione degli ammortamenti in termini di risultato di esercizio. Tali criticità erano originate, principalmente, dalla estrema varietà dei comportamenti contabili delle regioni, che determinavano modalità di ammortamento estremamente differenziate. A partire dall'anno 2011, gli ammortamenti non sterilizzati sono stati contabilizzati sulla base delle regole definite dal Tavolo di Verifica nella riunione del 24 marzo 2011, concernente l'avvio del processo di armonizzazione dei procedimenti contabili previsti dall'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009 e dai decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale. A partire dall'anno 2012, in relazione all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 118/2011 e alla definizione dei principi contabili uniformi contenuti nell'art. 29 del predetto decreto legislativo, gli ammortamenti sono stati considerati nel loro totale complessivo risultante dal modello CE, così come dal lato dei ricavi per i costi capitalizzati.

¹¹ Si tratta di risultati che vanno considerati con cautela essendo dati di preconsuntivo che, anche successivamente alle verifiche operate dai tavoli tecnici, istituiti ai sensi degli articoli 9 e 12 dell'Accordo Stato-Regioni del 23 marzo 2005, le cui riunioni si sono tenute nel mese di aprile, saranno oggetto di consolidamento in fase di elaborazione del consuntivo disponibile dal 30 giugno.

SEGUE TAVOLA 3

	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO prima delle coperture	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	Coperture contabilizzate nel CE validate da Tavolo	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO con coperture contabilizzate nel CE e validate dal Tavolo	ulteriori perdite / avanzi anni precedenti	coperture ulteriori rispetto a quelle contabilizzate su CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO coerente con verbale Tavolo
2014							
Regioni in Piano	-195,9	0,0	1.065,4	869,4	-253,2	25,0	641,2
Regioni non in Piano	-640,1	464,1	2,5	-198,7	0,0	97,0	-101,7
Totale	-836,1	464,1	1.067,9	670,8	-253,2	122,0	539,6
Rso	-137,9	0,0	1.064,0	901,0	-253,2	97,0	744,8
Rso Nord	19,1	0,0	0,0	-8,9	0,0	97,0	88,1
Rso Centro	-318,0	0,0	892,3	574,3	0,0	0,0	574,3
Rso Sud	161,0	0,0	171,7	335,6	-253,2	0,0	82,4
Rss	-698,2	464,1	3,9	-230,2	0,0	25,0	-205,2
Rss Nord	-361,6	399,6	0,0	38,0	0,0	0,0	38,0
Rss Sud	-336,6	64,5	3,9	-268,2	0,0	25,0	-243,2
2013							
Regioni in Piano	-855,1	0,0	1.261,6	406,5	-182,8	47,2	270,9
Regioni non in Piano	-871,0	935,2	1,0	65,1	-3,1	101,0	163,1
Totale	-1.726,1	935,2	1.262,6	471,7	-185,9	148,2	434,0
Rso	-855,3	0,0	1.154,0	298,6	-185,9	148,2	261,0
Rso Nord	-92,0	0,0	50,0	-42,0	0,0	97,0	55,0
Rso Centro	-606,2	0,0	911,6	305,4	-3,1	4,0	306,3
Rso Sud	-157,1	0,0	192,4	35,3	-182,8	47,2	-100,3
Rss	-870,8	935,2	108,6	173,0	0,0	0,0	173,0
Rss Nord	-503,6	575,0	0,0	71,4	0,0	0,0	71,4
Rss Sud	-367,1	360,2	108,6	101,6	0,0	0,0	101,6
variazione							
Regioni in Piano	-77,08		-15,55	113,88	38,52	-47,03	136,70
Regioni non in Piano	-26,51	-50,37	151,98	-404,96	-100,00	-3,96	-162,35
Totale	-51,56	-50,37	-15,42	42,22	36,22	-17,68	24,33
Rso	-83,88		-7,80	201,70	36,22	-34,55	185,41
Rso Nord	-120,76		-100,00	-78,78			60,19
Rso Centro	-47,55		-2,12	88,09	-100,00	-100,00	87,52
Rso Sud	-202,51		-10,74	850,62	38,52	-100,00	-182,12
Rss	-19,82	-50,37	-96,44	-233,09			-218,64
Rss Nord	-28,20	-30,51		-46,82			-46,82
Rss Sud	-8,31	-82,08	-96,44	-363,96			-339,35

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS

Nel 2014 il risultati di esercizio (prima delle correzioni apportate in sede di verifica riguardo alle aziende in utile, differenze e rischi) presentano un ulteriore miglioramento rispetto al 2013: le perdite si dimezzano passando dai 1,6 miliardi del 2013 a poco meno di 770 milioni. Ma tale risultato è l'effetto netto di maggiori ricavi (in aumento dell'1,9 per cento rispetto al 2013) e di maggiori costi in crescita dell'1,1 per cento. Sono soprattutto le perdite delle regioni in Piano di rientro (in aggregato e quindi grazie alla compensazione di andamenti diversi tra gli enti) a registrare il miglioramento più netto, vedendo passare la perdita da poco meno di 800 milioni a circa 100. Più contenuta è la variazione positiva nelle regioni non in Piano, sia per una dinamica dei costi superiore (+1,2 per cento) sia per un incremento dei ricavi inferiore (+1,5 per cento). La perdita cumulata per tali enti si riduce di poco più del 21 per cento.

Un risultato che non muta sostanzialmente ove si guardi ai dati di esercizio presi in considerazione dai Tavoli. Le perdite prima delle coperture (considerando le aziende

in avanzo, le correzioni e i rischi) crescono a circa 840 milioni, in forte riduzione rispetto al 2013 (era pari 1,7 miliardi).

Considerando i trasferimenti previsti dalle regioni a statuto speciale nonché le coperture contabilizzate nei CE, il risultato muta radicalmente: nel complesso si registra un utile di esercizio di oltre 670 milioni, in crescita di oltre il 42 per cento rispetto a quello dello scorso anno.

Sono le regioni in Piano a veder raddoppiato il risultato, nonostante la flessione registrata nelle coperture verificate dai Tavoli (in calo del 15,5 per cento). Anche tenendo conto delle perdite di esercizi passati, l'utile è superiore ai 640 milioni. Va considerato, inoltre, che tale risultato sconta la forte perdita ancora da coprire della regione Molise (superiore ai 290 milioni).

Il saldo complessivo delle regioni non in Piano dopo le coperture è ancora negativo per oltre 100 milioni. Un dato da ricondurre in prevalenza al risultato della regione Sardegna, negativo per oltre 278 milioni, per il quale manca ancora l'indicazione dei mezzi di copertura.

I risultati dal lato dei costi

4. Viene confermato anche nel 2014 l'andamento decrescente registrato negli ultimi anni dei costi del personale (delle aziende sanitarie, delle aziende ospedaliere, delle aziende Ospedaliere Universitarie, degli IRCCS pubblici) appartenente ai ruoli sanitario, professionale, amministrativo e tecnico, nonché del costo relativo alla corresponsione dell'indennità per il personale universitario: essi passano dai 35,1 miliardi a poco più di 34,8 miliardi con una flessione di poco inferiore all'1 per cento.

Un risultato su cui hanno inciso la revisione delle dotazioni organiche, 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) disposta per il periodo 2010-2012 in attuazione del Patto per la Salute 2010-2012 e poi prorogata al triennio 2013-2015 (DL 98/2011 e DL 95/2012); il blocco dei rinnovi contrattuali e il limite alla crescita dei trattamenti economici per gli anni 2011-2013 pari al trattamento spettante nell'anno 2010, introdotto dal DL 78/2010 ed esteso fino al 2014 dal DL 98/2011; la rideterminazione automatica dei fondi per il trattamento accessorio del personale in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (DL 78/2010) e il congelamento dell'indennità di vacanza contrattuale (DL n. 98/2011 e legge di stabilità 2014).

Una riduzione che si fa più netta nelle regioni in Piano (-1,5 per cento): se il personale del ruolo sanitario si riduce in termini di costo di circa 1,3 per cento, quelli del ruolo professionale, tecnico e amministrativo flettono, rispettivamente, del 3,4, 2,3 e 2,5 per cento.

In aumento nel 2014 i costi relativi agli acquisti di beni e servizi, che ammontano a 33,7 miliardi (+2,5 per cento rispetto all'anno 2013).

Un risultato che sembra indicare una limitata efficacia delle misure di contenimento introdotte a partire dal 2011¹². In particolare, in base al decreto-legge n. 98/2011, l'Osservatorio dei contratti pubblica dal luglio 2012 un elenco di prezzi di riferimento di oltre 300 beni e servizi. Uno strumento operativo per la programmazione

¹² DL 98/2011, DL 95/2012 e legge di stabilità per il 2013 (legge 24 dicembre 2012, n. 228).

e la razionalizzazione della spesa. Successivamente, il decreto legge n. 95/2012 ha disposto la riduzione del 10 per cento dei corrispettivi per l'acquisto di beni e servizi (con esclusione dei farmaci ospedalieri) a partire dal 2013 e dei corrispondenti volumi d'acquisto per tutta la durata residua dei contratti e l'obbligo per le aziende sanitarie di rinegoziare con i fornitori i contratti per l'acquisto di beni e servizi (con possibilità di recesso dagli stessi) qualora i prezzi unitari in essi previsti risultino superiori al 20 per cento rispetto ai prezzi di riferimento individuati dall'Osservatorio per i contratti pubblici. A decorrere dal 2014, il tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici è stato fissato al 4,4 per cento del livello di finanziamento del SSN.

Diversi gli andamenti ove si guardi alle singole componenti di spesa. Per quanto concerne gli acquisti di beni, si registra nell'anno un ulteriore aumento della spesa del 4,4 per cento (era aumentata nel 2013 del 2,5 per cento). Tale crescita è influenzata dalla preponderanza, all'interno dell'aggregato, delle voci relative ai prodotti farmaceutici (in aumento del 7 per cento) e ai dispositivi medici (in crescita del 2,5 per cento), che rappresentano rispettivamente il 56 per cento e il 35 per cento di tale voce (si veda il riquadro «*La spesa per dispositivi medici*»). Tali andamenti sono in parte compensati da un ulteriore riduzione negli acquisti di componenti chimici (-39 per cento). I dati relativi ai farmaci risentono rispettivamente della crescita dei prodotti farmaceutici innovativi e dell'accelerazione del ricorso alla distribuzione diretta da parte di alcune regioni.

I servizi sanitari e non sanitari (trasporti sanitari, consulenze, formazione, etc.) aumentano nel complesso di circa l'1 per cento rispetto all'anno 2013, aumento legato alla crescita (+1 per cento) di quelli sanitari. Un andamento da tener presente anche a fronte di misure che puntano, per questa tipologia di servizi, a risparmi nel futuro. Il limitato tasso di crescita è in parte riferibile all'impegno assunto da parte delle regioni di monitorare tali settori di spesa, avendo riguardo all'entità della spesa e al rispetto dei vincoli previsti dalla normativa di cui ai decreti legge n. 98/2011 e n. 95/2012.

Infine, riprendono nel 2014 le spese per manutenzioni e riparazioni (+3,4 per cento), nonché per il godimento beni di terzi (+2,5 per cento). Sostanzialmente stabili gli importi per interessi passivi e oneri finanziari.

Nel caso degli interessi, tuttavia, l'andamento complessivo è frutto di risultati contrastanti tra regioni in Piano di rientro, in cui la crescita rispetto al 2013 è di poco inferiore al 10 per cento, e quelle non in Piano, che registrano una flessione superiore al 16 per cento. In flessione sono infine le spese amministrative e generali (-0,5 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 e alla previsione di un tetto alla crescita delle remunerazioni, pari al livello registrato nel 2011.

In flessione anche nel 2014 la farmaceutica convenzionata. Nell'esercizio la spesa raggiunge gli 8,4 miliardi, con una diminuzione di poco meno del 3 per cento (si è ridotta di oltre il 16 per cento dal 2011). Come noto, la consistente riduzione della spesa farmaceutica convenzionata registrata negli ultimi anni è da ricondurre all'effetto combinato di diversi fattori: la riduzione del prezzo medio dei farmaci, per effetto dell'inserimento nel prontuario di nuovi farmaci generici; l'implementazione dell'attività di monitoraggio del livello di appropriatezza delle prescrizioni terapeutiche; i risparmi originati dall'incremento dello sconto sul prezzo dei farmaci a carico di

grossisti e farmacisti; la rideterminazione all'11,35 per cento del tetto relativo alla farmaceutica territoriale, al netto degli importi corrisposti dal cittadino per l'acquisto di farmaci ad un prezzo diverso dal prezzo massimo di rimborso stabilito dall'AIFA, con attivazione del meccanismo del *pay-back* già previsto dalla normativa vigente in caso di superamento del predetto tetto; la quota di compartecipazione alla spesa a carico del cittadino, in relazione alle misure adottate in talune regioni sottoposte ai piani di rientro e ai *ticket* sui farmaci vigenti anche in regioni non sottoposte ai Piani di rientro. Il potenziamento della distribuzione diretta - soprattutto nelle regioni soggette a Piano di rientro - ha determinato lo spostamento verso di essa di parte dei consumi dal canale convenzionale, con il conseguente risparmio a vantaggio delle regioni dato dalla minore remunerazione della filiera distributiva. Naturalmente i risultati non sono omogenei tra regione (si veda il riquadro «*Il monitoraggio della spesa farmaceutica: il rispetto dei tetti di spesa*»).

Per la specialistica convenzionata¹³, i costi ammontano nel 2014 a 4,7 miliardi, in crescita dell'1,4 per cento. Il rallentamento registrato negli anni è da riferirsi essenzialmente all'effetto positivo derivante dall'adozione degli strumenti di governo della spesa da parte delle regioni, oltre che dal consolidamento degli effetti già prodotti negli anni passati del processo di deospedalizzazione, che ha comportato una maggiore fruizione in ambito ambulatoriale di alcune prestazioni ritenute inappropriate in ambito ospedaliero.

Sostanzialmente stabili rispetto al 2013 gli acquisti di assistenza ospedaliera, che comprendono quelli da Ospedali convenzionati, classificati, IRCCS privati, Policlinici universitari privati e Case di cura private accreditate. Essi sono pari a 8,578 miliardi.

Sulla dinamica della spesa per la specialistica e l'ospedaliera hanno influito, inoltre, anche nell'anno 2014, le misure introdotte dal decreto legge n. 95/2012 che prevedeva una riduzione complessiva degli acquisti da erogatori privati (volumi e corrispettivo) rispetto al valore consuntivato nell'anno 2011. Una misura aggiuntiva rispetto alle eventuali misure di riduzione già assunte dalle regioni o dalle province autonome. In aggregato va rilevato come la spesa del 2014 non risulti coerente con tale previsione: le due voci di spesa rimangono nel complesso sui livelli del 2011. Nelle regioni non in piano i pagamenti per l'ospedaliera flettono dello 0,3 per cento.

Gli acquisti di prestazioni di assistenza riabilitativa convenzionata da strutture private accreditate è pari a 1,828 miliardi di euro, con un decremento rispetto al 2013 dello 1,5 per cento, che conferma la tendenza già rilevata nel biennio scorso. Un risultato che tuttavia assume carattere più netto nelle regioni non in Piano che vedono ridursi la spesa di circa il 5 per cento.

La spesa per l'integrativa ricomprende le prestazioni che comportano l'erogazione dei prodotti destinati ad una alimentazione particolare per le persone affette da determinate malattie e dei prodotti destinati alle persone con patologia diabetica. Contiene altresì le prestazioni che comportano l'erogazione di protesi ed ausili monouso e tecnologici inclusi in appositi elenchi. I relativi costi ammontano, complessivamente, a 1,829 miliardi di euro, con un decremento rispetto al 2013 del 2 per cento, variazione che supera il 5 per cento nelle regioni non in Piano.

L'aggregato "Altre prestazioni" ricomprende quelle relative alle cure termali, alla medicina dei servizi, all'assistenza psichiatrica, all'assistenza agli anziani, ai

¹³ La specialistica convenzionata comprende gli acquisti di prestazioni da convenzionati SUMAI, da Ospedali classificati, IRCCS privati, Policlinici privati e da altri operatori privati accreditati.

tossicodipendenti, agli alcolisti, ai disabili, alle comunità terapeutiche. Si tratta nel complesso di 7,3 miliardi, in crescita del 3,5 per cento rispetto al 2013.

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 2013-2014

	ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI
2014											
Regioni in Piano	7.283,8	845,0	3.296,6	4.319,1	2.540,3	1.148,2	991,0	4.433,8	2.481,5	1.297,6	91,9
Regioni non in Piano	8.660,4	1.221,1	3.334,2	4.051,2	2.202,4	680,6	837,7	4.142,9	4.868,2	2.098,4	130,4
Totale	15.944,1	2.066,2	6.630,8	8.370,3	4.742,7	1.828,8	1.828,6	8.576,8	7.349,7	3.395,9	222,3
Rso	13.552,8	1.736,1	5.573,5	7.018,1	4.018,9	1.523,5	1.461,6	7.632,0	6.499,0	3.023,7	185,0
Rso Nord	6.477,4	925,0	2.591,6	3.142,7	1.997,7	507,1	627,2	3.963,3	4.343,2	1.688,7	95,8
Rso Centro	3.467,8	397,8	1.288,0	1.695,0	738,5	378,9	397,1	1.715,8	1.309,6	803,5	37,7
Rso Sud	3.607,7	413,4	1.694,0	2.180,4	1.282,6	637,5	437,4	1.952,9	846,1	531,4	51,5
Rss	2.391,3	330,0	1.057,3	1.352,2	723,8	305,3	367,0	944,8	850,8	372,3	37,3
Rss Nord	713,6	126,5	258,8	317,3	88,2	76,1	96,8	147,0	311,6	164,4	17,6
Rss Sud	1.677,7	203,6	798,5	1.034,9	635,6	229,2	270,2	797,7	539,2	207,8	19,7
2013											
Regioni in Piano	6.984,3	826,5	3.286,4	4.433,2	2.497,6	1.142,7	983,6	4.393,0	2.392,2	1.315,4	86,1
Regioni non in Piano	8.281,5	1.172,6	3.319,8	4.182,8	2.180,9	714,1	881,7	4.154,9	4.707,7	2.050,4	135,5
Totale	15.265,9	1.999,1	6.606,2	8.616,0	4.678,5	1.856,8	1.865,4	8.547,9	7.099,9	3.365,7	221,6
Rso	12.973,6	1.671,9	5.550,5	7.183,6	3.971,6	1.554,2	1.487,5	7.603,5	6.290,8	2.996,6	177,5
Rso Nord	6.256,7	895,1	2.573,8	3.254,0	1.990,1	542,0	655,7	3.978,6	4.222,5	1.658,3	95,1
Rso Centro	3.297,9	357,4	1.284,6	1.736,7	699,7	366,9	397,9	1.661,5	1.246,5	826,8	37,3
Rso Sud	3.419,0	419,4	1.692,0	2.192,9	1.281,7	645,3	433,9	1.963,4	821,8	511,5	45,1
Rss	2.292,3	327,3	1.055,7	1.432,4	706,9	302,6	377,8	944,4	809,1	369,2	44,1
Rss Nord	724,4	124,9	258,9	320,6	87,7	74,5	106,5	149,8	296,9	171,3	18,8
Rss Sud	1.567,9	202,4	796,9	1.111,8	619,3	228,1	271,3	794,5	512,2	197,8	25,3
variazione											
Regioni in Piano	4,29	2,24	0,31	-2,57	1,71	0,48	0,75	0,93	3,73	-1,35	6,76
Regioni non in Piano	4,57	4,13	0,43	-3,15	0,98	-4,69	-5,00	-0,29	3,41	2,34	-3,78
Totale	4,44	3,35	0,37	-2,85	1,37	-1,51	-1,97	0,34	3,52	0,90	0,32
Rso	4,46	3,84	0,42	-2,30	1,19	-1,98	-1,74	0,37	3,31	0,90	4,22
Rso Nord	3,53	3,33	0,69	-3,42	0,38	-6,44	-4,35	-0,38	2,86	1,84	0,67
Rso Centro	5,15	11,31	0,26	-2,40	5,54	3,27	-0,20	3,27	5,07	-2,81	1,23
Rso Sud	5,52	-1,44	0,11	-0,57	0,07	-1,21	0,79	-0,54	2,95	3,89	14,18
Rss	4,32	0,85	0,15	-5,61	2,39	0,90	-2,86	0,04	5,15	0,83	-15,37
Rss Nord	-1,48	1,28	-0,02	-1,04	0,65	2,26	-9,14	-1,86	4,93	-4,03	-6,10
Rss Sud	7,00	0,58	0,20	-6,92	2,64	0,45	-0,40	0,40	5,27	5,05	-22,23

	CODIMENTO 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 APPALTI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI 1
2014											
Regioni in Piano	387,1	12.563,9	49,6	1.446,5	1.178,6	15.238,6	999,3	2.226,2	1.199,0	268,5	49.047,5
Regioni non in Piano	631,4	15.596,8	79,6	2.415,9	1.471,1	19.563,4	1.388,1	3.422,8	1.427,0	96,2	58.756,3
Totale	1.018,4	28.160,7	129,2	3.862,4	2.649,7	34.802,0	2.387,4	5.649,0	2.626,0	364,7	107.803,8
Rso	865,0	23.235,1	108,6	3.204,1	2.186,9	28.734,7	2.040,2	4.950,5	2.229,2	307,4	91.351,1
Rso Nord	505,6	11.511,4	59,7	1.833,2	1.216,9	14.621,2	1.077,6	2.530,7	1.127,1	87,8	46.309,7
Rso Centro	200,9	5.705,7	26,6	684,0	465,1	6.881,4	484,3	1.344,4	527,4	138,2	21.806,4
Rso Sud	158,5	6.018,0	22,3	686,9	504,9	7.232,0	478,3	1.075,5	574,7	81,3	23.235,1
Rss	153,5	4.925,6	20,6	658,3	462,8	6.067,3	347,2	698,5	396,8	57,4	16.452,7
Rss Nord	58,4	1.588,4	8,1	295,4	161,4	2.053,3	105,4	288,3	146,9	0,5	4.970,8
Rss Sud	95,1	3.337,2	12,5	362,9	301,4	4.014,0	241,8	410,3	249,9	56,9	11.481,9
2013											
Regioni in Piano	389,5	12.727,1	51,4	1.480,5	1.208,3	15.467,3	1.027,2	2.226,6	1.211,6	244,3	48.907,5
Regioni non in Piano	603,7	15.649,1	81,3	2.416,7	1.477,8	19.625,0	1.371,8	3.395,5	1.421,6	119,4	58.319,0
Totale	993,2	28.376,2	132,7	3.897,2	2.686,2	35.092,3	2.399,1	5.622,0	2.633,2	363,7	107.226,5
Rso	861,5	23.410,2	111,1	3.236,9	2.219,8	28.978,0	2.031,2	4.900,6	2.233,6	311,4	90.777,5
Rso Nord	498,8	11.572,1	61,1	1.844,7	1.230,1	14.707,9	1.090,0	2.504,1	1.124,7	115,8	46.163,4
Rso Centro	202,1	5.749,5	27,2	684,8	473,1	6.934,5	452,1	1.335,6	530,7	135,6	21.503,8
Rso Sud	160,5	6.088,6	22,8	707,5	516,7	7.335,5	489,1	1.060,9	578,3	59,9	23.110,3
Rss	131,8	4.966,1	21,6	660,3	466,3	6.114,3	367,9	721,5	399,6	52,3	16.449,0
Rss Nord	49,8	1.609,6	8,3	297,5	159,1	2.074,5	100,0	316,3	144,2	0,5	5.019,3
Rss Sud	82,0	3.356,5	13,2	362,8	307,2	4.039,8	267,9	405,2	255,4	51,8	11.429,7
variazione											
Regioni in Piano	-0,64	-1,28	-3,36	-2,30	-2,46	-1,48	-2,72	-0,02	-1,04	9,92	0,29
Regioni non in Piano	4,59	-0,33	-2,17	-0,03	-0,45	-0,31	1,18	0,81	0,38	-19,40	0,75
Totale	2,54	-0,76	-2,63	-0,89	-1,36	-0,83	-0,49	0,48	-0,27	0,29	0,54
Rso	0,40	-0,75	-2,30	-1,01	-1,49	-0,84	0,44	1,02	-0,20	-1,28	0,63
Rso Nord	1,36	-0,52	-2,31	-0,62	-1,07	-0,59	-1,14	1,06	0,22	-24,19	0,32
Rso Centro	-0,60	-0,76	-2,26	-0,12	-1,68	-0,77	7,13	0,65	-0,63	1,92	1,41
Rso Sud	-1,29	-1,16	-2,32	-2,90	-2,29	-1,41	-2,21	1,38	-0,61	35,75	0,54
Rss	16,49	-0,82	-4,35	-0,31	-0,75	-0,77	-5,63	-3,18	-0,69	9,69	0,02
Rss Nord	17,36	-1,32	-2,63	-0,69	1,46	-1,02	5,40	-8,85	1,88	13,42	-0,97
Rss Sud	15,96	-0,58	-5,43	0,01	-1,90	-0,64	-9,75	1,25	-2,15	9,66	0,46

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS

TAVOLA 4.1

I COSTI DELLA SANITÀ ANNI 2013-2014

Per regioni in piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni di euro

	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
2014							
Regioni in Piano	878,4	37,3	-1.512,9	332,9	284,1	48,8	51.427,2
Regioni non in Piano	1.621,2	32,6	-1.422,9	697,9	538,7	159,2	61.673,8
Totale	2.499,6	69,9	-2.935,8	1.030,8	822,8	208,0	113.101,1
Rso	2.113,3	56,3	-2.560,1	941,7	747,9	193,8	95.886,9
Rso Nord	1.206,5	22,6	-1.290,7	577,4	458,0	119,4	48.710,1
Rso Centro	559,4	13,9	-359,9	254,1	194,6	59,6	22.680,1
Rso Sud	347,3	19,7	-909,5	110,1	95,3	14,8	24.496,8
Rss	386,4	13,6	-375,7	89,1	74,9	14,2	17.214,2
Rss Nord	145,8	1,9	9,5	40,4	32,4	8,0	5.100,9
Rss Sud	240,6	11,7	-385,2	48,7	42,5	6,2	12.113,2
2013							
Regioni in Piano	869,9	38,4	-1.213,7	349,9	300,3	49,6	50.980,0
Regioni non in Piano	1.633,9	103,3	-1.040,5	705,9	546,4	159,5	60.937,1
Totale	2.503,8	141,8	-2.254,1	1.055,8	846,7	209,1	111.917,1
Rso	2.118,0	125,4	-1.973,4	962,5	765,4	197,1	94.797,2
Rso Nord	1.228,3	48,5	-818,5	592,0	469,6	122,4	48.136,2
Rso Centro	551,0	63,6	-434,0	258,2	201,1	57,1	22.495,3
Rso Sud	338,7	13,3	-720,9	112,3	94,6	17,6	24.165,6
Rss	385,8	16,4	-280,7	93,3	81,3	11,9	17.120,0
Rss Nord	157,0	3,2	-16,3	40,5	32,9	7,5	5.188,2
Rss Sud	228,8	13,2	-264,4	52,8	48,4	4,4	11.931,8
variazione							
Regioni in Piano	0,98	-2,99	24,65	-4,84	-5,38	-1,53	0,88
Regioni non in Piano	-0,78	-68,45	36,76	-1,13	-1,41	-0,20	1,21
Totale	-0,17	-50,70	30,24	-2,36	-2,82	-0,51	1,06
Rso	-0,22	-55,11	29,73	-2,16	-2,28	-1,70	1,15
Rso Nord	-1,77	-53,33	57,69	-2,47	-2,47	-2,47	1,19
Rso Centro	1,54	-78,11	-17,08	-1,57	-3,25	4,33	0,82
Rso Sud	2,53	48,52	26,16	-1,90	0,69	-15,84	1,37
Rss	0,15	-16,95	33,84	-4,41	-7,85	19,05	0,55
Rss Nord	-7,15	-39,20	-158,41	-0,05	-1,60	6,73	-1,68
Rss Sud	5,16	-11,57	45,67	-7,75	-12,11	40,16	1,52

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS

LA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI

Il consumo di dispositivi medici sta crescendo in maniera rilevante, a vantaggio della salute e della qualità di vita dei cittadini. Gli esperti del settore prevedono uno sviluppo simile a quello conosciuto dai farmaci, fino a prefigurare un sostanziale equilibrio dei due comparti per livello di spesa nei sistemi sanitari dei paesi sviluppati.

Il mercato dei dispositivi ha caratteristiche che ne rendono più difficile la regolazione. Nella categoria dei dispositivi medici sono, infatti, compresi prodotti altamente differenziati: articoli

semplici e di uso quotidiano e strumenti o apparecchiature il cui contenuto tecnologico è particolarmente alto. L'elevata eterogeneità dei prodotti, la rapida obsolescenza, i livelli di complessità tecnologica altamente differenziati e la variabilità degli impieghi clinici, spesso strettamente correlata anche all'abilità e all'esperienza degli utilizzatori, rendono più complesso individuare interventi finalizzati alla loro introduzione, diffusione e valutazione e al governo della spesa..

Fondamentale per garantire la qualità dell'assistenza sanitaria, la sicurezza e l'appropriatezza d'uso dei dispositivi medici (attraverso la conoscenza dell'impatto clinico, tecnico ed economico dell'uso dei dispositivi medici) e più in generale delle tecnologie è la realizzazione del sistema Banca dati e Repertorio dei dispositivi medici istituito con decreto del Ministro della salute a partire dal 2007. La registrazione riguarda i dispositivi immessi sul mercato italiano. Con la costituzione di tale sistema si è puntato ad ottenere un'anagrafe a carattere nazionale, che consente di identificare i prodotti e raccogliere le informazioni necessarie ai fini dell'acquisto e del corretto utilizzo dei dispositivi immessi sul mercato italiano. Costruita con gradualità essa rappresenta oggi uno strumento unico¹⁴ nel suo genere per completezza d'informazioni¹⁵.

La banca dati¹⁶ dovrebbe consentire alle aziende sanitarie di definire, nei propri meccanismi di budget interni, anche i consumi attesi di dispositivi medici per singolo centro di responsabilità aziendale, così come avviene comunemente per i farmaci, e a sviluppare processi di benchmarking: lo scambio di conoscenze può favorire infatti processi di apprendimento, proprio attraverso il confronto comparativo tra diversi soggetti istituzionali. In questo modo le informazioni sulle migliori prassi di gestione e di governo dei dispositivi medici e sui loro relativi impatti economici possono agevolare la pianificazione e la programmazione delle attività aziendali, nonché l'osservazione dell'eventuale scostamento tra obiettivi prefissati e risultati

I dispositivi medici rappresentano, quindi, una componente rilevante del flusso di innovazioni tecnologiche di cui si può avvalere il sistema sanitario. Proprio per tali caratteristiche, negli ultimi anni è stata dedicata una particolare attenzione a tale componente della spesa. Ciò sia per garantire la salute pubblica, sia per mantenere sotto controllo una voce di spesa che rappresenta oltre il 36 per cento degli acquisti di beni del settore, seconda solo agli acquisti di farmaci.¹⁷

Nella tavola che segue si pongono a confronto i dati relativi alla spesa per dispositivi medici nel 2013 e nel 2014 tratti dal modello CE, che espone le voci relative ai dispositivi medici, impiantabili attivi e diagnostici in vitro.

I risultati del 2014 indicano una crescita della spesa del 2,5 per cento rispetto al 2013. La quota obiettivo dell'esercizio è stata rimodulata in riduzione (dal 4,8 al 4,4 per cento del finanziamento del SSN, secondo quanto disposto dal DL 95/2012 e dalla legge di stabilità per il 2013). Nonostante la crescita del finanziamento, la spesa eccede l'obiettivo di oltre il 18 per cento (nel 2013 era superiore del 7 per cento) Sono solo 4 le regioni che presentano una spesa inferiore al limite previsto. Fatta eccezione per la Lombardia, si tratta di regioni del Mezzogiorno.

Come nel 2013, pur con differenze di intensità, le regioni in Piano di rientro superano solo di poco l'obiettivo (destinando a tale spesa il 4,8 per cento del finanziamento. Queste regioni registrano nell'anno una seppur lieve flessione: continua a ridursi la spesa per dispositivi medici impiantabili (-6,5 per cento) a fronte di un consistente aumento di quelli per diagnostica in vitro.

¹⁴ Come messo in rilievo dal Ministero della salute nel rapporto 2013 sui dispositivi medici, il crescente interesse da parte delle Autorità competenti degli altri Stati membri dell'Unione Europea verso la modalità di acquisizione dei dati realizzata dall'Italia, consente di affermare che il patrimonio informativo italiano è assolutamente unico, soprattutto in termini di numerosità e qualità delle informazioni registrate, rispetto a quelli di altri Paesi europei.

¹⁵ Le informazioni raccolte per ciascun dispositivo fanno riferimento a diverse dimensioni di analisi: il fabbricante, il mandatario, l'identificazione commerciale e la classificazione di rischio del dispositivo, oltre alla documentazione relativa alla certificazione CE, alle caratteristiche tecniche e di sterilità, alla documentazione per l'uso

¹⁶ Al 31 dicembre 2013 risultano registrati nel sistema 548.195 dispositivi medici, con un incremento rispetto alla stessa data del 2012 di oltre 100.000 unità e 9.488 fabbricanti

¹⁷ Gli interventi normativi in materia di contenimento e razionalizzazione della spesa sanitaria, hanno interessato anche i dispositivi medici. L'articolo 17 del DL 98/2011, introducendo misure di razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi in ambito sanitario, ha previsto per i dispositivi medici un tetto di spesa, fissandolo inizialmente al 5,2 per cento del livello del finanziamento ordinario a carico dello Stato. Il DL 95/2012 e la legge di stabilità per il 2013 hanno poi ridefinito ulteriormente il predetto tetto, fissandolo al 4,8 per cento per il 2013 e, a decorrere dal 2014, al valore del 4,4 per cento.

Nelle regioni non in Piano prevale, invece, una tendenza al contenimento della spesa, non sufficiente, tuttavia, a compensare la maggior stringenza dell'obiettivo e la riduzione della base di calcolo. Più limitata è poi la flessione nella spesa per dispositivi impiantabili.

LA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2013 E NEL 2014

(in milioni)

	2014				2013				var 2014/2013			
	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 medici 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 medici 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 medici diagnostici in vitro (IVD)
PIEMONTE	446.714	296.793	36.274	113.647	461.462	311.904	34.347	115.211	-3,2	-4,8	5,6	-1,1
VALLE D'AOSTA	12.564	7.395	1.104	4.065	13.084	7.974	982	4.128	-4,0	-7,5	12,4	-0,5
LOMBARDIA	786.342	538.753	80.863	166.726	770.392	525.351	84.394	160.647	2,1	2,6	-4,2	3,8
PROV. AUTON. BOLZANO	59.509	42.630	2.985	13.885	44.139	28.448	15.691	-	34,8	49,9	-81,0	-
PROV. AUTON. TRENTO	53.205	53.205	-	-	52.517	52.517	-	-	1,3	-	-	-
VENETO	500.620	354.281	43.752	102.587	498.256	353.832	42.925	101.499	0,5	0,1	1,9	1,1
FRIULI VENEZIA GIULIA	156.867	106.872	10.396	39.550	169.883	118.745	11.342	39.798	-7,7	-10,0	-8,3	-1,4
LIGURIA	156.983	97.942	6.732	52.309	155.815	96.821	16.129	52.865	0,7	1,2	9,8	-0,5
EMILIA ROMAGNA	446.404	341.513	26.068	78.823	437.756	334.176	24.675	78.905	2,0	2,3	5,6	86,2
TOSCANA	489.516	340.627	37.599	110.890	401.155	271.472	70.116	59.567	22,0	25,5	-45,8	6,2
UMBRIA	116.895	81.527	6.074	29.294	112.939	78.240	6.465	28.234	3,5	4,2	-6,0	3,8
MARCHE	190.800	134.432	10.793	45.575	185.268	130.892	9.784	44.592	3,0	2,7	10,3	2,2
LAZIO	495.139	342.609	31.038	121.492	515.770	357.765	36.009	121.996	-4,0	-4,2	-13,8	-0,4
ABRUZZO	177.698	135.048	7.253	35.397	166.714	116.771	8.749	41.194	6,6	15,7	-17,1	-14,1
MOLISE	36.276	22.202	2.096	11.978	35.465	21.706	2.049	11.710	2,3	2,3	2,3	4,7
CAMPANIA	372.758	233.418	60.048	79.292	383.156	250.596	56.825	75.735	-2,7	-6,9	5,7	4,7
PUGLIA	458.438	267.639	57.070	133.729	442.454	253.445	61.902	127.107	3,6	5,6	-7,8	5,2
BASILICATA	49.298	30.956	14.418	3.924	48.718	26.153	15.772	6.793	1,2	18,4	-8,6	16,0
CALABRIA	119.613	77.865	21.970	19.778	120.609	76.481	27.075	17.053	-0,8	1,8	-18,9	2,0
SICILIA	396.373	263.612	40.685	92.076	384.837	246.436	48.151	90.250	3,0	7,0	-15,5	45,4
SARDEGNA	174.398	135.571	8.972	29.855	159.394	123.927	14.935	20.532	9,4	9,4	-39,9	7,3
Totale	5.696.410	3.904.899	506.590	1.284.921	5.559.783	3.783.650	578.317	1.197.816	2,5	3,2	-12,4	1,2
Regioni in PDR	2.503.009	1.639.186	256.434	607.389	2.510.467	1.635.104	275.107	600.256	-0,3	0,2	-6,8	1,2
altre Regioni	3.193.401	2.265.713	250.156	677.532	3.049.316	2.148.546	303.210	597.560	4,7	5,5	-17,5	13,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS

LA VERIFICA DEI TETTI ALLA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2014

(in milioni)

	Finanziamento per fabbisogno indistinto 2014	Finanziamento per vincolate 2014	Totale finanziamento	Tetto di spesa dispositivi in migliaia	Modello CE IV	Verifica tetto assoluto	Verifica tetto %
	(a)	(b)	c=(a)+(b)	e=c*4,4 %	(f)	(g)	(h)
PIEMONTE	7.993.445	152.176	8.145.621	358.407	446.714	88.307	5,5
VALLE D'AOSTA	225.293	929	226.222	9.954	12.564	2.610	5,6
LOMBARDIA	17.555.611	345.002	17.900.613	787.627	786.342	-1.285	4,4
PROV. AUTON. BOLZANO	886.974	2.481	889.455	39.136	59.509	20.373	6,7
PROV. AUTON. TRENTO	928.860	2.617	931.477	40.985	53.205	12.220	5,7
VENETO	8.696.096	172.447	8.868.543	390.216	500.620	110.404	5,6
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.203.180	4.611	2.207.791	97.143	156.867	59.724	7,1
LIGURIA	3.035.048	56.494	3.091.542	136.028	156.983	20.955	5,1
EMILIA ROMAGNA	7.927.475	186.622	8.114.097	357.020	446.404	89.384	5,5
TOSCANA	6.754.547	134.404	6.888.951	303.114	489.516	186.402	7,1
UMBRIA	1.630.646	33.034	1.663.680	73.202	116.895	43.693	7,0
MARCHE	2.816.223	52.200	2.868.423	126.211	190.800	64.589	6,7
LAZIO	10.151.259	207.426	10.358.685	455.782	495.139	39.357	4,8
ABRUZZO	2.389.045	46.240	2.435.285	107.153	177.698	70.545	7,3
MOLISE	570.678	11.573	582.251	25.619	36.276	10.657	6,2
CAMPANIA	10.128.259	227.158	10.355.417	455.638	372.758	-82.880	3,6
PUGLIA	7.143.608	159.661	7.303.269	321.344	458.438	137.094	6,3
BASILICATA	1.042.975	19.963	1.062.938	46.769	49.298	2.529	4,6
CALABRIA	3.473.731	68.444	3.542.175	155.856	119.613	-36.243	3,4
SICILIA	8.802.001	108.068	8.910.069	392.043	396.373	4.330	4,4
SARDEGNA	2.910.673	10.906	2.921.579	128.549	174.398	45.849	6,0
Totale	107.265.627	2.002.456	109.268.083	4.807.796	5.696.410	888.614	5,2
Piano	50.652.026	980.746	51.632.772	2.271.842	2.503.009	231.167	4,8
Non piano	56.613.601	1.021.710	57.635.311	2.535.954	3.193.401	657.447	5,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS

IL MONITORAGGIO DELLA SPESA FARMACEUTICA

La lettura dei dati relativi alla spesa farmaceutica territoriale e ospedaliera è condotta dal 2013 sulla base di quanto previsto dal DL 95/2012, che ha modificato la precedente metodologia¹⁸, e del DL 69/2013.

Nel 2014 la spesa farmaceutica territoriale è risultata nel complesso inferiore al tetto previsto: l'11,18 per cento contro il 11,35 per cento del finanziamento del SSN. Ciò anche grazie alle riduzioni riconducibili ai riversamenti ottenuti dalle regioni per il pay-back (nel complesso poco meno di 358 milioni). Hanno superato il limite 9 regioni: tutte quelle in Piano di rientro (ad eccezione del Piemonte), le Marche (per importi molto limitati) e la Sardegna (anche se nel caso di questa regione il dato, in mancanza di una comunicazione completa dei valori richiesti, è stato stimato attribuendo, secondo quanto previsto dal d.m. del 31 luglio 2007, per il secondo semestre dell'anno una spesa per distribuzione diretta pari al 40 per cento della spesa farmaceutica non convenzionata rilevata attraverso il sistema della tracciabilità del farmaco).

I dati del monitoraggio offrono alcuni spunti ulteriori. La spesa territoriale complessiva cresce nel 2013 dello 0,6 per cento. Sono tre le regioni che presentano gli incrementi di maggior rilievo superiori al 3 per cento (Abruzzo, Puglia e Sardegna).

Sul risultato complessivo incide la sensibile crescita della spesa diretta (+7,7 per cento) mentre, dal lato del contributo che ricade sui cittadini, il calo delle entrate da compartecipazione (i tickets si riducono del 2 per cento rispetto al 2013) è più che compensato dall'aumento della quota di prezzo a carico del paziente per i farmaci con contributo pubblico definito dall'Aifa (+8,6 per cento).

Particolarmente forte la crescita della distribuzione diretta nelle regioni in Piano: tutte superiori al 10 per cento, con aumenti che in Abruzzo superano il 23 per cento e in Puglia e Molise sono pari, rispettivamente, al 14 e 15,3 per cento. Va considerato che la distribuzione diretta rappresenta ormai, in media, oltre il 26 per cento della spesa territoriale, con due regioni (la Toscana e l'Emilia) che superano ampiamente il 30 per cento.

E' la farmaceutica ospedaliera che continua a presentare andamenti ben superiori al tetto previsto. Solo due regioni si mantengono sotto il 3,5 per cento: si tratta della Valle d'Aosta e dell'Abruzzo. Tutte le altre continuano a travalicare gli obiettivi attribuiti. Rispetto al valore obiettivo di 3,8 miliardi (corrispondente al 3,5 per cento del finanziamento del 2014), la spesa ha raggiunto i 4,9 miliardi, pari al 4,5 per cento del FSN. Superiori del 5 per cento la spesa in Puglia, in Toscana e in Sardegna. A prescindere dal rispetto dei tetti di spesa, va rilevato come in confronto con il 2013 la spesa aumenti nel complesso dell'8,6 per cento. Superiori al 10 per cento gli aumenti registrati in 6 regioni (Valle d'Aosta, le Marche, Campania, Basilicata, Calabria e Sicilia). Particolari i risultati registrati in Umbria ed Abruzzo: nel primo caso l'aumento è superiore al 50 per cento mentre nel caso dell'Abruzzo, che lo scorso esercizio aveva riportato la variazione più significativa (+18,7 per cento), nel 2014 il calo è del 26 per cento.

¹⁸ Il DL 95/2012 ha modificato la composizione della spesa farmaceutica territoriale soggetta al tetto, prevedendo l'esclusione da tale aggregato degli importi corrisposti dal cittadino per l'acquisto di farmaci ad un prezzo diverso dal prezzo massimo di rimborso stabilito dall'AIFA. A fronte di tale modifica, il tetto è stato rideterminato all'11,35 per cento del FSN. E' stata inoltre aggiornata la procedura in caso di ripiano dello sfondamento del tetto di spesa, prevedendo che gli eventuali importi siano assegnati alle regioni, per il 25 per cento, in proporzione allo sfioramento del tetto registrato nelle singole regioni e, per il 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.

LA SPESA FARMACEUTICA TERRITORIALE NEL 2014 - VERIFICA DEL TETTO DI SPESA

(in milioni)

2014	FSN 2014	Tetto 11,35%	Netta	Quota prezzo di riferimento	Ticket	Diretta	Pay back al netto convenzio nata di fascia A	Territoriale 1	Scostamento assoluto	Incidenza su FSR	Pay back convenzionat a di fascia A	Territoriale 2	Scostamento assoluto	Incidenza su FSR
	O	A	B	C	D	E	F	G=B+D+E-F	H=G-B	I=G/O*100	L	N=B+D+E+L	P=N-B	Q=N/A*100
milioni di euro														
PIEMONTE	8.145,6	924,5	628,9	65,3	10,9	227,0	12,8	854,0	-70,5	10,48	12,6	879,4	-45,2	10,80
V. AOSTA	226,2	25,7	17,6	1,7	0,0	5,0	0,3	22,3	-3,4	9,86	0,3	23,0	-2,7	10,16
LOMBARDIA	17.900,6	2.031,7	1.316,9	120,7	139,5	380,3	26,2	1.810,5	-221,2	10,11	28,2	1.864,9	-166,8	10,42
BOLZANO	889,5	101,0	47,8	4,9	4,5	20,8	1,1	72,0	-29,0	8,09	1,0	74,1	-26,9	8,33
TRENTO	931,5	105,7	65,4	4,9	0,0	20,3	1,3	84,5	-21,2	9,07	1,2	87,0	-18,7	9,34
VENETO	8.868,5	1.006,6	579,9	64,1	65,7	230,3	12,8	863,3	-143,3	9,73	12,7	888,7	-117,9	10,02
FRUII	2.207,8	250,6	180,5	17,5	0,0	60,3	3,6	237,2	-13,4	10,74	3,5	244,3	-6,3	11,07
LIGURIA	3.091,5	350,9	222,2	24,5	18,2	94,6	5,1	329,9	-21,0	10,67	4,7	339,7	-11,2	10,99
E. ROMAGNA	8.114,1	921,0	528,2	59,2	14,6	249,5	10,9	781,4	-139,5	9,63	10,7	803,0	-118,0	9,90
TOSCANA	6.889,0	781,9	476,7	54,6	10,8	262,7	10,4	739,8	-42,1	10,74	9,6	759,7	-22,2	11,03
UMBRIA	1.663,7	188,8	128,9	15,2	2,2	48,5	2,6	177,0	-11,8	10,64	2,6	182,2	-6,6	10,95
MARCHE	2.868,4	325,6	243,2	27,3	0,0	88,2	4,6	326,9	1,3	11,40	4,8	336,3	10,7	11,72
LAZIO	10.358,7	1.175,7	920,7	112,1	48,1	339,5	18,1	1.290,3	114,5	12,46	19,4	1.327,8	152,0	12,82
ABRUZZO	2.435,3	276,4	224,0	23,6	9,1	64,9	3,9	294,1	17,7	12,08	4,6	302,6	26,2	12,43
MOLISE	582,3	66,1	45,9	5,9	3,3	18,0	1,0	66,2	0,1	11,37	1,0	68,1	2,0	11,70
CAMPANIA	10.355,4	1.175,3	872,9	107,5	80,9	342,2	17,3	1.278,7	103,3	12,35	19,1	1.315,1	139,7	12,70
PUGLIA	7.303,3	828,9	654,3	77,7	51,6	255,8	13,6	948,1	119,2	12,98	14,1	975,8	146,8	13,36
BASILICATA	1.062,9	120,6	80,4	9,9	6,5	33,9	1,9	118,9	-1,8	11,18	1,7	122,5	1,8	11,52
CALABRIA	3.542,2	402,0	325,0	37,8	13,3	123,9	6,7	455,4	53,4	12,86	6,7	468,9	66,8	13,24
SICILIA	8.910,1	1.011,3	753,2	92,8	67,0	251,8	16,5	1.055,5	44,2	11,85	16,5	1.088,4	77,1	12,22
SARDEGNA	2.921,6	331,6	285,6	26,9	0,0	132,0	6,8	410,8	79,2	14,06	5,6	423,2	91,6	14,49
ITALIA	109.268,1	12.401,9	8.598,3	954,1	546,3	3.249,4	177,2	12.216,8	-185,1	11,18	180,7	12.574,6	172,7	11,51

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati Aifa

SPESA FARMACEUTICA TERRITORIALE - VARIAZIONI 2014/2013

(in milioni)

	2013	2014	var	2013	2014	var	2013	2014	var
	netta			diretta			territoriale		
PIEMONTE	623,4	616,1	-1,2	200,3	227,0	13,3	837,9	854,0	1,9
V. AOSTA	17,6	17,3	-1,7	5,6	5,0	-9,6	23,1	22,3	-3,6
LOMBARDIA	1.309,5	1.290,7	-1,4	358,8	380,3	6,0	1.810,2	1810,5	0,0
BOLZANO	45,2	46,6	3,2	20,1	20,8	3,6	69,9	72,0	3,0
TRENTO	63,7	64,2	0,7	18,8	20,3	7,8	82,6	84,5	2,3
VENETO	576,7	567,2	-1,6	220,0	230,3	4,7	863,8	863,3	-0,1
FRIULI	178,9	176,9	-1,1	55,9	60,3	7,9	234,8	237,2	1,0
LIGURIA	222,8	217,1	-2,6	93,5	94,6	1,2	335,4	329,9	-1,6
E. ROMAGNA	529,8	517,4	-2,3	234,5	249,5	6,4	778,8	781,4	0,3
TOSCANA	473,7	466,3	-1,6	253,3	262,7	3,7	736,9	739,8	0,4
UMBRIA	130,1	126,3	-2,9	48,4	48,5	0,2	180,3	177,0	-1,8
MARCHE	235,0	238,6	1,6	88,6	88,2	-0,4	323,4	326,9	1,1
LAZIO	911,3	902,6	-0,9	306,1	339,5	10,9	1.262,6	1290,3	2,2
ABRUZZO	216,5	220,1	1,7	52,8	64,9	23,0	278,9	294,1	5,4
MOLISE	46,4	44,9	-3,2	15,6	18,0	15,4	65,8	66,2	0,6
CAMPANIA	852,7	855,6	0,3	324,1	342,2	5,6	1.259,0	1278,7	1,6
PUGLIA	631,6	640,8	1,4	224,4	255,8	14,0	908,6	948,1	4,3
BASILICATA	78,7	78,5	-0,2	32,9	33,9	2,9	117,0	118,9	1,6
CALABRIA	318,5	318,3	-0,1	111,8	123,9	10,8	443,6	455,4	2,7
SICILIA	824,7	736,7	-10,7	232,6	251,8	8,3	1.129,8	1055,5	-6,6
SARDEGNA	279,7	278,8	-0,3	118,5	132,0	11,3	398,3	410,8	3,1
ITALIA	8.566,6	8.421,1	-1,7	3.016,5	3.249,4	7,7	12.140,7	12216,8	0,6

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati AIFA

LA SPESA FARMACEUTICA OSPEDALIERA NEL 2014 - VERIFICA DEL TETTO DI SPESA

	Tetto del 3,5%	Spesa Ospedaliera	Scostamento assoluto	Incidenza	Variazione spesa ospedaliera 2014/2013
	milioni di euro			%	
PIEMONTE	285,1	374,9	89,8	4,6	0,9
V. AOSTA	7,9	7,8	-0,1	3,5	15,8
LOMBARDIA	626,5	714,5	87,9	4,0	6,7
BOLZANO	31,1	41,8	10,7	4,7	10,5
TRENTO	32,6	33,8	1,2	3,6	8,6
VENETO	310,4	370,6	60,2	4,2	8,9
FRIULI	77,3	108,4	31,1	4,9	-3,8
LIGURIA	108,2	141,5	33,3	4,6	6,8
E. ROMAGNA	284,0	384,1	100,1	4,7	5,0
TOSCANA	241,1	371,9	130,8	5,4	5,9
UMBRIA	58,2	118,6	60,4	7,1	55,7
MARCHE	100,4	138,5	38,1	4,8	22,1
LAZIO	362,6	441,7	79,2	4,3	7,8
ABRUZZO	85,2	80,9	-4,3	3,3	-26,0
MOLISE	20,4	23,9	3,5	4,1	6,1
CAMPANIA	362,4	433,1	70,7	4,2	18,2
PUGLIA	255,6	392,0	136,3	5,4	8,2
BASILICATA	37,2	47,0	9,8	4,4	13,8
CALABRIA	124,0	147,2	23,2	4,2	12,7
SICILIA	311,9	352,3	40,4	4,0	17,8
SARDEGNA	102,3	149,6	47,3	5,1	7,4
ITALIA	3.824,4	4.874,2	1.049,8	4,5	8,6

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Aifa

IL MONITORAGGIO DELLE SPESE PER BENI E SERVIZI NON SANITARIE

Lo scorso anno nell'ambito dei lavori per la Spending review è stato condotto un primo monitoraggio dell'efficacia di alcuni provvedimenti di contenimento della spesa nel comparto sanitario introdotti con il DL 95/2012. Una particolare attenzione è stata dedicata alle misure che puntavano ad una riduzione della spesa per dispositivi medici, ai

tetti di spesa per assistenza farmaceutica ospedaliera e territoriale, per standard di posti letto ospedalieri accreditati e a carico del servizio sanitario regionale. Di questi si è detto in altre parti del Rapporto.

In questo riquadro ci si sofferma su una area di spesa più limitata su cui finora non si è offerta una valutazione e su cui i dati del 2014 (ancorché provvisori fino all'approvazione dei rendiconti) permettono di fornire un aggiornamento rispetto al documento presentato dal gruppo di lavoro del commissario Cottarelli lo scorso 23 ottobre.

Si tratta del complesso dei beni e servizi non sanitari acquisiti dalle strutture pubbliche (sono ricompresi in tale aggregato le spese per mensa e prodotti alimentari, i servizi di lavanderia e pulizia, quelli per lo smaltimento rifiuti e per le utenze). Nelle tavole che seguono, oltre ad un confronto sull'andamento della spesa tra il 2013 e il 2014, si è inteso predisporre un ulteriore approfondimento. Il gruppo di lavoro che era destinato alle analisi della sanità ha, infatti, elaborato alcuni indicatori che dovevano consentire di confrontare le performance a livello di aziende sanitarie e ospedaliere. Nel riquadro si sono quindi replicate alcuni di questi indici con l'obiettivo di valutare (ancorché a livello regionale) le differenze nei risultati. Si tratta di una prima, necessariamente grossolana, misura delle differenze non riconducibili esclusivamente alla dimensione dell'attività svolta e quindi una base su cui le regioni possono lavorare per recuperare risorse da destinare ad un miglioramento dei servizi resi. Su questa area di spesa i benefici attesi dovevano provenire anche secondo il DL 66/2014, da una revisione della spesa per effetto di una migliore programmazione (evitando ricorso a proroghe dei contratti e ad un riferimento ai consumi storici), del ricorso ad attività di benchmark con lo sviluppo dei sistemi a rete, di acquisti centralizzati e di un monitoraggio dei contratti in esecuzione.

Negli acquisti di beni non sanitari si registra nel 2014 una contrazione nel complesso significativa (-4,4 per cento). Particolarmente forte la riduzione nelle regioni in Piano di rientro, che in media riducono gli acquisti di oltre l'8 per cento.

In flessione, ma per importi molto più contenuti, è anche la spesa per servizi non sanitari. Si tratta di una area che assorbe oltre 7,5 miliardi, principalmente destinati ai servizi di pulizia, mensa e lavanderia nonché alle utenze. In questo campo la flessione è in media di mezzo punto percentuale, ma con andamenti molto diversi tra tipologie di spesa e regioni. E' il caso dei servizi informatici e assicurativi, che in media registrano cadute, rispettivamente, del 7 e del 11,5 per cento. Sono, in entrambi i casi, le regioni non in Piano a presentare le variazioni più significative. Più limitate le variazioni nel caso delle spese più connesse all'attività di ricovero e cura. Alla crescita delle spese per lavanderia (+1,3 per cento) si contrappone una lieve flessione dei servizi di pulizia e mensa. Andamenti che nascondono risultati territoriali molto diversi: ad esempio, nei servizi di pulizia alla flessione consistente (-8,9 per cento) del Lazio fa riscontro una crescita di circa la stessa entità della spesa in Puglia; o nel caso dei servizi di lavanderia agli aumenti di Sicilia, Toscana e Molise (che registra la variazione maggiore, +29,5 per cento) corrispondono le riduzioni di Sardegna e Valle d'Aosta, entrambe in flessione del 6 per cento. Ma si tratta di variazioni di livelli di spesa che dipendono dal volume di attività svolta.

Di qui l'interesse per queste voci di elaborare indicatori di performance su cui valutare, più che sulla variazione annuale, l'efficacia della gestione.

Come si diceva questi indicatori sono stati individuati dal Tavolo di lavoro sanità del gruppo Cottarelli. Nel caso della spesa per mensa e prodotti alimentari e per la lavanderia il dato è rapportato alle giornate di degenza e al numero di dipendenti secondo un diverso sistema di peso per tipologia di ricovero, per i servizi di pulizia in rapporto alle giornate di degenza sempre pesate, per i servizi di smaltimento rifiuti in base al numero di pazienti dimessi, per le spese telefoniche in base al numero totale dei dipendenti.

Se ne deriva un quadro che evidenzia differenze consistenti tra regioni e andamenti non sempre coerenti con il volume delle prestazioni rese. Così, ad esempio, per quanto riguarda il servizio mensa, ad una media di 8,8 euro per prestazione resa si confrontano livelli superiori anche tra il 60 e il 30 per cento (e in peggioramento). Ancora maggiori le differenze nei servizi di lavanderia e in quelli di pulizia, dove la variabilità porta a differenze anche dell'80 o del 100 per cento. Da approfondire è poi il caso dei servizi di telefonia che, in quasi tutte le regioni in Piano, presentano valori doppi rispetto alle altre regioni e per importi per dipendente particolarmente elevati.

Si tratta, come si diceva, di una prima analisi che consente, tuttavia, di evidenziare spazi per risparmi significativi da destinare al miglioramento dei servizi resi.

	Indice Mensa 2014	Indice Mensa 2013	Indice lavanderia 2014	Indice lavanderia 2013	Indice pulizie 2014	Indice pulizie 2013	Indice smaltimento 2014	Indice smaltimento 2013	Indice utenze 2014	Indice utenze 2013
PIEMONTE	8,92	9,08	2,9	3,2	17,3	17,0	20,6	21,4	286,7	302,0
VALLE D'AOSTA	11,36	11,76	3,7	4,0	17,4	18,0	33,1	35,5	401,7	410,4
LOMBARDIA	8,29	8,28	3,6	3,5	13,8	13,9	18,2	18,7	226,5	223,5
PROV. BOLZANO	4,77	4,65	5,0	5,1	19,8	20,8	25,9	24,7	123,6	124,5
PROV. TRENTO	12,63	12,15	4,3	4,2	18,8	18,2	15,5	17,2	164,4	188,0
VENETO	9,68	9,67	4,9	5,0	15,8	16,1	23,6	24,2	218,9	210,4
FRIULI VG	10,86	10,93	4,7	4,8	21,4	20,4	43,1	41,9	102,0	98,3
LIGURIA	8,21	8,16	6,0	5,8	19,2	18,7	27,8	25,9	206,2	272,9
EMILIA ROMAGNA	8,40	8,00	5,5	5,3	20,0	19,5	24,4	23,9	215,8	224,4
TOSCANA	9,27	8,26	5,8	5,3	27,1	22,5	31,3	24,8	203,6	224,4
UMBRIA	9,26	9,07	8,6	8,0	21,4	21,2	27,8	28,3	326,7	369,3
MARCHE	6,91	5,98	5,7	5,4	20,6	16,9	37,8	28,1	286,7	253,9
LAZIO	6,57	7,32	4,6	4,5	16,6	17,7	27,0	24,3	280,8	293,6
ABRUZZO	6,85	7,37	6,1	5,8	17,0	15,8	29,2	24,8	233,8	252,9
MOLISE	8,66	8,80	6,7	5,0	14,3	13,7	22,1	24,3	322,5	354,3
CAMPANIA	13,96	12,33	3,6	3,3	35,2	28,7	14,7	11,0	437,5	355,0
PUGLIA	7,76	7,71	2,6	2,5	18,0	16,1	16,4	16,0	460,5	413,5
BASILICATA	6,76	7,27	2,5	2,5	20,8	21,1	23,1	23,0	270,6	248,8
CALABRIA	9,25	8,77	2,9	2,8	26,4	23,9	16,0	12,6	613,1	647,8
SICILIA	7,75	7,51	1,5	1,4	16,0	16,1	13,6	12,9	401,7	383,4
SARDEGNA	7,89	7,89	3,8	4,0	23,0	22,8	43,2	41,0	209,8	235,8
Totale	8,72	8,57	4,2	4,1	19,0	18,3	22,7	21,0	280,8	279,9

	Indice Mensa 2014	Indice Mensa 2013	Indice lavanderia 2014	Indice lavanderia 2013	Indice pulizie 2014	Indice pulizie 2013	Indice smaltimento 2014	Indice smaltimento 2013	Indice utenze 2014	Indice utenze 2013
PIEMONTE	102,26	105,96	69,92	78,33	91,11	92,62	90,95	101,84	102,10	107,87
VALLE D'AOSTA	130,19	137,21	87,84	98,03	91,73	98,36	145,92	168,86	143,05	146,62
LOMBARDIA	95,02	96,61	84,68	85,55	72,65	76,01	80,36	88,81	80,65	79,82
PROV. BOLZANO	54,74	54,26	118,90	125,06	104,23	113,62	114,03	117,61	44,01	44,46
PROV. TRENTO	144,76	141,82	102,28	102,17	98,78	99,50	68,14	81,61	58,54	67,16
VENETO	111,00	112,87	116,61	121,61	83,13	87,57	103,84	115,24	77,95	75,15
FRIULI VG	124,51	127,57	111,44	117,81	112,36	111,26	190,14	199,33	36,32	35,12
LIGURIA	94,09	95,27	142,75	141,60	101,14	102,12	122,64	123,32	73,42	97,50
EMILIA ROMAGNA	96,29	93,37	131,14	129,77	105,42	106,27	107,78	113,55	76,84	80,15
TOSCANA	106,29	96,39	137,57	129,84	142,43	122,72	138,02	117,97	72,49	80,14
UMBRIA	106,15	105,89	205,22	196,43	112,70	115,79	122,39	134,54	116,33	131,92
MARCHE	79,27	69,79	136,45	131,57	108,26	92,23	166,60	133,70	102,10	90,68
LAZIO	75,34	85,37	110,64	111,00	87,40	96,70	118,93	115,48	100,01	104,86
ABRUZZO	78,52	85,98	145,62	141,00	89,19	86,38	128,63	117,84	82,95	90,33
MOLISE	99,31	102,70	159,95	122,10	75,38	74,96	97,34	115,28	114,83	126,57
CAMPANIA	160,06	143,94	85,32	80,96	184,95	156,81	64,63	52,06	155,78	126,81
PUGLIA	89,02	89,92	62,15	60,67	94,41	87,60	72,47	76,26	163,99	147,72
BASILICATA	77,46	84,79	58,72	62,19	109,29	115,29	101,85	109,42	96,34	88,88
CALABRIA	106,03	102,29	68,88	68,47	138,77	130,57	70,76	59,87	218,32	231,40
SICILIA	88,86	87,60	36,75	35,03	83,90	87,99	59,90	61,24	143,04	136,97
SARDEGNA	90,46	92,12	89,42	97,22	120,99	124,58	190,42	195,12	74,70	84,22
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

I risultati dal lato delle entrate

5. Dal lato delle entrate, la crescita rispetto al 2013 è del 2 per cento, ma come risultato di andamenti diversi delle voci elementari. Se infatti le entrate da quote indistinte e vincolate crescono del 2,2 per cento e del 3,8 per cento i contributi da enti privati, per tutte le altre voci nei dati complessivi si registra una flessione. Di maggior rilievo sono le riduzioni dei contributi da enti pubblici (-7 per cento), i ricavi da prestazioni sanitarie e non (rispettivamente -3,5 e -15 per cento), per concorsi recuperi o rimborsi per attività tipiche (- 10 per cento) e per compartecipazioni (-2,2 per cento).

TAVOLA 5

I RICAVI DELLA SANITÀ ANNI 2013-2014
per regioni in piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni di euro

	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	SANITARI PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATE	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERIE RIMBORSI PER ATTIVITÀ TIPICHE	COMPARTICIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
2014													
Regioni in Piano	50.641,7	0,0	340,2	21,2	30,4	177,6	47,4	169,8	494,6	52,4	3,6	585,0	52.563,8
Regioni non in Piano	56.296,3	93,4	574,9	75,2	78,4	433,8	66,6	359,9	958,6	131,2	1,7	1.029,6	60.099,6
Totale	106.938,0	93,4	915,2	96,4	108,7	611,4	113,9	529,6	1.453,2	183,6	5,2	1.614,6	112.663,4
Rso	91.145,1	67,2	669,2	92,4	99,6	515,1	92,4	455,3	1.292,0	163,2	4,6	1.327,3	95.923,4
Rso Nord	44.986,2	58,3	411,8	75,1	70,0	314,3	71,9	281,0	757,7	98,9	1,4	752,7	47.879,4
Rso Centro	21.348,0	2,6	146,2	12,1	23,1	130,7	11,8	118,7	339,3	34,4	0,7	356,8	22.524,2
Rso Sud	24.810,9	6,3	111,2	5,2	6,5	70,1	8,7	55,6	195,0	30,0	2,5	217,9	25.519,8
Rss	15.793,0	26,2	246,0	4,0	9,2	96,3	21,6	74,4	161,2	20,3	0,6	287,3	16.740,0
Rss Nord	4.167,3	23,7	145,3	3,0	3,1	55,3	14,2	36,2	86,3	10,4	0,1	144,3	4.689,3
Rss Sud	11.625,6	2,5	100,7	0,9	6,0	41,0	7,3	38,2	74,9	9,9	0,6	143,0	12.050,7
2013													
Regioni in Piano	49.409,9	100,0	311,5	20,1	29,4	191,4	49,3	200,7	517,1	56,0	4,2	550,9	51.440,4
Regioni non in Piano	55.218,7	74,8	672,6	72,8	96,4	442,1	84,5	389,2	969,5	135,7	4,5	1.007,5	59.168,2
Totale	104.628,6	174,8	984,1	92,9	125,8	633,5	133,8	589,9	1.486,6	191,7	8,7	1.558,4	110.608,6
Rso	89.076,7	172,9	700,7	89,2	117,6	544,8	111,5	511,1	1.321,4	170,3	8,0	1.281,1	94.105,1
Rso Nord	44.135,2	165,2	409,5	73,5	83,9	330,7	91,3	319,4	768,6	99,4	3,7	717,2	47.197,6
Rso Centro	20.761,9	1,4	179,9	13,0	26,8	137,3	10,7	126,4	350,1	35,3	1,8	363,0	22.007,6
Rso Sud	24.179,6	6,3	111,3	2,6	6,9	76,8	9,4	65,4	202,7	35,6	2,5	200,9	24.900,0
Rss	15.551,9	1,9	283,4	3,7	8,2	88,7	22,3	78,7	165,2	21,4	0,7	277,3	16.503,5
Rss Nord	4.100,6	1,9	174,4	2,4	3,3	44,6	15,6	34,3	87,5	10,5	0,1	157,2	4.632,6
Rss Sud	11.451,3	0,0	109,0	1,3	4,9	44,1	6,7	44,4	77,7	10,8	0,6	120,1	11.870,9
variazione													
Regioni in Piano	2,49	-100,00	9,23	5,70	3,49	-7,20	-3,94	-15,43	-4,35	-6,44	-14,94	6,19	2,18
Regioni non in Piano	1,95	24,92	-14,52	3,26	-18,72	-1,88	-21,20	-7,53	-1,12	-3,30	-62,69	2,20	1,57
Totale	2,21	-46,55	-7,00	3,79	-13,53	-3,49	-14,84	-10,21	-2,25	-4,22	-39,72	3,61	1,86
Rso	2,32	-61,14	-4,49	3,66	-15,34	-5,45	-17,12	-10,93	-2,22	-4,15	-42,35	3,61	1,93
Rso Nord	1,93	-64,71	0,58	2,25	-16,52	-4,96	-21,29	-12,01	-1,41	-0,55	-62,27	4,94	1,44
Rso Centro	2,82	87,46	-18,78	-7,51	-13,90	-4,77	9,71	-6,11	-3,08	-2,51	-62,47	-1,71	2,35
Rso Sud	2,61	0,00	-0,08	98,82	-6,70	-8,78	-7,30	-14,96	-3,82	-15,82	0,95	8,47	2,49
Rss	1,55	1316,49	-13,21	6,89	12,57	8,57	-3,43	-5,57	-2,43	-4,76	-9,71	3,60	1,43
Rss Nord	1,63	1180,65	-16,67	25,56	-4,14	23,87	-8,91	5,47	-1,36	-1,37	-59,44	-8,20	1,23
Rss Sud	1,52		-7,67	-27,75	23,83	-6,93	9,32	-14,09	-3,64	-8,06	3,05	19,05	1,51

Risultati che differiscono guardando alle regioni in Piano e non. Le prime ottengono in media una crescita delle quote indistinte e vincolate del 2,5 per cento (contro una variazione del 2 delle regioni non in Piano) ma registrano flessioni più significative nelle altre componenti come i ricavi da prestazioni sanitarie da privato o nelle partecipazioni (che non comprendono quelli su farmaci scontati nell'importo della farmaceutica): nel primo caso, a fronte della flessione complessiva del 3,5, la riduzione nelle regioni in Piano è del 7,2 per cento; nel secondo, la riduzione raddoppia raggiungendo nelle regioni in Piano il 4,4 per cento.

In flessione anche il contributo che proviene dall'attività intramoenia che tuttavia continua ad offrire entrate marginali: a fronte di ricavi di poco superiori al miliardo (in flessione del 2,4 per cento a livello complessivo e del 4,8 per cento nelle regioni in

Piano), il saldo si riduce di solo mezzo punto percentuale. Ciò grazie ad una contrazione delle compartecipazioni che nelle regioni in Piano supera il 5 per cento.

I RISULTATI NELLE REGIONI IN PIANO DI RIENTRO

I risultati economici

6. Come si diceva in precedenza, nel 2014 le regioni in Piano di rientro registrano, dopo le verifiche del Tavolo di monitoraggio, una netta riduzione delle perdite rispetto al 2013. Per 5 regioni (Piemonte, Abruzzo, Campania, Puglia e Sicilia) l'esercizio si chiude in utile già prima delle coperture. Per due (Lazio e Calabria) le coperture consentono di garantire risorse superiori al necessario. Solo il Molise continua a presentare risultati negativi e a richiedere ancora la copertura dei disavanzi pregressi. Sempre guardando al complesso degli enti va tuttavia osservato come la crescita del finanziamento (indistinto e vincolato) di 1,1 miliardi rispetto al 2013 sia alla base di un tale forte riequilibrio. Un dato che si è tradotto per circa 700 milioni in un miglioramento del conto economico e per la restante parte ha permesso un alleggerimento del vincolo di bilancio.

Anche in questo caso, vanno considerati i diversi casi esaminati. Per quanto riguarda il Lazio, ad esempio, immutato il livello dei costi complessivi l'aumento del contributo si è tradotto in un miglioramento dell'utile a meno di quanto "perso" da altre fonti di entrata. Per la Campania, l'aumento del contributo si è per metà tradotto in un aumento della spesa mentre il miglioramento del saldo di mobilità (è stato dimezzato nell'esercizio l'importo negativo) ha consentito un risultato positivo anche prima dell'utilizzo delle coperture dei CE. Per Abruzzo e Sicilia, che partivano da condizioni di equilibrio già nel 2013, il maggior contributo ha permesso un incremento della spesa, mentre il saldo di mobilità non ha registrato miglioramenti significativi. Simile il percorso della Puglia che, tuttavia, partiva da un risultato negativo (prima delle coperture) e, pur utilizzando parte della maggiori risorse per un alleggerimento del vincolo alla riduzione della spesa, raggiunge una situazione di equilibrio a prescindere dalle risorse attivate con la leva fiscale.

Per il Piemonte la variazione ha consentito ad azzerare il contributo che la regione garantiva "extra fondo", di compensare la flessione di altre entrate e, insieme ad una ulteriore flessione dei costi, di riassorbire un peggioramento del saldo mobilità, portando il risultato in utile prima delle coperture.

Il Molise e la Calabria confermano il risultato negativo prima delle coperture: il primo, nonostante l'aumento dei fondi e un risultato di costi in flessione, conferma il disavanzo sia prima che dopo le coperture; la seconda vede crescere i costi in misura superiore alle entrate e peggiora il risultato economico che, tuttavia, trova adeguata copertura negli importi aggiuntivi contabilizzati nel CE.

Dal lato dei costi, tutte le regioni in Piano presentano una flessione degli oneri per il personale superiori alla media (superiori al 2 per cento nel caso del Lazio e della Calabria). Essa riguarda tutte le tipologie ed è superiore al 3 per cento nel personale sia del ruolo professionale che tecnico.

In termini di acquisti di beni e servizi nel complesso le regioni in Piano registrano una crescita della spesa del 2 per cento. Ma non si tratta di un risultato comune:

Piemonte, Lazio e Molise presentano una seppur limitata flessione mentre per le altre regioni si registra una crescita superiore al 3 per cento.

Più incerto il quadro dal lato delle prestazioni *market*: si conferma la riduzione della spesa per farmaci, mentre sulle altre componenti i risultati non sono omogenei. Se la Campania, ad esempio, conferma un andamento in flessione in tutte le componenti, all'opposto il Lazio registra aumenti significativi nella specialistica e nella ospedaliera privata. Un andamento che riflette una diversa efficacia della regolazione nelle regioni in Piano di rientro dei volumi di spesa per le prestazioni sanitarie acquistate da operatori privati accreditati, realizzata attraverso la definizione di tetti di spesa e l'attribuzione di budget, con il perfezionamento dei relativi contratti in tempi compatibili con la programmazione regionale. Cresce invece quella specialistica in tutte le regioni, fatta eccezione per il Piemonte e l'Abruzzo.

La corresponsione dei LEA

7. Nella logica dei costi standard e della ricerca di una maggiore efficienza che si pone alla base dei recenti Patti della Salute, il rispetto dei vincoli di bilancio non deve tradursi in un peggioramento nella qualità dell'offerta della sanità pubblica, mentre un miglioramento dell'appropriatezza dovrebbe consentire il riassorbimento degli squilibri senza incidere sul rispetto degli obiettivi di servizio.

L'erogazione dei LEA viene pertanto monitorata dall'apposito Comitato, attraverso un insieme di indicatori riguardanti l'assistenza ospedaliera, l'emergenza urgenza, l'assistenza territoriale e la prevenzione.

Per quanto riguarda le regioni in Piano di rientro, i dati del Sistema informativo sanitario consentono un primo aggiornamento della situazione nel 2014.

In significativo miglioramento gli indicatori relativi all'assistenza ospedaliera, che vedono tutte le regioni, fatta eccezione Molise e Campania, rispettare (Piemonte, Puglia, Sicilia, Calabria) o essere sostanzialmente in linea (Lazio, Abruzzo e Puglia) con il parametro di riferimento.

In quasi tutte le regioni si riduce in misura rilevante il tasso di ospedalizzazione della popolazione ultra-settantacinquenne collocandosi nel 2014 in linea con il parametro di riferimento o molto vicino ad esso (Abruzzo). Il dato della Campania, pur in lieve decremento rispetto agli esercizi precedenti, resta sensibilmente al di sopra della soglia, mentre il Molise, anch'esso sopra soglia, segna un lieve peggioramento.

Nell'ambito dell'appropriatezza dell'utilizzo delle strutture ospedaliere ricade l'indicatore che indica la frequenza di utilizzo del ricovero ordinario per specifiche patologie croniche, trattabili invece a livello territoriale: esso risulta all'interno della soglia di riferimento in tutte le regioni e lievemente al di sopra, ma comunque in decremento rispetto all'esercizio precedente, in Molise.

Al di sopra del valore medio nazionale in tutte le regioni in Piano fatta eccezione il Piemonte è, invece, 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. In riduzione in Abruzzo (1,89 giorni rispetto al parametro di 1,75) e in lieve aumento in Sicilia (1,99), risulta stabilmente al di sopra dei due giorni nelle restanti regioni.

Per quanto riguarda la mobilità ospedaliera, l'incidenza dei ricoveri fuori regione dei residenti (per acuti in regime ordinario) risulta inferiore alla soglia del 7,6 per cento

in Piemonte e in Sicilia e sostanzialmente in linea in Puglia (7,8 per cento), Lazio (7,9 per cento) e Campania (8,2 per cento), mentre continua ad attestarsi su livelli particolarmente elevati in Calabria (19,3 per cento), in Abruzzo (15,8 per cento) e in Molise (23,2 per cento), dove i casi trattati fuori regione presentano una complessità media della casistica leggermente inferiore alla media nazionale

Seppur in riduzione, continua ad avere una dotazione totale di posti letto superiore al valore di riferimento (3,7 per mille residenti secondo quanto disposto con il DL 95/2012) il Piemonte, con 4 posti per 1.000 residenti. Il superamento del tetto previsto è dovuto ad un eccesso di posti per le *post acuzie* (1,04 rispetto ad un intervallo di riferimento compreso tra 0,35 e 0,70). Anche il Molise presenta una dotazione di posti letto superiore alla soglia (4,06 per mille residenti, di cui 3,3 per acuzie e 0,76 per *post acuzie*).

Inferiori alla soglia corretta per la mobilità risultano, invece, le restanti regioni: Abruzzo (2,8 per gli acuti e 0,5 per la riabilitazione e la lungodegenza *post-acuzie* contro i 0,7 per mille previsti), la Campania (rispettivamente, 2,8 per gli acuti e 0,34 per le *post-acuzie*), la Calabria (2,4 e 0,5), la Puglia (2,8 e 0,4) e la Sicilia (3,04 e circa lo 0,4). Lievemente superiore alla soglia il Lazio (3,76 per mille) per un valore di 3,1 per le acuzie.

Per quanto riguarda l'efficacia della rete dell'emergenza territoriale, l'indicatore considerato, riferito al tempo intercorrente tra la ricezione delle chiamate da parte della Centrale Operativa e l'arrivo del primo mezzo di soccorso, si presenta maggiore della soglia di adeguatezza (inferiore o pari a 18 minuti) in Abruzzo (23 minuti), Molise (23 minuti) e in Calabria (26 minuti). Risulta adeguato invece in Piemonte, Lazio, Campania, Puglia e Sicilia

Il monitoraggio dell'assistenza territoriale ha puntato l'attenzione sulla dotazione di posti letti nelle strutture residenziali per anziano non autosufficiente, che risultano inferiori al limite in quasi tutte le regioni in Piano. Rispetto all'obiettivo di 6,6 posti ogni 1000 anziani, l'Abruzzo è a 5,8 per mille, il Lazio al 5,6 per mille, la Sicilia a circa 4 per mille, con punte negative di 2,9 in Puglia, 0,5 in Molise e 0,4 in Campania. Ciò, mentre la Calabria con un notevole incremento rispetto l'esercizio precedente è ora quasi in linea (6,2 posti) e nel Piemonte l'indicatore è pari a 16,7 posti per mille. Ancora criticità persistono nella quota di anziani assistita in ADI (inferiori al limite di 1,8 risultano il Lazio con lo 0,95 per cento, la Campania con l'1,1 per cento, la Puglia con lo 0,8, la Calabria con lo 0,2) e nella dotazione di posti in strutture *hospice* (considerate insufficienti in Campania, Piemonte e Sicilia).

In tutte le regioni in Piano (escluso il Piemonte il cui indicatore complessivo presenta un valore normale ed il Molise che si attesta sulla soglia minima) significative criticità emergono nell'erogazione di servizi afferenti all'area della prevenzione, con particolare riferimento all'area degli *screening*, come si evince dall'ultimo aggiornamento dell'indicatore relativo alla quota di residenti che hanno effettuato test di *screening* oncologici in programmi organizzati.

Infine delle 8 regioni in Piano di rientro solo due risultano adempienti secondo la griglia LEA: il Piemonte, che ha da sempre avuto punteggi ben superiori al limite previsto (superiore o uguale a 160) e la Sicilia che conferma il percorso in crescita degli ultimi anni. Le altre regioni, pur in miglioramento, si mantengono su livelli inferiori: si tratta di Abruzzo (152), Campania (136) e Calabria (133); in peggioramento rispetto all'esercizio precedente Molise e Puglia (per entrambe il punteggio complessivo è 140).

Le criticità evidenziate in sede di monitoraggio

8. I verbali dei Tavoli di monitoraggio evidenziano nelle regioni in Piano di rientro un miglioramento nella gestione complessiva della sanità, su cui influiscono senza dubbio favorevolmente le modalità di lavoro comune tra livelli di governo.

Ciò si è riflesso anche nei notevoli passi avanti compiuti da alcune realtà regionali (Calabria e Campania) per superare le numerose criticità relative ai flussi informativi, consentendo così una puntuale valutazione da parte dei Tavoli; mentre l'utilizzo più ampio della tessera sanitaria ed il ricorso alle ricette dematerializzate hanno facilitato i controlli delle performance a livello locale, consentendo, da un lato, una valutazione dell'appropriatezza delle prescrizioni e, dall'altro, un controllo sugli aventi diritto a esenzioni con il conseguente recupero delle somme dovute relativamente agli esercizi trascorsi.

Non mancano tuttavia criticità e limiti, su cui ci si sofferma di seguito offrendo una sintesi delle questioni comuni a più realtà territoriali; si rinvia poi alle Sezioni regionali per l'esame specifico di temi particolari emersi nel corso della valutazione dei documenti sottoposti ai Tavoli.

Ritardi diffusi riguardano il completamento delle procedure di accreditamento dei soggetti che erogano prestazioni per il servizio sanitario, la definizione e il perfezionamento del processo di sottoscrizione dei contratti con gli erogatori privati, la definizione o il rinnovo dei protocolli di intesa con Università statali o non statali.

A questi si accompagnano i ritardi nella fissazione delle tariffe e dei tetti di spesa, elementi essenziali della programmazione regionale in quanto basati, da un lato, sull'identificazione del fabbisogno di prestazioni sanitarie e, dall'altro, sul rispetto dei vincoli finanziari. Spesso, inoltre, nella fissazione delle tariffe dirette a remunerare le prestazioni sanitarie, le regioni hanno previsto adeguamenti automatici all'indice di inflazione programmata senza tener conto delle variazioni, in aumento o in diminuzione, che avrebbero potuto provenire dall'evoluzione della tecnologia o da una diversa organizzazione strutturale e gestionale dell'offerta.

In alcuni casi, a tali difficoltà sono connesse criticità riconducibili alla gestione del contenzioso insorto con i soggetti fornitori di beni e servizi: in miglioramento la situazione in Abruzzo, mentre permane alto in Molise il livello di contenzioso espresso dalle principali strutture private accreditate a diretta gestione regionale.

Rilievi specifici nei rapporti con gli erogatori privati hanno riguardato, sulla base di risultati ancora provvisori, la regione Lazio, relativamente al superamento della spesa per assistenza ospedaliera rispetto all'obiettivo fissato con il Programma operativo, il superamento del budget per l'assistenza in *hospice* e del tetto per la riabilitazione.

Interessano quasi tutte le regioni i problemi che attengono alla revisione della offerta assistenziale guardando all'effettivo fabbisogno¹⁹. Situazioni cui si affiancano in alcune aree gravi carenze negli interventi per l'assistenza territoriale, residenziale e semi residenziale, per anziani, disabili e malati terminali. Non ancora risolta, infine, in alcune regioni (Abruzzo, Campania, Calabria e Sicilia) la questione dei punti nascita con meno di 500 parti l'anno che, oltre a comportare costi più elevati, non garantiscono adeguati

¹⁹ Rilievi specifici sono stati sollevati dai Tavoli di verifica sulla legge n. 7/2014 della regione Lazio relativamente al rilascio all'autorizzazione all'esercizio di nuove strutture sanitarie o alla trasformazione, ampliamento o trasferimento di strutture esistenti: in base a tali disposizioni, infatti, i comuni possono rilasciare un'autorizzazione senza aver previamente acquisito la necessaria verifica da parte delle regioni della compatibilità con il fabbisogno assistenziale. Tali disposizioni si applicano anche ai casi di soggetti, destinatari di un provvedimento negativo da parte della regione, che presentino al comune competente un'istanza di riesame.

standard di sicurezza per la madre e il bambino: di essi è stata sollecitata la soppressione o l'accorpamento, sottoponendo a parere preventivo del Ministero della salute eventuali deroghe e prevedendo la verifica dei requisiti di tali strutture.

Non risultano, infine, informazioni complete circa l'attuazione della normativa in materia di acquisti di beni e servizi, prevista dal DL 98/2011 e dal DL 95/2012 relativamente all'abbattimento del 10 per cento a decorrere dal 2013 degli importi (e delle corrispondenti prestazioni) degli appalti in essere, alla rinegoziazione dei contratti di fornitura ove si rilevino differenze superiori al 20 per cento del prezzo di riferimento, alla riduzione della spesa per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, nonché alla centralizzazione degli acquisti.

Nel 2014 per il secondo anno il monitoraggio ha riguardato anche la verifica del rispetto per le regioni dell'obbligo introdotto dall'articolo 3, comma 7, del DL 35/2013 di effettuare nell'esercizio il trasferimento al servizio sanitario regionale di almeno il 90 per cento delle risorse ricevute dallo Stato per finalità sanitarie. Una misura volta a evitare il ripetersi di quanto accaduto in passato in termini di ritardi di pagamenti dalle regioni alle aziende sanitarie e da queste alla rete dei fornitori. La maggioranza delle regioni in Piano di rientro ha rispettato la previsione normativa. Solo la Sicilia è risultata inadempiente per importi rilevanti avendo corrisposto risorse nel limite del 65,7 per cento, mentre per il Molise, sospendendo il giudizio, il monitoraggio ha richiesto un invio delle informazioni secondo il formato predisposto dai Tavoli al fine di rendere possibile la verifica.

Persistono, infine, forti ritardi nei tempi medi di pagamenti ai fornitori: secondo l'indicatore calcolato ai sensi dell'articolo 9 del dPCM del 22 settembre 2014, che rappresenta la media ponderata dei giorni intercorrenti tra la data di scadenza della fattura e la data di pagamento, il ritardo va dai 393 giorni della Calabria (dato in parte influenzato da pagamenti di debiti risalenti al 2007 e a esercizi precedenti) agli 85 del Lazio e ai 68 della Puglia, mentre l'Abruzzo riesce a pagare entro la scadenza. Il Tavolo di monitoraggio ha chiesto un ricalcolo dell'indicatore in base alla metodologia prevista da citato dPCM a Piemonte, nonché a Molise, Campania e Sicilia, essendo i dati rilevabili dai siti delle aziende sanitarie non congruenti con quelli comunicati dalla regione (rispettivamente, 109, 218 e 89 giorni).

L'ATTUAZIONE DEL NUOVO PATTO DELLA SALUTE

9. L'esercizio che si è chiuso ha confermato la rilevanza dei temi che, con il nuovo Patto della salute, le Regioni e lo Stato hanno affidato all'agenda dei prossimi anni.

Appare evidente che le necessità poste dagli equilibri di finanza pubblica incidendo sul quadro finanziario delineato nello stesso Patto, rendono più complesso il procedere nella fase di attuazione.

L'allentamento del vincolo finanziario avrebbe potuto, infatti, consentire di affrontare con più facilità questi nodi (revisione dei LEA, finanziamento delle strutture sanitarie, revisione dei criteri di riparto delle risorse tra le regioni, revisione delle compartecipazioni alla spesa, un ripensamento delle esenzioni ...), che devono trovare ancora una concreta definizione.

Elementi che, se non risolti, rischiano di alimentare nuovi squilibri e di incidere negativamente sulle aspettative della popolazione a fronte di un settore che, pur scontando ancora margini per un recupero di efficienza al suo interno, deve affrontare costi crescenti per garantire l'accesso a farmaci e tecniche di cura innovative e offrire adeguata assistenza ad una popolazione sempre più longeva.

Elementi che hanno fatto finora, e dovranno fare nel prossimo futuro, del sistema sanitario un fattore strategico del nostro sistema, garantendo una qualità dell'offerta che pone il nostro Paese, almeno in questo campo, tra i primi posti nelle classifiche mondiali.

Il riassorbimento degli squilibri richiede l'elaborazione di soluzioni organizzative e scelte gestionali, che non possono essere il portato solo della proposizione di un vincolo finanziario.

La revisione dei criteri di riparto dei fondi per la sanità

10. Uno dei punti più rilevanti e al contempo delicati del nuovo Patto per la Salute è quanto si prevede all'articolo 1 in termini di revisione dei criteri di riparto del finanziamento al SSN. Revisione da condurre, valutando i progressi compiuti nel percorso di miglioramento degli standard di qualità dalle regioni e utilizzando nuove modalità di pesature secondo i criteri indicati nell'articolo 1, comma 34, della legge n. 662/1996. Ciò sulla base dell'accordo politico raggiunto tra le Regioni e le Province autonome sul finire del 2013.

L'applicazione al riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per il 2013 di quanto previsto dal d.lgs. n. 68/2011 non ha, infatti, cambiato in modo sostanziale i risultati ottenuti con la procedura di definizione dei fabbisogni sanitari regionali vigente in passato. Come osservato più volte dalla Corte, la metodologia individuata ha fatto sì che la popolazione pesata di ciascuna regione sia rimasta il criterio principale per la quantificazione dei fabbisogni sanitari regionali.

L'obiettivo è pervenire all'utilizzo di un set di indicatori tali da valutare i livelli di efficienza e di appropriatezza raggiunti in ciascuna regione, con riferimento ad un aggregato di prestazioni rese all'interno di ciascuno dei tre macrolivelli dell'assistenza.

Una modifica in tale direzione richiede un sistema di valutazione della qualità delle cure e dell'uniformità dell'assistenza in tutte le regioni nonché il monitoraggio dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi sanitari (previsto dall'articolo 1, comma 8, del Patto), e la disponibilità dei dati sui flussi informativi sull'assistenza domiciliare, assistenza residenziale, salute mentale, dipendenza patologica e emergenza-urgenza, oltre che una disponibilità di informazioni sui reali bisogni di salute della popolazione e sui caratteri epidemiologici.

Di recente, la legge di stabilità 2015 ha disposto che a decorrere dall'anno in corso i pesi sulla base dei quali operare il riparto delle risorse destinate al SSN sono definiti con decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni, tenendo conto del percorso di miglioramento per il raggiungimento degli standard di qualità e sulla base dei criteri previsti dall'articolo 1, comma 34, della legge n. 662/1996: popolazione residente, frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, tassi di mortalità della popolazione, indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari delle regioni ed indicatori epidemiologici territoriali.

La revisione del sistema di compartecipazioni alla spesa

11. Un secondo tema fondamentale per la funzionalità del sistema è quello che attiene alla revisione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e delle esenzioni al fine di garantire maggiore equità al sistema. Il nuovo sistema deve muovere tenendo conto della condizione economica dell'assistito o del nucleo di appartenenza e deve assicurare l'invarianza del gettito derivante dalla partecipazione alla spesa a livello nazionale. Il tema è particolarmente complesso. Infatti una revisione del sistema deve prendere in considerazione diversi aspetti: promuovere la consapevolezza del costo delle prestazioni e, quindi, favorirne la richiesta appropriata; ottenere un gettito finanziario per le regioni evitando al contempo che livelli di compartecipazione troppo elevati favoriscano lo spostamento dal Servizio Sanitario Nazionale verso strutture sanitarie private, minando la stessa possibilità di garantire livelli di assistenza adeguati.

La ridefinizione del sistema di compartecipazione dovrebbe, pertanto, essere accompagnato da misure che indirizzino in modo adeguato la domanda di prestazioni ottenendo un più appropriato utilizzo delle risorse.

Nel Patto della salute per la valutazione della situazione economica dell'assistito tra gli strumenti di misurazione utilizzabili, l'ISEE ed il Reddito equivalente (RE), è stato indicato, almeno nel breve periodo, quest'ultimo come di più facile utilizzo, prevedendo invece nel medio/lungo termine uno specifico strumento di misurazione appositamente elaborato. Non si terrà conto, pertanto, degli elementi patrimoniali (considerati attraverso una autodichiarazione nell'ISEE), ma della somma dei soli redditi prodotti dal nucleo familiare fiscale (non anagrafico) e risultanti presso l'Agenzia delle entrate, basandosi su una scala di equivalenza per tenere conto della numerosità del nucleo familiare.

Per l'assistenza specialistica, l'introduzione di una compartecipazione non dovrà favorire il passaggio dal pubblico al privato valutando se applicare la partecipazione alla spesa anche alle persone con esenzione per patologie e invalidità.

Quanto al primo aspetto, 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. Una ipotesi che sembra offrire maggiori garanzie circa il rischio di trasferimento delle prestazioni dal settore pubblico al privato. La partecipazione varierebbe quindi al variare del valore della ricetta e del Reddito equivalente del nucleo familiare. L'introduzione delle nuove modalità di partecipazione alla spesa, basate sul RE, farebbe cessare l'attuale esenzione per i bambini fino a 6 anni e per gli anziani oltre 65 anni con reddito familiare annuo fino a 36.000 euro.

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.

La fissazione di un tetto massimo annuo da partecipazione alla spesa, variabile al variare del Reddito equivalente del nucleo familiare, farebbe sì che al superamento del tetto massimo, gli assistiti sarebbero esentati da qualunque partecipazione.

L'Anagrafe tributaria potrebbe comunicare annualmente ai medici prescrittori il valore del reddito equivalente di ciascun assistito sulla base dei dati raccolti con le dichiarazioni dei redditi e ogni erogatore di prestazioni sanitarie (laboratorio,

ambulatorio, farmacia) potrebbe agevolmente calcolare l'importo dovuto. Naturalmente, le ipotesi potrebbero garantire (non senza difficoltà) un'invarianza del gettito su base nazionale ma si dovrebbe consentire una rimodulazione delle quote di partecipazione a livello regionale per consentire di integrare le risorse a quelle regioni che a fronte alle proprie necessità di bilancio hanno introdotto nuovi *tickets*.

12. E' noto che i sistemi di compartecipazione alla spesa si differenziano sia in relazione alle prestazioni su cui si applicano, sia in relazione agli importi che i cittadini sono tenuti a corrispondere, sia in relazione alle esenzioni previste. Le misure di compartecipazione alla spesa per le prestazioni specialistiche ambulatoriali e per gli accessi di pronto soccorso inappropriati sono disposte in tutte le regioni. Valle d'Aosta, Trento, Friuli VG, Marche, Sardegna non prevedono *tickets* per le prestazioni farmaceutiche convenzionate.

Le misure di compartecipazione per le diverse tipologie di prestazioni si basano su importi differenziati e modulati in modo diverso. Se nella maggioranza delle regioni è previsto per i non esenti un *ticket* per confezione di importo fisso, associato ad un costo massimo per ricetta, in altre il *ticket* è di importo variabile in base del reddito ed è associato ad un costo massimo per ricetta. In alcune regioni, poi, l'importo del *ticket* per confezione dipende dal prezzo del farmaco ed è dovuto anche dagli esenti o da alcune categorie di esenti.

Infine, in alcune regioni al *ticket* per confezione è associato ad un *ticket* per ricetta.

In tutte le regioni, in relazione ai farmaci equivalenti, è richiesto a tutti i cittadini il pagamento della differenza tra il prezzo del farmaco ed il prezzo di rimborso; tuttavia in alcune deve essere corrisposta anche la quota fissa per ricetta (ben 10 regioni).

Le differenze tra regioni sono ancora più evidenti se si considerano le prestazioni specialistiche ambulatoriali, per le quali il pagamento fino all'importo massimo di 36,15 euro per ricetta a carico di tutti i cittadini è stato introdotto dalla legge 537/1993 e rispetto alle quali il DL 98/2011 ha previsto per i non esenti pagamento di una ulteriore quota fissa sulla ricetta pari a 10 euro consentendo però alle regioni di adottare, in alternativa, misure alternative che assicurino lo stesso gettito. L'importo del *ticket* dipende quindi sia dalle tariffe delle singole prestazioni adottate in ciascuna regione, sia dalle misure adottate dalle regioni ai sensi del DL 98/2011. Nel 2014, 4 regioni non applicavano la quota ricetta, 8 regioni applicavano la quota aggiuntiva per ricetta di 10 euro, le altre utilizzavano misure alternative alla quota fissa (alcune rimodulandola in base al reddito familiare, altre basandola sul valore della ricetta). Erano poi diverse sia le fasce di reddito applicate, sia le modalità di calcolo del reddito considerato (in alcune si utilizza il reddito familiare, in altre l'ISEE), sia le fasce di valore delle ricette. Senza contare le differenze previste in alcuni casi per prestazioni ad alto costo (es. TAC).

Alla evidente variabilità derivante dall'articolazione del sistema di compartecipazione si aggiunge la variabilità delle esenzioni. A livello nazionale sono previste esenzioni per specifiche condizioni di salute (alcune patologie croniche, specifiche malattie rare, gravidanza, invalidità), per alcune attività di prevenzione (screening per alcuni tumori, test HIV), o per alcune categorie di cittadini individuate in base all'associazione tra condizioni personali, sociali e reddituali. In alcune regioni, ad esempio, sono esenti i disoccupati, i lavoratori in cassa integrazione o in mobilità o con contratto di solidarietà, in altre i figli a carico dal terzo in poi, in altre sono esenti gli

infortunati sul lavoro per il periodo dell'infortunio o affetti da malattie professionali, i danneggiati da vaccinazione obbligatoria, trasfusioni, somministrazione di emoderivati, le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata e familiari, i residenti in zone terremotate.

13. Il rilievo assunto dalle compartecipazioni alla spesa per i cittadini e per il finanziamento dei sistemi regionali è evidente guardando ai dati tratti dai conti economici delle aziende sanitarie e dal recente quadro di sintesi dei *ticket* sui farmaci diffuso dall'Aifa.

Anche nel 2014, come nello scorso biennio, gli introiti da compartecipazione alla spesa sono stati nel complesso pari ad oltre 2,9 miliardi.

La limitata crescita complessiva (+1,1 per cento) si accompagna ad una ricomposizione: crescono del 4,5 per cento i *ticket* sui farmaci, mentre flettono del 2,2 per cento quelli sulle prestazioni specialistiche.

Nonostante la forte eterogeneità dei sistemi assunti dalle regioni nei livelli e nelle caratteristiche delle compartecipazioni, che rende difficile l'evidenziazione di fenomeni comuni per aree o per tipologie di enti (in Piano o no), si possono evidenziare alcuni fenomeni in particolare:

- si estende a quasi tutto il Paese, anche se con intensità diverse, il calo degli introiti per prestazioni specialistiche, pur confermandosi in maniera più accentuata nelle regioni del Sud dove è in media di poco inferiore al 4 per cento;
- nelle regioni a statuto ordinario dell'area meridionale, tale andamento si accompagna ad una netta crescita dei *tickets* sui farmaci, in aumento del 6 per cento. Solo in Calabria al calo della specialistica si accompagna una flessione anche degli introiti da farmaci;
- le regioni del centro sono quelle che registrano le variazioni più significative (in media dell'8,7 per cento), soprattutto in Umbria e Marche con variazioni superiori al 9 per cento. Incrementi che consentono di compensare la riduzione di oltre il 3 per cento della specialistica;
- si attenua, pur confermandosi, la differenza degli importi medi pro-capite delle compartecipazioni complessive, tra le regioni del Nord e del Centro e quelle del Sud: tutte superiori ai 50 euro pro capite (ad eccezione di Piemonte, Marche e della Provincia di Trento) con punte vicino ai 60 euro in Veneto e Valle d'Aosta e tutte inferiori (in media 42 euro) quelle del Sud. Una riduzione delle differenze che si accompagna, tuttavia, ad una accentuazione delle differenze negli importi medi pro capite su farmaci e prestazioni specialistiche: nel Sud con importi medi sulla farmaceutica di oltre 29 euro pro capite (21 nel Centro Nord) e 13 sulla specialistica (oltre 30 in media nelle regioni centro settentrionali).

La tavola 6 riporta gli importi in termini pro capite calcolati in base alla popolazione pesata.

TAVOLA 6

I TICKET IN SANITÀ NEL 2013 E NEL 2014

	2014 - (in milioni di euro)						2013 - (in milioni di euro)						variazione %			pro capite 2014 (in euro)		
	Totale compartecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	Ticket sulle prestazioni di specialistica ambulatoriale	Ticket sul pronto soccorso	Ticket su altre prestazioni	Totale compartecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	Ticket sulle prestazioni di specialistica ambulatoriale	Ticket sul pronto soccorso	Ticket su altre prestazioni	Totale compartecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	Totale compartecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)
	A+B	A	B=1+2+3	(1)	(2)	(3)	A+B	A	B=1+2+3	(1)	(2)	(3)	A+B	A	B	A+B	A	B
PIEMONTE	214,7	76,2	138,6	129,8	4,7	4,1	219,2	75,1	144,0	135,1	0,5	8,4	-2,0	1,4	-3,8	48,4	17,2	31,2
VALLE D' AOSTA	7,7	1,7	6,0	6,0	0,0	0,0	6,9	1,5	5,3	5,3	0,0	0,0	11,9	8,2	13,0	59,6	12,9	46,7
LOMBARDIA	494,1	260,2	233,9	227,0	6,8	0,0	489,9	253,5	236,4	228,0	6,7	1,6	0,9	2,6	-1,1	49,5	26,1	23,4
P.A. BOLZANO	28,6	9,4	19,2	17,1	1,8	0,3	27,7	9,0	18,7	16,7	1,9	0,1	3,2	4,6	2,6	55,4	18,2	37,2
P. A. TRENTO	20,2	4,9	15,3	14,4	0,7	0,2	21,4	4,3	17,1	15,7	1,2	0,2	-5,6	12,9	-10,2	37,7	9,1	28,6
VENETO	311,2	129,9	181,4	169,2	11,1	1,0	310,0	126,9	183,1	171,6	10,6	0,9	0,4	2,3	-0,9	63,2	26,4	36,8
FRIULI V.G.	63,2	17,5	45,8	40,3	0,5	5,0	62,6	16,2	46,4	40,7	0,5	5,2	1,0	7,5	-1,3	51,4	14,2	37,2
LIGURIA	85,8	42,7	43,1	42,1	0,4	0,5	86,5	42,3	44,2	40,3	0,6	3,3	-0,8	1,0	-2,5	53,9	26,8	27,1
EMILIA ROMAGNA	234,7	73,8	160,9	154,2	6,7	0,0	230,3	69,4	160,9	153,9	7,0	0,0	1,9	6,3	0,0	52,8	16,6	36,2
TOSCANA	207,9	65,3	142,6	133,3	9,3	0,0	204,0	61,1	142,8	139,9	2,5	0,5	1,9	6,9	-0,2	55,4	17,4	38,0
UMBRIA	44,9	17,4	27,5	26,9	0,5	0,0	44,0	16,1	27,9	26,0	0,5	1,5	1,9	8,3	-1,8	50,0	19,4	30,6
MARCHE	71,2	27,3	44,0	43,6	0,4	0,0	70,8	25,0	45,8	45,4	0,4	0,0	0,7	9,1	-4,0	45,9	17,6	28,3
LAZIO	285,6	160,3	125,3	113,2	0,3	11,8	280,0	146,5	133,5	119,8	0,3	13,3	2,0	9,4	-6,2	48,6	27,3	21,3
ABRUZZO	72,5	32,7	39,7	33,2	1,0	5,6	72,0	30,7	41,3	38,6	0,9	1,8	0,7	6,7	-3,7	54,3	24,5	29,8
MOLISE	14,3	9,2	5,1	5,1	0,0	0,0	14,3	9,0	5,2	5,2	0,0	0,0	0,6	2,4	-2,4	45,6	29,4	16,2
CAMPANIA	245,6	188,4	57,2	56,0	0,1	1,1	239,6	179,2	60,4	58,8	0,3	1,3	2,5	5,1	-5,3	41,8	32,1	9,7
PUGLIA	185,3	129,3	56,0	51,3	4,6	0,0	180,9	122,1	58,8	56,8	2,0	0,0	2,4	5,9	-4,8	45,3	31,6	13,7
BASILICATA	26,9	16,4	10,5	10,5	0,0	0,0	26,3	14,1	12,1	12,1	0,0	0,0	2,5	16,2	-13,5	46,5	28,4	18,1
CALABRIA	77,7	51,1	26,5	25,7	0,8	0,0	72,9	47,9	24,9	24,0	1,0	0,0	6,6	6,6	6,4	39,2	25,8	13,4
SICILIA	206,0	159,8	46,2	46,1	0,1	0,0	210,6	161,7	48,9	46,9	0,2	1,8	-2,2	-1,2	-5,5	40,4	31,4	9,1
SARDEGNA	55,5	26,9	28,7	27,7	0,6	0,3	53,0	24,2	28,8	27,6	0,7	0,5	4,8	11,1	-0,5	33,4	16,2	17,2
Totale	2.953,6	1.500,4	1.453,2	1.372,7	50,5	30,0	2.922,7	1.436,1	1.486,6	1.408,5	37,7	40,4	1,1	4,5	-2,2	48,6	24,7	23,9

Regioni piano rientro	1.301,7	807,1	494,6	460,4	11,6	22,6	1.289,4	772,3	517,1	485,2	5,3	26,6	0,9	4,5	-4,4	44,9	27,8	17,1
Altre regioni	1.652,0	693,3	958,6	912,4	38,9	7,4	1.633,3	663,8	969,5	923,3	32,4	13,8	1,1	4,5	-1,1	52,0	21,8	30,2
Regioni Nord	1.460,3	616,2	844,1	800,1	32,8	11,2	1.454,5	598,4	856,1	807,4	28,9	19,8	0,4	3,0	-1,4	52,6	22,2	30,4
RSO	1.340,6	582,8	757,7	722,3	29,7	5,7	1.335,9	567,3	768,6	729,0	25,4	14,2	0,3	2,7	-1,4	52,8	23,0	29,9
RSS	119,7	33,4	86,3	77,8	3,0	5,5	118,6	31,1	87,5	78,5	3,5	5,5	0,9	7,4	-1,4	49,7	13,9	35,8
Regioni Centro	609,6	270,3	339,3	317,0	10,4	11,8	598,8	248,7	350,1	331,2	3,7	15,3	1,8	8,7	-3,1	50,5	22,4	28,1
Regioni Sud	883,8	613,9	269,9	255,6	7,3	7,0	869,5	589,0	280,5	269,9	5,2	5,4	1,6	4,2	-3,8	42,2	29,3	12,9
RSO	622,2	427,3	195,0	181,7	6,6	6,7	605,9	403,1	202,7	195,5	4,2	3,1	2,7	6,0	-3,8	43,9	30,2	13,8
RSS	261,5	186,6	74,9	73,8	0,8	0,3	263,6	185,9	77,7	74,5	0,9	2,3	-0,8	0,4	-3,6	38,7	27,6	11,1

	variazione %			pro capite 2014 (in euro)		
	Totale compartecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	Totale compartecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)
	A+B	A	B	A+B	A	B
PIEMONTE	-2,0	1,4	-3,8	48,4	17,2	31,2
VALLE D'AOSTA	11,9	8,2	13,0	59,6	12,9	46,7
LOMBARDIA	0,9	2,6	-1,1	49,5	26,1	23,4
P.A. BOLZANO	3,2	4,6	2,6	55,4	18,2	37,2
P. A. TRENTO	-5,6	12,9	-10,2	37,7	9,1	28,6
VENETO	0,4	2,3	-0,9	63,2	26,4	36,8
FRIULI V.G.	1,0	7,5	-1,3	51,4	14,2	37,2
LIGURIA	-0,8	1,0	-2,5	53,9	26,8	27,1
EMILIA ROMAGNA	1,9	6,3	0,0	52,8	16,6	36,2
TOSCANA	1,9	6,9	-0,2	55,4	17,4	38,0
UMBRIA	1,9	8,3	-1,8	50,0	19,4	30,6
MARCHE	0,7	9,1	-4,0	45,9	17,6	28,3
LAZIO	2,0	9,4	-6,2	48,6	27,3	21,3
ABRUZZO	0,7	6,7	-3,7	54,3	24,5	29,8
MOLISE	0,6	2,4	-2,4	45,6	29,4	16,2
CAMPANIA	2,5	5,1	-5,3	41,8	32,1	9,7
PUGLIA	2,4	5,9	-4,8	45,3	31,6	13,7
BASILICATA	2,5	16,2	-13,5	46,5	28,4	18,1
CALABRIA	6,6	6,6	6,4	39,2	25,8	13,4
SICILIA	-2,2	-1,2	-5,5	40,4	31,4	9,1
SARDEGNA	4,8	11,1	-0,5	33,4	16,2	17,2
Totale	1,1	4,5	-2,2	48,6	24,7	23,9
Regioni piano rientro	0,9	4,5	-4,4	44,9	27,8	17,1
Altre regioni	1,1	4,5	-1,1	52,0	21,8	30,2
Regioni Nord	0,4	3,0	-1,4	52,6	22,2	30,4
RSO	0,3	2,7	-1,4	52,8	23,0	29,9
RSS	0,9	7,4	-1,4	49,7	13,9	35,8
Regioni Centro	1,8	8,7	-3,1	50,5	22,4	28,1
Regioni Sud	1,6	4,2	-3,8	42,2	29,3	12,9
RSO	2,7	6,0	-3,8	43,9	30,2	13,8
RSS	-0,8	0,4	-3,6	38,7	27,6	11,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS e Aifa

Si tratta di differenze che riflettono la diversità che sta assumendo il sistema delle compartecipazioni alla spesa a livello di sistemi regionali.

Il sistema di monitoraggio e la rivisitazione dei Piani di rientro

14. Con la finalità di semplificare, razionalizzare ed aggiornare il quadro normativo di riferimento, in attuazione dell'art. 12, comma 9, del nuovo Patto per la salute, è in corso la ricognizione e la elaborazione di una raccolta delle disposizioni vigenti in materia di Piani di rientro dai disavanzi sanitari.

Nella stessa ottica di semplificazione (art. 12, comma 8, del Patto), il SiVeAS ha avviato le attività finalizzate a definire una procedura di semplificazione nelle attività di monitoraggio e affiancamento alle regioni in Piano di rientro.

Il nuovo processo prevede l'invio da parte delle regioni della documentazione relativa agli interventi previsti (lo schema di provvedimento o il provvedimento adottato insieme ad una relazione esplicativa della stima degli effetti sulla programmazione economica/sanitaria e alla catalogazione rispetto agli obiettivi del PdR/PO), sottoscritta dai soggetti attuatori. Sulla base delle valutazioni dei Tavoli di Verifica e dello stato di attuazione degli interventi previsti dai Programmi Operativi 2013-2015, saranno definiti gli Obiettivi Primari e Secondari clusterizzati in "Garanzia dei LEA" e "Economici", alla cui attuazione è subordinata la valutazione dei PdR/PO e la relativa erogazione di risorse.

L'attuazione del processo sopra descritto dovrebbe portare alla riconduzione degli obiettivi dei PdR/PO su un numero contenuto di azioni prioritarie, ed un conseguente efficientamento del processo di monitoraggio e di valutazione.

Nell'ambito della verifica degli adempimenti regionali, il Comitato LEA ha sviluppato nel corso dell'anno 2014 una metodologia di lavoro che, attraverso l'attività integrata dei rappresentanti regionali e delle amministrazioni centrali in un apposito sottogruppo, è finalizzata a cogliere gli aspetti sostanziali della rispondenza degli impegni regionali previsti da norme o da Accordi/Intese in Conferenza Stato-Regioni e a migliorare la tempistica delle attività relative alla definizione della documentazione.

In tale ottica, sulla base di quanto stabilito dal Comitato LEA nel dicembre 2014 in attuazione dell'art. 10, comma 4, del Patto, la revisione del processo di verifica degli adempimenti dovrà consentire nel 2015, anche attraverso confronti più frequenti con le regioni, il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- a) semplificare il processo in termini di adempimenti oggetto di verifica e di attività istruttoria al fine di misurare prevalentemente aspetti quantitativi, individuare indicatori di processo/risultato (es. dal recepimento dell'accordo alla messa in atto di azioni dedicate), definire adempimenti correlati all'erogazione dei LEA in condizioni di appropriatezza, qualità ed efficienza;
- b) graduare gli adempimenti, assegnando un peso in funzione dell'impatto sull'assistenza e sull'organizzazione.

In ottemperanza al comma 6 dell'art. 10 del Patto per la salute, che prevede che il mancato conseguimento degli obiettivi di salute e assistenziali previsti dai LEA assegnati ai direttori generali costituisca grave inadempimento contrattuale e comporti la decadenza automatica degli stessi, da verificare da parte del Comitato LEA, per il 2015 si prevede che le regioni, ai fini di una valutazione positiva, effettuino una ricognizione delle disposizioni normative regionali e una ricognizione degli schemi-tipo contrattuali per i nuovi incarichi. Per l'anno 2016, poi, saranno verificati:

- la coerenza degli indicatori con gli obiettivi regionali e le specificità aziendali;

- la documentabilità degli obiettivi, fonti e periodi di riferimento, plausibilità delle soglie;
- la tempistica della verifica degli obiettivi; l'analisi delle sanzioni previste.

La rete dell'assistenza ospedaliera, le reti territoriali e l'integrazione ospedale-territorio

15. Il 5 agosto 2014 è stata stipulata l'Intesa, in sede di Conferenza Stato-Regioni (Rep. Atti n. 98/CSR), sulla bozza di regolamento predisposto dal Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sul riordino della rete dell'offerta delle prestazioni ospedaliere e la definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera (art. 15, comma 13, lettera c), del decreto-legge 95/ 2012, e articolo 3 del Patto).

La riorganizzazione del complessivo assetto di erogazione delle cure è determinata da una ampia gamma di motivazioni, quali i fattori demografici ed epidemiologici, i fattori tecnico-scientifici, l'integrazione con le politiche sanitarie europee in particolare alla luce della direttiva 2011/24/UE sulla mobilità transfrontaliera e del decreto legislativo n. 38 del 4 marzo 2014, nonché la necessità di salvaguardare la sostenibilità e mantenere la tenuta economico-finanziaria del sistema.

Il riequilibrio dei ruoli tra ospedale e territorio e una più adeguata attenzione alle cure graduate costituiscono, oggi, gli obiettivi di politica sanitaria verso cui i sistemi sanitari più avanzati si sono indirizzati per dare risposte concrete ai nuovi bisogni di salute.

Un tale cambiamento strutturale e organizzativo determina una inevitabile ridistribuzione delle risorse, che può essere più oggettivamente effettuata attraverso la valutazione dei volumi e della strategicità delle prestazioni, delle performance e degli esiti clinici.

In questa logica, per promuovere la qualità dell'assistenza, la sicurezza delle cure, l'uso appropriato delle risorse, le forme alternative al ricovero ospedaliero quando le stesse rispondano più efficacemente ai bisogni della popolazione, gli obiettivi di razionalizzazione devono riguardare prioritariamente quei servizi e quelle prestazioni che maggiormente incidono sulla qualità dell'assistenza, sia in termini di efficacia che di efficienza.

La conseguente riduzione del tasso di occupazione dei posti letto, della durata della degenza media e del tasso di ospedalizzazione, consentirà che gli incrementi di produttività si possano tradurre in un netto miglioramento del SSN nel suo complesso, nel rispetto delle risorse programmate.

L'accreditamento istituzionale

16. In tema di accreditamento, da tempo si è rilevata l'opportunità di una maggiore omogeneità dei sistemi regionali, sia perché non sempre essi sono stati in grado di garantire l'equità nella erogazione delle cure a livello nazionale, sia per poter disporre di un modello unico italiano in contesti sovranazionali interessati, come nella

fase attuale, da importanti sfide europee in materia di cure transfrontaliere (direttiva 2011/24/UE).

Con l'Intesa del 20 dicembre 2012 (Rep. n 259/CSR) sul documento tecnico recante *“Disciplina per la revisione della normativa dell’accreditamento”*, si è realizzata una maggiore convergenza dei sistemi regionali di accreditamento, che si accompagna tuttavia alla necessità di una complessiva revisione della normativa di riferimento, così come richiesto dall'art. 7 del nuovo Patto. A tal fine è stato predisposto un programma temporale di adeguamento dei sistemi regionali che ha condotto ad una bozza di Intesa discussa in data 19 febbraio 2015 e tuttora all’esame della Conferenza Stato-Regioni. L’adeguamento dei sistemi regionali sarà oggetto di monitoraggio da parte del Tavolo di lavoro nazionale, istituito con d.m. del 6 febbraio 2013.

Nel 2014 è stata, inoltre, raggiunta un’intesa tecnica sulla costituzione degli *“Organismi regionali tecnicamente accreditanti”*, che dovranno garantire trasparenza ed uniformità nazionale nella gestione dell’attività di valutazione e autonomia nello svolgimento delle funzioni, sia rispetto alle strutture valutate, sia riguardo l’autorità delle Regioni o delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Le tariffe per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti e post acuzie e di assistenza specialistica ambulatoriale

17. In relazione alle tariffe per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti, assistenza ospedaliera di riabilitazione e di lungodegenza post acuzie e di assistenza specialistica ambulatoriale, l’articolo 7, comma 4, del decreto-legge 192/2014 ha prorogato al 31 dicembre 2015 il termine di efficacia del tariffario nazionale approvato con il d.m. 18 ottobre 2012²⁰. Ciò, in attesa dell’aggiornamento dei Livelli di assistenza che costituiscono il presupposto fondamentale per l’individuazione delle nuove tariffe di riferimento.

La proposta di aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza

18. L’articolo 1, comma 3, del nuovo Patto per la Salute prevede l’aggiornamento, entro il 31 dicembre 2014, dei Livelli essenziali di assistenza. La bozza di proposta - frutto del lavoro congiunto tra Ministero della Salute, Regioni, Agenas, Società scientifiche, soggetti ed enti operanti nell’ambito del SSN - è tuttora all’attenzione della Conferenza Stato-Regioni.

In continuità con il precedente dPCM del 29 novembre 2001, il testo definisce, specifica ed estende le prestazioni sanitarie e sociosanitarie esigibili dai cittadini e descrive in modo organico e integrato l’offerta assistenziale in settori che, nel corso degli anni, sono stati disciplinati con atti normativi specifici.

Resta confermata la distinzione dei LEA in tre grandi aree:

²⁰ Il citato d.m. era stato emanato con la procedura straordinaria prevista dall’articolo 15, comma 15, del decreto legge n. 95/2012, e il termine della sua efficacia era originariamente fissato alla data del 31 dicembre 2014 con la previsione di un nuovo tariffario che avrebbe dovuto essere proposto dalla Commissione nominata ai sensi del comma 17-bis del medesimo art. 15.

- 1- “Prevenzione Collettiva e sanità pubblica”²¹;
- 2- “Assistenza Distrettuale”²²;
- 3- “Assistenza Ospedaliera”.

Di seguito si riportano le principali novità per ciascun ambito di attività.

Per quanto riguarda l'*Assistenza farmaceutica*, la bozza di dPCM definisce puntualmente sia l'assistenza erogata dalle farmacie territoriali, sia quella garantita direttamente dalle farmacie delle Asl e delle Aziende ospedaliere ai sensi della legge n. 405/2001, precedentemente non descritta nel dPCM 2001.

Nell'*Assistenza integrativa* è stata inclusa l'erogazione dei dispositivi medici monouso, in precedenza compresa nella assistenza protesica e disciplinata dal d.m. 27 agosto 1999, n. 332. Resta confermata l'erogazione a carico del SSN degli ausili per persone diabetiche e rimane di competenza regionale la determinazione dei quantitativi erogabili e delle modalità di erogazione. Si ribadisce la fornitura di prodotti dietetici alle persone con difetti metabolici congeniti, celiachia e fibrosi cistica e del latte artificiale alle donne sieropositive per HIV. Una novità riguarda la fornitura gratuita di prodotti aproteici alle persone affette da nefropatia cronica: l'erogazione di tali prodotti non è più affidata alla discrezionalità delle singole Regioni ma diventa una garanzia del SSN ed è oggetto di monitoraggio della spesa sanitaria.

La bozza del nuovo Nomenclatore delle prestazioni dell'*Assistenza specialistica ambulatoriale* tiene conto delle proposte formulate nel corso degli ultimi dieci anni relative all'inserimento di nuove prestazioni, alla modifica di prestazioni attualmente incluse o alla soppressione di prestazioni ormai obsolete.

Sono confermate le condizioni e i limiti di erogabilità, già previsti dal dPCM 5 marzo 2007, delle prestazioni di chirurgia refrattiva e di densitometria ossea riservate alle persone con particolari condizioni di rischio; mentre sono introdotte ulteriori “condizioni di erogabilità” e “indicazioni di appropriatezza” per numerose prestazioni di alto costo frequentemente prescritte in modo inappropriato.

Per quanto riguarda le prestazioni di odontoiatria, la proposta dà attuazione a quanto previsto dell'art. 9 del d.lgs. n. 502/1992 identificando, per ciascuna prestazione, i possibili beneficiari: i minori, le persone con vulnerabilità sanitaria e le persone con vulnerabilità sociale.

Sono chiaramente individuate le prestazioni di procreazione medica assistita.

Il testo ridefinisce la disciplina di erogazione dell'*assistenza protesica*, oggi contenuta nel decreto ministeriale n. 332/1999, con particolare attenzione all'aggiornamento della nomenclatura e della classificazione dell'elenco delle protesi e ortesi “su misura” e dell'elenco degli ausili “di serie”, in relazione alle innovazioni cliniche e tecnologiche. Sono inclusi tra i soggetti beneficiari coloro che, anche non ricoverati, sono in attesa di accertamento dell'invalidità, sono affetti da malattie rare,

²¹ Nella “Prevenzione collettiva e sanità pubblica” (che sostituisce la precedente definizione di “Assistenza sanitaria collettiva in ambienti di vita e di lavoro”) sono ricomprese le prestazioni che riguardano la profilassi delle malattie infettive, inclusi i programmi vaccinali, la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, negli ambienti aperti, nella sanità animale e nell'igiene urbana e veterinaria. Sono incluse, inoltre, la promozione di stili di vita sani e gli interventi di prevenzione nutrizionale, i programmi di *screening* e le prestazioni per la valutazione medico legale di stati di disabilità e per finalità pubbliche.

²² L' “Assistenza Distrettuale” comprende i servizi e le prestazioni sanitarie e sociosanitarie che le strutture territoriali garantiscono alla popolazione. Le attività sono organizzate e distinte in: assistenza sanitaria di base, continuità assistenziale, assistenza ai turisti; emergenza sanitaria territoriale; assistenza farmaceutica; assistenza integrativa (erogazione di dispositivi medici monouso, di presidi per diabetici, di prodotti destinati ad un'alimentazione particolare); assistenza specialistica ambulatoriale, protesica e termale. Rientrano in questa area anche l'assistenza sociosanitaria domiciliare e territoriale e l'assistenza sociosanitaria residenziale e semiresidenziale.

oppure presentino disabilità temporanee in assistenza domiciliare integrata. Si prevede, inoltre, l'istituzione del Registro regionale dei medici prescrittori, a garanzia della qualità delle prescrizioni, e la semplificazione delle fasi di autorizzazione e di collaudo. Di rilievo, infine, l'individuazione degli erogatori di protesi (su misura) mediante le procedure dell'accreditamento, con conseguente accertamento del possesso di requisiti generali e specifici e con la possibilità di un migliore governo dell'erogazione attraverso la preventiva fissazione di volumi e tipologie di protesi acquistate.

L'Assistenza sociosanitaria prevede l'erogazione di percorsi assistenziali integrati nelle seguenti aree di attività:

- *Assistenza distrettuale domiciliare e territoriale*, nella quale vengono caratterizzati e precisati i contenuti dell'attività svolta al domicilio dell'assistito o nei servizi distrettuali. Le principali novità e precisazioni riguardano:

- l'articolazione delle cure in tre livelli, caratterizzati da un grado crescente di intensità dell'intervento assistenziale in funzione della complessità del bisogno. Non ci sono modifiche nella ripartizione degli oneri tra SSN e utente/Comune prevista dal dPCM 2001;
- i malati in fase terminale: per essi è prevista un'area specifica di cure domiciliari, di elevata intensità assistenziale, che tutela e sostiene non soltanto il paziente ma anche la famiglia;
- i servizi territoriali di assistenza sociosanitaria (consultori familiari, dei CSM, dei servizi neuropsichiatrici per minori, dei servizi di riabilitazione per disabili gravi, dei servizi per le persone con dipendenze patologiche), per i quali sono definite le puntualmente le prestazioni da erogare; la nuova definizione di servizi per le persone con dipendenze patologiche consente di includere il trattamento delle dipendenze da gioco d'azzardo patologico, da alcool, da fumo, ecc. già attivati in numerose Regioni.

- *Assistenza distrettuale semiresidenziale e residenziale*: le novità riguardano l'assistenza alle persone non autosufficienti, per le quali vengono stabiliti dei profili di cura con un crescente livello di intensità assistenziale sulla base della valutazione multidimensionale dei bisogni di cura effettuata dall'equipe sociosanitaria di riferimento. In particolare, viene identificato un livello di "Assistenza residenziale extraospedaliera ad elevato impegno sanitario" che prevede un'assistenza continua con pronta disponibilità medica e presenza infermieristica sulle 24h, destinata alle persone con patologie non acute ma caratterizzate da complessità, instabilità clinica e/o gravissima disabilità, destinato, in molti casi, ad evitare il ricovero ospedaliero.

Nell'"Assistenza ospedaliera" le principali novità riguardano:

- per il *Pronto soccorso*, le indicazioni rispetto all'attività di triage per la codifica della gravità dei casi e la definizione della priorità di intervento;
- per il Ricovero ordinario per acuti il richiamo all'esecuzione di procedure analgesiche nel corso del travaglio e del parto naturale, nell'ambito delle strutture individuate dalle Regioni.

Un'importante novità è l'inclusione della diagnosi neonatale della sordità congenita e della cataratta congenita.

Viene inserita la definizione di *day surgery* e vengono fissati i criteri generali per il ricorso appropriato a questo regime di erogazione delle prestazioni. Analogamente, per l'attività di *Day hospital* vengono definiti i criteri generali e specifici di

appropriatezza sia per i ricoveri con finalità diagnostiche sia per quelli con finalità terapeutiche.

La bozza di dPCM conferma e amplia l'*Assistenza specifica a particolari categorie*, quali i soggetti Affetti da malattie rare o da malattie croniche, mentre per gli Invalidi si conferma l'erogazione delle prestazioni garantite prima dell'entrata in vigore della legge n. 833/1978 e l'erogazione gratuita dei farmaci di classe C) agli invalidi di guerra ed alle vittime del terrorismo.

Si conferma il diritto dei detenuti a ricevere le prestazioni sanitarie da parte del SSN, secondo quanto previsto dal decreto del 2008 che ha trasferito la sanità penitenziaria dall'Amministrazione della giustizia al Servizio sanitario nazionale.

Per quanto riguarda le cure all'estero dei cittadini residenti in Italia, sono incluse nei LEA le prestazioni effettuate in applicazione della recente Direttiva europea sull'assistenza transfrontaliera.

Infine, per gli stranieri extracomunitari iscritti al SSN e gli stranieri extracomunitari non in regola, si conferma quanto previsto dal T.U. sull'immigrazione e i diritti dello straniero in Italia, e si afferma il diritto all'iscrizione al SSN dei bambini extracomunitari irregolari, con l'attribuzione del pediatra di libera scelta.

Nell'ambito dell'Assistenza specialistica per le donne in stato di gravidanza ed a tutela della maternità, è confermata l'esclusione dalla partecipazione al costo delle visite mediche periodiche ostetrico-ginecologiche, dei corsi di accompagnamento alla nascita nonché dell'assistenza durante il puerperio; sono specificate meglio le prestazioni escluse dalla partecipazione al costo necessarie per accertare eventuali rischi procreativi; sono meglio definite e temporizzate le prestazioni per il monitoraggio di tutto il decorso della gravidanza fisiologica; tra le prestazioni gratuite sono state incluse le indagini ecografiche sul feto svolte in combinazione con altri parametri di laboratorio; sono meglio definite, secondo criteri di appropriatezza, le indicazioni per l'accesso alla diagnosi prenatale nelle condizioni in cui il rischio di patologia fetale sia aumentato rispetto ai livelli medi della popolazione generale.

Gli investimenti in sanità

19. Ancora da chiarire come verrà finanziato il riavvio degli investimenti in sanità. I nuovi scenari della domanda e dell'assistenza, le nuove tecnologie, gli obiettivi di appropriatezza e di efficienza tecnica ed economica delle strutture sanitarie richiedono, oltre ad una attenta ridefinizione degli assetti organizzativi, anche investimenti per la riconversione delle strutture ospedaliere dismesse per potenziare l'offerta strutturale e tecnologica a livello territoriale e distrettuale.

L'articolo 14 del nuovo Patto della salute recita che "il Governo si impegna ad assicurare alle regioni, nell'ambito del complessivo finanziamento allocato sul comparto degli interventi infrastrutturali, adeguate risorse finanziarie, compatibilmente con il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e con il quadro macroeconomico". Risorse che potrebbero essere ottenute anche con la "rifinalizzazione" di parte delle risorse che si liberassero in conseguenza del procedimento di riaccertamento straordinario dei residui relativi al finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

Tali risorse saranno garantite a valere sul programma straordinario di investimenti di edilizia sanitaria di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1967, n. 88 ovvero attraverso altre modalità di finanziamento, anche nell'ambito della quota nazionale della

nuova programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, di cui all'articolo 1, commi 6 e seguenti, della legge n. 147/2013 e dei Fondi UE 2014-2020.

Una prospettiva incerta visto che anche nel recente passato le risorse destinate alla sottoscrizione di Accordi di programma sono state dirottate su altre finalità: è il caso ad esempio della legge 9/2012, che ha destinato 60 milioni per “Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri”(ripartiti tra le regioni con il Decreto Interministeriale 28 dicembre 2012), della legge 189/2012 per l'adeguamento alla normativa antincendi che ha inoltre disposto che *“le risorse residue di cui al programma pluriennale di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, rese annualmente disponibili nel bilancio dello Stato”* siano, di intesa con le Conferenze permanenti, destinate agli interventi per l'adeguamento alla normativa antincendio”. In applicazione di tale disposizione sono state individuate per l'anno 2012 risorse pari a 90 milioni, ripartiti tra le regioni con deliberazione CIPE 8 marzo 2013, n. 16.

Va poi tenuto conto che numerose sono le regioni che hanno completamente utilizzato le risorse loro attribuite ex articolo 20 legge 67/88 (Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche ed Umbria). Poche sono le regioni che hanno in corso l'elaborazione dei rispettivi Programmi di investimento nell'ambito della capienza residua loro assegnata (Lazio, Sicilia, Puglia).

Solo in alcune regioni dell'obiettivo convergenza (tra cui la Puglia) è stato possibile, nell'ultimo quinquennio, utilizzare quota parte delle risorse del PO FESR 2007-2013 per sostenere gli investimenti extra ospedalieri rivolti alla riqualificazione del patrimonio immobiliare aziendale, per realizzare nuove strutture sanitarie territoriali e per acquisire nuove tecnologie per la diagnostica specialistica, e quota parte del Fondo Sviluppo e Coesione per realizzare investimenti ospedalieri. Ad un quadro di risorse finanziarie incerto, si aggiunge che le procedure di ammissione a finanziamento a valere sui fondi per gli interventi che trovano capienza teorica nelle assegnazioni già fatte con precedenti delibere CIPE, sono assai complesse e dai tempi variabili e incerti.

Nel Patto non si fa cenno alle proposte che avevano avanzato le regioni riguardo alla programmazione degli investimenti in sanità relativi ai nuovi progetti per le strutture ospedaliere di eccellenza (per sostenere il processo di riorganizzazione delle reti ospedaliere) e alla riconversione delle strutture dismesse in nuove strutture dell'assistenza territoriale; la manutenzione straordinaria dei presidi per l'adeguamento alle vigenti normative in materia di antisismica e antincendio e l'incremento delle dotazioni tecnologiche per la diagnostica specialistica e le reti per la telemedicina. Un processo che dovrà essere sostenuto da innovazioni procedurali e normative per la revisione del percorso di accesso al sistema di finanziamento e delle modalità e dei tempi di adeguamento ad adempimenti di prevenzione e messa a norma.

20. Le risorse destinate agli Accordi di programma sono pari a 15,3 miliardi. Al 31 dicembre 2014 sono stati sottoscritti 68 Accordi per un importo pari a 10,2 miliardi, di cui 9,9 già ammessi a finanziamento. Le risorse ancora da utilizzare per la sottoscrizione di nuovi Accordi sono pari a circa 5,1 miliardi.

Nella tavola 7 le risorse destinate per la sottoscrizione di Accordi di programma sono distinte per regione. Le risorse impegnate in Accordi di programma sottoscritti riguardano circa il 67 per cento delle totale destinato. Le risorse richieste e ammesse a finanziamento sono oltre il 97 per cento dei valori sottoscritti e riguardano 2.281 interventi. Le risorse ancora disponibili per la sottoscrizione di Accordi sono, per oltre l'80 per cento, attribuite alle regioni in Piano di rientro.

**IL PROGRAMMA PLURIENNALE DI INVESTIMENTI IN SANITÀ – ART. 20 DELLA LEGGE 67/1988 –
MONITORAGGIO ACCORDI DI PROGRAMMA**

(in milioni)

REGIONI	Risorse destinate ad Accordi di programma	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31/12/2005	Risorse revocate sugli Accordi di programma sottoscritti al 31/12/2005 in applicazione della L. 266/2005 (65%) (finanziaria 2006)	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31 dicembre 2014	n. interventi accordi di cui alla colonna (d)	% risorse sottoscritte su risorse destinate	Risorse ammesse a finanziamento a valere sugli Accordi sottoscritti	Numero interventi ammessi a finanziamento	% risorse ammesse a finanziamento a valere su accordi sottoscritti	Risorse residue per Accordi di programma da sottoscrivere
	a			b		c=b/a	d	e	f=d/b	g
Piemonte	1049,1	598,6	88,0	671,4	0,0	64,0	670,0	151,0	99,8	377,6
Valle D'Aosta	43,8	31,5	0,0	43,8	9,0	100,0	43,8	8,0	100,0	0,0
Lombardia	2072,7	864,3	0,0	1891,8	102,0	91,3	1699,5	198,0	89,8	180,9
P.A. Bolzano	115,1	67,7	0,0	115,1	7,0	100,0	67,7	7,0	58,8	0,0
P.A. Trento	120,7	70,9	0,0	93,5	6,0	77,5	93,5	11,0	100,0	27,2
Veneto	1036,3	512,5	52,6	961,4	0,0	92,8	961,4	231,0	100,0	74,9
Friuli V. G.	291,3	181,6	30,6	240,1	0,0	82,4	240,1	7,0	100,0	51,2
Liguria	493,6	286,2	0,3	424,5	201,0	86,0	424,5	225,0	100,0	69,1
E. Romagna	947,1	530,9	0,0	871,5	135,0	92,0	871,5	247,0	100,0	75,6
Toscana	877,5	504,4	0,0	803,2	58,0	91,5	803,2	138,0	100,0	74,3
Umbria	138,2	54,5	0,0	107,7	10,0	77,9	81,2	32,0	75,4	30,6
Marche	325,5	182,0	55,2	317,9	0,0	97,7	317,9	118,0	100,0	7,6
Lazio	1227,2	755,8	122,6	630,4	0,0	51,4	630,4	181,0	100,0	596,8
Abruzzo	359,6	30,3	0,0	119,7	0,0	33,3	119,2	53,0	99,6	239,9
Molise	127,7	11,8	0,0	27,4	0,0	21,5	21,7	9,0	79,4	100,3
Campania	1721,8	1110,3	458,8	499,8	0,0	29,0	499,9	44,0	100,0	1221,9
Puglia	1204,5	238,9	14,9	640,2	0,0	53,2	640,2	126,0	100,0	564,2
Basilicata	203,7	124,8	7,4	130,2	47,0	63,9	130,2	55,0	100,0	73,5
Calabria	608,6	61,1	0,0	347,2	0,0	57,0	339,6	26,0	97,8	261,4
Sicilia	1774,4	1104,7	27,2	971,3	0,0	54,7	971,3	215,0	100,0	803,1
Sardegna	547,7	334,9	1,6	303,8	0,0	55,5	303,7	199,0	100,0	243,9
TOTALE	15286,0	7657,4	859,2	10211,9	0,0	66,8	9930,5	2281,0	97,2	5074,1
Riserva Enti (I.R.C.C.S. - Policlinici Univ. a gestione diretta - Osp. Classificati - I.Z.S. - I.S.S.)	856,4	0,0	0,0	832,4	0,0	0,0	724,7	0,0	87,1	24,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS

Nel 2014 l'incremento delle somme sottoscritte (983 milioni) si è distribuito per 795 milioni nelle regioni del Nord, 182 milioni nel Centro e solo 5,7 milioni sono andati al Sud ad una regione in Piano (che è stata l'unica a vedere sottoscritte somme al riguardo tra quelle in Piano). Gli importi ammessi a finanziamento sono aumentati di più di 820 milioni, anche in questo caso prevalentemente destinati alle regioni del Nord (8.638 milioni), mentre a quelle del Sud e a quelle in Piano di rientro sono riferibili solo 26 milioni.

Non registrano variazioni il programma di potenziamento delle strutture di radioterapia *ex lege* 448/1999 (le risorse previste sono pari 15,5 milioni, a valere delle quali sono stati ammessi a finanziamento 28 interventi per un importo a carico dello Stato di 13,7 milioni, pari all'88,2 per cento delle risorse assegnate) e il programma libera professione intramuraria *ex lege* 88/2000 (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).

Sono invece cresciuti di circa 50 milioni i progetti ammessi a finanziamento in base alle risorse riservate agli Enti (IRCCS, Policlinici universitari, IZS, Osp. Classificati, ISS). I progetti ammessi a finanziamento sono cresciuti a 724,7 milioni sugli 856,4 milioni riservati. Restano da ripartire e assegnare 24 milioni accantonati a riserva con delibera CIPE 97/2008.

TAVOLA 8

PROGRAMMA PLURIENNALE DI INVESTIMENTI IN SANITÀ ART. 20 LEGGE N. 67/1988 - I PROGRAMMI PER
RADIOTERAPIA E LIBERA PROFESSIONE AL 31 DICEMBRE 2014

	Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 488/1999 per RADIOTERAPIA (in migliaia di euro)				Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 388/2000 per LIBERA PROFESSIONE (in migliaia di euro)			
	QUOTE ASSEGNATE D.M. 28/12/01	Totale finanziamenti Radioterapia autorizzati	Numero interventi autorizzati	% Autorizzata	QUOTE ASSEGNATE D.M. 8/06/01	Totale finanziamenti Libera professione autorizzati	Numero interventi autorizzati	% Autorizzata
Piemonte	987,8	978,9	1	99,1	60.428,7	59.483,8	41	98,4
Valle D'Aosta	46,4	46,4	1	100,0	1.418,3	1.418,3	1	100,0
Lombardia	1.749,1	1.749,1	1	100,0	132.471,2	127.960,5	37	96,6
P.A. Bolzano	106,6	106,6	1	100,0	0,0	0,0	0	
P.A. Trento	116,1	116,1	1	100,0	8.404,6	8.404,6	11	100,0
Veneto	909,6	909,6	1	100,0	61.974,8	61.974,8	42	100,0
F. Venezia Giulia	302,8	302,8	1	100,0	0,0	0,0	0	
Liguria	493,9	493,9	3	100,0	39.210,4	39.210,4	24	100,0
E. Romagna	894,3	894,3	1	100,0	87.214,1	87.214,1	69	100,0
Toscana	724,4	724,4	1	100,0	76.107,2	76.107,2	27	100,0
Umbria	205,0	205,0	1	100,0	25.677,9	25.673,4	9	100,0
Marche	329,6	313,1	1	95,0	42.332,9	41.034,4	40	96,9
Lazio	1.158,6	1.158,6	2	100,0	102.661,2	102.661,1	49	100,0
Abruzzo	415,2	415,2	1	100,0	18.942,1	10.634,9	22	56,1
Molise	152,7	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0	
Campania	1.631,9	0,0	0	0,0	79.253,9	39.226,0	12	49,5
Puglia	1.186,6	1.186,6	2	100,0	53.948,6	52.333,6	37	97,0
Basilicata	207,5	197,2	1	95,0	27.613,9	27.613,9	7	100,0
Calabria	618,8	618,8	1	100,0	0,0	0,0	0	
Sicilia	1.830,4	1.830,4	2	100,0	0,0	0,0	0	
Sardegna	503,9	503,9	2	100,0	8.483,3	8.483,3	11	100,0
Totale regionale	14.571,0	12.750,8	25	87,5	0,0	0,0	0	
Riserva Enti (I.R.C.C.S. - Policlinici Univ. a gestione diretta - Osp. Classificati - I.Z.S. - I.S.S.)	922,7	921,7	3	99,9	0,0	0,0	41	
Totale	15.493,7	13.672,5	28	88,2	826.143,1	769.434,2	41	93,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero salute

21. Il DL 211/2011 ha previsto il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari entro il 1° febbraio 2013. Ha inoltre disposto che, con decreto di natura non regolamentare del Ministro della salute, di concerto con il Ministro della giustizia e di intesa con la Conferenza Stato - Regioni, siano stabiliti i requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi, anche con riguardo ai profili di sicurezza, relativi alle strutture destinate ad accogliere le persone cui sono applicate le misure di sicurezza del ricovero in Ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione a casa di cura e custodia.

Per la realizzazione e la riconversione delle strutture è stata autorizzata la spesa di 120 milioni di euro per l'anno 2012 e 60 milioni di euro per l'anno 2013. Le risorse sono ripartite tra le regioni, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa sancita dalla Conferenza Stato - regioni, ed assegnate alla singola regione con decreto del Ministro della salute di approvazione di uno specifico programma di utilizzo.

A seguito di interventi legislativi l'iniziale finanziamento complessivo di 180 milioni di euro è stato rideterminato in 173,8 milioni che sono stati ripartiti in base alla popolazione residente al 1° gennaio 2011 (50 per cento delle risorse) e al numero dei soggetti internati negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG) (50 per cento delle risorse).

In applicazione di tale provvedimento sono stati approvati i programmi presentati dalle regioni. Al 31 dicembre 2014, sono stati sottoscritti i decreti relativi alle regioni: Piemonte, Lombardia-Valle D'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana-Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo-Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna. Il Decreto di assegnazione delle risorse al Veneto è in corso di predisposizione. La Sicilia ha presentato il programma la cui decretazione è al momento sospesa in attesa delle modifiche statutarie necessarie.

TAVOLA 9

PROGRAMMA PER IL SUPERAMENTO DEGLI OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI

REGIONI	Criterio 50% su popolazione residente al 01/01/2011	Criterio 50% su soggetti internati in OPG al 31/12/2011	Totale
Piemonte	6.389,3	5.563,3	11.952,6
Valle d'Aosta	183,8	175,7	359,5
Lombardia	14.216,4	17.743,9	31.960,3
*P.A. Bolzano			
*P.A. Trento	1.486,6	937,0	2.423,6
Veneto	7.078,1	4.509,2	11.587,3
Friuli Venezia Giulia	1.771,4	761,3	2.532,7
Liguria	2.317,6	3.338,0	5.655,5
Emilia Romagna	6.353,6	3.630,8	9.984,3
Toscana	5.375,1	3.630,8	9.005,9
Umbria	1.299,4	702,7	2.002,1
Marche	2.243,8	995,5	3.239,3
Lazio	8.211,7	8.608,4	16.820,1
Abruzzo	1.924,2	1.756,8	3.681,0
Molise	458,4	409,9	868,3
Campania	8.362,7	10.013,9	18.376,6
Puglia	5.864,5	5.446,1	11.310,7
Basilicata	842,2	409,9	1.252,1
Calabria	2.883,2	3.689,3	6.572,5
Sicilia	7.240,4	11.536,4	18.776,8
Sardegna	2.401,6	3.045,2	5.446,7
TOTALE	86.904,0	86.904,0	173.808,0

*Le risorse non vengono assegnate in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 109, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

TAVOLA 9.1

PROGRAMMA PER IL SUPERAMENTO DEGLI OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI				
REGIONI	Superamento ex OPG D.M. 28/12/2012 (G.U. n. 32 del 7/02/2013) Legge n. 191/2009 (Finanziaria 2010)	D.M. di assegnazione per singola Regione	Importo assegnato con DM	Numero interventi contenuti nel DM
Piemonte	11.952.556	D.M. 19/12/2013	11.950.620	2
Valle D'Aosta	359.491	D.M. 19/01/2014	32.319.753	5
Lombardia	31.960.262			
*P.A. Bolzano	2.423.605			
*P.A. Trento				
**Veneto	11.587.257			
F. Venezia Giulia	2.532.737	D.M. 22/10/2013 G.U. n. 295 del 17/12/2013	1.484.751	1
Liguria	5.655.515	D.M. 09/10/2013 G.U. n. 285 del 05/12/2013	3.893.100	1
E. Romagna	9.984.338	D.M. 09/10/2013 G.U. n. 285 del 05/12/2013 D.M. 16/09/2014 G.U. n. 258 del 06/11/2014	9.984.338	7
Toscana	9.005.869	D.M. 19/12/2013	11.007.984	5
Umbria	2.002.115			
Marche	3.239.335	D.M. 09/10/2013 G.U. n. 288 del 09/12/2013	3.239.335	1
Lazio	16.820.110	D.M. 09/10/2013 G.U. n. 286 del 06/12/2013	16.820.110	3
Abruzzo	3.681.012	D.M. 17/12/2013	4.549.320	1
Molise	868.308			
Campania	18.376.604	D.M. 09/10/2013 G.U. n. 285 del 05/12/2013	18.376.604	8
Puglia	11.310.689	D.M. 19/12/2013	9.621.410	3
Basilicata	1.252.091	D.M. 19/12/2013	542.992	1
Calabria	6.572.522	D.M. 09/10/2013 G.U. n. 285 del 05/12/2013	6.572.522	2
Sicilia	18.776.829			
Sardegna	5.446.744	D.M. 09/10/2013 G.U. n. 286 del 06/12/2013	5.446.744	1
TOTALE	173.807.991		135.809.584	41

*Le risorse non vengono assegnate in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 109, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

Più complesso il caso del Piano straordinario di interventi per la riqualificazione dei grandi centri urbani di cui alla legge 448/1998, per il quale è previsto un finanziamento di 1,2 miliardi (al netto delle riduzioni disposte per 64 milioni con il d.m. 4 aprile 2001). Il programma registra forti ritardi nella fase di realizzo, principalmente a causa di modifiche nelle scelte progettuali dei governi regionali e delle difficoltà delle regioni nell'utilizzo di somme stanziare a livello centrale: la realizzazione del programma ha, infatti, una connotazione innovativa, in quanto non riguarda solamente gli aspetti di edilizia sanitaria, ma tutte le azioni che possono prevedere un consistente miglioramento dell'assistenza sanitaria erogata. Nell'esercizio finanziario 2014 sono state erogate alle regioni risorse per 14,7 milioni.

Molto contenuta è la percentuale di fondi ad oggi utilizzati dalle regioni ed in particolare il dato riguardante le città di Cagliari e Torino. Tra gli interventi di grande rilievo programmati a livello regionale, le regioni Lazio e Liguria si sono

recentemente attivate rispettivamente con il rifacimento del Policlinico Umberto I a Roma e il nuovo ospedale Galliera a Genova.

La consistenza dei residui passivi perenti al 31 dicembre 2014 è pari 381 milioni.

Nella successiva tavola è illustrato l'avanzamento del programma, tenuto conto che alcune regioni hanno subito delle decurtazioni rispetto ai finanziamenti del d.m. 5.4.2001 per un totale di 64 milioni di euro.

TAVOLA 10

GLI INTERVENTI PER LA RIORGANIZZAZIONE E RIQUALIFICAZIONE DELL'ASSISTENZA SANITARIA NEI
GRANDI CENTRI URBANI

<i>REGIONI</i>	<i>Finanziamenti D.M. 5.4.2001</i>	<i>Impegni totali iscritti in bilancio</i>	<i>Importo erogato al 31 dicembre 2013</i>	<i>% importo erogato</i>
PIEMONTE Torino	101,0	90,5	31,9	35,2
LOMBARDIA Milano	112,2	100,5	73,3	73,0
VENETO Venezia	27,0	27,1	22,1	81,5
LIGURIA Genova	86,0	86,2	44,2	51,3
E. ROMAGNA Bologna	98,5	98,6	98,6	100,0
TOSCANA Firenze	83,4	83,5	61,1	73,1
MARCHE Ancona	39,2	39,3	28,3	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	24,1	98,0
PUGLIA Taranto	21,7	17,1	16,0	93,7
PUGLIA Bari	44,3	27,8	17,0	61,1
CALABRIA R. Calabria	25,8	17,6	17,6	100,0
CALABRIA Catanzaro	25,8	17,6	17,6	100,0
SICILIA Palermo	96,0	96,2	38,0	39,5
SICILIA Catania	89,6	89,7	69,0	77,0
SARDEGNA Cagliari	23,7	23,8	3,2	13,4
TOTALE	1239,5	1176,4	795,4	67,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero salute

APP. 1 - I COSTI DELLA SANITÀ (IN MILIONI) – ANNO 2014

	ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI	GODIMENTO DI BENI DI TERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO + INDENNITÀ DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	TOTALE SPESE DI PERSONALE	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI 1
PIEMONTE	1.293,0	172,6	480,4	596,3	255,5	173,9	141,6	507,3	568,7	189,1	17,5	109,0	2.188,2	10,6	339,2	265,9	2.803,8	185,4	354,8	219,2	27,0	8.095,2
VALLE D'AOSTA	34,3	6,0	16,2	18,2	1,6	5,3	3,3	6,1	6,9	13,7	6,4	7,0	87,4	0,4	15,4	11,5	114,7	9,5	9,0	9,2	0,0	267,4
LOMBARDIA	2.224,7	309,2	881,7	1.251,9	1.079,6	206,7	234,2	2.128,7	1.949,2	623,7	35,9	169,9	3.889,9	21,3	659,4	439,5	5.010,1	463,4	914,9	388,1	6,5	17.878,4
PROV. AUTON. BOLZA	155,6	26,6	55,6	46,1	6,8	5,9	33,6	22,7	76,4	31,4	0,5	9,0	446,8	2,4	80,4	49,4	578,9	20,8	34,9	36,8	0,1	1.141,9
PROV. AUTON. TRENTO	142,1	24,4	59,0	67,4	28,5	1,1	22,7	53,1	172,0	28,2	0,2	16,0	325,0	1,6	61,4	34,4	422,3	23,7	65,8	30,6	0,0	1.157,0
VENETO	1.268,2	186,3	548,4	555,5	340,8	31,8	109,6	511,6	846,8	462,4	21,2	123,7	2.158,4	9,7	352,4	214,9	2.735,5	180,1	546,1	210,5	30,0	8.708,2
FRIULI VENEZIA GIULIA	381,7	69,4	128,0	185,6	51,3	63,8	37,2	65,2	56,2	91,1	10,5	26,4	729,3	3,7	138,2	66,2	937,4	51,4	178,5	70,2	0,4	2.404,5
LIGURIA	443,7	60,7	159,0	227,1	133,3	88,3	45,9	188,6	177,8	71,0	9,4	34,1	881,1	2,9	125,7	80,7	1.090,4	53,6	206,9	84,7	1,5	3.075,9
EMILIA ROMAGNA	1.247,7	196,1	522,1	511,9	188,6	6,4	95,9	627,2	800,8	342,6	11,8	68,9	2.393,8	15,3	356,5	215,9	2.981,4	195,2	508,0	224,5	22,8	8.551,9
TOSCANA	1.264,6	151,2	412,1	443,9	146,4	88,3	79,5	287,6	396,9	227,1	14,2	77,9	2.055,5	13,2	292,9	163,4	2.525,0	186,6	531,2	190,0	29,5	7.052,2
UMBRIA	288,1	40,8	96,4	127,5	20,0	8,6	37,2	44,0	91,3	37,0	2,6	17,4	528,6	1,8	51,5	32,1	614,0	53,3	109,4	46,5	1,8	1.635,7
MARCHE	498,3	53,6	172,8	239,7	47,1	71,7	38,0	101,7	140,3	73,0	1,7	27,7	800,5	2,5	122,3	66,1	991,4	61,0	108,6	75,9	0,5	2.702,8
LAZIO	1.416,8	152,2	606,7	884,0	525,0	210,3	242,4	1.282,6	681,2	466,5	19,2	77,9	2.321,2	9,1	217,3	203,5	2.751,1	183,3	595,1	214,9	106,4	10.415,7
ABRUZZO	395,0	54,9	153,0	219,1	51,6	70,1	32,9	120,9	93,8	54,8	13,4	27,9	634,2	1,9	77,0	47,9	760,9	57,0	113,2	59,9	0,8	2.279,4
MOLISE	87,9	11,4	48,1	48,0	44,9	14,8	8,9	75,6	26,9	9,6	1,4	2,8	165,7	0,2	18,9	10,0	194,9	16,0	28,8	14,5	5,1	639,6
CAMPANIA	1.296,3	167,3	642,5	854,0	739,2	280,2	165,8	812,2	210,8	261,7	27,1	54,0	2.334,9	8,8	232,8	186,9	2.763,4	166,3	428,4	230,0	25,5	9.124,6
PUGLIA	1.190,5	114,3	519,5	667,7	286,2	163,9	113,0	737,2	342,3	132,8	4,0	39,5	1.637,4	5,2	199,9	137,0	1.979,5	127,3	347,7	155,0	6,2	6.926,7
BASILICATA	164,1	25,2	79,9	79,3	38,4	43,4	28,5	17,0	31,8	20,8	1,1	5,4	306,7	1,4	44,4	23,7	376,1	21,0	41,2	29,6	0,0	1.003,0
CALABRIA	473,8	40,3	251,0	312,4	122,3	65,1	88,3	190,0	140,6	51,6	4,4	28,9	939,0	4,9	113,9	99,4	1.157,2	90,7	116,1	85,8	43,6	3.261,9
SICILIA	1.130,4	132,0	595,5	737,7	515,6	169,9	198,1	708,1	417,3	131,4	4,8	47,1	2.343,2	9,1	247,5	227,9	2.827,8	173,3	242,0	219,6	53,9	8.304,5
SARDEGNA	547,3	71,6	203,0	297,1	120,0	59,3	72,1	89,6	121,9	76,5	14,9	48,0	994,0	3,4	115,3	73,5	1.186,2	68,5	168,3	30,3	3,0	3.177,5
Totale	15.944,1	2.066,2	6.630,8	8.370,3	4.742,7	1.828,8	1.828,6	8.576,8	7.349,7	3.395,9	222,3	1.018,4	28.160,7	129,2	3.862,4	2.649,7	34.802,0	2.387,4	5.649,0	2.626,0	364,7	107.803,8

SEGUE APP. 1 - I COSTI DELLA SANITÀ (ANNO 2013)

	ACQUISTI DIBENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DIBASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI	GODIMENTO DIBENI DI TERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO + INDENNITÀ DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	TOTALE SPESE DI PERSONALE	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI
PIEMONTE	1.275,2	164,3	474,4	608,6	257,4	169,7	138,2	512,7	569,0	229,2	18,0	108,0	2.208,1	10,9	343,9	270,6	2.833,5	185,9	344,4	220,0	32,1	8.140,3
	34,4	58	162	18,7	1,8	5,7	3,5	6,4	7,1	16,7	7,1	7,0	87,1	0,4	14,5	11,6	113,6	8,9	9,5	9,3	0,0	271,8
	2.130,4	292,6	874,2	1.293,2	1.085,4	243,0	238,8	2.175,6	1.870,5	597,2	36,1	161,7	3.914,9	21,7	661,6	442,8	5.041,1	452,5	904,8	387,3	6,7	17.791,1
	151,7	25,3	54,9	44,6	5,4	5,9	41,9	23,3	63,0	38,0	0,5	8,2	459,1	2,4	80,8	49,4	591,7	20,8	34,1	36,1	0,0	1.145,4
PROV. AUTON. BOZZANO	139,0	22,9	59,2	67,7	28,2	0,3	22,1	54,5	171,3	27,9	0,1	7,4	321,5	1,6	62,6	35,0	420,6	21,3	65,3	30,6	0,0	1.138,5
	1.216,7	178,9	544,9	583,2	333,9	32,2	116,1	501,0	837,0	424,8	20,2	124,8	2.164,6	9,5	352,2	216,2	2.742,4	186,4	550,0	209,1	43,0	8.644,4
FRUI. VENEZIA GIULIA	399,3	70,9	128,5	189,6	52,2	62,5	39,1	65,6	55,5	88,8	11,1	27,3	741,9	4,0	139,5	63,2	948,5	49,0	207,3	68,1	0,4	2.463,6
	427,8	61,5	160,0	236,1	136,0	90,7	47,1	164,8	175,1	78,6	7,5	33,0	886,6	3,1	126,4	81,5	1.097,7	54,0	205,3	83,8	2,8	3.061,8
EMILIA ROMAGNA	1.206,7	197,7	520,4	532,9	177,3	6,4	115,5	624,5	771,0	328,5	13,4	71,5	2.397,9	15,9	360,5	219,0	2.993,3	211,2	499,6	224,5	31,3	8.525,8
	1.144,4	139,1	408,8	465,5	140,8	85,0	77,4	287,3	392,7	241,5	14,1	75,4	2.050,6	13,2	291,1	164,1	2.519,0	164,6	499,0	187,7	28,6	6.870,8
TOSCANA	274,9	28,4	96,1	131,1	18,0	7,8	36,7	39,2	87,6	33,0	2,5	17,3	522,8	1,9	53,8	32,3	610,9	47,7	113,4	45,3	1,8	1.591,8
UMBRIA	474,9	51,9	173,2	239,2	45,2	69,0	42,7	106,3	122,9	79,3	1,8	27,5	802,9	2,6	119,1	66,3	990,9	62,0	105,5	76,8	0,5	2.669,5
MARCHE	1.403,6	137,9	606,6	900,9	495,8	205,1	241,1	1.228,8	643,2	473,1	18,9	81,9	2.373,2	9,5	220,8	210,4	2.813,8	177,7	617,7	220,9	104,7	10.371,7
LAZIO	375,7	54,3	150,7	219,5	54,3	70,3	30,6	119,9	93,0	49,0	11,2	27,4	639,2	2,0	75,0	48,7	765,0	60,1	111,2	59,0	1,5	2.252,8
ABRUZZO	86,3	10,7	48,8	50,2	43,3	15,7	8,5	72,8	27,2	13,6	2,0	2,4	168,5	0,2	19,1	10,2	198,0	18,5	27,7	15,1	2,8	643,5
MOLISE	1.223,4	162,0	642,8	860,6	742,4	288,9	169,5	818,8	207,9	245,1	22,0	55,7	2.380,9	8,4	247,5	192,8	2.829,7	170,2	433,2	234,5	18,2	9.125,0
CAMPANIA	1.108,9	126,0	517,7	688,1	283,9	161,1	108,4	743,3	324,3	128,1	4,0	39,1	1.633,7	5,9	202,8	141,0	1.983,4	128,2	337,2	153,0	12,7	6.827,7
PUGLIA	163,0	25,3	80,2	81,0	37,2	44,0	28,0	17,9	33,0	22,0	1,1	6,5	307,4	1,4	45,6	22,4	376,9	23,3	37,8	29,5	0,2	1.006,9
BASILICATA	461,7	40,9	251,9	313,5	120,7	65,3	88,9	190,7	136,4	53,6	4,6	29,4	958,7	4,8	117,4	101,6	1.182,5	88,8	113,7	87,1	24,6	3.254,4
CALABRIA	1.049,5	130,2	593,6	811,8	499,9	166,6	198,4	706,1	391,2	123,7	5,3	45,6	2.364,7	9,6	254,0	233,1	2.861,4	197,8	241,4	22,0	47,9	8.292,2
SICILIA	518,4	72,2	203,2	300,0	119,4	61,5	72,9	88,5	121,0	74,2	20,0	36,4	991,8	3,7	108,9	74,1	1.178,4	70,1	163,9	33,4	4,0	3.137,6
SARDEGNA	15.265,9	1.999,1	6.066,2	8.616,0	4.678,5	1.856,8	1.865,4	8.547,9	7.099,9	3.365,7	221,6	993,2	28.376,2	132,7	3.897,2	2.686,2	35.092,3	2.399,1	5.622,0	2.633,2	363,7	107.226,5
TOTALE																						

SEQUE APP. 1 - I COSTI DELLA SANITÀ (VARIAZIONI PERCENTUALI)

	ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRE SERVIZI SANITARI	ALTRE SERVIZI NON SANITARI	GODIMENTO DI BENI DIVERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO + INDENNITÀ DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	TOTALE SPESE DI PERSONALE	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI
PIEMONTE	1,40	5,06	1,27	-2,02	-0,72	2,48	2,47	-1,06	-0,06	-17,46	-2,45	0,99	-0,90	-3,19	-1,36	-1,73	-1,05	-0,27	3,02	-0,33	-15,95	-0,55
VALLE D'AOSTA	-0,37	4,03	-0,36	-2,80	-10,57	-7,23	-4,29	-5,30	-2,57	-17,90	-9,80	0,36	0,23	-1,00	6,22	-0,10	0,96	6,09	-5,36	-1,11	-100,00	-1,62
LOMBARDIA	4,43	5,67	0,86	-3,20	-0,54	-14,93	-1,91	-2,16	4,21	4,43	-0,62	5,08	-0,64	-2,07	-0,33	-0,74	-0,61	2,40	1,12	0,21	-3,14	0,49
PROV. AUTON. BOLZANO	2,58	5,35	1,32	3,47	26,03	-0,47	-19,78	-2,63	21,21	-17,26	0,43	10,27	-2,69	0,42	-0,54	-0,15	-2,17	0,27	2,29	2,05	91,11	-0,31
PROV. AUTON. TRENTO	2,23	6,37	-0,34	-0,49	1,01	230,90	2,63	-2,67	0,42	1,16	60,00	117,36	1,08	-0,76	-1,93	-1,64	0,40	10,97	0,72	0,00	-100,00	1,62
VENETO	4,23	4,11	0,64	-4,75	2,05	-1,41	-5,59	2,13	1,17	8,85	5,25	-0,87	-0,28	2,28	0,05	-0,57	-0,25	-3,40	-0,71	0,68	-30,16	0,74
FRUIRI VENEZIA GIULIA	-4,42	-2,04	-0,40	-2,12	-1,79	2,12	-4,82	-0,57	1,31	2,61	-4,76	-3,17	-1,69	-5,39	-0,93	4,72	-1,17	5,02	-13,87	3,05	5,80	-2,40
LIGURIA	3,73	-1,34	-0,60	-3,83	-2,01	-2,63	-2,67	14,40	1,55	-9,66	25,70	3,36	-0,62	-5,90	-0,56	-1,04	-0,66	-0,81	0,76	1,05	-44,99	0,46
EMILIA ROMAGNA	3,40	-0,81	0,32	-3,93	6,32	0,38	-16,99	0,43	3,86	4,27	-12,48	-3,55	-0,17	-4,08	-1,12	-1,45	-0,40	-7,58	1,68	0,03	-27,12	0,31
TOSCANA	10,50	8,71	0,83	-4,65	4,04	3,90	2,72	0,10	1,06	-5,95	0,64	3,39	0,24	0,23	0,62	-0,42	0,24	13,37	6,45	1,27	3,32	2,64
UMBRIA	4,82	43,44	0,29	-2,78	11,27	9,41	1,24	12,09	4,19	12,04	3,37	0,35	1,10	-4,38	-4,36	-0,69	0,51	11,69	-3,50	2,56	-2,07	2,75
MARCHE	4,92	3,20	-0,26	0,20	4,26	3,97	-10,87	-4,28	14,17	-7,95	-5,08	0,75	-0,30	-6,24	2,74	-0,28	0,05	-1,59	2,93	-1,23	-7,84	1,25
LAZIO	0,94	10,35	0,03	-1,87	5,88	2,54	0,53	4,38	5,90	-1,39	1,98	-4,93	-2,19	-4,20	-1,59	-3,26	-2,23	3,17	-3,66	-2,69	1,65	0,42
ABRUZZO	5,15	0,93	1,54	-0,21	4,91	-0,26	7,77	0,81	0,82	11,80	20,06	1,79	-0,79	-7,39	2,61	-1,66	-0,53	-5,16	1,80	1,47	-44,45	1,18
MOLISE	1,89	6,33	-1,38	-4,36	3,72	-5,57	4,29	3,96	-1,04	-29,71	-32,76	16,90	-1,66	-18,89	-1,06	-1,31	-1,61	-13,45	3,97	-3,98	86,06	-0,62
CAMPANIA	5,96	3,23	-0,05	-0,78	-0,43	-3,02	-2,18	-0,81	1,39	6,78	22,95	-3,04	-1,93	3,95	-5,96	-3,06	-2,34	-2,26	-1,09	-1,92	39,96	0,00
PUGLIA	7,36	-9,27	0,34	-0,06	0,80	1,74	4,17	-0,82	5,55	3,68	-0,20	0,98	0,22	-11,54	-1,39	-2,86	-0,20	-0,74	3,11	1,27	-50,77	1,45
BASILICATA	0,70	-0,54	-0,39	-2,02	3,37	-1,36	1,58	-5,51	-3,70	-5,37	-1,31	-16,76	-0,23	-2,38	-2,63	5,45	-0,19	-9,63	8,97	0,26	-80,98	-0,40
CALABRIA	2,62	-1,52	-0,34	-0,35	1,37	-0,38	-0,67	-0,37	3,01	-3,69	-4,81	-1,88	-2,05	0,92	-2,98	-2,14	-2,14	2,07	2,06	-1,53	77,23	0,23
SICILIA	7,71	1,40	0,31	-9,13	3,15	1,99	-0,16	0,29	6,68	6,23	-9,63	3,24	-0,91	-5,05	-2,53	-2,22	-1,17	-12,39	0,26	-1,06	12,62	0,15
SARDEGNA	5,58	-0,89	-0,12	-0,96	0,48	-3,70	-1,04	1,29	0,72	3,08	-25,58	31,89	0,22	-6,41	5,94	-0,87	0,66	-2,28	2,71	-9,38	-25,85	1,27
TOTALE	4,44	3,35	0,37	-2,85	1,37	-1,51	-1,97	0,34	3,52	0,90	0,32	2,54	-0,76	-2,63	-0,89	-1,36	-0,83	-0,49	0,48	-0,27	0,29	0,54

APP. 2 - I COSTI DELLA SANITÀ (ANNI 2014 -2013)
Dati per regioni - (valori assoluti in milioni di euro)

(comprensivi di ammortamenti, rivalutazione svalutazioni, saldo minus plusvalenze e gestione intramoenia)

2014	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTICIPAZIONE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
PIEMONTE	172,2	5,2	-77,7	96,9	84,8	12,1	8.338,3
VALLE D'AOSTA	9,5	0,0	0,1	2,7	2,1	0,6	276,2
LOMBARDIA	475,3	6,0	-902,8	206,5	159,9	46,7	19.215,8
PROV. AUTON. BOLZANO	24,6	1,0	11,7	2,1	1,3	0,7	1.155,0
PROV. AUTON. TRENTO	35,3	0,4	-5,7	9,4	7,5	1,9	1.196,5
VENETO	240,6	4,9	-123,7	107,3	86,0	21,3	9.056,1
FRIULI VENEZIA GIULIA	76,4	0,6	3,5	26,3	21,5	4,8	2.473,2
LIGURIA	69,1	0,0	-68,9	38,3	32,1	6,2	3.207,7
EMILIA ROMAGNA	249,3	6,6	-117,6	128,4	95,3	33,1	8.892,3
TOSCANA	257,9	12,0	-74,6	108,6	78,0	30,6	7.366,1
UMBRIA	33,2	0,1	-25,6	14,6	11,2	3,4	1.691,2
MARCHE	71,2	0,7	-36,6	36,9	29,4	7,5	2.803,8
LAZIO	197,2	1,1	-223,1	94,0	76,0	18,0	10.819,0
ABRUZZO	46,0	0,0	-72,2	16,9	14,8	2,1	2.395,4
MOLISE	6,7	0,0	-16,5	3,3	2,9	0,4	662,5
CAMPANIA	130,8	13,0	-592,3	43,7	42,9	0,8	9.860,0
PUGLIA	110,4	6,7	-124,4	32,8	23,6	9,1	7.159,1
BASILICATA	25,2	0,0	-25,3	4,1	3,3	0,8	1.052,6
CALABRIA	28,1	0,0	-78,8	9,4	7,8	1,6	3.367,2
SICILIA	186,9	11,3	-327,9	36,1	31,4	4,7	8.825,8
SARDEGNA	53,7	0,4	-57,4	12,6	11,2	1,5	3.287,4
ITALIA	2.499,6	69,9	-2.935,8	1.030,8	822,8	208,0	113.101,1

2013	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTICIPAZIONE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
PIEMONTE	179,9	3,3	-38,0	103,0	88,0	14,9	8.346,5
VALLE D'AOSTA	17,0	0,2	0,0	2,9	2,4	0,6	288,4
LOMBARDIA	466,7	9,5	-522,7	207,8	163,1	44,8	18.745,1
PROV. AUTON. BOLZANO	24,5	1,0	7,7	1,9	1,4	0,5	1.162,7
PROV. AUTON. TRENTO	40,5	0,1	-14,1	9,6	7,7	1,9	1.191,3
VENETO	253,3	14,0	-73,7	108,8	85,7	23,2	8.962,3
FRIULI VENEZIA GIULIA	75,0	1,9	-9,9	26,1	21,5	4,6	2.545,7
LIGURIA	69,4	0,5	-64,0	39,9	34,0	5,9	3.189,7
EMILIA ROMAGNA	259,0	21,3	-120,2	132,5	98,8	33,7	8.892,6
TOSCANA	250,4	51,1	-75,2	109,5	76,5	33,0	7.214,5
UMBRIA	33,3	1,7	-57,1	13,0	9,8	3,2	1.680,7
MARCHE	66,9	1,3	-48,3	36,1	30,0	6,1	2.779,9
LAZIO	200,4	9,4	-253,4	99,6	84,8	14,8	10.820,2
ABRUZZO	43,5	0,0	-63,8	16,7	14,5	2,2	2.357,9
MOLISE	6,7	0,0	-52,8	3,3	2,7	0,6	702,5
CAMPANIA	135,3	5,0	-432,7	44,5	39,3	5,2	9.692,7
PUGLIA	100,3	8,1	-102,7	34,1	25,7	8,4	7.030,3
BASILICATA	24,0	0,1	-15,0	4,4	3,5	1,0	1.045,2
CALABRIA	29,0	0,0	-53,9	9,2	9,0	0,2	3.337,0
SICILIA	174,9	12,5	-216,4	39,5	36,3	3,2	8.692,8
SARDEGNA	53,9	0,6	-48,0	13,3	12,1	1,2	3.238,9
ITALIA	2.503,8	141,8	-2.254,1	1.055,8	846,7	209,1	111.917,1

SEGUE APP. 2 - I COSTI DELLA SANITÀ (ANNI 2014 -2013)
Dati per regioni - (variazioni percentuali)

(comprensivi di ammortamenti, rivalutazione svalutazioni, saldo minus plusvalenze e gestione intramoenia)

	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
PIEMONTE	-4,3	56,6	104,5	-5,9	-3,7	-19,2	-0,1
VALLE D'AOSTA	-44,0	-100,0	710,0	-7,3	-10,4	5,8	-4,2
LOMBARDIA	1,8	-37,2	72,7	-0,6	-2,0	4,3	2,5
PROV. AUTON. BOZZANO	0,3	0,2	52,2	11,5	-2,6	50,9	-0,7
PROV. AUTON. TRENTO	-12,9	156,8	-59,4	-2,2	-3,0	1,4	0,4
VENETO	-5,0	-64,9	67,7	-1,4	0,3	-7,9	1,0
FRIULI VENEZIA GIULIA	1,9	-69,5	-135,0	0,7	-0,1	4,4	-2,8
LIGURIA	-0,4	-99,3	7,7	-4,0	-5,6	5,2	0,6
EMILIA ROMAGNA	-3,7	-69,1	-2,1	-3,1	-3,6	-1,6	0,0
TOSCANA	3,0	-76,4	-0,9	-0,8	1,9	-7,2	2,1
UMBRIA	-0,5	-91,6	-55,1	11,9	14,3	4,4	0,6
MARCHE	6,4	-48,7	-24,3	2,4	-1,9	23,8	0,9
LAZIO	-1,6	-88,7	-11,9	-5,6	-10,4	22,2	0,0
ABRUZZO	5,7		13,1	1,2	2,1	-5,1	1,6
MOLISE	0,0	0,0	-68,7	-2,5	4,1	-32,7	-5,7
CAMPANIA	-3,3	160,8	36,9	-1,8	9,2	-85,5	1,7
PUGLIA	10,1	-17,6	21,2	-3,5	-7,9	8,4	1,8
BASILICATA	5,0	-100,0	68,2	-7,3	-5,9	-12,7	0,7
CALABRIA	-3,0		46,2	2,3	-13,0	565,0	0,9
SICILIA	6,9	-10,1	51,5	-8,7	-13,6	46,3	1,5
SARDEGNA	-0,4	-41,1	19,4	-4,9	-7,7	23,3	1,5
ITALIA	-0,2	-50,7	30,2	-2,4	-2,8	-0,5	1,1

APP. 3 - I SERVIZI NON SANITARI

	2014												
	B.2.B.1) Servizi non sanitari	B.2.B.1.1) Lavanderia	B.2.B.1.2) Pulizia	B.2.B.1.3) Mensa	B.2.B.1.4) Riscaldamento	B.2.B.1.5) Servizi di assistenza informatica	B.2.B.1.6) Servizi trasporti (non sanitari)	B.2.B.1.7) Smaltimento rifiuti	B.2.B.1.8) Utenze telefoniche	B.2.B.1.9) Utenze elettricità	B.2.B.1.10) Altre utenze	B.2.B.1.11) Premi di assicurazione	B.2.B.1.12) Altri servizi non sanitari
PIEMONTE	497.522	26.549	90.546	66.175	57.581	28.730	1.544	13.689	16.272	69.064	9.576	47.819	69.977
VALLE D'AOSTA	13.307	1.534	2.815	3.060	-	234	96	830	893	1.394	245	1.764	442
LOMBARDIA	1.213.961	68.474	165.762	121.435	143.939	19.774	4.145	28.295	23.410	129.676	59.270	86.715	363.066
PROV. AUTON. BOLZANO	53.071	5.574	12.726	487	2.122	775	379	2.359	1.054	9.279	940	6.897	10.479
PROV. AUTON. TRENTO	85.404	7.100	12.750	9.400	20.400	3.200	600	1.300	1.300	7.500	1.310	9.500	11.044
VENETO	699.484	54.104	89.277	77.213	128.694	32.883	7.752	16.458	13.235	64.441	14.739	60.994	139.694
FRULI VENEZIA GIULIA	218.584	14.772	29.453	23.926	22.353	428	5.767	8.412	2.087	21.437	8.875	7.637	73.437
LIGURIA	240.654	28.828	37.718	22.640	4.381	24.028	3.758	7.445	5.072	13.301	12.635	2.766	78.082
EMILIA ROMAGNA	687.628	63.520	117.640	67.322	59.449	21.075	24.615	19.451	12.944	79.926	44.778	41.961	134.947
TOSCANA	647.251	57.681	85.103	49.786	50.656	3.573	6.868	15.390	10.594	73.628	24.595	7.222	262.155
UMBRIA	148.624	19.956	21.519	12.350	8.264	7.338	957	4.187	3.681	15.346	9.805	10.408	34.813
MARCHE	151.394	21.234	29.529	10.914	22.447	1.106	2.813	7.258	5.585	19.944	6.570	10.661	13.333
LAZIO	746.282	49.373	112.312	57.075	57.774	26.312	12.063	26.137	13.308	63.178	17.136	57.513	254.101
ABRUZZO	165.054	18.954	24.166	12.788	13.000	3.447	173	5.826	3.451	18.119	7.027	23.252	34.851
MOLISE	41.025	4.921	5.865	4.757		6.660	6	1.317	1.098	4.693	363	6.057	5.288
CAMPANIA	575.177	33.657	152.895	88.620	30.743	25.085	2.649	11.623	20.140	56.264	13.657	56.670	83.174
PUGLIA	454.459	18.936	74.578	43.197	26.086	45.375	2.535	10.206	17.160	36.818	20.638	32.116	126.814
BASILICATA	57.937	3.111	11.833	3.944	739	3.826	75	1.764	1.978	8.906	4.936	948	15.877
CALABRIA	190.796	11.509	40.123	22.623	13.413	5.065	890	3.561	12.185	21.047	3.707	37.768	18.905
SICILIA	388.730	11.534	72.960	48.468	6.638	6.034	2.609	8.940	18.208	77.032	19.296	32.211	84.800
SARDEGNA	224.669	15.285	37.627	19.162	10.550	2.374	5.030	11.146	4.559	26.726	3.519	21.556	67.135
Totale	7.501.013	536.606	1.227.197	765.342	679.229	267.322	85.324	205.594	188.214	817.719	283.617	562.435	1.882.414

SEGUE APP. 3 - I SERVIZI NON SANITARI

	variazione 2014/2013												
	B.2.B.1) Servizi non sanitari	B.2.B.1.1) Lavanderia	B.2.B.1.2) Pulizia	B.2.B.1.3) Mensa	B.2.B.1.4) Riscaldamento	B.2.B.1.5) Servizi di assistenza informatica	B.2.B.1.6) Servizi trasporti (non sanitari)	B.2.B.1.7) Smaltimento rifiuti	B.2.B.1.8) Utenze telefoniche	B.2.B.1.9) Utenze elettricità	B.2.B.1.10) Altre utenze	B.2.B.1.11) Premi di assicurazione	B.2.B.1.12) Altri servizi non sanitari
PIEMONTE	2,3	-1,2	0,3	-2,1	17,3	1,0	-5,5	-5,6	-5,8	2,0	4,8	0,0	6,0
VALLE D'AOSTA	-3,1	-6,5	-4,2	-1,5		4,9	-34,7	-5,0	1,5	4,7	-7,2	1,7	-25,2
LOMBARDIA	-0,2	3,7	0,3	0,8	3,9	8,3	-4,9	-1,6	1,1	2,2	-3,4	-13,7	-0,0
PROV. AUTON. BOLZANO	1,9	6,6	-8,0	6,8	8,8	22,4	-2,3	-0,5	0,6	1,4	2,5	0,6	13,2
PROV. AUTON. TRENTO	3,3	1,7	0,3	6,4	4,2	-28,8	0,8	-15,0	-12,6	23,0	7,5	11,4	4,3
VENETO	-2,0	-1,4	0,7	1,3	-0,4	8,6	20,3	-1,7	4,3	1,3	7,4	-16,9	-5,3
FRIULI VENEZIA GIULIA	-11,8	-0,1	0,9	-2,1	-6,6	-98,4	4,6	-1,0	5,0	0,4	-6,6	0,9	-0,7
LIGURIA	-1,5	1,7	-0,1	-1,4	2,2	-3,6	3,7	-1,0	-24,7	9,5	6,8	-66,1	2,8
EMILIA ROMAGNA	-0,9	0,6	1,0	4,3	3,0	2,1	-5,8	-1,0	-4,6	-3,6	-8,6	-14,2	2,8
TOSCANA	7,2	5,9	3,3	3,9	-9,4	22,7	-10,1	4,3	-9,5	12,9	21,7	-5,1	12,5
UMBRIA	-5,0	5,6	2,1	2,0	84,8	-21,4	-5,1	-4,0	-11,3	21,0	17,0	-42,0	-17,3
MARCHE	0,9	1,1	-0,4	0,2	7,7	23,3	20,8	5,2	11,9	-2,8	-19,9	-1,6	2,3
LAZIO	-2,5	-2,0	-8,9	-9,0	-12,6	18,1	-0,4	2,9	-5,7	4,6	-7,7	6,1	-0,5
ABRUZZO	-0,1	2,9	1,1	-7,8	31,6	-19,5	-3,4	6,7	-7,9	9,1	-26,6	-3,5	-1,0
MOLISE	2,0	29,5	2,0	-3,5		9,0	-33,3	-13,0	-10,5	-12,3	-10,1	9,7	-5,6
CAMPANIA	-1,0	-2,3	-1,2	-1,5	-1,2	-1,3	23,5	1,1	20,5	0,5	-4,9	-6,8	-0,8
PUGLIA	2,0	3,7	8,6	-1,2	14,0	2,3	11,3	-5,1	10,7	-3,0	11,0	-11,6	0,4
BASILICATA	3,0	2,2	-2,5	-8,6	6,0	-1,5	1,4	-5,5	11,6	-6,1	-20,0	-8,8	35,0
CALABRIA	0,9	-3,5	4,3	1,7	-4,0	41,4	35,1	9,2	-8,2	-2,6	32,0	0,1	-3,8
SICILIA	-5,4	6,1	-3,8	1,2	-8,9	-10,2	14,2	-8,8	4,0	-0,3	1,5	-42,1	5,1
SARDEGNA	1,6	-5,8	0,2	1,4	8,1	-1,5	12,8	0,6	-8,4	-6,8	12,6	4,7	5,8
Totale	-0,5	1,3	-0,3	-0,4	1,8	-6,9	1,6	-0,7	-0,2	1,8	-0,9	-11,5	1,8

APP. 4 - ACQUISTI DI BENI NON SANITARI

	2014							2014/2013						
	B.1.B) Acquisti di beni non sanitari	B.1.B.1) Prodotti alimentari	B.1.B.2) Materiali di guardaroba, di pulizia e di convivenza in genere	B.1.B.3) Combustibili, carburanti e lubrificanti	B.1.B.4) Supporti informatici e cancelleria	B.1.B.5) Materiale per la manutenzione	B.1.B.6) Altri beni e prodotti non sanitari	B.1.B) Acquisti di beni non sanitari	B.1.B.1) Prodotti alimentari	B.1.B.2) Materiali di guardaroba, di pulizia e di convivenza in genere	B.1.B.3) Combustibili, carburanti e lubrificanti	B.1.B.4) Supporti informatici e cancelleria	B.1.B.5) Materiale per la manutenzione	B.1.B.6) Altri beni e prodotti non sanitari
PIEMONTE	63.369	5.839	9.395	28.119	11.044	8.587	385	-15,3	-14,5	-27,7	-21,7	6,7	1,6	48,6
VALLE D'AOSTA	2.757	-	198	2.143	194	201	21	-7,5		-3,4	-8,5	-21,5	25,6	-16,0
LOMBARDIA	89.097	17.267	12.603	27.551	17.003	10.647	4.026	-5,0	0,7	-7,1	-9,7	-9,6	2,0	19,7
PROV. BOLZANO	21.163	4.558	3.367	8.158	1.519	3.214	347	0,9	0,8	-13,3	4,5	17,8	7,3	-27,3
PROV. TRENTO	8.300	4.350	200	461	1.175	1.161	953	-4,0	-5,5	-25,1	1,8	-4,5	-4,7	9,3
VENETO	43.715	4.458	9.817	6.370	11.818	6.630	4.622	1,4	2,4	-0,2	0,4	1,2	3,3	3,2
FRIULI VG	18.135	1.662	5.234	3.226	4.446	3.086	481	-6,4	-4,0	-12,2	-2,4	-8,5	3,4	-8,4
LIGURIA	13.043	3.059	2.807	941	3.233	1.154	1.849	-1,6	-1,0	-9,6	-6,3	0,5	10,6	2,7
EMILIA ROMAGNA	44.556	6.907	9.063	4.267	15.795	5.511	3.013	-1,3	-6,5	-5,7	-2,7	0,9	4,8	5,6
TOSCANA	30.050	2.529	4.062	3.900	9.823	3.588	6.148	5,1	-3,5	-5,6	-3,8	7,8	6,6	19,5
UMBRIA	8.865	1.639	807	2.238	1.836	526	1.819	7,7	8,0	17,3	5,8	-1,1	6,9	16,5
MARCHE	18.600	5.590	2.115	2.467	5.509	2.087	832	2,5	9,3	3,5	-1,6	-2,0	1,5	3,2
LAZIO	19.452	549	2.828	3.415	8.373	365	3.922	-15,8	-82,4	-4,0	-5,0	-3,9	-40,7	-4,7
ABRUZZO	10.072	1.582	693	1.464	3.617	1.342	1.374	-10,6	-27,2	-11,3	-3,9	3,3	-21,6	-12,7
MOLISE	6.744	74	291	4.913	940	511	15	-6,6	-20,4	40,6	-11,9	0,1	40,4	-59,5
CAMPANIA	28.291	1.981	3.249	7.633	11.880	1.863	1.685	1,8	3,4	12,2	-2,5	7,8	-14,4	-13,8
PUGLIA	25.924	1.213	2.490	8.736	7.478	4.360	1.647	-2,2	-4,8	-2,8	3,0	-8,0	-9,4	30,8
BASILICATA	7.828	2.268	686	1.954	1.337	1.249	334	-8,2	-3,1	-21,2	-12,6	1,7	-12,4	-0,9
CALABRIA	12.717	366	704	6.133	4.338	1.020	156	9,5	-7,1	22,4	4,6	21,2	18,9	-55,0
SICILIA	28.527	2.368	3.759	8.354	6.983	2.798	4.265	-6,5	-1,6	-2,6	-12,5	-5,1	23,6	-16,2
SARDEGNA	17.391	1.570	1.914	7.795	3.728	1.388	996	-8,9	-6,2	0,2	-4,7	-18,5	-5,1	-22,9
Totale	518.596	69.829	76.282	140.238	132.069	61.288	38.890	-4,4	-6,0	-8,2	-8,7	-0,7	1,2	1,9

APP. 5 - I RICAVI DELLA SANITÀ ANNI 2014 E 2013 PER REGIONI
(IN MILIONI DI EURO)

2014	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS vincolare)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	SANITARI PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A	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
PIEMONTE	7.951,3	0,0	98,0	8,6	8,4	20,2	28,7	34,0	138,6	9,3	0,1	122,0	8.419,3
VALLE D'AOSTA	221,4	1,1	4,0	0,1	0,2	2,1	0,2	2,6	6,0	0,6	0,0	9,5	247,8
LOMBARDIA	17.690,6	0,0	80,3	50,1	35,0	150,4	39,4	88,5	233,9	32,8	0,7	312,5	18.714,3
PROV. AUTON. BOLZANO	871,4	22,6	0,1	0,0	0,9	14,5	0,4	13,8	19,2	2,6	0,0	24,4	969,9
PROV. AUTON. TRENTO	913,2	0,0	1,9	0,0	1,3	20,4	0,4	3,2	15,3	2,3	0,0	35,7	993,7
VENETO	8.478,9	0,0	55,9	7,5	10,5	55,2	2,3	52,9	181,4	23,3	0,3	125,2	8.993,4
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.161,3	0,0	139,3	3,0	0,7	18,3	13,2	16,5	45,8	5,0	0,0	74,8	2.477,9
LIGURIA	3.011,1	1,3	29,7	7,3	4,2	11,6	0,5	10,1	43,1	14,1	0,1	54,7	3.187,7
EMILIA ROMAGNA	7.854,3	57,0	147,9	1,6	11,9	76,8	1,0	95,4	160,9	19,3	0,3	138,3	8.564,7
TOSCANA	6.778,6	0,0	28,2	2,7	9,6	45,3	6,5	42,9	142,6	14,9	0,1	140,0	7.211,3
UMBRIA	1.610,7	1,0	3,0	1,6	1,7	11,2	0,0	16,4	27,5	3,2	0,0	26,5	1.702,7
MARCHE	2.788,3	1,6	10,5	1,0	1,0	16,1	0,3	9,1	44,0	5,9	0,1	47,5	2.925,2
LAZIO	10.170,4	0,0	104,4	6,8	10,8	58,1	5,0	50,3	125,3	10,4	0,5	142,8	10.684,8
ABRUZZO	2.401,2	0,0	2,8	1,1	0,5	12,0	0,6	4,5	39,7	4,2	0,0	36,4	2.503,2
MOLISE	567,3	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	0,3	1,0	5,1	0,6	0,0	2,2	578,4
CAMPANIA	10.152,9	0,0	25,3	2,0	2,6	30,1	3,1	25,0	57,2	15,0	1,5	71,4	10.385,9
PUGLIA	7.148,4	0,0	69,9	0,8	1,5	16,2	2,4	8,6	56,0	5,6	1,0	67,6	7.378,0
BASILICATA	1.041,3	6,3	5,0	0,2	1,3	3,5	0,4	2,8	10,5	2,0	0,0	21,1	1.094,4
CALABRIA	3.499,8	0,0	8,1	1,0	0,6	6,5	1,9	13,6	26,5	2,6	0,0	19,2	3.579,9
SICILIA	8.750,4	0,0	31,6	0,8	5,9	32,7	5,3	32,7	46,2	4,6	0,4	123,5	9.034,2
SARDEGNA	2.875,2	2,5	69,0	0,1	0,1	8,3	2,0	5,5	28,7	5,3	0,2	19,5	3.016,4
ITALIA	106.938,0	93,4	915,2	96,4	108,7	611,4	113,9	529,6	1.453,2	183,6	5,2	1.614,6	112.663,4

2013	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS vincolare)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	SANITARI PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A	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
PIEMONTE	7.807,6	100,0	35,9	9,3	7,2	20,0	30,8	46,4	144,0	9,2	0,3	122,8	8.333,5
VALLE D'AOSTA	218,8	1,9	1,0	0,1	0,2	1,9	0,2	1,9	5,3	0,5	0,0	17,0	248,8
LOMBARDIA	17.167,8	0,0	88,1	38,6	48,7	163,2	56,4	93,3	236,4	35,3	2,6	294,3	18.224,6
PROV. AUTON. BOLZANO	846,9	0,0	0,0	0,0	1,1	14,2	0,6	14,6	18,7	2,8	0,0	24,5	923,4
PROV. AUTON. TRENTO	890,6	0,0	0,5	0,0	1,2	9,6	0,3	3,4	17,1	2,1	0,0	42,0	966,9
VENETO	8.403,2	0,0	60,4	8,6	10,6	57,9	2,4	50,5	183,1	21,4	0,3	114,6	8.913,0
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.144,3	0,0	172,9	2,3	0,7	18,9	14,5	14,4	46,4	5,2	0,1	73,8	2.493,5
LIGURIA	2.976,7	0,2	43,5	13,0	3,8	11,9	0,5	11,1	44,2	14,8	0,1	50,9	3.170,8
EMILIA ROMAGNA	7.780,0	65,0	181,6	4,1	13,5	77,7	1,1	118,1	160,9	18,8	0,4	134,6	8.555,6
TOSCANA	6.624,0	0,0	48,5	2,8	11,4	44,8	6,1	50,7	142,8	16,8	0,6	144,1	7.092,5
UMBRIA	1.588,6	1,0	2,7	0,8	1,8	11,5	0,0	13,0	27,9	3,0	0,2	27,8	1.678,4
MARCHE	2.743,9	0,4	5,3	2,0	1,8	16,4	0,3	9,7	45,8	6,5	0,1	43,8	2.876,0
LAZIO	9.805,4	0,0	123,5	7,4	11,8	64,5	4,3	53,1	133,5	9,0	0,9	147,2	10.360,6
ABRUZZO	2.373,1	0,0	6,2	0,3	0,7	11,6	0,6	5,5	41,3	5,0	0,2	37,5	2.482,1
MOLISE	559,7	0,0	2,1	0,0	0,1	2,5	0,2	0,9	5,2	0,6	0,2	2,2	573,6
CAMPANIA	9.786,2	0,0	41,2	1,0	2,1	33,8	3,3	29,9	60,4	18,9	1,1	61,8	10.039,7
PUGLIA	6.979,4	0,0	42,0	0,5	1,5	16,0	3,1	11,2	58,8	5,1	1,0	58,9	7.177,5
BASILICATA	1.013,3	6,3	4,6	0,2	1,3	4,7	0,2	1,9	12,1	2,6	0,0	20,6	1.067,9
CALABRIA	3.467,9	0,0	15,2	0,7	1,3	8,2	2,1	15,9	24,9	3,3	0,0	19,8	3.559,2
SICILIA	8.630,6	0,0	45,4	1,0	4,7	34,7	4,9	37,9	48,9	4,8	0,5	100,7	8.914,0
SARDEGNA	2.820,7	0,0	63,6	0,3	0,2	9,3	1,8	6,6	28,8	6,0	0,1	19,4	2.956,9
ITALIA	104.628,6	174,8	984,1	92,9	125,8	633,5	133,8	589,9	1.486,6	191,7	8,7	1.558,4	110.608,6

SEGUE APP. 5 - I RICAVI DELLA SANITÀ ANNI 2014/ 2013 PER REGIONI
(VARIAZIONI)

2014/2013	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS viabilità)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERI E RIMBORSI PER ATTIVITÀ TIPICHE	COMPARTICIPAZIONI	ENTRATE VARE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
PIEMONTE	1,8	-100,0	172,7	-6,6	16,9	1,1	-6,9	-26,7	-3,8	1,5	-69,4	-0,6	1,0
VALLE D'AOSTA	1,2	-39,5		-40,7	-32,3	13,6	0,4	38,1	13,0	7,1		-44,0	-0,4
LOMBARDIA	3,0		-8,8	29,8	-28,1	-7,8	-30,2	-5,1	-1,1	-6,8	-74,6	6,2	2,7
PROV. AUTON. BOLZANO	2,9		425,0		-17,7	1,7	-23,8	-5,1	2,6	-6,5	33,3	-0,6	5,0
PROV. AUTON. TRENTO	2,5				8,2	11,5	3,4	-7,0	-10,2	9,5	133,3	-15,0	2,8
VENETO	0,9		-7,4	-12,5	-1,4	-4,7	-5,4	4,9	-0,9	8,9	-19,6	9,3	0,9
FRIULI VENEZIA GIULIA	0,8		-19,4	29,9	5,5	-3,1	-8,8	14,7	-1,3	-3,9	-84,8	1,4	-0,6
LIGURIA	1,2	437,0	-31,8	-43,7	9,8	-2,3	-10,1	-9,2	-2,5	-4,7	36,1	7,4	0,5
EMILIA ROMAGNA	1,0	-12,3	-18,5	-60,6	-11,9	-1,1	-10,3	-19,2	0,0	2,7	-29,3	-2,7	0,1
TOSCANA	2,3		-41,8	-3,4	-16,2	1,2	6,0	-15,3	-0,2	-11,4	-85,1	-2,9	1,7
UMBRIA	1,4	0,0	13,0	91,8	-7,8	-2,9	52,4	26,5	-1,8	5,5	-85,5	-4,7	1,5
MARCHE	1,6		97,3	-50,6	-44,1	-2,1	-15,0	-6,2	-4,0	-8,8	-60,3	8,4	1,7
LAZIO	3,7		-15,4	-8,5	-8,0	-9,9	16,6	-5,2	-6,2	16,0	-43,7	-3,0	3,1
ABRUZZO	1,2		-54,9	283,5	-26,5	3,4	-7,0	-17,8	-3,7	-15,3	-99,4	-3,0	0,8
MOLISE	1,4		-98,5		-23,4	-26,9	28,5	12,1	-2,4	-7,1	-96,8	-0,7	0,8
CAMPANIA	3,7		-38,5	109,4	21,3	-10,9	-5,7	-16,5	-5,3	-21,0	31,8	15,5	3,4
PUGLIA	2,4		66,4	48,7	0,3	1,1	-20,9	-23,0	-4,8	9,4	3,7	14,7	2,8
BASILICATA	2,8	0,0	9,7	33,3	-0,6		151,8	45,8	-13,5	-24,1	-56,3	2,4	2,5
CALABRIA	0,9		-46,6	57,3	-55,0	-21,3	-6,6	-14,3	6,4	-21,2		-2,9	0,6
SICILIA	1,4		-30,3	-15,3	25,7	-6,0	8,2	-13,6	-5,5	-3,5	-11,9	22,7	1,3
SARDEGNA	1,9		8,4	-62,1	-33,5	-10,5	12,4	-16,8	-0,5	-11,7	93,7	0,4	2,0
ITALIA	2,2	-46,6	-7,0	3,8	-13,5	-3,5	-14,8	-10,2	-2,2	-4,2	-39,7	3,6	1,9

SEGUE APP. 5 - I RISULTATI DI ESERCIZIO ANNO 2014 (IN MILIONI DI EURO)

REGIONE	TOTALE RICA al netto delle coperture e degli ulteriori trasf delle regioni e prov autonome	TOTALE COSTI CON VOCI ECONOMICHE E SALDO INTRAOMENIA	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	ulteriori perdite / avanz anni precedenti	coperture ulteriori rispetto a quelle contabilizzate su CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO coerente con verbale Tavolo
PIEMONTE	8.419,3	-8.338,3	-26,2	-7,5	47,4	-0,1	0,0	-0,1	47,2	0,0	0,0	47,2	0,0	0,0	47,2
VALLE D'AOSTA	247,8	-276,2	-9,5	0,5	-37,4	0,0	0,3	0,0	-37,2	34,5	0,0	-2,7	0,0	0,0	-2,7
LOMBARDIA	18.714,3	-19.215,8	534,0	-22,5	9,9	0,0	0,0	0,0	9,9	0,0	0,0	9,9	0,0	0,0	9,9
PROV. AUTON. BOLZANO	969,9	-1.155,0	7,9	-17,7	-195,0	0,0	38,7	0,0	-156,3	177,7	0,0	21,4	0,0	0,0	21,4
PROV. AUTON. TRENTO	993,7	-1.196,5	-16,9	0,0	-219,7	0,0	5,5	0,0	-214,2	219,7	0,0	5,5	0,0	0,0	5,5
VENETO	8.993,4	-9.056,1	75,4	17,5	30,2	-23,8	-0,1	0,0	6,3	0,0	0,0	6,3	0,0	0,0	6,3
FRIGILI VENEZIA GIULIA	2.477,9	-2.473,2	30,0	0,0	34,8	-5,4	16,7	0,0	46,0	-32,3	0,0	13,7	0,0	0,0	13,7
LIGURIA	3.187,7	-3.207,7	-51,8	-1,9	-73,7	0,0	0,9	0,0	-72,8	0,0	0,0	-72,8	0,0	97,0	24,2
EMILIA ROMAGNA	8.564,7	-8.892,3	328,0	0,4	0,7	-0,4	28,0	0,0	28,4	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,4
TOSCANA	7.211,3	-7.366,1	157,9	0,0	3,1	0,0	0,0	0,0	3,1	0,0	0,0	3,1	0,0	0,0	3,1
UMBRIA	1.702,7	-1.691,2	11,9	0,0	23,4	-0,1	0,0	0,0	23,4	0,0	0,0	23,4	0,0	0,0	23,4
MARCHE	2.925,2	-2.803,8	-46,8	0,0	74,7	-3,3	-0,1	-4,8	66,6	0,0	2,5	69,1	0,0	0,0	69,1
LAZIO	10.684,8	-10.819,0	-201,6	-9,5	-345,3	0,0	0,0	-65,9	-411,2	0,0	889,8	478,7	0,0	0,0	478,7
ABRUZZO	2.503,2	-2.395,4	-70,7	-0,3	36,7	-0,5	0,0	0,0	36,2	0,0	0,0	36,2	0,0	0,0	36,2
MOLISE	578,4	-662,5	25,7	0,7	-57,7	0,0	0,0	0,0	-57,7	0,0	20,4	-37,4	-253,2	0,0	-290,6
CAMPANIA	10.385,9	-9.860,0	-270,4	-27,9	227,6	-27,5	0,0	0,0	200,1	0,0	51,8	251,9	0,0	0,0	251,9
PUGLIA	7.378,0	-7.159,1	-187,3	-6,9	24,8	0,0	-10,0	10,0	24,8	0,0	0,0	24,8	0,0	0,0	24,8
BASILICATA	1.094,4	-1.052,6	-38,8	-0,9	2,2	-2,9	0,0	0,0	-0,7	0,0	0,0	2,2	0,0	0,0	2,2
CALABRIA	3.579,9	-3.367,2	-251,7	-2,6	-41,6	0,0	0,0	0,0	-41,6	0,0	99,6	58,0	0,0	0,0	58,0
SICILIA	9.034,2	-8.825,8	-189,0	-10,0	9,4	-30,5	27,3	0,0	6,2	0,0	3,9	10,1	0,0	25,0	35,1
SARDEGNA	3.016,4	-3.287,4	-52,4	0,0	-323,4	0,0	-19,5	0,0	-342,8	64,5	0,0	-278,3	0,0	0,0	-278,3
ITALIA	112.663,4	-113.101,1	-242,3	-88,8	-768,8	-94,4	87,9	-60,8	-836,1	464,1	1.067,9	670,8	-253,2	122,0	539,6

SEGUE APP. 5 - I RISULTATI DI ESERCIZIO ANNO 2013 (IN MILIONI DI EURO)

REGIONE	TOTALE RICA al netto delle coperture e degli ulteriori trasf delle regioni e prov autonome	TOTALE COSTI CON VOCI ECONOMICHE E SALDO INTRAMONIA	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 e nel CE validate da Tavolo	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO con coperture contabilizzate nel CE e validate dal Tavolo	ulteriori perdite / avanz i precedenti	coperture ulteriori rispetto a quelle contabilizza te su CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO coerente con verbale Tavolo
PIEMONTE	8.333,5	-8.346,5	-7,6	-28,4	-0,2	0,1	0,0	-28,4	0,0	50,0	21,6	0,0	0,0	21,6
VALLE D'AOSTA	248,8	-288,4	-12,0	-51,5	-5,7	4,2	0,0	-53,0	57,2	0,0	4,2	0,0	0,0	4,2
LOMBARDIA	18.224,6	-18.745,1	555,2	10,2	0,0	0,0	0,0	10,2	0,0	0,0	10,2	0,0	0,0	10,2
PROV. AUTON. BOI	923,4	-1.161,7	11,7	-24,4	0,0	52,7	0,0	-189,7	238,5	0,0	48,8	0,0	0,0	48,8
PROV. AUTON. TRE	966,9	-1.191,3	-17,1	-241,5	0,0	18,0	0,0	-223,5	241,5	0,0	18,0	0,0	0,0	18,0
VENETO	8.913,0	-8.962,3	75,7	45,8	-41,5	0,1	0,0	4,4	0,0	0,0	4,4	0,0	0,0	4,4
FRIULI VENEZIA GI	2.493,5	-2.545,7	31,1	-21,2	-21,2	5,0	0,0	-37,4	37,8	0,0	0,4	0,0	0,0	0,4
LIGURIA	3.170,8	-3.189,7	-56,7	-78,2	0,0	0,0	0,0	-78,2	0,0	0,0	-78,2	0,0	97,0	18,8
EMILIA ROMAGNA	8.555,6	-8.892,6	336,7	1,0	0,7	22,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOSCANA	7.092,5	-7.214,5	132,6	10,6	-0,6	0,0	0,0	9,9	0,0	0,0	9,9	-3,1	4,0	10,9
UMBRIA	1.678,4	-1.680,7	94	0,0	7,1	5,3	0,0	4,8	0,0	0,0	4,8	0,0	0,0	4,8
MARCHE	2.876,0	-2.779,9	-33,7	60,9	-12,2	0,0	0,0	48,7	0,0	0,7	49,4	0,0	0,0	49,4
LAZIO	10.360,6	-10.820,2	-199,1	-669,6	0,0	0,0	0,0	-669,6	0,0	910,9	241,2	0,0	0,0	241,2
ABRUZZO	2.482,1	-2.357,9	-69,6	53,1	-43,1	0,0	0,0	10,0	0,0	0,0	10,0	0,0	0,0	10,0
MOLISE	573,6	-702,5	30,1	-99,4	0,0	0,0	0,0	-99,4	0,0	29,0	-70,4	-182,8	0,0	-253,2
CAMPANIA	10.039,7	-9.692,7	-310,8	8,8	-103,5	0,0	0,0	8,8	0,0	54,0	62,8	0,0	0,0	62,8
PUGLIA	7.177,5	-7.030,3	-180,1	-41,9	-0,6	-10,0	0,0	-42,5	0,0	0,0	-42,5	0,0	47,2	4,7
BASILICATA	1.067,8	-1.045,2	-19,1	2,4	-2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CALABRIA	3.559,2	-3.337,0	-251,7	-33,8	-0,1	0,0	0,0	-33,9	0,0	109,4	75,5	0,0	0,0	75,5
SICILIA	8.914,0	-8.692,8	-188,7	14,6	-14,5	24,8	0,0	0,1	0,0	108,3	108,4	0,0	0,0	108,4
SARDEGNA	2.956,9	-3.238,9	-70,3	-352,4	-14,4	-0,4	0,0	-367,2	360,2	0,3	-6,8	0,0	0,0	-6,8
ITALIA	110.608,6	-111.916,1	-234,0	-1.646,2	-263,1	121,8	0,0	-1.726,1	935,2	1.262,6	471,7	-185,9	148,2	434,0