CORTE DEI CONTI

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

Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica

Maggio 2013

Il Rapporto, approvato dall'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 23 maggio 2012 (DEL. N. 6SSRRCO/RCFP/13), è stato redatto dai magistrati Maurizio Pala, Enrico Flaccadoro, Massimo Romano, Vincenzo Palomba, Cinzia Barisano, Natale A.M. D'Amico e Alessandra Sanguigni.
Alle analisi di base del Rapporto hanno contribuito il dott. Stefano Fantacone e il dott. Salvatore Tutino, esperti presso le Sezioni riunite.

Hanno contribuito alla stesura del Rapporto: Lucia Marra, Elisabetta Marcatili, Chiara Grassi, Renato Manzoni.
Hanno inoltre collaborato : Daniela Buzzi, Rosaria Calafato, Caterina Francione, Marina Mammola, Lucia Mauta, Giuseppe Padula.

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

La

Corte dei Conti

N. 6/SSRRCO/RCFP/13

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione
Giuseppe S. LAROSA, Giorgio CLEMENTE, Maurizio MELONI, Pietro DE FRANCISCIS, Rita ARRIGONI, Mario FALCUCCI, Giuseppe COGLIANDRO, Gaetano D'AURIA;

Consiglieri

Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO, Maurizio PALA, Giovanni COPPOLA, Mario NISPI LANDI, Enrico FLACCADORO, Massimo ROMANO, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO;

Primo Referendario

Alessandra SANGUIGNI.

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

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

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

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

Vista la deliberazione n. 31 del 31 dicembre 2012 sulla programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2013;

Uditi, nell'adunanza del 23 maggio 2013, i relatori, Cons. Maurizio Pala, Cons. Enrico Flaccadoro, Cons. Massimo Romano, Cons. Cinzia Barisano e Cons. Natale A.M. D'Amico.

DELIBERA

il "Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica" nel testo allegato.

I RELATORI

Maurizio PALA

Enrico FLACCADORO

Massimo ROMANO

Cinzia BARISANO

Natale A.M. D'AMICO

IL PRESIDENTE

Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria in data 24 maggio 2013

IL DIRIGENTE
Maria Laura IORIO

INDICE

SINTESI E CONCLUSIONI

PARTE PRIMA
I CONTI PUBBLICI NEL CONTESTO EUROPEO

I RISULTATI DEL 2012 E IL CONFRONTO CON GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI Pag. 3
I saldi nel 2012 e gli obiettivi per gli anni futuri " 11
Le spese " 15
Le entrate " 17
Il confronto con le previsioni di inizio legislatura " 26
"

LE REGOLE DELLA *GOVERNANCE* EUROPEA: UN CONFRONTO FRA PAESI " 29

PARTE SECONDA
LE POLITICHE PUBBLICHE E LA CRESCITA

IL RIORDINO DELLE AGEVOLAZIONI FISCALI Pag. 45
Premessa " 45
Perché intervenire sulle agevolazioni " 45
Gli spazi per un intervento " 46
Incertezze e limiti per un intervento praticabile " 46
Gli effetti sul livello e sulla distribuzione del prelievo " 48
Gli obiettivi di un intervento di riordino delle agevolazioni fiscali " 51
"

LA METAMORFOSI DEL FEDERALISMO FISCALE " 55
Premessa " 55
Federalismo e pressione fiscale " 55
Federalismo e autonomia impositive degli enti locali " 58
Federalismo redistribuzione e distorsioni del prelievo " 60
"

IL RUOLO DELLA *SPENDING REVIEW* " 65
Premessa " 65
L'evoluzione della disciplina " 65
L'attuazione del programma di revisione della spesa " 67
Le prospettive nel medio-lungo periodo 73
"

IL PAGAMENTO DEI DEBITI VERSO I FORNITORI " 77
Premessa " 77
I crediti commerciali: le stime quantitative " 78
Il DL n. 35: gli interventi di smobilizzo dei debiti delle amministrazioni pubbliche " 80
Lo Stato e i suoi fornitori " 83
Lo Stato e gli enti locali " 86
I debiti commerciali degli enti locali " 87
I pagamenti del settore sanitario " 91

LA DIFFICILE RIPRESA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI " 95
Il ritardo degli investimenti pubblici " 95
Strumenti di potenziamento e accelerazione dei programmi infrastrutturali " 97
Gli investimenti e la politica di coesione socio-economica: cofinanziamenti nazionali e Piano di Azione e Coesione " 100
Due diligence e aggiornamento del Piano Infrastrutture Strategie (PIS) " 103
Misure e strumenti di sostegno degli investimenti " 108
Parternariato pubblico-privato (PPP) " 112
Misure di semplificazione, accelerazione, valutazione delle opere pubbliche " 117
La tracciabilità dei flussi finanziari e monitoraggio delle opere pubbliche " 119

VERSO UNA RILETTURA DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO " 125
Premessa " 125
Le amministrazioni locali: Obiettivi e risultati " 126
I meccanismi di controllo della spesa " 130
Le rimodulazioni degli obiettivi ed i meccanismi di compensazione " 144
La riduzione della spesa degli enti territoriali " 151
Le misure per favorire la ripresa dei pagamenti in conto capitale " 153
La rimodulazione dei Patto nella legislazione regionale " 155
Le prospettive del Patto per il 2013 " 156

Appendice " *165*

IL RAFFORZAMENTO DEL PATTO PER LA SALUTE " 173
Premessa " 173
La spesa sanitaria nel 2012: ulteriori progressi nell'aggiustamento " 174
I risultati del settore nei preconsuntivi delle aziende sanitarie " 177
La rimodulazione delle compartecipazioni alla spesa " 189
Riorganizzazione della rete ospedaliera " 193
Investimenti in sanità " 197
I piani di rientro " 201
La revisione delle tariffe " 204
I risultati delle analisi svolte per la definizione degli indicatori da utilizzare per la selezione delle regioni Benchmark e il passaggio ai costi standard " 204
La verifica dei dati contabili e la certificazione dei bilanci " 206

Appendice " 209

RIFORME ISTITUZIONALI E RISPARMI DI SPESA " 221
Premessa " 221
Le misure adottate dal 2008 per il contenimento dei costi di organi e apparati delle amministrazioni locali " 222
I pagamenti per gli organi istituzionali e le misure di contenimento delle spese per consumi intermedi " 226
Il ridisegno delle competenze tra i livelli di governo " 231
La riduzione delle strutture territoriali: Il caso delle Province " 234
I provvedimenti destinati alla razionalizzazione delle strutture territoriali e all'individuazione delle funzioni fondamentali " 236
Misure di razionalizzazione dell'assetto e di riordino delle società partecipate dagli enti locali: problematiche " 239

Appendice " 247

INDICE DEI RIQUADRI

La recessione della XVI legislatura nel confronto storico	Pag.	9
Il rendimento decrescente delle entrate da giochi	“	19
L’attività di riscossione (e il ruolo di Equitalia)	“	21
Il contrasto all’evasione e all’elusione	“	23
Le modifiche al two pack	“	39
Le conseguenze della regola della maggioranza riguardo alla impugnabilità delle decisioni del Consiglio	“	40
Le agevolazioni fiscali: una progettualità non assistita da risultati concreti	“	52
Pressione fiscale e autonomia impositiva degli enti territoriali	“	56
La manovra del DL n. 35	“	81
la piattaforma elettronica per la certificazione	“	93
Le amministrazioni locali negli anni della crisi	“	129
Il patto per le regioni nel 2013	“	137
La spesa sanitaria nel quadro di previsione 2013-2017	“	176
L’impatto delle nuovo norme contabili sulla leggibilità dei risultati 2012	“	179
Il contenimento della spesa per dispositivi medici	“	181
Il monitoraggio della spesa farmaceutica: il rispetto dei tetti di spesa	“	183
Gli interventi del DL 35/2013 sul settore sanitario	“	188
L’Assistenza ospedaliera nelle regioni in Piano di rientro	“	195
Monitoraggio LEA nelle regioni in Piano di rientro	“	202
	“	

SINTESI E CONCLUSIONI

1. *Il 2012 è stato l'ultimo anno di una legislatura che, misurandosi con una crisi economico-finanziaria internazionale ed interna di intensità mai sperimentata, ne ha registrato i pesanti riflessi sulla gestione delle politiche di bilancio, il tema al quale questo Rapporto è dedicato.*

I rischi di insolvenza connessi alla crisi dei debiti sovrani e il collasso delle prospettive di crescita economica hanno impresso un tono fortemente restrittivo, in tutta l'area dell'euro, alla condotta di finanza pubblica, nel tentativo di contenere l'espansione di disavanzo e debito.

L'adozione di una linea severa di austerità – oggi oggetto di critiche e ripensamenti – non ha, peraltro, impedito che gli obiettivi programmatici assunti all'inizio della legislatura fossero mancati. Chè, anzi, alla luce dei risultati, l'intensità delle politiche di rigore adottate dalla generalità dei paesi europei è stata, essa stessa, una rilevante concausa dell'avvitamento verso la recessione.

In Italia, nel periodo 2009-2013 la mancata crescita nominale del Pil ha superato i 230 miliardi: un dato sintetico che fornisce una immediata percezione delle difficoltà di gestione del bilancio pubblico mentre l'economia non cresce più.

Nell'arco della legislatura, la perdita permanente di prodotto si è tradotta in una caduta del gettito fiscale anche superiore alle attese (quasi 90 miliardi meno della proiezione di inizio periodo), ma non in una riduzione della pressione fiscale, che anzi è aumentata rispetto al 2009 di oltre un punto in termini di Pil.

Le ripetute manovre correttive hanno, invece, consentito importanti risparmi di spesa, il cui livello è risultato nel 2012 inferiore di oltre 40 miliardi alle stime iniziali. Anche in questo caso, tuttavia, il cedimento del prodotto non ha permesso alcuna riduzione dell'incidenza delle spese sul Pil passata, nel triennio, dal 47,8 al 51,2 per cento.

Il consuntivo di legislatura ha, dunque, mancato il conseguimento del programmato pareggio di bilancio, con un indebitamento netto risultato alla fine

di quasi 50 miliardi più elevato dell'obiettivo originario, anche se, almeno con riguardo ai saldi, il confronto con gli altri paesi europei colloca l'Italia in una posizione "virtuosa", vicina alla sola Germania.

2. *In più occasioni la Corte ha avuto modo di esprimere la propria preoccupazione per il concretizzarsi di un rischio di corto circuito fra obiettivi troppo stringenti di finanza pubblica, da una parte, e tenuta del quadro economico dall'altra. Gli accadimenti del 2012 hanno confermato la fondatezza di simili preoccupazioni, che, alla fine, sembrano aver almeno intaccato la dura cornice della politica economica e di bilancio europea, nella quale l'emergenza della decrescita e della disoccupazione appare oggi acquisire quantomeno un rilievo analogo a quello assegnato al percorso di riequilibrio di disavanzi e debito pubblico.*

Il giusto peso che torna ad essere assegnato alle necessità della crescita non deve però tramutarsi, nella valutazione della Corte, in una subitanea rinuncia ai molti progressi fatti in questi anni. Nell'orientare le leve del bilancio pubblico verso obiettivi più ampi di quelli della sola austerità, occorre non indulgere in una lettura troppo ottimistica del quadro tendenziale dei nostri conti, conservando la consapevolezza che il livello crescente dello stock *di debito pubblico non consente di interpretare in modo men che rigoroso il sentiero di risanamento.*

Come è stato osservato, ciò che serve all'Italia dall'Europa sono stimoli per crescere di più, non deroghe per spendere di più. Del resto, prima ancora di affrontare una probabile resistenza delle autorità europee e dei partners, sarebbero gli stessi mercati a punire l'allontanamento da una strada di risanamento da parte di paesi, come l'Italia, così esposti sul fronte del debito pubblico.

Non si tratta, quindi, di rincorrere defatiganti trattative per l'ennesima ridefinizione di regole e criteri dell'azione di riequilibrio dei conti pubblici, ma, piuttosto, di ritrovare le ragioni dell'appartenenza all'Unione Europea non nei soli vincoli di bilancio, ma nell'adozione di progetti di rilevante interesse

strategico comune. Progetti sui quali si misurino le capacità realizzative e gestionali che, nel recente passato, il nostro paese non è sempre stato in grado di esibire.

***3.** Il passaggio alla nuova legislatura sembra proporre un primo tentativo di operare in discontinuità da una politica di bilancio che, a partire dall'estate 2011, ha dovuto fare affidamento su consistenti aumenti di imposte, nonostante le condizioni di profonda recessione in cui versava l'economia.*

Nelle proiezioni del DEF 2013, il profilo tendenziale della spesa pubblica primaria riprenderebbe a crescere, sia pure a tassi nominali inferiori a quello del prodotto e per tutto il periodo di previsione. Un quadro nel quale si evidenzia il caso delle Amministrazioni locali, per le quali è prevista una riduzione del 7 per cento, al 2015, della spesa corrente al netto della componente sanitaria e dell'8 per cento di quella in conto capitale.

Ma va osservato che il quadro a legislazione vigente non considera le maggiori esigenze di spesa che dovrebbero derivare, in un arco di tempo che comprende il 2017, dall'interruzione del lungo periodo di blocco delle retribuzioni pubbliche, oltre che da una sia pur limitata inversione del profilo declinante degli investimenti in infrastrutture pubbliche.

Anche per questo, la stabilizzazione dell'attuale livello aggregato della spesa pubblica primaria appare un obiettivo già difficile da conseguire.

L'invito alla cautela nella valutazione dei margini di flessibilità e delle deroghe al Patto europeo – date da alcuni osservatori prematuramente per acquisite –è radicato anche in una lettura attenta dei dati fondamentali che tratteggiano la condizione della finanza pubblica in Italia.

Il Rapporto fornisce elementi di analisi molto dettagliati sui risultati del 2012 e sull'eredità che questi trasmettono alle prospettive di breve periodo e, quindi, alle scelte del nuovo Governo e del nuovo Parlamento.

Un 2012 che ci consegna un quadro molto fragile non solo in termini di crescita ma anche di finanza pubblica.

Se, infatti, l'Italia presenta un andamento corrente della propria finanza pubblica (indebitamento netto e avanzo primario) nettamente migliore rispetto ai paesi in crisi e anche rispetto alle altre grandi economie europee, la situazione cambia allorché si guardi all'altro parametro di Maastricht, il rapporto fra debito e prodotto: un indicatore che colloca l'Italia tra i paesi in crisi, e distante dagli altri grandi paesi, Spagna inclusa.

Il peso del debito accumulato fa sì che, anche con bilancio in pareggio, all'Italia sia richiesto – per rispettare il previsto percorso di riduzione del debito – un tasso di crescita nominale del Pil ben maggiore di quello richiesto agli altri grandi paesi e, quel che preoccupa forse di più, ben maggiore di quello che è attualmente il tasso di crescita potenziale della nostra economia. Anche questo indicatore colloca l'Italia in prossimità dei paesi in crisi.

Pur formulando ipotesi particolarmente favorevoli in ordine al costo medio del debito, cioè ipotizzando che esso sia per tutti pari a quello sostenuto dalla Germania, e che quindi lo spread *si azzeri, l'avanzo primario richiesto all'Italia si manterrebbe elevato in una proiezione trentennale, e decisamente più simile a quello richiesto ai paesi in crisi piuttosto che al gruppo dei grandi paesi.*

Percorsi più agevoli saranno possibili solo ove l'Italia e gli altri paesi in crisi innalzino la propria crescita potenziale attraverso i necessari interventi di riforma, ovvero intervengano sul debito con adeguati programmi di cessione di assets *pubblici.*

Nel parere della Corte, ciò rende impossibile l'abbandono repentino di una linea di ordinata evoluzione delle politiche di bilancio, a favore di una scelta di radicale discontinuità.

Il quadro che emerge da un periodo di restrizioni così robuste è, del resto, caratterizzato da un insieme di fattori complessi, ancora alla ricerca di una loro composizione.

Vi sono le ripercussioni dei molti interventi correttivi che, dal 2008, ammontano nel loro totale all'imponente somma di quasi 140 miliardi di euro, circa 30 dei quali eserciteranno i loro effetti nel biennio 2013-2014; vi è il problema di una

pressione fiscale portata a livelli comunemente ritenuti incompatibili con le esigenze della crescita, ma funzionale al rispetto dei parametri europei; vi è la novità di una spesa che ha invertito la tendenza crescente che aveva prevalso ininterrotta dal dopoguerra, ma che ancora risulta troppo elevata in quota di Pil; vi è il tema di come accompagnare il percorso di sviluppo di lungo periodo con risorse che appare sempre più difficile cercare nel bilancio pubblico; vi è il tema, tuttora poco considerato nel dibattito, dei confini all'interno dei quali ricollocare la fornitura dei servizi pubblici, che la riforma federalista avrebbe dovuto rendere più snella e che invece sembra afflitta da duplicazioni e da un aumento dei costi di produzione; vi è infine, sullo sfondo, la principale di tutte le riforme, quella della configurazione istituzionale da dare all'Europa per superare i limiti attuali, che la crisi degli ultimi due anni ha messo definitivamente in luce.

Si tratta di un insieme di squilibri, distorsioni e questioni strategiche che il precipitare degli eventi, innescato cinque anni fa dalla grande crisi finanziaria internazionale, non ha permesso di affrontare con la necessaria sistematicità.

***4.** Nel difficile contesto dell'emergenza finanziaria, l'adattamento degli strumenti di gestione del bilancio pubblico, in particolare di quelli dedicati al coordinamento fra i diversi livelli di governo, è stato, a parere della Corte, superiore a quanto comunemente percepito nel dibattito interno e internazionale.*

I risultati del 2012 confermano, da questo punto di vista, l'andamento virtuoso sul fronte della spesa. Nel confronto con il 2009, si osservano, sempre al netto degli interessi, riduzioni di spesa importanti: del 6,6 per cento per le Amministrazioni centrali e del 7,2 per cento per le Amministrazioni locali. Nei valori assoluti si tratta di riduzioni di oltre 26 miliardi per le prime, di più di 18 miliardi per le seconde.

Sotto questo aspetto, occorre forse riconoscere che, alla luce del comportamento virtuoso delle Amministrazioni centrali e ancor più di quelle locali, nei prossimi anni i margini di risparmio dal lato delle spese potrebbero rivelarsi limitati.

E' auspicabile, pertanto, che la discussione e le analisi sulla spesa pubblica, piuttosto che proporre facili soluzioni, si concentrino su scelte di fondo che in prospettiva devono essere affrontate. Sotto l'impulso della crisi, in alcuni momenti affannosa, si è data priorità necessariamente ai risultati economico-finanziari. Ne è derivato però un progressivo offuscamento delle caratteristiche dei servizi che il cittadino può e deve aspettarsi dall'intervento pubblico cui è chiamato a contribuire. Su molti fronti stanno emergendo le contraddizioni tra un universalismo garantito in linea di principio e una qualità dei servizi resi che lo nega nei fatti e su cui si scarica l'inconciliabilità tra andamento dei costi e dei ricavi.

La conferma del contributo atteso dal lato della spesa agli equilibri complessivi del bilancio appare quindi legata, oltre a recuperi di efficienza, ad un attento ripensamento delle condizioni e dei confini dell'intervento pubblico, nonché delle modalità di accesso ai servizi resi.

Senza rinunciare a muovere ancora con decisione sul fronte dell'efficienza degli apparati pubblici, si tratta oggi di sottoporre ad una coraggiosa revisione i limiti di intervento per i servizi pubblici e le modalità di fruizione degli stessi. Una condizione indispensabile per affrontare nuove emergenze in settori (trasporto locale, gestione dei rifiuti, assistenza…) su cui è necessario intervenire con una capacità progettuale e realizzativa nuova.

L'azione sulla spesa deve inoltre essere consolidata recuperando un principio di maggiore selettività, che consenta di coniugare i risparmi con una maggiore qualità della stessa. Il tema degli investimenti pubblici, in particolare, rivela le contraddizioni in cui può cadere una politica di controllo della spesa priva di adeguati strumenti di selezione.

La Corte ha più volte evidenziato come, negli ultimi anni, l'accentuata flessione della spesa in conto capitale sia stata decisiva per il rispetto degli obiettivi di indebitamento. Una tendenza alla quale non è estraneo il ruolo degli strumenti di coordinamento. E' stata sollecitata, in proposito, anche la possibilità di correzione di alcuni meccanismi del Patto di stabilità interno.

Scelte di investimento riconducibili a programmi comuni concordati in sede europea potrebbero, tuttavia, essere la soluzione più efficace. La proposta di revisione del Patto europeo anche attraverso "accordi di natura contrattuale" con le istituzioni dell'Unione Europea potrebbe essere estesa a progetti di investimento. Gli Stati assumerebbero l'impegno ad attuare interventi mirati e condivisi, in tempi e modalità certe, a fronte di incentivi temporanei e flessibili. Si tratterebbe, in tal modo, di intervenire non solo sulla dimensione dello sforzo finanziario, ma anche sulla tempestività dei progetti, spesso rallentati da difficoltà di gestione proprie delle Amministrazioni decentrate.

5. *Il tema della riduzione della pressione fiscale è al centro dell'attenzione. Per quanto già ricordato, non si tratta di un obiettivo facile da coniugare con il rispetto degli obiettivi europei, a meno che, naturalmente, questi ultimi non vengano allentati di comune accordo. Di più immediata percorribilità potrebbe rivelarsi una scelta volta ad aumentare l'equità distributiva del prelievo, a ridurne le complicazioni, a selezionare le combinazioni di tributi che possano trasmettere maggiori impulsi sulla crescita e sulla competitività, pur a parità di gettito.*

Anche su alcuni aspetti relativi all'eccesso di pressione fiscale si coltiva l'illusione che, all'interno dello stesso sistema di prelievo, sia possibile rinvenire un bacino di risorse da cui attingere per finanziare eventuali riduzioni di imposta. E' questo il caso delle agevolazioni, che già nel corso della passata legislatura sono state più volte indicate come possibile oggetto di ridisegno, appunto per recuperare disponibilità alla manovra del bilancio pubblico, e che il nuovo Governo sembra aver conservato all'interno della propria agenda.

All'argomento è dedicato uno dei temi di approfondimento del Rapporto che evidenzia come la praticabilità di un intervento sulle agevolazioni rifletta l'operare di una serie di limiti, condizioni e incertezze, non ultima delle quali un'incidenza distributiva sfavorevole alle classi meno abbienti.

Per queste ragioni, sembra alla Corte che la pratica delle agevolazioni non possa essere aperta se non a fronte di una definizione, chiara e trasparente, degli obiettivi che ispirerebbero l'eventuale riforma. Sotto questo profilo, deve riconoscersi che, fino a ora, si sono invece registrate decisioni ondivaghe e contrastanti, che hanno impedito il concretizzarsi di ogni iniziativa e confermato le difficoltà di un intervento "a prescindere" da un'ampia operazione di redistribuzione del prelievo.

La praticabilità di un riordino delle agevolazioni rimane in sostanza affidata all'attuazione di una più generale riforma fiscale: sarebbero più contenuti gli ostacoli, per effetto di un intervento selettivo che ridurrebbe la platea dei soggetti colpiti; sarebbero concreti gli effetti della contropartita, a seguito di una riforma che per una vasta area di contribuenti dovrebbe risultare sinonimo di riduzione del prelievo; vi sarebbe la possibilità di garantire gli equilibri distributivi che un taglio secco delle agevolazioni farebbe invece saltare.

Il Rapporto dedica un secondo approfondimento di natura fiscale al tema del federalismo. Nel modello di prelievo scaturito dalla legge delega in materia di federalismo fiscale l'esigenza di un coordinamento fra i diversi livelli di governo, ha trovato espressione nell'assunzione di un principio di invarianza della pressione fiscale complessiva a carico del contribuente. Ciò a voler sottolineare che il passaggio al federalismo, motivato da obiettivi di responsabilizzazione ed efficienza nella gestione degli enti decentrati, non dovrebbe comportare aggravi impositivi per la collettività.

La realtà si è rivelata diversa: non solo non si trovano tracce di compensazione fra fisco centrale e fisco locale, ma anzi, di pari passo con l'attuazione del federalismo nel suo interagire con la crisi dell'economia, si è registrata una significativa accelerazione sia delle entrate di competenza degli enti territoriali, sia di quelle delle Amministrazioni centrali.

Pur tuttavia, le trasformazioni del federalismo non sembrano aver modificato la realtà di un'autonomia impositiva territoriale limitata e condizionata, come era nelle intenzioni del legislatore. L'aumento delle entrate locali risponde infatti, in

ampia misura, alla necessità di compensare il venir meno dei trasferimenti centrali o di adempiere a percorsi di risanamento comunque concordati con il livello centrale.

In questo contesto di attuazione imperfetta, si sono determinate significative differenze territoriali nel prelievo a carico di famiglie e imprese. Emblematico risulta il caso delle addizionali regionali e comunali all'Irpef, per le quali la libertà di aliquota riconosciuta a ciascun ente ha condotto indifferentemente a scegliere fra: un'unica aliquota per tutti i livelli di reddito; più aliquote, improntate a progressività; un sistema di progressività per classi e scaglioni; scaglioni di reddito imponibile coincidenti con quelli Irpef ovvero fissati in totale autonomia; la facoltà di introdurre forme di esenzione; la facoltà di accordare detrazioni aggiuntive; la facoltà di disporre di detrazioni dell'addizionale in luogo di sussidi e altre forme di sostegno sociale.

Differenze importanti che possono portare a scelte di delocalizzazione delle imprese e delle stesse famiglie, e al contempo a ricadute negative sotto il profilo della fiscal compliance.

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

6. *I crescenti vincoli di finanza pubblica hanno evidenziato la necessità di intervenire ulteriormente sulla riduzione e riqualificazione della spesa delle Amministrazioni attraverso nuovi strumenti, di carattere più strutturale e selettivo, finalizzati a consentire un più penetrante controllo, anche qualitativo della spesa.*

Una particolare attenzione è stata rivolta alla spending review *quale procedura di governo legata alle decisioni, alla gestione e al controllo della spesa pubblica che ben risponde all'esigenza di migliorare la distribuzione delle risorse e la*

performance *delle Amministrazioni pubbliche in termini di economicità, qualità ed efficienza dei servizi offerti ai cittadini.*

L'esperienza - avviata nel 2007, confermata nella nuova legge di contabilità e rilanciata nell'ambito dei due decreti-legge del 2011 con i quali è stata operata la manovra di risanamento dei conti pubblici - ha subito una virata nel corso del 2012, dettata dall'esigenza di conseguire una base consolidata di risparmi da destinare fondamentalmente al riequilibrio dei conti.

Le misure recentemente adottate dal Governo (decreto-legge n. 52 del 2012 e decreto-legge n. 95 del 2012) hanno quindi solo marginalmente assunto come obiettivo la riconsiderazione globale dei processi di produzione o la riduzione di servizi pubblici.

Hanno invece perseguito una rigorosa politica di contenimento della dinamica della spesa pubblica, particolarmente accentuata nei confronti delle spese di funzionamento (personale pubblico e acquisto di beni e servizi), ritenute dal legislatore prioritariamente comprimibili.

Si pone, pertanto, la questione, non semplice, di come procedere nella attuazione di una ulteriore fase di spending review *alla luce della struttura e della dimensione della spesa pubblica e dei risultati conseguiti in termini di risparmi e razionalizzazione.*

L'esiguità degli spazi riconducibili sia alle spese di investimento che alle spese di funzionamento delle Amministrazioni pubbliche impongono un ripensamento della revisione della spesa che, abbandonando il meccanismo dei tagli lineari e potenziando i sistemi di contabilità analitica, si faccia carico di una analisi costante dei fattori di costo, al fine della loro razionalizzazione con l'obiettivo di fornire servizi più efficienti e quindi risparmi di spesa.

La revisione della spesa deve, dunque, essere ripensata in funzione di un obiettivo di più lungo periodo, fondato su metodologie indirizzate a rivisitare le modalità di produzione dei servizi pubblici per favorire tecniche meno costose e a selezionare con maggiore rigore i beneficiari di programmi di trasferimento finanziario, fino

ad investire la questione della misura complessiva dell'intervento pubblico nell'economia.

In tale direzione, le attività di valutazione della spesa svolte fino ad oggi hanno dato vita nella maggioranza dei casi ad analisi, diagnosi, proposte di riorganizzazione di servizi pubblici, anche di significativo rilievo, che - pur non essendosi ancora concretizzate in un piano organico nè, salvo casi isolati, in proposte legislative - rappresentano un'indispensabile base di partenza per gli sviluppi futuri.

***7.** Gli stretti margini che ancora sussistono nella gestione della finanza pubblica sono chiaramente evidenziati dall'operazione di pagamento dei debiti accumulati fino al dicembre 2012 dalle Amministrazioni pubbliche nei confronti delle imprese fornitrici.*

Un'operazione che assume i caratteri di una sanatoria rispetto a comportamenti amministrativi patologici e ripetuti e che, pertanto, avrebbe sollecitato una approfondita riflessione sulle cause che hanno generato il fenomeno, al fine di apprestare strumenti realmente in grado di evitarne il riprodursi.

Un'analisi del ritardo nei pagamenti della pubblica Amministrazione e della formazione di uno stock *crescente di crediti commerciali è resa difficile dalla complessità e dalla varietà delle fattispecie da esaminare e da gravi carenze di informazione, solo in parte colmabili nel breve periodo.*

Di certo, si evidenzia un comportamento amministrativo, la cui devianza patologica non trova riscontro in altri paesi europei: negli ultimi anni i tempi di pagamento hanno superato in Italia, mediamente, i 180 giorni, a fronte dei 65 giorni della media europea.

Se si tiene conto che il fenomeno riguarda tutto il comparto delle Amministrazioni pubbliche (oltre 20 mila unità nei distinti comparti dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni, degli Enti di previdenza e delle altre Amministrazioni centrali e periferiche) è agevole comprendere come il ritardo medio nasconda una realtà molto differenziata, nella quale, caso per caso, le radici della

patologia si connettono a vincoli di bilancio, alla complessità di norme e procedure, ai diversi sistemi contabili, ecc.

La stessa misurazione dei debiti della pubblica Amministrazione nei confronti delle imprese non è, finora, disponibile perché, a differenza di quanto è stato possibile per l'analogo intervento adottato in Spagna, le Amministrazioni pubbliche non dispongono di una sistematica e organizzata documentazione sui crediti dei propri fornitori e sulle fatture associate, a causa delle insufficienze dei sistemi di contabilizzazione delle transazioni. Una lacuna sulla quale si sono appuntate anche le attenzioni di Eurostat, che ne ha fatto oggetto di una specifica "raccomandazione" a conclusione della prima Upstream dialogue visit*, effettuata alla fine del novembre scorso.*

La necessità di ricorrere a misure di intervento urgenti e di rilevanti dimensioni, come quelle previste dal DL n. 35/2013, origina dall'esigenza non rinviabile di assicurare un immediato sostegno finanziario al sistema delle imprese, in una fase di crescenti difficoltà economiche.

Ma il provvedimento costituisce anche il riflesso dell'inefficacia degli strumenti attivati nel passato per ricondurre a normalità il rapporto tra Amministrazioni pubbliche e imprese e per ridurre strutturalmente i tempi delle regolazioni contrattuali.

Per questo, nell'avanzare valutazioni sui contenuti della nuova iniziativa del Governo, il Rapporto si interroga, in modo particolare, sulla capacità degli interventi proposti di superare in via definitiva gli ostacoli e le distorsioni evidenziate nel tempo. A tal fine si tenta di rivisitare le cause non contingenti che hanno indotto le Amministrazioni pubbliche ad adottare comportamenti di così grave irregolarità nel rapporto con i fornitori.

Sotto questo aspetto, va considerato che le ragioni alla base di tali comportamenti sono assai differenziate, se si guarda ai diversi livelli di governo o anche alle specifiche condizioni finanziarie di singole Amministrazioni. In un quadro molto variegato, si ravvisano, infatti, gli effetti dei vincoli generali di

finanza pubblica, le carenze di liquidità, l'inadeguatezza dei criteri di costruzione dei bilanci e delle procedure contabili.

Il Rapporto illustra, pertanto, in forma sintetica, il quadro di base che caratterizza la posizione debitoria di Stato, Sanità ed enti locali.

Con riguardo, in particolare, agli Enti locali, se il provvedimento sembra adeguato laddove gli squilibri siano riconducibili ad una mera carenza di liquidità, il rilievo di alcune condizioni sottostanti (insussistenza di entrate, distorsioni nell'utilizzo delle risorse) richiede, per la stessa efficacia degli interventi, che si rafforzi il collegamento di dette norme con la strumentazione predisposta per la gestione di riequilibri di carattere strutturale. La scelta di una procedura semplificata non fa quindi che rafforzare la necessità che vengano potenziate le procedure previste a presidio della corretta utilizzazione delle risorse mobilitate e del processo, urgente e non più procrastinabile, di risanamento della gestione finanziaria degli enti.

Un peso molto elevato nella stima dei crediti commerciali è da imputare al settore sanitario.

Il ritardo dei pagamenti accumulato dagli enti del servizio sanitario può essere ricondotto a due ragioni principali: investimenti effettuati nel passato per importi non coerenti con le disponibilità finanziarie degli enti e/o mancate erogazioni da parte delle Regioni di somme da queste incassate quale contributo dello Stato al finanziamento della sanità o di cui era prevista la somministrazione a copertura (a carico della Regione) dei risultati economici annuali del settore sanitario regionale.

In particolare, per quanto riguarda i debiti delle Regioni verso il comparto sanitario deve essere evidenziato, soprattutto per le Regioni in piano di rientro, il ripresentarsi, a distanza di pochi anni, di una crisi di liquidità che può compromettere un processo di risanamento economico di innegabile rilievo.

Se, infatti, è certamente vero che le difficili condizioni della finanza pubblica hanno portato in questi ultimi anni a richiedere alla finanza territoriale crescenti sforzi di contenimento della spesa, l'aumento dei ritardi di pagamento non può

che segnalare l'inefficacia delle misure assunte a copertura dei disavanzi o la destinazione ad altre finalità dei fondi destinati alle aziende sanitarie.
Di qui l'importanza delle disposizioni introdotte con il provvedimento per impedire in futuro ulteriori ritardi nel sistema dei pagamenti, ponendo dei vincoli stringenti sulla gestione, da parte regionale, della liquidità destinata al finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

8. *In un contesto di grave recessione rimane forte la necessità di intraprendere un'azione di politica economica capace di coniugare equilibrio dei conti pubblici con riforme tese ad incrementare il potenziale di crescita dell'economia, contrastando il profilo da lungo tempo declinante del processo di accumulazione e di infrastrutturazione.*
E' proseguita, infatti, anche nel 2012, la flessione degli investimenti pubblici, ormai, al di sotto del 2 per cento in quota di Pil; un valore che arretra sul livello del 2003.
Nel Conto delle Amministrazioni pubbliche, gli investimenti fissi lordi sono stati inferiori a 30 miliardi nel 2012 e, nel quadro del DEF, continueranno a contrarsi nei prossimi esercizi passando dall'1,9 per cento del 2012 all'1,7 nel 2017.
Le ragioni della flessione della spesa per investimenti sono note: percezione affievolita e maggiore tollerabilità sociale di un taglio delle uscite in conto capitale rispetto a un ridimensionamento di molte categorie della spesa corrente; non comprimibilità oltre certi livelli della spesa corrente, almeno nelle sue componenti obbligatorie; vincoli derivanti dal Patto di stabilità interno, cui si è riusciti solo parzialmente a fare fronte attraverso l'introduzione della disciplina del Patto di solidarietà.
Numerosi e rilevanti sono stati, nell'ultimo periodo, gli interventi e le misure che, a vari livelli ed a vario titolo, hanno mirato al potenziamento e all'accelerazione dei programmi infrastrutturali e delle opere pubbliche.
Si tratta, in primo luogo, di riforme istituzionali i cui interventi normativi, in parte, sono ancora in discussione (come la revisione del riparto costituzionale tra

competenza esclusiva e concorrente in materia di aree di interesse strategico) o non hanno completato l'iter di perfezionamento entro la fine della scorsa legislatura (come la riforma dei porti e la disciplina degli interporti e piattaforme territoriali logistiche) o non hanno avuto, comunque, attuazione (come nel caso dell' Autorità di regolazione nel settore dei trasporti) .

In altri casi si tratta di misure non solo introdotte nell'ordinamento, ma già, almeno potenzialmente, operative. Sono, nella generalità dei casi, interventi che, assecondando il percorso di risanamento del bilancio pubblico, non determinano incrementi di spesa pubblica, ma agiscono sui diversi terreni dell'alleggerimento dei vincoli posti dal Patto di stabilità (svincolo dai limiti del Patto di quote di cofinanziamento nazionale dei programmi comunitari), dell'attrattività di capitali privati (nuovi strumenti di partenariato pubblico-privato e leve fiscali), dell'efficientamento e impulso della spesa per investimenti (revoca di risorse da programmi inefficaci o da opere non avviate e ridestinazione verso nuovi programmi e opere produttive), della razionalizzazione e revisione delle opere pubbliche da realizzare (nuova valutazione delle opere inserite nel Programma Infrastrutture Strategiche), della semplificazione e accelerazione dei processi e delle fasi contrattuali (modifiche al Codice dei contratti).

Complessivamente, l'attività di sostegno agli investimenti posta in essere non può che valutarsi positivamente, per la dimensione degli interventi, per la multiformità degli approcci e per la razionalità delle caratteristiche.

Ma molto resta da fare.

Partendo da considerazioni di sistema, va fermamente evidenziata la necessità di dare soluzioni strutturali a problematiche che ostacolano le attività di investimento in Italia e che, direttamente o indirettamente, ne accrescono i costi. Si tratta di porre in essere interventi adeguati ad assicurare certezza al diritto e stabilità normativa, rapidità ed efficacia della giustizia, effettività alla lotta alla corruzione ed alla semplificazione burocratica.

Ma, su un piano più specifico, va rilevata la necessità che il fabbisogno pubblico di opere e infrastrutture venga chiaramente e stabilmente definito, quale esito di

adeguati processi valutativi analitici e del consenso acquisito all'interno delle territorialità locali. Deve costituire impegno di tutte le pubbliche Amministrazioni l'introduzione della valutazione tra i criteri propri dell'esercizio della discrezionalità amministrativa nel settore degli investimenti, e l'adeguamento delle proprie strutture a fare fronte a tale necessità. Dovranno, inoltre, essere rimossi gli ostacoli alle grandi opere che derivano dal confronto con le territorialità, definendo forme e metodi, al momento dibattute, di consultazione pubblica con le popolazioni locali e le associazioni portatrici di interessi diffusi, finalizzate ad acquisirne il definitivo consenso e la ripartizione delle responsabilità tra i vari livelli di governo coinvolti nei progetti di grandi opere infrastrutturali.

Il processo realizzativo di opere pubbliche e di investimenti qualificati come necessari, deve, inoltre, poter contare su un quadro di risorse certo e stabile. La scarsità di mezzi finanziari non può giustificare definanziamenti in corso d'opera o ritardi, oltre il limite del fisiologico, nell'individuazione delle coperture finanziarie.

Infine, la certezza di tempi e costi delle opere pubbliche è conseguenza diretta di accuratezza e completezza progettuale, che deve essere valutabile e controllabile secondo parametri obiettivi, da strutture pubbliche adeguate e competenti.

***9.** Il contributo delle Amministrazioni locali al risultato complessivo di finanza pubblica è stato nel 2012 migliore delle attese: a consuntivo il settore ha registrato un avanzo pari allo 0,2 per cento del Pil. La riduzione delle spese correnti è stata più sostenuta del previsto (-1 per cento contro il -0,4); maggiore anche la flessione della spesa in conto capitale (-7,6 per cento contro il -5,7 per cento). Dal lato delle entrate, il calo dei trasferimenti, superiore al programmato, è stato compensato dall'aumento delle entrate tributarie, cresciute in termini assoluti di poco meno di 8 miliardi. Se la variazione delle imposte indirette è la risultante della crescita del gettito relativo all'IMU e di una seppur lieve ripresa del gettito dell'Irap, nel caso delle dirette l'aumento è da ricondurre anche*

all'esercizio dell'autonomia fiscale locale (l'addizionale comunale è cresciuta di oltre il 21,5 per cento).

Il quadro di previsione contenuto nel DEF 2013 incorpora obiettivi ancora stringenti: nel 2015 la spesa corrente non sanitaria risulta in flessione rispetto al 2012 di circa il 7 per cento, quella in conto capitale, dopo la crescita resa possibile dal DL n. 35/2013, registrerebbe una ulteriore contrazione di poco meno del 9 per cento rispetto all'anno appena concluso. Un quadro che sconta, quindi, una forte tenuta degli obiettivi del Patto di stabilità interno e il rapido maturare delle misure di contenimento della spesa che accompagnano l'operare della regola fiscale.

Nell'ultimo anno, crescente attenzione è stata posta sulla coerenza del Patto con la necessità di garantire l'adeguamento della dotazione infrastrutturale, base ed essa stessa forza propulsiva di un processo di crescita. Una riflessione su possibili modifiche al funzionamento del Patto è quindi, oggi, nell'agenda politica.

Una scelta difficile anche considerando che, pur tra molte contraddizioni e distorsioni, il Patto ha consentito comunque una contrazione della spesa mentre si stanno rafforzando le esperienze di gestione territoriale del vincolo da cui trarre elementi di flessibilità e una più efficace programmazione degli investimenti.

Limitati sono stati nell'esercizio i casi di non rispetto (nessuna Regione, il 3,6 per cento dei Comuni e il 9 per cento delle Province) mentre trova conferma la tendenza ad un maggior ruolo delle Regioni nel raccordo e nel coordinamento degli interventi delle Amministrazioni locali e di quelli infrastrutturali di matrice comunitaria. Una funzione determinante per consentire di conciliare vincoli alla spesa con la garanzia dei livelli essenziali di assistenza e con l'adeguamento delle dotazioni infrastrutturali alle necessità di crescita economica. La proliferazione delle forme con cui si è tentato di corrispondere all'esigenza di maggiore flessibilità e differenziazione del Patto per gli enti locali è essa stessa segno di

quanto sia complesso evitare le anomalie generate da una regola standard per tutti gli Enti, correggere effetti distorsivi e affrontare problemi di coordinamento.

10. *La legislatura che si apre vede una situazione economica del sistema sanitario migliore del passato. Anche il 2012 ha confermato i progressi già evidenziati negli ultimi esercizi nel contenimento dei costi e nel riassorbimento di ingiustificati disavanzi gestionali.*

I risultati raggiunti nell'azione di controllo della spesa sanitaria e in quella volta all'assorbimento dei disavanzi nelle Regioni in squilibrio strutturale appaiono al di là dei ritardi nei pagamenti, incoraggianti. Essi sono il frutto di un sistema che si è venuto consolidando in questi anni. Un sistema che ha, come elementi chiave, una rete di valutazione che consente un monitoraggio efficace e attento in grado di fare del benchmarking *uno strumento di controllo ed indirizzo effettivo; un ridisegno delle regole contabili che contribuisce con gradualità a rafforzare le ragioni di un aggiustamento strutturale; una struttura di governo a livello centrale che, nel confronto con le realtà territoriali, accompagna il perseguimento di obiettivi di contenimento della spesa con interventi di adeguamento delle strutture, miglioramenti nella strumentazione e investimenti sulla formazione del capitale umano.*

Il settore si trova, tuttavia, oggi di fronte a scelte ancora impegnative. Se da un lato sono sempre stringenti i vincoli per il superamento delle inefficienze, dall'altro sono forti le tensioni che si cominciano a manifestare sul fronte della garanzia di adeguati livelli di assistenza, mentre restano da chiarire le dimensioni di persistenti squilibri finanziari, come evidenziato recentemente dagli interventi urgenti disposti dal DL n. 35 del 2013.

Non mancano, infatti, segnali preoccupanti sul fronte della qualità dei servizi garantiti ai cittadini. Sono ancora previsti rilevanti tagli delle risorse destinate al settore mentre, cresciute le compartecipazioni alla spesa, sempre più limitate appaiono le possibilità di ricorrere ad ulteriori entrate straordinarie e limitati sono i margini di flessibilità per tutte le realtà territoriali. Ciò mentre minore

efficacia dimostrano i vincoli posti a presidio della copertura dei disavanzi annuali.

La mancata definizione nel corso nel 2012 del nuovo Patto della salute è la rappresentazione di sintesi della difficile fase che ancora attende la sanità nonostante i progressi che si sono compiuti in questi anni.

Di qui, l'importanza e l'urgenza di potenziare gli strumenti a disposizione delle Amministrazioni territoriali, di accelerare gli interventi di riadeguamento delle strutture e di miglioramento dell'appropriatezza delle prestazioni rese ai cittadini e di portare a regime la revisione dei meccanismi che governano il funzionamento del settore.

Il Rapporto si sofferma su alcuni argomenti al centro del dibattito quali la revisione dei meccanismi di compartecipazione alla spesa, le modifiche ai piani di rientro, le misure per accelerare la riforma delle reti ospedaliere, il finanziamento degli investimenti.

***11.** Nelle due ultime legislature le misure che regolano il contributo delle Amministrazioni territoriali agli obiettivi programmatici sono state accompagnate da interventi relativi a particolari tipologie di spese correnti. Si tratta di voci riconducibili alle strutture rappresentative e a quelle amministrative spesso al centro di valutazioni critiche sulla utilità e sulla destinazione della spesa.*

I provvedimenti adottati hanno avuto un rilievo finanziario limitato e spesso ad essi non sono stati attribuiti effetti specifici, traducendosi al più in strumenti per intervenire sulla composizione della spesa o a cui guardare per giustificare la sostenibilità dei contributi aggiuntivi richiesti agli enti. A questi si sono accompagnati interventi volti a semplificare la stessa impalcatura istituzionale, alla ricerca di una configurazione più efficiente ed economica in un momento di forte tensione per una riduzione della spesa improduttiva. A ciò sono stati mirati i provvedimenti sulle unità rappresentative di minori dimensioni, sulle Province, sulla revisione delle competenze tra livelli di governo. Un processo a cui non è

estraneo il mutamento di indirizzo registrato sul fronte delle esternalizzazioni dei servizi che si era tradotto, nello scorso decennio, in un forte ampliamento nel ricorso a società controllate dalle Amministrazioni stesse.

L'osservazione delle misure assunte per il contenimento degli oneri dovuti alle strutture di rappresentanza e a quelle amministrative consente, seppur a "maglie larghe" di guardare ai risultati già ottenuti e di avere una prima misura dei risparmi cui è ancora possibile puntare. Risorse non marginali che tuttavia rappresentano solo una quota di quei tagli alla spesa scontati nei quadri programmatici di recente esposti nei documenti di finanza pubblica. Anche la semplificazione delle strutture amministrative, in primo luogo quelle provinciali, è destinata a liberare risorse limitate.

Ciò che appare di maggior rilievo, in questo caso come in quello della revisione delle strutture amministrative minori e, soprattutto, delle società partecipate, non è il risparmio immediato di risorse che si potrà conseguire, ma l'identificazione di un assetto rappresentativo e amministrativo adeguato ad un recupero di qualità ed economicità del servizio. Un riassetto che garantisca una chiara rappresentazione delle responsabilità gestionali e degli oneri sopportati dai cittadini per il mantenimento dei servizi.

PARTE PRIMA

I CONTI PUBBLICI NEL CONTESTO EUROPEO

I RISULTATI DEL 2012 E IL CONFRONTO CON GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI

LA DIFFICILE EREDITÀ DELLA POLITICA DI BILANCIO

1. Con il 2012 si chiude l'esperienza della XVI legislatura, un periodo che, dal punto di vista della finanza pubblica, si era aperto sotto l'ipotesi rassicurante dell'*ordinaria manutenzione dei conti* e che invece ha visto ripresentarsi e intrecciarsi questioni di sostenibilità del debito e di vera e propria emergenza sul fronte della crescita.

L'eredità trasmessa al nuovo Parlamento è costituita da un insieme di fattori complessi, ancora alla ricerca di una loro composizione.

Vi sono le ripercussioni dei molti interventi correttivi, che, dal 2008, ammontano nel loro totale all'imponente somma di quasi 140 miliardi di euro, oltre 30 dei quali eserciteranno i loro effetti nel biennio 2013-14; vi è il problema di una pressione fiscale portata a livelli comunemente ritenuti incompatibili con le esigenze della crescita, ma funzionale al rispetto dei parametri europei; vi è la novità di una spesa che ha invertito la tendenza crescente che aveva prevalso ininterrotta dal dopoguerra, ma che ancora risulta troppo elevata in quota di Pil; vi è il tema di come accompagnare il percorso di sviluppo di lungo periodo con risorse che appare sempre più difficile cercare nel bilancio pubblico; vi è il tema, tuttora poco considerato nel dibattito, dei confini all'interno dei quali ricollocare la fornitura dei servizi pubblici, che la riforma federalista dovrebbe rendere più snella e che invece sembra afflitta da duplicazioni e da un aumento dei costi di produzione; vi è infine, sullo sfondo, la principale di tutte le riforme, quella della configurazione istituzionale da dare all'Europa per superare i limiti attuali, che la crisi degli ultimi due anni ha messo definitivamente in luce.

Si tratta di un insieme di linee strategiche ancora in attesa di definizione e che il precipitare degli eventi, innescato cinque anni fa dalla grande crisi finanziaria internazionale, non ha permesso di affrontare con la necessaria sistematicità.

Il passaggio alla nuova legislatura sembra proporre un primo tentativo di operare una discontinuità da un percorso di riequilibrio della finanza pubblica che, a partire dall'estate 2011, ha dovuto fare affidamento su consistenti aumenti di imposte, nonostante le condizioni di profonda recessione in cui versava l'economia.

La letteratura, le istituzioni europee e le scelte nazionali appaiono ora orientate, in effetti, verso il recupero di spazi di manovra nella gestione del bilancio pubblico, rimuovendo la parola d'ordine dell'*austerità espansiva*, dimostratasi inadeguata a condurre l'Europa al di fuori della crisi.

Quanto alla ricerca empirica alcuni recenti lavori hanno evidenziato come il valore dei moltiplicatori del bilancio pubblico non sia fisso, ma tenda ad aumentare in fasi recessive. La scelta dell'austerità avrebbe quindi approfondito la contrazione in atto ben al di là di quanto misurabile attraverso i valori medi dei moltiplicatori e per questo si sarebbe rivelata, da una parte portatrice di costi reali maggiori di quanto atteso, dall'altra poco efficace nel correggere le traiettorie dei disavanzi pubblici. D'altra parte un atteggiamento più distensivo delle autorità europee è maturato, anche sulla scia delle nuove indicazioni della letteratura, nel vertice del 14-15 marzo 2013.

Con riferimento, infine, alle decisioni prese in Italia, già la Nota di aggiornamento del DEF del settembre 2012 poneva le basi per un allentamento della restrizione di bilancio, alzando di due decimi l'obiettivo di indebitamento nominale. Tale spazio veniva poi utilizzato nella predisposizione della Legge di stabilità per il 2013 che, per la prima volta dopo molti anni, risultava espansiva nell'impulso trasmesso all'economia. La nuova Nota di aggiornamento diffusa ad aprile 2013, in preparazione del varo del decreto "paga debiti", ha ulteriormente allargato la soglia di disavanzo, portando al 2,9 per cento l'obiettivo fissato per l'anno in corso.

In più occasioni la Corte ha espresso la propria preoccupazione per il concretizzarsi di un rischio di corto circuito fra obiettivi di finanza pubblica, perseguiti attraverso aumenti delle entrate e tenuta del quadro economico dall'altra. Gli accadimenti del 2012 hanno confermato la fondatezza di simili preoccupazioni, che sembrano aver alfine permeato il percorso istituzionale europeo.

Il giusto peso che torna ad essere assegnato alle necessità della crescita non deve però tramutarsi, nella valutazione della Corte, in una subitanea rinuncia ai molti progressi fatti in questi anni di austerità. Nell'orientare le leve del bilancio pubblico verso obiettivi più ampi di quelli della sola austerità, occorre non indulgere in una lettura troppo ottimistica del quadro tendenziale dei nostri conti, conservando la consapevolezza che il livello crescente dello *stock* di debito pubblico non consente di interpretare in modo men che rigoroso il sentiero di risanamento. Qualsivoglia revisione degli obiettivi programmatici deve, inoltre, essere attuata nel rispetto del vincolo costituzionale contemplato dal nuovo art. 81 della Costituzione, che richiede il mantenimento del pareggio di bilancio al netto del ciclo.

Nel 2010, diffondendo il primo Rapporto di coordinamento, la\ Corte avvertiva che la caduta permanente di prodotto avrebbe posto la gestione della finanza pubblica di fronte a una scelta obbligata: abbandonare il criterio di controllo della spesa basato sulla conservazione di tassi di crescita inferiori a quelli del Pil, per passare a misure capaci di incidere direttamente sul livello assoluto delle spesa stessa. Un criterio molto più severo di quello seguito fino a quel momento e che, effettivamente, è stato adottato nell'ultimo triennio, nel pieno di una recessione rivelatasi più profonda e lunga di tutte quelle sperimentate nel secolo scorso (si veda il riquadro "La recessione della XVI legislatura nel confronto storico").

2. Da questo punto di vista, l'adattamento degli strumenti di gestione del bilancio pubblico, in particolare di quelli dedicati al contenimento della spesa attraverso il coordinamento fra i diversi livelli di governo, è stato, a parere della Corte, superiore a quanto comunemente percepito nel dibattito interno e internazionale. Si tratta di evoluzioni che dovranno essere ancor più affinate, ma che hanno indubbiamente elevato la qualità del dialogo fra lo Stato centrale e le amministrazioni locali. Un avanzamento che si aggiunge agli interventi attuati a livello centrale e riguardanti il sistema pensionistico, le politiche per il pubblico impiego, l'avvio della *spending review*.

I risultati del 2012 confermano l'andamento virtuoso sul fronte della spesa e il contributo ad esso fornito, attraverso gli strumenti del coordinamento, dalle Amministrazioni decentrate (tavola 1). Le uscite finali al netto degli interessi sono diminuite dell'1,1 per cento a livello centrale e dell'1,8 per cento a livello locale; evoluzioni in parte compensate dalla maggiore spesa erogata dagli Enti previdenziali (+2,2 per cento), peraltro risultata in linea con le previsioni elaborate nel DEF 2012. Sia

le Amministrazioni centrali sia le amministrazioni locali hanno invece speso meno di quanto indicato negli obiettivi programmatici: per 2,5 miliardi le prime, per 3,3 miliardi le seconde. La maggiore autonomia riconosciuta agli Enti decentrati ha inoltre consentito a questi di realizzare risultati di gettito superiori alle attese (+4,4 miliardi), laddove il livello centrale ha subito gli effetti della recessione economica, che ha impedito di conseguire gli obiettivi di entrata, con uno scostamento di circa 24 miliardi rispetto alle stime incorporate nel DEF 2012.

TAVOLA 1

SCOSTAMENTI DELLA SPESA PER LIVELLI DI GOVERNO DALLE PREVISIONI DI INIZIO LEGISLATURA
(ANNO 2012)

	Stime DEF aprile 2012	*Risultato effettivo*	*Differenze*	*2012/2011*	*2012/2009*	*2012/2007*
Amministrazioni centrali						
Entrate finali	425.763	401.914	- 23.849	2,7	2,4	2,9
Uscite finali netto interessi	370.142	372.665	2.523	- 1,1	- 6,6	6,6
Saldo primario	55.621	29.249	- 26.372	104,5	-553,8	29,0
Amministrazioni locali						
Entrate finali	235.567	239.999	4.432	0,7	- 4,0	4,0
Uscite finali netto interessi	236.473	233.122	- 3.351	- 1,8	- 7,2	2,2
Saldo primario	- 906	6.877	7.783	589,1	-612,8	143,3
Enti previdenziali						
Entrate finali	320.444	320.666	222	2,2	6,5	17,4
Uscite finali netto interessi	317.190	317.118	- 72	2,2	9,2	14,8
Saldo primario	3.254	3.548	294	- 1,9	- 183,1	- 62,0

Allargando il confronto al 2009, si osservano, sempre al netto degli interessi, riduzioni di spesa ancora più importanti: -6,6 per cento per le Amministrazioni centrali, -7,2 per cento per gli Enti decentrati. Nei valori assoluti si tratta di riduzioni di oltre 26 miliardi per le prime, di più di 18 miliardi per le seconde (rispettivamente -1,7 e -1,2 per cento in rapporto al Pil 2012).

I livelli di spesa rimangono invece più elevati nel confronto con il 2007, con un aumento che in media annua è dell'1,3 per cento per le Amministrazioni centrali e dello 0,4 per cento per le Amministrazioni locali. Variazioni comunque inferiori a quelle dell'inflazione (dal 2007 al 2012 il deflatore del Pil è aumentato dell'8 per cento) e dunque tali da indurre una discesa del valore reale della spesa. Da questo andamento flettente si discostano gli Enti previdenziali, con uscite che, nel corso della legislatura, sono aumentate a un saggio medio annuo del 3,3 per cento.

Anche in considerazione dei forti correttivi apportati, nel lungo periodo, alla spesa che fa capo agli Enti previdenziali, e ricordando che a causa della crisi quest'ultima è alimentata dall'indispensabile erogazione degli ammortizzatori sociali, occorre forse riconoscere che, alla luce del comportamento virtuoso delle Amministrazioni centrali e ancor più di quelle locali, nei prossimi anni i margini di risparmio dal lato delle uscite potrebbero rivelarsi limitati. Tanto più che gli attuali quadri tendenziali già incorporano ipotesi molto stringenti, quali il mancato recupero dei redditi dei pubblici dipendenti e degli investimenti o, nel caso delle Amministrazioni locali, una riduzione del 7 per cento, al 2015, della spesa corrente al netto della componente sanitaria e dell'8 per cento di quella in conto capitale.

Efficace potrebbe invece rivelarsi la fissazione di un obiettivo di invarianza in valore assoluto della spesa al netto degli interessi, accompagnata da un azione di

ricomposizione qualitativa della stessa. In tal modo si conseguirebbero molteplici risultati: ridurre il grado di stringenza della politica di bilancio rispetto all'ultimo triennio; garantire, in presenza di un recupero del Pil nominale, un sensibile ribasso della spesa in quota di prodotto; abbandonare i tagli lineari che non hanno preservato, e anzi sembrano aver sacrificato, la componente più produttiva delle uscite pubbliche (investimenti ma anche spese per istruzione etc.).

In termini più generali, è' auspicabile che la discussione e le analisi sulla spesa pubblica, piuttosto che prospettare facili soluzioni, si concentrino sul limite che in prospettiva deve essere affrontato. Sotto l'impulso della crisi, in alcuni momenti affannosa, si è data priorità necessariamente ai risultati economico-finanziari. Ne è derivato però un progressivo offuscamento delle caratteristiche dei servizi che il cittadino può e deve aspettarsi dall'intervento pubblico a cui è chiamato a contribuire. Su molti fronti sono o stanno emergendo le contraddizioni tra un universalismo garantito in linea di principio e una qualità dei servizi resi che lo nega nei fatti e su cui si scarica l'inconciliabilità tra andamento dei costi e dei ricavi.

La conferma del contributo atteso dal lato della spesa agli equilibri complessivi del bilancio appare quindi legata, oltre a recuperi di efficienza, ad una attento ripensamento delle condizioni e dei confini dell'intervento pubblico, nonché delle modalità di accesso ai servizi resi dall'operatore pubblico.

Senza rinunciare a muovere ancora con decisione sul fronte dell'efficienza degli apparati pubblici, si tratta oggi di sottoporre ad una coraggiosa revisione ragioni e modalità con cui garantire la fruizione dei servizi pubblici. Una condizione indispensabile per affrontare nuove emergenze in settori (trasporto locale, gestione dei rifiuti, assistenza…) su cui è necessario intervenire con una capacità progettuale e realizzativa nuova.

L'azione sulla spese deve inoltre essere consolidata recuperando un principio di maggiore selettività, che consenta di coniugare i risparmi con una maggiore qualità della stessa. Il tema degli investimenti pubblici, in particolare, rivela le contraddizioni in cui può cadere una politica di controllo della spesa priva di adeguati strumenti di selezione.

La Corte ha più volte evidenziato come, negli ultimi anni, l'accentuata flessione della spesa in conto capitale sia stata decisiva per il rispetto degli obiettivi di indebitamento. Anche in questo caso il ruolo dei meccanismi di coordinamento è centrale. Da più parti si imputa al Patto di stabilità interno di aver causato una caduta degli investimenti senza riuscire, invece, a garantire adeguatamente un processo di riduzione della spesa corrente. Una riflessione su possibili modifiche al funzionamento del Patto è quindi, oggi, nell'agenda politica.

Si tratta di valutare come percorrere gli spazi per la rivisitazione di questo strumento.

Ma si tratta anche di arrivare al più presto ad una definizione dei cosiddetti "accordi contrattuali[1]," e dei mezzi per incoraggiare gli Stati membri che si impegnano

[1] Uno strumento richiamato recentemente anche dal Vicepresidente Olli Rehn, è oggetto della Comunicazione del 20 marzo della Commissione europea COM(2013)165 final, in cui vengono sottoposte agli Stati membri le varie alternative allo studio circa lo strumento in esame. Esso nasce dalla consapevolezza della forte interdipendenza tra gli Stati membri, per ciascuno dei quali è importante che tutti gli altri attuino solide politiche economiche e di bilancio. La crisi ha infatti dimostrato che la mancata attuazione delle riforme necessarie (o l'adozione di misure parziali) in uno Stato membro può avere ripercussioni negative sugli altri. Occorre, pertanto, garantire che le riforme strutturali necessarie per eliminare le principali carenze di alcune economie vengano effettivamente attuate e in modo più tempestivo di quanto non sia stato fatto in passato.

ad attuare interventi di carattere strutturale. Un meccanismo, la cui introduzione è stata sostenuta dal nostro paese che prefigura il ricorso ad accordi di natura contrattuale tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE, attraverso i quali gli Stati assumerebbero l'impegno ad attuare interventi specifici in tempi e modalità certe a fronte delle quali beneficerebbero di incentivi limitati, temporanei, flessibili e orientati sull'obiettivo.
Per il nostro paese potrebbe essere l'occasione per dar corpo, ad esempio, ad interventi in materia ambientale (gestione dei rifiuti, questione di raccolta trattamento e smaltimento dei residui) in cui più forte è oggi il ritardo rispetto a regole e paesi della Unione europea. La necessità di superare le sanzioni e abbattere i costi economici e sociali legati a tali ritardi renderebbe coerente la richiesta di operare con finanziamenti nazionali in deroga e più facile misurare l'efficacia dell'intervento.

3. Il coordinamento fra i singoli livelli dell'Amministrazione sembra essere stato, dal lato delle entrate, meno efficace che dal lato della spesa, essendosi tradotto in un aumento e in un'estrema diversificazione della pressione fiscale a livello locale.

A quest'ultimo riguardo, gli andamenti del 2012 confermano quanto impervio sia seguire una logica di risanamento imperniata sull'aumento della pressione fiscale. Nonostante le ingenti misure adottate nei decreti dell'estate 2011 e poi nel dicembre dello stesso anno, il gettito dello scorso anno è risultato di quasi 30 miliardi inferiore alle stime formulate nel DEF 2012.

Dal mero punto di vista della formazione dei saldi di bilancio, il mancato conseguimento degli obiettivi non è quindi dovuto a un eccesso di spesa, ma esclusivamente alla perdita di gettito, conseguita a un'elasticità delle entrate rispetto al Pil che è andata aumentando con l'approfondirsi della recessione.

La componente discrezionale del gettito, rafforzata con gli interventi correttivi e pensata per conseguire l'obiettivo di pareggio del bilancio, ha peraltro indebolito l'economia e quindi ridotto la componente ciclica delle entrate. Un inseguimento rivelatosi inefficace e che sembra ora non trovare accoglienza nei documenti programmatici della nuova legislatura.

Il tema della riduzione della pressione fiscale è al centro dell'attenzione. Non si tratta di un obiettivo facile da coniugare col rispetto degli obiettivi europei, a meno che, naturalmente, questi ultimi non vengano ulteriormente allentati di comune accordo. Di più immediata percorribilità potrebbe rivelarsi una scelta volta ad aumentare l'equità distributiva del prelievo, a ridurne le complicazioni, a selezionare le combinazioni di tributi che possano trasmettere maggiori impulsi sulla crescita e sulla competitività, pur a parità di gettito. Torna qui l'esigenza di un disegno di ampio respiro, che muova le leve del bilancio all'interno di una visione strategica e la allontani da una logica puramente emergenziale, limitante sia quando orientata a conseguire una riduzione accelerata del disavanzo, sia quando eventualmente assegnata a obiettivi di temporaneo rilancio della crescita.

Poiché, tuttavia, alcune di queste riforme – d'interesse innanzitutto per il singolo Stato ma, come si è detto, rilevanti anche per l'intera Unione – sono costose nel breve periodo mentre solo nel medio - lungo termine mostreranno i loro benefici e poiché, in molti casi, sono particolarmente urgenti proprio nei Paesi più in difficoltà, la Commissione ritiene opportuno intervenire con uno strumento specifico, fornendo un'assistenza finanziaria alle misure di accompagnamento volte a sormontare le possibili difficoltà sociali e politiche connesse all'attuazione delle riforme.

Molte sono, dunque, le innovazioni che la nuova legislatura potrebbe apportare alla politica di bilancio. Nel parere della Corte, ciò andrebbe realizzato in un'ottica di ordinata evoluzione, piuttosto che di radicale discontinuità. Non va infatti sottovalutato, e tantomeno vanificato, il miglioramento (tavola 2) che, in virtù delle manovre adottate nel passato triennio, l'Italia registra oggi nel confronto europeo (sul tema si veda anche il paragrafo "*Le regole della* governance *europea: un confronto fra paesi*").

TAVOLA 2

SALDI DI FINANZA PUBBLICA IN ITALIA, IN EUROPA E IN ALTRI PAESI
(% del Pil)

	Indebitamento primario			Saldo primario			Debito		
	2007	2009	2012	2007	2009	2012	2007	2009	2012
ITALIA	-1,7	-5,4	-3,0	3,0	-0,7	2,0	103,3	116,4	127,0
Germania	0,2	-3,1	-0,8	2,7	-0,4	1,8	65,4	74,5	82,0
Francia	-2,7	-7,5	-5,3	-0,2	-5,1	-2,7	64,2	79,2	90,3
Grecia	-6,8	-15,6	-9,5	-2,3	-10,4	-2,4	107,3	129,3	158,5
Irlanda	0,1	-13,9	-13,4	0,7	-11,9	-10,1	25,0	64,9	117,1
Portogallo	-3,2	-10,2	-4,4	-0,6	-7,4	-0,3	68,3	83,1	123,0
Spagna	1,9	-11,2	-9,4	3,0	-9,4	-6,9	36,3	53,9	84,1
Media Eurozona	**-0,7**	**-6,4**	**-4,2**	**1,9**	**-3,5**	**-1,2**	**66,5**	**80,0**	**92,9**
Regno Unito	-2,8	-11,5	-7,8	-1,0	-9,5	-4,5	43,7	68,1	90,3
Polonia	-1,9	-7,4	-7,9	-0,2	-4,8	-5,2	-	50,9	56,2
Stati Uniti	-2,9	-11,9	-10,1	-1,0	-9,4	-7,3	66,5	89,1	106,5
Giappone	-2,1	-8,8	-8,9	-2,1	-6,8	-6,8	183,0	210,2	237,9
Per memoria:									
Italia - media Eurozona	-1,0	1,0	1,2	1,1	2,8	3,2	36,8	36,4	34,1

Fonte: Oecd, Economic Outlook Statistical Database; European Commission, Spring Forecasts, Statistical Annex; Imf, Fiscal Monitor.

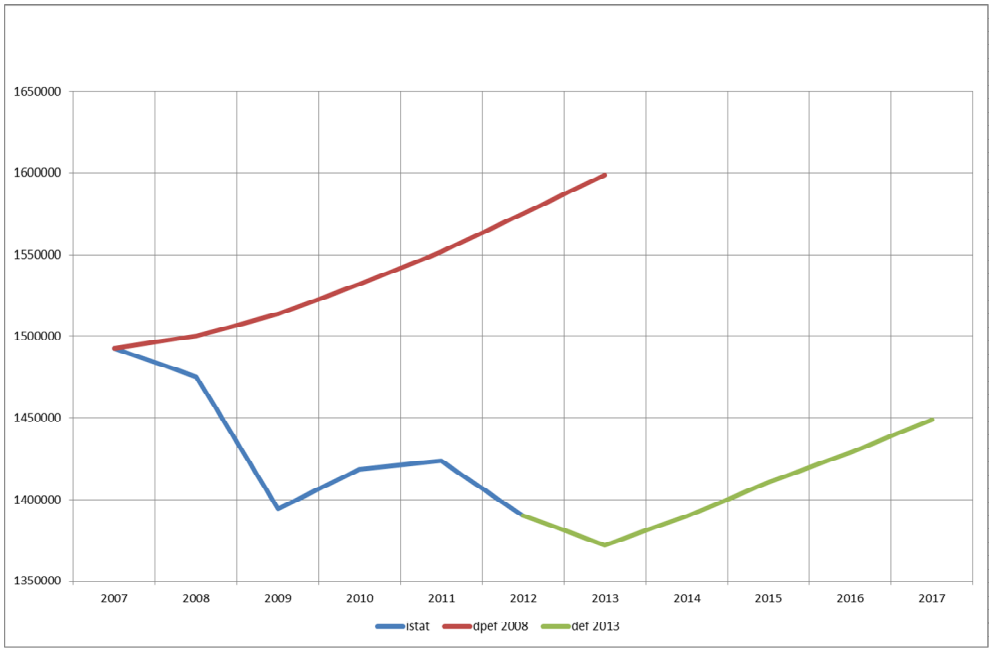
Il nostro paese è entrato nella crisi con un disavanzo superiore di un punto alla media europea. Nel 2009 questo differenziale negativo si era tramutato in un dato positivo della stessa entità, ossia in un minore indebitamento rispetto alla media, indicando come il nostro paese avesse retto meglio l'urto dello *shock* finanziario internazionale. Nel 2012, il disavanzo italiano si è collocato 1,2 punti al di sotto del valor medio europeo, segnalando una più alta resistenza anche alla crisi del debito. Con riferimento al saldo primario, il maggior avanzo italiano è salito da 1,1 punti nel 2007, a 2,8 punti nel 2009 a 3,2 punti nel 2012. Anche la posizione relativa in termini di debito pubblico è migliorata nel periodo della crisi, con un differenziale rispetto alla media euro sceso da 36,8 a 34,1 punti. Questo riposizionamento dell'Italia non è ancora pienamente incorporato nei differenziali di rendimento pagati dai nostri titoli di debito sovrano, ma comincia ad essere percepito, nella trattativa europea, come un elemento di forza che sembra opportuno consolidare negli anni a venire.

LA RECESSIONE DELLA XVI LEGISLATURA NEL CONFRONTO STORICO

Nel 2012, la contrazione cumulata dal Pil dall'anno di avvio della crisi ha avvicinato i 7 punti percentuali (grafico 1). Secondo le valutazioni espresse dal Governo nel DEF 2013, in linea con le previsioni di consenso, la perdita di prodotto reale è destinata a superare gli 8 punti alla fine dell'anno corrente (-121 miliardi di euro); se, come già proposto dalla Corte, il confronto viene effettuato in termini dinamici, prendendo in considerazione il livello di ricchezza al quale sarebbe potuta arrivare l'economia italiana qualora non fosse esplosa la crisi, la dimensione del vuoto di prodotto sale a 225 miliardi (curva superiore del grafico); nel 2017, a dieci anni dall'avvio della recessione e sempre secondo le stime ufficiali, rimarrebbero ancora da recuperare 3 punti di prodotto rispetto al 2007.

GRAFICO 1

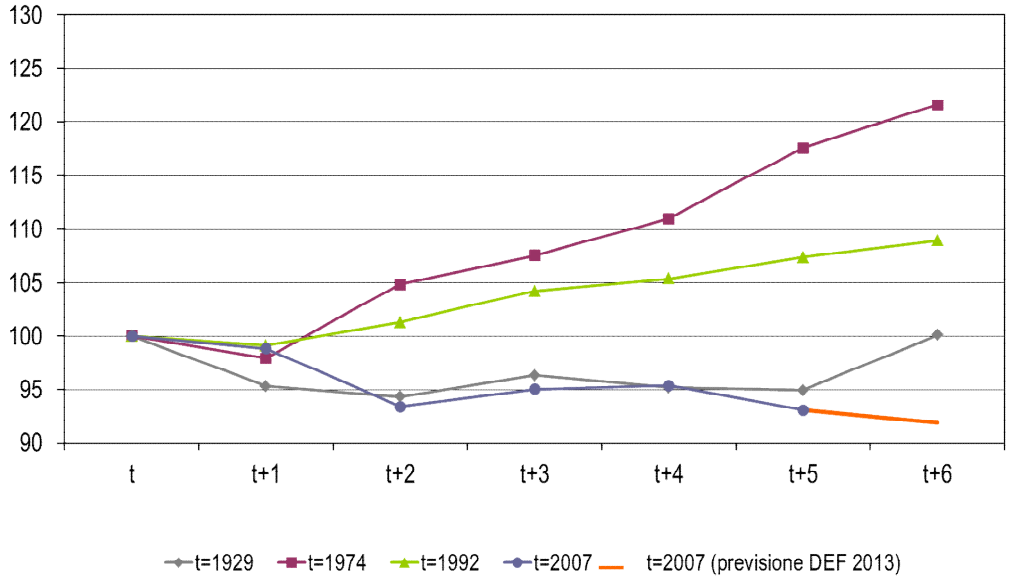
PERDITA DI PRODOTTO REALE: EFFETTIVA E STIMATA



Queste cifre non trovano riscontro nella storia economica italiana del secolo scorso. Anche l'episodio degli anni trenta, il periodo della grande depressione, risulta ormai meno grave di quello odierno (grafico 2). I risultati del 2012 e gli andamenti attesi per il 2013 rendono la contrazione del Pil più profonda di allora. Netta è poi la differenza rispetto alle principali recessioni del dopoguerra (1975 e 1992)[1], quando il livello di partenza del Pil fu recuperato in un periodo massimo di 9 trimestri. Più in generale, nello stesso arco di tempo trascorso dall'avvio dell'attuale fase di contrazione (6 anni), il Pil aveva già recuperato il valore iniziale negli anni trenta ed era aumentato di oltre 20 e di quasi 10 punti, rispettivamente, nel 1975 e nel 1992.

GRAFICO 2

CONTRAZIONE CUMULATA DEL PIL NEL CORSO DELLE RECESSIONI
(NUMERO INDICE, ANNO DI AVVIO DELLA RECESSIONE= 100)



Fonte: A. Baffigi, Quaderni di Storia Economica n.18, dati Italian National Accounts, n.18 (2011), Banca d'Italia; elaborazioni su dati Istat

Al di là degli aspetti di confronto quantitativo, il richiamo agli episodi recessivi del 1975 e 1992 consente di evidenziare la peculiarità della situazione odierna per quel che riguarda la condotta delle politiche economiche. Negli anni settanta, tanto la leva monetaria quanto quella del bilancio pubblico vennero orientate in senso espansivo, contribuendo alla rapida uscita dalla recessione, pur al costo di una forte accelerazione della dinamica inflazionistica. Negli anni novanta, quando gli obiettivi della stabilità dei prezzi e del bilancio pubblico erano ormai incorporati nella funzione di preferenza del policy maker, la politica monetaria mantenne un atteggiamento neutrale, mentre dal lato fiscale operò una consistente restrizione (la famosa manovra da novanta miliardi). Il superamento della fase recessiva fu allora favorito dalla svalutazione della lira, che permise di compensare attraverso l'espansione della domanda estera la caduta dei consumi interni. Oggi la politica economica italiana si ritrova priva di strumenti di breve periodo, atti a stabilizzare il ciclo economico: la leva monetaria è orientata in senso espansivo a livello europeo, ma gli effetti tardano a materializzarsi in Italia e negli altri paesi colpiti dalla crisi del debito sovrano; la politica di bilancio è fortemente restrittiva; la via della svalutazione del cambio è preclusa. Per rafforzare la crescita si raccomanda, da parte delle organizzazioni internazionali e della Commissione europea, l'attuazione di riforme strutturali, che però produrranno i loro effetti in un periodo di tempo lungo e che, per questa ragione, non svolgono alcuna azione di stabilizzazione congiunturale.

(1) Per una recente identificazione dei maggiori episodi recessivi italiani vedi A Bassanetti e altri, "Le principali recessioni italiane: un confronto restrospettivo "Politica economica", luglio/settembre 2010/2011.

I SALDI NEL 2012 E GLI OBIETTIVI PER GLI ANNI FUTURI

4. L'indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni è sceso nel 2012 al 3 per cento del Pil, registrando un calo di otto decimi di punto e di 12 miliardi nei valori assoluti. Rispetto al valore toccato nel 2009 (5,4 per cento) l'indebitamento si è più che dimezzato; è rimasto però più che doppio rispetto al livello pre-crisi del 2007 (1,7 per cento).

La flessione dell'indebitamento è stata conseguita, lo scorso anno, in virtù di un miglioramento del saldo primario di circa 21 miliardi, in parte assorbito dalla maggiore spesa per interessi, che è aumentata di 8.4 miliardi e ha raggiunto il 5,5 per cento del Pil (tavola 3). Si è ulteriormente ridotto il disavanzo corrente (da 23,2 a 6,1 miliardi), mentre il saldo in conto capitale ha registrato un peggioramento di tre decimi di punto, determinatosi a seguito di una riduzione della spesa meno accentuata che negli scorsi anni e dal contestuale venir meno degli introiti *una tantum* dell'imposta sul riallineamento ai valori contabili IAS (DL 185/2008).

Rispetto al picco di indebitamento del 2009, il saldo primario registra, in termini cumulati, un aumento di quasi 51 miliardi che, a fronte di un aumento di 15 miliardi della spesa per interessi, si traduce in una riduzione del disavanzo complessivo di 35 miliardi. Le componenti corrente e in conto capitale contribuiscono a tale miglioramento per, rispettivamente, 25 e 10 miliardi. Il confronto con il 2007, anno di massimo ciclico prima dell'avvio della crisi e di minimo storico dei livelli di indebitamento, evidenzia tuttavia il permanere di un maggiore disavanzo di oltre 22 miliardi (1,3 punti in quota di Pil). Spicca il miglioramento di oltre 16 miliardi (0.7 punti di Pil) registrato in questo arco di tempo dal saldo in conto capitale, che incorpora l'accentuato ridimensionamento degli investimenti pubblici. Il valore residuo del peggioramento dei saldi primario e corrente è pari, rispettivamente, a 39 e 13 miliardi.

TAVOLA 3

SALDI DI BILANCIO PUBBLICO DELL'ITALIA

(milioni di euro)

	Livelli		*Variazioni annue*		*Variazioni cumulate*	
	2011	***2012***	***2011***	***2012***	***2012-09***	***2012-07***
Milioni di euro						
Indebitamento netto	-60.016	-47.633	9.251	12.383	*35.119*	-22.360
Saldo corrente	-23.234	-6.148	1.385	17.086	*25.304*	-38.911
Saldo primario	18.335	39.084	16.449	20.749	*50.973*	-13.095
Saldo in conto capitale	-36.782	-41.427	7.866	-4.645	*9.873*	16.609
In % del Pil						
Indebitamento netto	-3,8	-3,0	0,7	0,8	*2,4*	-1,3
Saldo primario	1,2	2,5	1,1	1,3	*3,3*	-1,0
Saldo corrente	-1,5	-0,4	0,1	1,1	*1,7*	-1,7
Saldo in conto capitale	-2,3	-2,6	0,6	-0,3	*1,3*	0,7
Per memoria: spesa per interessi						
milioni di euro	*78.351*	*86.717*	7.198	8.366	*15.854*	9.265
% del Pil	*5,0*	*5,5*	0,4	0,6	*0,9*	0,3

La presenza di ampi scostamenti dai livelli di minimo indebitamento del 2007 dà misura della mancata realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica inizialmente assunti per lo scorso anno (tavola 4). Le manovre attuate con i decreti legge 98, 138 e 201 del 2011 si sono aggiunte alle misure di contenimento già varate col DL 78/2010, portando a 59 miliardi la correzione del bilancio pubblico per l'anno 2012 (vedi tavola 5). Nel conto programmatico della pubblica Amministrazione del 2012 venivano in particolare iscritte maggiori entrate discrezionali per quasi 43 miliardi, circa la metà delle quali attribuibili al solo DL 201/2011. Nelle valutazioni espresse nel DEF 2012, tali interventi avrebbero dovuto portare l'avanzo primario a 57 miliardi di euro, riconducendo così l'indebitamento all'1,7 per cento del Pil, appunto il valore pre-crisi del 2007.

TAVOLA 4

GLI SCOSTAMENTI DEI SALDI DI BILANCIO PUBBLICO DAI VALORI PROGRAMMATICI: ANNO 2012

	Valori			***DIfferenze***	
	Dato storico	***Aggiornamento***	***DEF 2012***		
	(1)	***DEF 2012 (2)***	***(3)***	***(1) - (2)***	***(1) - (3)***
Indebitamento netto	-47.633	-41.213	-27.174	-6.420	-20.459
Saldo corrente	-6.148	349	14.449	-6.497	-20.597
Saldo primario	39.084	44.906	57.043	-5.822	-17.959
Saldo in conto capitale	-41.485	-41.562	-41.623	77,0	138,0

(1) Pil e indebitamento delle AP, marzo 2013

(2) Nota di aggiornamento del DEF, settembre 2012

(3) Documento di Economia e Finanza, aprile 2012

TAVOLA 5

LA DIMENSIONE DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA NELLA XVI LEGISLATURA

	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Dl 112/2008	17.137	30.925	30.925	30.925	30.925
Dl 78/2010	30	12.053	24.982	24.978	24.978
Dl 98/2011		2.108	5.578	24.407	47.972
Dl 138/2011		732	22.698	29.859	11.822
Dl 201/2011			20.426	21.320	21.431
Dl 95/2012			602	15	27
Totale effetti cumulati	17.167	45.818	105.031	131.504	137.155
Per memoria:					
variazioni annue	*17.167*	*28.651*	*59.213*	*26.473*	*5.651*

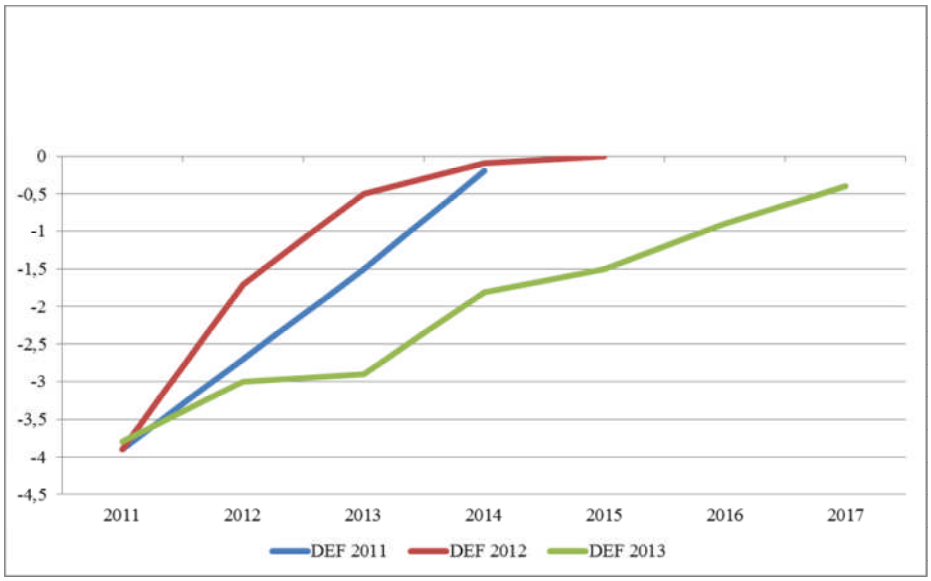
Fonte: elaborazioni Cer.

Tali obiettivi venivano rivisti, in considerazione di una caduta del prodotto di dimensioni ben superiori a quelle attese, nella Nota di aggiornamento del settembre scorso, che portava al 2,6 per cento il dato programmatico di indebitamento, con un avanzo primario ridimensionato a circa 45 miliardi. Anche queste valutazioni si sono rivelate troppo ottimistiche: il dato di consuntivo fissa il disavanzo 6,4 miliardi al di sopra dell'obiettivo rivisto, con un avanzo primario più basso di circa 6 miliardi; la differenza rispetto al DEF 2012 è di 20,5 miliardi per l'indebitamento e di 18 miliardi per il saldo primario. La correzione apportata agli andamenti della finanza pubblica è stata dunque pari alla metà del suo valore di facciata.

5. Il mancato conseguimento degli obiettivi di bilancio per il 2012 non si tradurrà, nelle intenzioni del nuovo Governo, in ulteriori interventi di correzione degli andamenti tendenziali. In apertura della XVII legislatura, si delinea, infatti, un allontanamento dal percorso di grande severità, impostato nel periodo più acuto della crisi dei debiti sovrani, fra il luglio e il dicembre 2011. Il grafico 1 dà conto di questo passaggio, illustrando sia l'inasprimento dei saldi programmatici contemplato dal DEF 2012, sia l'alleggerimento degli obiettivi previsto dal DEF 2013. Come si osserva, i nuovi obiettivi nominali sono meno ambiziosi non solo di quelli fissati a seguito della manovra correttiva del dicembre 2012, ma anche di quelli indicati nell'aprile 2011, successivamente alla firma del *Patto per l'euro*, ma prima che esplodesse la crisi dei debiti sovrani. Si prevede ora che il disavanzo non scenda al di sotto dell'1% del Pil prima del 2016 e si cessa di prospettare un indebitamento nullo per tutto il periodo di previsione.

GRAFICO 1

LA REVISIONE DEGLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI NEI DOCUMENTI DI ECONOMIA E FINANZA



La rivisitazione degli obiettivi di finanza pubblica consegue agli scostamenti venutisi a determinare fra le stime e i risultati effettivi di crescita. Nel DEF 2011 si riteneva che l'assunzione di obiettivi di pareggio del bilancio pubblico si potesse accompagnare a saggi di crescita positivi lungo tutto l'arco previsivo. Ipotesi più prudenti sono state adottate nel DEF 2012, assumendo l'impatto recessivo delle manovre adottate nella seconda metà del 2011, ma ipotizzando un recupero della crescita già nel 2013.

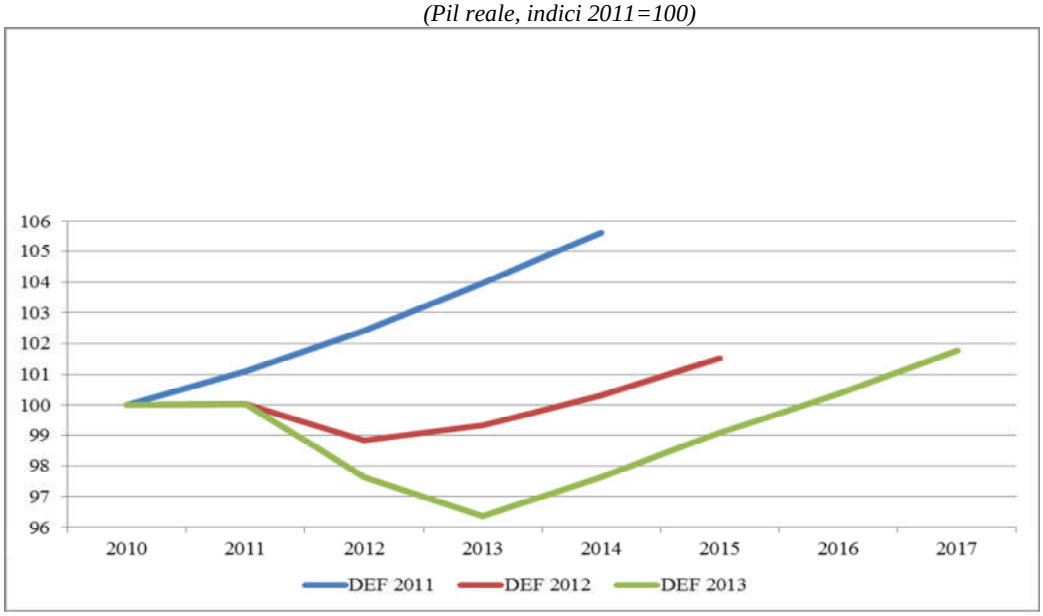
Nel Documento presentato lo scorso aprile, si prende atto della dimensione della contrazione registrata dal Pil nel 2012 (-2,4 per cento), doppia rispetto a quella preventivata, e si stima una prosecuzione della fase flettente del prodotto nella media del 2013 (-1,3 per cento). L'allentamento degli obiettivi di finanza pubblica è dunque ritenuto funzionale al rilancio del ciclo economico, invertendo la logica che ha guidato la condotta del bilancio pubblico nel corso del 2012.

Il nuovo equilibrio fra obiettivi di crescita e di indebitamento trova sintesi nella centralità assunta, nell'ambito delle procedure di sorveglianza europee, dal saldo di bilancio corretto per il ciclo, ossia da quella parte strutturale del disavanzo che non è influenzata dalle evoluzioni della congiuntura economica.

Il saldo strutturale si sta rivelando uno strumento potente per evitare la trasmissione di impulsi recessivi causati dall'adozione di politiche di bilancio troppo stringenti.

GRAFICO 2

LO SCOSTAMENTO FRA STIME UFFICIALI E RISULTATI EFFETTIVI DI CRESCITA
(Pil reale, indici 2011=100)



Nel caso italiano, secondo i calcoli elaborati dal Governo, nelle presenti condizioni cicliche il pareggio del bilancio strutturale risulterebbe sostanzialmente conseguito già a partire dal 2013 (tavola 6). Va, peraltro, rilevato che, nell'impostazione prevalente lo scorso anno, si stimava un saldo strutturale in avanzo e non già in pareggio.

TAVOLA 6

VALORI DEL SALDO DI BILANCIO PUBBLICO CORRETTO PER IL CICLO

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
indebitamento netto programmatico	-3,0	-2,9	-1,8	-1,5	-0,9	-0,4
Output gap	-3,6	-4,8	-3,8	-2,6	-1,7	-0,8
Componente ciclica del saldo di bilancio	-2,0	-2,7	-2,1	-1,5	-0,9	-0,5
Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-1,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una tantum	-1,2	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0

LE SPESE

6. Se si considerano le diverse componenti del bilancio pubblico, si può osservare come il percorso di riduzione del disavanzo, per quanto meno efficace delle attese, abbia rafforzato le linee di tendenza in atto dall'avvio della crisi, che contrappongono, da una parte un contenimento della spesa superiore a quanto inscritto negli obiettivi programmatici, dall'altra un protratto cedimento del gettito fiscale.

Anche nel 2012 la spesa corrente al netto degli interessi è infatti diminuita, con una contrazione dello 0,5 per cento (tavola 7). La flessione è stata superiore ai valori programmatici: di oltre 6 miliardi in riferimento agli obiettivi rivisti della Nota di aggiornamento; di più di 10 miliardi nel confronto con gli obiettivi assunti nel DEF 2012 (tavola 8).

TAVOLA 7

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	Milardi di €				**Variazioni %**	
	2009	2010	2011	2012	2011	2012
Redditi da lavoro dipendente	171.050	172.002	169.209	165.366	*-1,6*	*-2,3*
Consumi intermedi	134.392	135.726	135.879	132.279	*0,1*	*-2,6*
Pensioni e altre prestazioni	291.495	298.418	304.262	311.413	*2,0*	*2,4*
Altre spese correnti	63.702	63.802	60.263	57.480	*-5,5*	*-4,6*
Totale spese correnti al netto interessi	**660.639**	**669.948**	**669.613**	**666.538**	***-0,1***	***-0,5***
Interessi passivi	70.863	71.153	78.351	86.717	*10,1*	*10,7*
Totale spese correnti	**731.502**	**741.101**	**747.964**	**753.255**	***0,9***	***0,7***
Investimenti fissi	38.404	32.509	31.097	29.224	*-4,3*	*-6,0*
Contributi c/capitale	24.310	17.850	18.507	17.487	*3,7*	*-5,5*
Altri trasferimenti	4.220	1.424	-1.488	1.116	*-204,5*	*-175,0*
Totale spese in conto capitale	**66.934**	**51.783**	**48.116**	**47.827**	***-7,1***	***-0,6***
Totale spese primarie	**727.573**	**721.731**	**717.729**	**714.365**	***-0,6***	***-0,5***
Totale spese	**798.436**	**792.884**	**796.080**	**801.082**	***0,4***	***0,6***

Fonte: Istat.

Molto pronunciata è stata la flessione della spesa per redditi e per consumi intermedi. In presenza di una riduzione degli occupati di 68mila unità (-2 per cento) la prima è diminuita del 2,3 per cento, portando al 3,3 per cento la contrazione cumulata rispetto al 2009 (-0,7 per cento in quota di Pil; nello stesso periodo l'occupazione

pubblica è diminuita di 188mila unità, -5,3 per cento). La spesa per consumi intermedi è scesa del 2,6 per cento (-1,6 per cento e -0,4 in quota di Pil nel confronto col 2009). Le altre spese correnti si sono ridotte del 4,6 per cento, con una variazione cumulata sul 2009 di quasi il -10 per cento. Ha invece continuato ad aumentare la spesa per pensioni e altre prestazioni (+2 per cento), che è anche l'unica componente a registrare un incremento sul 2009 (+6,8 per cento).

TAVOLA 8

GLI SCOSTAMENTI DELLA SPESA DAI VALORI PROGRAMMATICI: ANNO 2012

	Milioni di euro			*Differenze*	
		Aggiornamento	*DEF 2012*		
	Consuntivo (1)	***DEF 2012 (2)***	***(3)***	***(1) - (2)***	***(1) - (3)***
Redditi da lavoro dipendente	165.366	167.080	169.116	-1.714	-3.750
Consumi intermedi	132.279	134.740	136.104	-2.461	-3.825
Pensioni e altre prestazioni	311.413	311.720	311.720	-307	-307
Altre spese correnti	57.480	59.225	59.902	-1.745	-2.422
Totale spese correnti al netto interessi	**666.538**	**672.765**	**676.842**	**-6.227**	**-10.304**
Interessi passivi	86.717	86.119	84.217	598	2.500
Totale spese correnti	**753.255**	**758.884**	**761.059**	**-5.629**	**-7.804**
Totale spese in conto capitale	**47.827**	**46.827**	**47.970**	**1.000**	**-143**
Totale spese finali netto interessi	**714.365**	**719.592**	**724.812**	**-5.227**	**-10.447**
Totale spese complessive	**801.082**	**805.711**	**809.029**	**-4.629**	**-7.947**

(1) Pil e indebitamento delle AP, marzo 2013

(2) Nota di aggiornamento del DEF, settembre 2012

(3) Documento di Economia e Finanza, aprile 2012

Le uscite in conto capitale hanno registrato la terza variazione negativa consecutiva, ma la velocità di caduta si è considerevolmente ridimensionata, arrestandosi a -0,6 per cento contro il -7,1 per cento del 2011. In termini cumulati sul 2009, la flessione è giunta in prossimità del 30 per cento (-1,4 per cento in quota di Pil). La componente in conto capitale sembra essere comunque quella sulla quale si sta concretizzando un'impostazione meno stringente della manovra di finanza pubblica, tanto che per essa si osserva uno scostamento positivo (1 miliardo) rispetto ai valori programmatici del DEF 2012.

Incorporando gli effetti del decreto "sblocca debiti", il DEF 2013 porta a oltre 55 miliardi la previsione della spesa in conto capitale per l'anno in corso, con un aumento di oltre 9 miliardi rispetto alle quantificazioni proposte nella Nota di aggiornamento del settembre 2012. A partire dal 2014 si tornerebbe però sugli stessi valori previsti in precedenza, con un riduzione del 5 per cento rispetto al dato di consuntivo del 2012.

Complessivamente, la spesa primaria è diminuita nel 2012 dello 0,5 per cento (10 miliardi più di quanto preventivato nel DEF 2012), confermando la tendenza discendente avviata dal 2010 e portando a oltre 13 miliardi la riduzione cumulata rispetto al 2009 (-1,8 per cento). Questo risparmio è stato assorbito dalla spesa per interessi, che è aumentata di oltre 8 miliardi (+10,7 per cento), facendo seguito all'incremento di simile entità già osservato nel 2011. L'onere per interessi ha superato di 2,5 miliardi la stima proposta nel DEF 2012.

Lo spread sui titoli di debito sovrano aveva superato i 500 punti nel mese di dicembre 2011. Con il varo del DL 201/2012, il governo appena insediato contava di

recuperare la fiducia dei mercati e di avviare il processo di riduzione dei differenziali. Ciò si è però verificato con molto ritardo e solo a seguito della dichiarazione, a settembre, con cui la Bce annunciava il proprio programma di sostegno ai titoli dei paesi in difficoltà. Nella media 2012, il livello dei tassi di interesse è tuttavia rimasto al di sopra delle ipotesi adottate dal governo di appena un decimo di punto. Lo scostamento nella dimensione della spesa per interessi è piuttosto da attribuire al più alto livello del debito, aumentato al 126,4 per cento del Pil, contro una stima di 120,1 per cento.

LE ENTRATE

7. Nel Rapporto dello scorso anno si sottolineava come la caratteristica rilevante delle manovre adottate tra luglio e dicembre 2011 fosse lo spostamento della correzione del bilancio pubblico dal lato delle entrate, in contrasto con l'impostazione che aveva prevalso fino a quel momento. Il tentativo di contrastare con aumenti discrezionali della pressione fiscale la caduta del gettito provocata dalla perdita di prodotto sembrava, alla Corte, avere evidenti controindicazioni. Il rischio veniva da noi rinvenuto negli impulsi recessivi che la maggiore imposizione avrebbe potuto trasmettere all'economia reale, dunque nel fatto che un ulteriore rallentamento dell'economia avrebbe potuto impedire il conseguimento degli obiettivi di gettito. I risultati ottenuti sembrano confermare la limitata credibilità di programmi di aumento del gettito che, adottati in fasi di caduta dell'attività economica, impediscono l'operare degli stabilizzatori automatici del bilancio pubblico.

Nel 2012, il mancato conseguimento degli obiettivi di saldo è maturato interamente dal lato delle entrate (tavola 9). Il gettito complessivo è aumentato del 2,4 per cento, sette decimi più che nel 2001; per la sola componente corrente l'incremento è stato del 3,1 per cento. Tanto le imposte dirette, quanto quelle indirette hanno inoltre registrato incrementi superiori al 5 per cento. Ciononostante, le entrate complessive sono rimaste molto al di sotto degli obiettivi: lo scostamento è di oltre 11 miliardi rispetto alla Nota di aggiornamento del DEF dello scorso settembre e di quasi 30 miliardi nel confronto con l'obiettivo fissato dal DEF 2012. Tutte le voci delle entrate correnti hanno registrato valori di gettito inferiori alle attese. (tavola 10).

Particolarmente significativo è il mancato conseguimento degli obiettivi di gettito indicati nella Nota di aggiornamento del settembre 2012, che già scontava l'approfondimento della recessione verificatosi in corso d'anno. In particolare, sul versante delle imposte dirette i circa 6 miliardi di minor gettito non appaiono giustificati da un peggioramento delle variabili macroeconomiche. Al contrario, in sede di consuntivo Istat, tutte le modifiche apportate alle variabili principali (Pil nominale, occupazione) vanno in direzione di un miglioramento, sia pur lieve, delle stime contenute nella Nota. Il cedimento, pertanto, può essere riferito o ad una efficacia delle manovre inferiore alle attese o ad una sottostima delle attuali elasticità delle imposte. Una considerazione che può essere estesa anche all'andamento dei contributi sociali che segnalano uno scostamento negativo di 1,5 miliardi. Diversa appare invece la situazione sul versante delle imposte indirette. A consuntivo, le basi imponibili rilevanti (importazioni, consumi e occupazione) presentano tutte segnali di forte rallentamento rispetto alla Nota dello scorso autunno, giustificando per intero il minor gettito di 3,4 miliardi.

TAVOLA 9

LE ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	Milardi di €				Variazioni %	
	2009	2010	2011	2012	2011	2012
Totale entrate tributarie correnti	428.398	443.959	448.006	470.789	0,9	5,1
Imposte dirette	221.995	226.076	225.926	237.235	-0,1	5,0
Imposte indirette	206.403	217.883	222.080	233.554	1,9	5,2
Contributi sociali	212.555	213.401	216.963	216.669	1,7	-0,1
Altre entrate correnti non tributarie	58.246	59.122	59.761	59.649	1,1	-0,2
Totale entrate correnti	**699.199**	**716.482**	**724.730**	**747.107**	1,2	3,1
Imposte in conto capitale	12.256	3.497	6.981	1.375	99,6	-80,3
Entrate in conto capitale non tributarie	3.378	3.638	4.353	4.967	19,7	14,1
Totale entrate in conto capitale	**15.634**	**7.135**	**11.334**	**6.342**	58,9	-44,0
TOTALE ENTRATE	**714.833**	**723.617**	**736.064**	**753.449**	1,7	2,4

I risultati dal lato delle entrate si confermano dunque, allo stesso tempo, il maggiore elemento di fragilità e di contraddizione della manovra di bilancio.

Di fragilità, perché i quasi 30 miliardi venuti meno rispetto alle previsioni del DEF 2012 hanno assorbito il 65 per cento dell'aumento di entrate deciso con le manovre correttive succedutesi tra luglio e dicembre dello scorso anno, che sono state di conseguenza depotenziate.

Di contraddizione, perché la variazione delle entrate è stata comunque di assoluta consistenza se rapportata alla flessione del Pil nominale e delle basi imponibili, dunque tale da provocare un forte aumento della pressione fiscale.

TAVOLA 10

GLI SCOSTAMENTI DELLE ENTRATE DAI VALORI PROGRAMMATICI: ANNO 2012

(in milioni)

	milioni di euro			*DIfferenze*	
		Aggiornamento	*DEF 2012*		
	Consuntivo (1)	*DEF 2012 (2)*	*(3)*	*(1) - (2)*	*(1) - (3)*
Imposte dirette	237.235	243.196	246.686	-5.961	-9.451
Imposte indirette	233.554	236.986	247.879	-3.432	-14.325
Contributi sociali	216.669	218.217	219.895	-1.548	-3.226
Altre entrate correnti non tributarie	59.649	60.834	61.048	-1.185	-1.399
Totale entrate correnti	**747.107**	**759.233**	**775.508**	**-12.126**	**-28.401**
Imposte in conto capitale	1.375	1.185	1.767	190	-392
Entrate in conto capitale non tributarie	4.967	4.080	4.580	887	387
Totale entrate in conto capitale	**6.342**	**5.265**	**6.347**	**1.077**	**-5**
Totale entrate	**753.449**	**764.498**	**781.855**	**-11.049**	**-28.406**

(1) Pil e indebitamento delle AP, marzo 2013

(2) Nota di aggiornamento del DEF, settembre 2012

(3) Documento di Economia e Finanza, aprile 2012

8. Al rilevato cedimento delle entrate hanno contribuito anche quei fattori che in passato avevano invece svolto un ruolo propulsivo: sia sopperendo a dinamiche di gettito rivelatesi cedenti, sia rendendo più pronunciati andamenti di per sé già positivi.
Il Rapporto di coordinamento 2012 già evidenziava i primi segni di una tendenza che iniziava a manifestarsi: quella di un esaurimento dei margini offerti dalle c.d. "entrate

volontarie", a cominciare da quelle per giochi e lotterie, espressione di un indirizzo di politica tributaria affidato al maturare di extra gettiti indipendenti da espliciti inasprimenti della pressione tributaria formale (si veda il riquadro *«Il rendimento decrescente delle entrate da giochi»*).

E sempre un anno fa si segnalavano le prime ricadute negative che sull'attività di riscossione venivano a produrre la crisi economica e l'indebolimento di alcuni degli strumenti operativi a disposizione degli agenti della riscossione (si veda il riquadro *«L'attività di riscossione (e il ruolo di Equitalia)»*).

Quelli che allora si configuravano come dei segnali, oggi sembrano invece una realtà consolidata.

Una realtà cui, peraltro, si è andata aggiungendo un'evidenza, non meno preoccupante, che i consuntivi del 2011 non avevano ancora colto: l'appannamento del ruolo, in qualche modo "salvifico", attribuito dalla politica tributaria all'ampliamento delle basi imponibili e al recupero di gettito sottratto dall'evasione e dall'elusione (si veda il riquadro *«Il contrasto all'evasione e all'elusione»*).

IL RENDIMENTO DECRESCENTE DELLE ENTRATE DA GIOCHI

Nel 2012, le entrate derivanti dai giochi hanno fatto registrare una flessione del 7,1 per cento rispetto all'anno precedente, essendo passate da 8,6 miliardi di euro a 8,0 miliardi. Il fenomeno, che trova corrispondenza in una "raccolta netta" (la spesa dei giocatori al netto delle vincite) diminuita a sua volta del 4,1 per cento (da 18,1 miliardi a 17,4 miliardi), si confronta, invece, con una crescita esponenziale della "raccolta lorda" (il volume d'affari del settore), ormai prossima ai 100 miliardi, a seguito di un balzo dell'85 per cento nell'ultimo triennio.

Tali andamenti confermano, da un lato, la relativa saturazione del settore e fanno ritenere che i risultati conseguiti in passato difficilmente potranno essere superati nel prossimo futuro. Dall'altro, sono il riflesso di un progressivo mutamento nelle scelte dei consumatori, più orientati verso tipologie di gioco che assicurano un'elevata percentuale di redistribuzione ai giocatori della raccolta lorda (c.d. payout*) e implicano un breve lasso di tempo tra la giocata e il corrispondente evento/partita: si tratta, nella specie, dei c.d. apparecchi da intrattenimento (*new slot *e video* lottery*), verso i quali si concentra ormai il 54,3 per cento della spesa complessiva dei giocatori (nel 2011 era stato il 51 per cento) e il 51,7 per cento delle entrate erariali (nel 2011 era stato il 45,3 per cento).*

RACCOLTA NETTA ED ENTRATE ERARIALI DEL COMPARTO DEI GIOCHI

(milioni di euro)

	Raccolta netta netta			Entrate erariali		
	2012	**2011**	***Diff.***	**2012**	**2011**	***Diff.***
AWP	6.855	7.432	-7,8%	3.260	3.637	-10,4%
Lotterie e Gratta e vinci	2.774	2.756	0,7%	1.406	1.331	5,6%
VLT	2.588	1.442	79,5%	894	279	220,4%
Lotto	2.111	2.793	-24,4%	1.134	1.737	-34,7%
Superenalotto	1.024	1.362	-24,8%	816	1.081	-24,5%
Giochi a base sportiva	700	913	-23,3%	177	184	-3,8%
Poker e casinò on-line	507	433	17,1%	109	103	5,8%
Bingo	529	580	-8,8%	194	231	-16,0%
Giochi a base ippica	299	414	-27,8%	48	66	-27,3%
TOTALE	**17.387**	**18.125**	**-4,1%**	**8.038**	**8.649**	**-7,1%**

Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

La rilevanza dei fenomeni di "sostituzione" che caratterizzano il mercato dei giochi, nei quali lo sviluppo di un settore si accompagna alla contrazione di altri, emerge in tutta la sua dimensione confrontando l'andamento dei giochi tradizionali con quelli di recente introduzione. I primi mostrano una progressiva perdita di interesse, segnando inusuali perdite di quote di mercato nel caso del lotto (passato dal 16 per cento al 12 per cento della spesa totale) e del superenalotto (sceso dall'8 per cento al 6 per cento). Per contro, la spesa dei giocatori si è indirizzata in misura massiccia sulle video lottery (VLT), che nel 2012 hanno registrato l'aumento record del 79,5 per cento.

Nell'economia dei risultati conseguiti dal comparto, va peraltro tenuto conto – accanto alle entrate assicurate – anche delle "perdite" economiche e sociali che la diffusione delle nuove tipologie di gioco possono determinare.
Ci si riferisce, in particolare, alle frequenti situazioni di dipendenza dal gioco, di cui sono ricche le cronache, la cui gravità non appare certamente meno rilevante delle tradizionali dipendenze da alcol e droga. I casi di ludopatia si fanno sempre più ricorrenti e colpiscono particolarmente le fasce deboli della popolazione, quali giovani, disoccupati, pensionati e casalinghe.

Anche se l'opinione pubblica tende a prenderne coscienza soltanto quando la patologia sfocia in eventi clamorosi e drammatici, il fenomeno non può essere sottovalutato; anche in considerazione della maggiore insidiosità che può presentare, per i soggetti psicologicamente più deboli, un'attività non scoraggiata ma, al contrario, sollecitata dallo Stato stesso.
Non meno preoccupanti, infine, risultano i fenomeni di infiltrazione nel settore da parte delle organizzazioni criminali. Una deriva, questa, che non sembra limitata soltanto al gioco illegale, il cui contrasto non può avere naturalmente esitazioni, ma che in ripetuti casi si è estesa - analogamente a quanto è avvenuto anche in altri settori economici, quali quelli della compravendita di oro usato - anche al perimetro delle attività legali, con il precipuo fine di pervenire al riciclaggio dei proventi derivanti da attività criminali

L'ATTIVITÀ DI RISCOSSIONE (E IL RUOLO DI EQUITALIA)

Nel consuntivo 2012, l'andamento della riscossione segnala un preoccupante indebolimento. I risultati sintetizzati nella tavola A, distintamente per anno di affidamento del ruolo e per anno di riscossione, consentono di sottolineare i seguenti aspetti:
- il volume della riscossione a mezzo ruoli, che fra il 2006 e il 2010 era cresciuto quasi del 77 per cento, ha segnato per la seconda volta una flessione (quasi il 13 per cento nel 2012, in aggiunta al 3 per cento registrato nel 2011);
- il carico affidato ad Equitalia, al netto di sgravi e sospensioni, è cresciuto ulteriormente (quasi del 2 per cento, fino a circa 77 miliardi), anche se a un ritmo molto più contenuto di quelli sperimentati nel trienni precedente (+50 per cento rispetto al 2008);
- il tasso di riscossione (rapporto fra il riscosso e il carico netto), collocatosi all'1,94 per cento, ha registrato una nuova caduta dopo quella segnata nel 2011, scendendo molto al di sotto del minimo toccato nel 2006 (2,66 per cento). I risultati concreti dell'attività di riscossione, in sostanza, sono risultati cedenti rispetto alla crescente massa dei ruoli trasmessa dagli Enti creditori.
Tali evidenze sottintendono andamenti differenziati, a seconda della natura dei crediti da riscuotere , e riflettono l'operare di diversi fattori.
Quanto al primo aspetto, va tenuto presente che le riscossioni rendicontate da Equitalia comprendono vari fenomeni: forme di riscossione spontanea (es. TARSU di molti comuni); iscrizioni a ruolo espressione non di vera evasione ma, più semplicemente, di errori da parte dei contribuenti (una parte dei ruoli 36-bis e 36-ter); crediti delle pubbliche

amministrazioni in molti casi estranei all'obbligazione tributaria e, proprio per questo, esposti a forti criticità (è il caso delle violazioni al codice della strada sanzionate a livello comunale).

TAVOLA A

L'ANDAMENTO DELLA RISCOSSIONE (*)
(totale ruoli - milioni di euro)

Anno di affidamento del carico	Carico netto	VOLUMI DI RISCOSSIONE									% RISCOSSO SU CARICO NETTO							
		Anni riscossione								TOTALE 2006-2012	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTALE
		2000-2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012									2000- 2012
2000	39.472,40	6.300,20	382,1	337,8	293,2	259,7	249,1	193,5	148,9	1.864,30	0,97%	0,86%	0,74%	0,66%	0,63%	0,49%	0,38%	20,68%
2001	21.921,10	3.268,60	283,8	241	186,5	155,1	141,8	121,7	93,2	1.223,10	1,29%	1,10%	0,85%	0,71%	0,65%	0,56%	0,43%	20,49%
2002	19.310,50	2.429,50	292,9	247,2	184,1	143	121,2	109,7	87,1	1.185,20	1,52%	1,28%	0,95%	0,74%	0,63%	0,57%	0,45%	18,72%
2003	20.824,30	2.394,50	468,3	397,7	295,1	223,4	214,6	144,5	118,2	1.861,80	2,25%	1,91%	1,42%	1,07%	1,03%	0,69%	0,57%	20,44%
2004	26.727,30	1.967,10	735,2	543,9	372,2	327,5	238,3	182,7	138,5	2.538,30	2,75%	2,04%	1,39%	1,23%	0,89%	0,68%	0,52%	16,86%
2005	37.692,30	1.118,20	1.473,70	844,4	521,3	403,9	332	249,9	174,1	3.999,30	3,90%	2,24%	1,38%	1,07%	0,88%	0,66%	0,46%	13,58%
2006	51.768,00		1.379,00	2.773,10	1.485,40	924,1	807	604,6	387,6	8.360,80	2,66%	5,36%	2,87%	1,79%	1,56%	1,17%	0,75%	16,15%
2007	49.670,10			1.352,60	2.131,70	1.123,80	954	625,2	390,6	6.577,90		2,72%	4,29%	2,26%	1,92%	1,26%	0,79%	13,24%
2008	49.627,90				1.544,00	2.311,20	1.429,40	862,8	542,5	6.689,90			3,11%	4,66%	2,88%	1,74%	1,09%	13,48%
2009	59.888,70					1.863,30	2.336,40	1.243,50	669,9	6.113,10				3,11%	3,90%	2,08%	1,12%	10,21%
2010	69.443,50						2.052,20	2.574,80	1.199,50	5.826,50					2,96%	3,71%	1,73%	8,39%
2011	72.759,30							1.709,60	2.089,50	3.799,10						2,35%	2,87%	5,22%
2012	76.996,40								1.491,20	1.491,20							1,94%	1,94%
TOTALE	596.101,80	17.478,00	5.015,00	6.737,70	7.013,50	7.734,90	8.876,00	8.622,40	7.530,80	51.530,30	0,84%	1,13%	1,18%	1,30%	1,49%	1,45%	1,26%	11,58%

Fonte: Equitalia, Stato della Riscossione.
(*) per *carico netto* si intende l'importo del carico affidato al netto della quota oggetto di sgravi e sospensioni.

Nello specifico (tavola B), i ruoli dell'Amministrazione finanziaria centrale (Agenzie Entrate e Dogane) "storicamente" hanno rappresentato circa il 50 per cento del totale, mentre la restante metà si distribuiva fra Enti previdenziali ed enti locali. Un equilibrio che, tuttavia, si spezza nel 2012, soprattutto a causa della forte caduta dei ruoli contributivi (-27 per cento) e di quelli riconducibili agli enti territoriali (-10 per cento); ciò che spiega in larga parte la caduta del volume complessivo delle riscossioni.

TAVOLA B

LA RISCOSSIONE A MEZZO RUOLI PER ENTI CREDITORI

(in milioni)

	Anno di riscossione 2008	Anno di riscossione 2009	Anno di riscossione 2010	Anno di riscossione 2011	Anno di riscossione 2012	Variazione 2009/2008	Variazione 2010/2009	Variazione 2011/2010	Variazione 2012/2011
Totale Ruoli	**7.013,50**	**7.734,90**	**8.876,00**	**8.622,40**	**7.530,70**	***10,28%***	***14,75%***	***-2,86%***	***-12,66%***
Entrate e Dogane	3.579,60	3.801,30	4.290,40	4.276,50	4.060,10	*6,20%*	*12,90%*	*-0,30%*	*-5,06%*
INPS	2.007,70	2.356,50	2.733,30	2.527,80	1.916,50	*17,40%*	*16,00%*	*-7,50%*	*-27,20%*
INAIL	132,6	97,3	105,4	104,7		*-26,60%*	*8,40%*	*-0,70%*	
Altro Erario	143,9	165	322,3	275,4	256,5	*14,70%*	*95,30%*	*-14,50%*	*-6,86%*
Non Erario	1.149,80	1.314,80	1.424,60	1.438,10	1297,6	*14,40%*	*8,40%*	*0,90%*	*-9,77%*

Quanto ai fattori che sono all'origine del rilevato indebolimento dell'attività di riscossione, un ruolo significativo l'ha certo avuto il peggioramento del quadro economico che, se in molti casi ha comportato un differimento (sfruttando le possibilità di rateazione), in altri ha finito per rendere insolventi i debitori. L'accentuata flessione delle riscossioni contributive è probabilmente frutto della concentrazione di entrambi i fenomeni, particolarmente diffusi nei settori ad alto impiego di manodopera (l'edilizia).
Ma effetti non meno rilevanti sono stati prodotti dal susseguirsi di novità normative che

hanno finito per indebolire oggettivamente l'azione di riscossione coattiva dei tributi. Ci si riferisce, in particolare, alle disposizioni che hanno limitato l'iscrizione di ipoteca sugli immobili, le possibilità di espropriazione immobiliare e la pignorabilità di stipendi e salari[2]*. Novità che, probabilmente, sottovalutano il fatto che la posizione creditoria dello Stato è ormai divenuta per molti versi deteriore rispetto alle possibilità di tutela che la legge riconosce al creditore privato munito di titolo esecutivo.*

Il quadro operativo che ne è scaturito appare particolarmente complesso e delicato. Da un lato non si può non condividere la preoccupazione, tuttora attuale, di evitare ulteriori difficoltà a coloro che si trovano a fronteggiare una crisi economica particolarmente grave. Dall'altro va tenuto presente che un efficiente sistema di riscossione coattiva dei crediti pubblici costituisce una imprescindibile necessità per il corretto funzionamento di un sistema fiscale incentrato sull'adempimento spontaneo.

Le tensioni che tuttora caratterizzano l'azione della società pubblica di riscossione, e che rischiano di trasformarla in un ente la cui missione sembra essere essenzialmente quella di concedere dilazioni di pagamento[3]*, mettono in luce i limiti di un disegno teorico che ha fatto confluire in un unico soggetto crediti eterogenei per natura e fondatezza, non poche volte viziati da procedure accertative approssimative, come frequentemente è avvenuto per le numerosissime iscrizioni a ruolo derivanti da violazioni al codice della strada effettuate in passato dagli enti locali.*

IL CONTRASTO ALL'EVASIONE E ALL'ELUSIONE

1. *Il contrasto all'evasione continua ad essere un elemento centrale e imprescindibile nell'azione di risanamento della finanza pubblica, sia per i suoi effetti diretti sull'entità delle entrate sia per la redistribuzione del prelievo fiscale.*

Al riguardo va ricordato come la strategia adottata dal legislatore nel corso della passata legislatura sia stata caratterizzata da andamenti ondivaghi e contraddittori.

In una prima fase l'azione legislativa è stata orientata a rimuovere alcune delle più efficaci misure antievasione adottate nel biennio 2006-2007. Ci si riferisce, in particolare, all'abolizione degli elenchi telematici clienti e fornitori, all'innalzamento del limiti di utilizzazione del contante, alla soppressione della trasmissione telematica dei corrispettivi, all'obbligo di pagamento tracciato per i compensi professionali[4]*. A ciò si è accompagnato un dimezzamento delle già tenui sanzioni previste per la definizione bonaria degli accertamenti*[5]*, con l'evidente fine di accelerare la riscossione delle imposte accertate; con ciò non avvedendosi del grave indebolimento arrecato alla capacità di deterrenza del sistema, per nulla potenziato sul piano della frequenza dei controlli che l'amministrazione fiscale doveva essere in grado di realizzare. Va ricordato, peraltro, come con effetto dal 1° febbraio 2011, la suddetta riduzione delle sanzioni previste nell'ipotesi di definizione bonaria degli accertamenti è stata a sua volta attenuata*[6]*.*

A partire dal 2010, sotto l'incalzare delle difficoltà della finanza pubblica, si è registrata un'inversione di tendenza nelle strategie legislative di contrasto all'evasione, con scelte che, tuttavia, si sono rilevate poco efficaci e foriere di ricadute negative tanto, in qualche caso, da essere superate nell'ultima fase della legislatura.

Il riferimento è in primo luogo all'introduzione del c.d. "spesometro", cioè all'obbligo per

[2] Art. 3 del DL n. 16 del 2012.

[3] Secondo i dati forniti da Equitalia tramite l'Agenzia delle entrate, al 31 dicembre 2012 risultavano essere state concesse oltre un milione e ottocentomila rateazioni per un ammontare complessivo di 21,8 miliardi di euro dilazionati.

[4] DL n.112 del 2008.

[5] DL n. 185 del 2008.

[6] Legge n. 220 del 2010, art. 1.

i soggetti IVA di comunicare telematicamente tutte le operazioni di importo pari o superiore a 3.000 euro, incluse quelle con i consumatori finali[7]*. Tale previsione, che scontava la preclusione politica ad una reintroduzione tout court degli elenchi clienti e fornitori inopinatamente soppressi nel 2008, veniva giustificata da un lato con l'esigenza di contrastare le frodi sempre più dilaganti e dall'altro con il fine di alimentare la base informativa destinata all'applicazione del nuovo accertamento sintetico IRPEF. Con lo stesso provvedimento legislativo del 2010 quest'ultimo strumento assurgeva ad elemento centrale della strategia enunciata di contrasto all'evasione di massa, alla quale venivano riconnessi importanti effetti sul piano dell'incremento di gettito previsto*[8]*.*
La revisione dell'accertamento sintetico[9] *si basava da un lato sulla nuova assorbente rilevanza attribuita all'ammontare delle spese complessivamente sostenute dal contribuente nel periodo d'imposta e dall'altro sulla previsione di un nuovo redditometro, sostitutivo di quello da tempo in vigore.*

2. *Un'ulteriore modifica concerneva l'abbassamento della soglia minima di scostamento tra il reddito dichiarato e quello calcolato sinteticamente richiesto ai fini della possibilità di accertamento. Come si vedrà tra breve, tali innovazioni non sembrano aver prodotto gli effetti sperati ed, al contrario, hanno probabilmente generato ricadute negative sulle quali occorrerà attentamente riflettere.*
Un'ulteriore misura adottata nel 2010 è quella dell'"accertamento esecutivo", introdotto nel settore delle imposte dirette, dell'IVA e dell'IRAP allo scopo di ridurre il tempo intercorrente tra la notifica dell'accertamento e l'inizio della procedura di riscossione coattiva. Tale misura, per la quale si è parlato criticamente di reintroduzione del principio del solve et repete*, è stata poco tempo dopo in gran parte depotenziata con la previsione della sospensione per centottanta giorni dell'esecuzione forzata*[10]*.*
Ulteriori misure di contrasto all'evasione sono state introdotte nel corso del 2011.
In primo luogo vanno ricordate le modifiche al limite massimo consentito per i pagamenti in contante, che dopo l'innalzamento a 12.500 euro operato nel 2008[11] *e l'abbassamento a 5.000 euro stabilito nel 2010*[12] *è stato ulteriormente abbassato a 2.500 euro nel 2011*[13] *e finalmente, nello stesso 2011*[14]*, riportato alla misura di 1.000 euro che era stata stabilita nell'originario testo dell'art. 49 del d.lgs. 231 del 2007.*
Di rilievo è stata l'introduzione, a decorrere dal 2012, dell'obbligo per gli operatori finanziari di comunicare periodicamente i movimenti relativi ai rapporti finanziari intrattenuti con i clienti[15]*. I dati, una volta che perverranno effettivamente all'amministrazione, saranno utilizzabili sia per la programmazione ed esecuzione dei controlli fiscali che per il controllo delle autodichiarazioni presentate ai fini ISEE.*
Relativamente alla rilevazione dei rapporti con i clienti e fornitori la normativa è stata nuovamente modificata agli inizi del 2012[16]*, eliminando la previsione della comunicazione analitica di tutte le operazioni di importo pari o superiore a 3.000 euro intercorse tra soggetti IVA e introducendo per tali soggetti l'obbligo di comunicazione riepilogativa annuale e mantenendo per i soli rapporti con i consumatori finali l'obbligo di comunicazione delle operazioni quando le stesse siano di importo pari o superiore a 3.600 euro. Si è ritornati, così, anche in questo caso, a misure sostanzialmente analoghe a quelle che erano in vigore alla fine della legislatura precedente, con il negativo effetto di aver*

[7] DL n.78 del 2010, art. 21.
[8] All'aggiornamento dell'accertamento sintetico sono stati connessi effetti finanziari per 741,2 mln di euro nel 2011, 708,8 mln di euro nel 2012 e 814,7 mln di euro nel 2013.
[9] DL n. 78 del 2010, art. 22.
[10] Art.7 del DL n. 70 del 2011.
[11] Art. 32, comma 1, del DL n. 112 del 2008.
[12] Art. 20 del DL n. 78 del 2010.
[13] Art. 2, comma 4, del DL n. 138 del 2011.
[14] Art. 12, comma 1, del DL n.201 del 2011.
[15] Art. 11 del DL n. 201 del 2011.
[16] DL n. 16 del 2012.

rinunciato alle informazioni per svariati anni e aver ulteriormente ritardato la disponibilità di quelle relative al 2012 ai fini dell'accertamento[17].
Quanto alla disciplina dell'accertamento sintetico, con d.m. del 24 dicembre 2013 veniva adottato il nuovo redditometro basato sostanzialmente sulla concorrente valutazione di componenti di spesa analiticamente determinati e di elementi di spesa presunti. In proposito può solo notarsi come il clamore mediatico suscitato dal nuovo meccanismo di ricostruzione sintetica dei redditi appare francamente sproporzionato alle limitate potenzialità dello strumento e alla presumibile efficacia dello stesso che, continuerà, inevitabilmente, a costituire un criterio complementare per l'accertamento dell'IRPEF.

3. *In questa sede, peraltro, non si possono sottacere i rischi che alcune delle misure adottate negli ultimi anni, come quella relativa alla rilevazione sistematica delle operazioni verso i consumatori finali di importo pari o superiore a 3.600 euro, abbiano indotto effetti negativi sui consumi o, peggio, possano avere incrementato la propensione ad effettuare acquisti di beni e servizi "in nero". Va pure segnalato come il persistente obbligo di comunicazione delle operazioni pari o superiori a 3.600 euro sembri oggi scarsamente utile, finendo per sovrapporsi all'obbligo di comunicazione delle operazioni da parte degli intermediari finanziari, tenuto conto che tutti i pagamenti di importo superiore ai 1.000 euro dovrebbero comunque essere rilevati nei conti stante il divieto di pagamento in contanti.*
Effetti certamente positivi ai fini del contrasto dell'evasione hanno avuto le disposizioni volte a limitare la possibilità di compensazione dei crediti IVA, considerata la gravità dei fenomeni evasivi realizzati attraverso la contabilizzazione di fatture per operazioni in tutto o in parte inesistenti o relative a costi e spese non inerenti. Dapprima con l'art. 10 del DL n. 78 del 2009 e successivamente con l'art. 8, comma 18, del DL n. 16 del 2012, sono stati posti sempre più stretti limiti alla possibilità di compensare senza particolari formalità i crediti IVA maturati dai contribuenti.
Al contrario, poco coerenti con l'azione di rafforzamento delle misure antievasione adottate nella seconda parte della passata legislatura appaiono le disposizioni contenute nel DL 98 del 2011 volte alla definizione delle liti fiscali pendenti di importo fino a ventimila euro e all'introduzione, a regime, dell'anomalo istituto della mediazione fiscale per gli atti fiscali dello stesso importo. Si tratta, infatti, di misure che hanno certamente indebolito la capacità di deterrenza del sistema di controlli, rafforzando la già diffusa convinzione che è preferibile pagare solo dopo l'accertamento dell'amministrazione piuttosto che adempiere spontaneamente e tempestivamente agli obblighi tributari.
Il tumultuoso succedersi e affastellarsi di decisioni non sempre coerenti porta a sottolineare, sul piano più generale, l'esigenza di un significativo mutamento nella strategia fiscale perseguita dal legislatore, che piuttosto che perseguire il recupero delle somme non versate dopo che l'evasione si è prodotta, possa favorire maggiormente l'emersione spontanea delle basi imponibili e la tempestiva acquisizione delle relative imposte attraverso un uso più efficace delle moderne tecnologie informatiche e telematiche e un ruolo attivo degli enti finanziari coinvolti; come già avviene, per esempio, nel caso delle ritenute effettuate all'atto del pagamento delle spese per interventi di ristrutturazione edilizia e per il risparmio energetico[18].
Quanto all'azione dell'amministrazione, i pur apprezzabili risultati conseguiti in questi anni, riepilogati nella Tavola X, sono stati significativamente influenzati dagli effetti dell'attività di controllo automatizzato svolta ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA (tali entrate costituiscono più del 40 per cento delle complessive entrate da accertamento e controllo del triennio 2010-2012).
Si tratta di esiti cui non sono certamente estranei l'accelerazione impressa alle procedure e gli stessi comportamenti dei contribuenti, che per effetto della persistente crisi economica con maggiore intensità sembrano aver fatto ricorso ad un'impropria forma di finanziamento attraverso il mancato versamento di ritenute, di IVA e di contributi dichiarati (la c.d. evasione da riscossione).

[17] E' prevedibile che le comunicazioni non saranno utilizzabili dall'amministrazione finanziaria prima della fine del 2013.
[18] Si veda l'art. 25 del DL n. 78 del 2010, come modificato dall'art. 23 del DL n. 98 del 2011.

ATTIVITÀ DI CONTROLLO AGENZIA DELLE ENTRATE

NUMERO ACCERTAMENTI SOSTANZIALI EFFETTUATI

ATTIVITA'	2010	2011	2012
Accertamenti II.DD.- IRAP- IVA- REGISTRO	**768.793**	**756.186**	**741.331**
di cui:			
II.DD. IRAP e IVA	388.343	347.329	343.652
Accertamenti Registro	63.213	58.938	58.033
Accertamenti parziali automatizzati (d.P.R. 600/73 art.41-bis)	317.237	349.919	339.646

RISULTATI FINANZIARI DELL'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E CONTROLLO

(in milioni di euro)

	2010	2011	2012
Totale **	**11.049**	**12.703**	**12.184**
di cui:			
da Liquidazione automatizzata (versam.diretti F24+ da ruoli +F23)	4.635	5.516	5.084
da Controlli documentali (versamenti diretti + da ruoli)	369	399	417
da Controlli sostanziali (da versamenti diretti + da ruoli)	6.045	6.788	6.681

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate.

**Gli importi non comprendono i versamenti diretti F24 "da liquidazione automatizzata" relativi alle imposte concernenti i redditi soggetti a tassazione separata, trattandosi di versamenti non correlati ad inadempimenti tributari.

***4**. Relativamente all'azione di accertamento in senso proprio, va detto come i risultati conseguiti negli ultimi anni siano in buona misura ascrivibili all'azione condotta dall'amministrazione nei confronti dei grandi contribuenti, soprattutto al fine di contrastare sofisticate forme di elusione e artificiose costruzioni giuridiche riconducibili nel c.d. abuso del diritto.*

Si tratta di un'azione di grande rilievo che ha trovato decisivo riconoscimento nei principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE per quanto riguarda l'IVA e in quella della Corte di cassazione per quanto riguarda le imposte sul reddito.

Va a questo riguardo ricordato che il tentativo di conciliare attraverso lo strumento legislativo il doveroso contrasto dei comportamenti elusivi con le esigenze di certezza del quadro normativo, ripetutamente segnalate dal mondo delle imprese, non ha sortito finora effetti stante la mancata conclusione dell'iter del disegno di legge delega sulla riforma fiscale esaminato dal Parlamento nella passata legislatura19.

Quanto al contrasto dei fenomeni evasivi posti in essere dai soggetti titolari di attività economiche di piccola e media dimensione, i risultati conseguiti appaiono per forza di cose modesti, stante la persistente limitatezza numerica dei controlli che l'amministrazione è stata annualmente messa in grado di svolgere rispetto all'ampiezza della fascia di contribuenti interessati. E' proprio in questo settore, dunque, nel quale tra l'altro si concentra buona parte dell'evasione IVA, che sarebbero particolarmente necessarie profonde innovazioni nelle procedure fiscali, allo scopo di favorire la naturale emersione delle basi imponibili.

Infine, un persistente elemento di grave criticità è quello dei fenomeni di frode, realizzati attraverso un'articolata gamma di modalità volte a sfruttare punti di debolezza del sistema (esempi tipici sono quelli della false fatturazioni e delle "frodi carosello" in ambito comunitario) o le opacità tuttora esistenti nelle procedure di scambio di informazioni tra gli stati.

[19] Il ddl di delega per la revisione del sistema fiscale presentato dal Governo il 18 giugno 2012 (A.C. 5291) è stato approvato in prima lettura dalla Camera, che lo ha modificato in modo significativo accorpandolo in 4 articoli. Tuttavia il Senato non ha concluso l'iter del provvedimento entro il termine della precedente legislatura.

IL CONFRONTO CON LE PREVISIONI DI INIZIO LEGISLATURA

9. Il 2012 è stato l'ultimo anno di bilancio della XVI legislatura. Nel consuntivo, (tavola 11) l'indebitamento è stato più elevato di circa 48 miliardi rispetto agli obiettivi assunti all'avvio di legislatura (DPEF 2009-2013). Lo scostamento è stato interamente determinato del gettito fiscale, inferiore di quasi 90 miliardi (-11 per cento) rispetto alle stime di inizio legislatura. La spesa ha evidenziato di contro un risparmio di 40 miliardi (-5 per cento), contribuendo dunque a contenere l'espansione del disavanzo. Fra le singole voci, particolarmente pronunciati sono stati il ridimensionamento del gettito proveniente dalla imposte dirette(46 miliardi, -16 per cento), la contrazione della spesa in conto capitale (9 miliardi, -16 per cento) e il ripiegamento della dinamica dei redditi da lavoro (circa 21 miliardi al di sotto delle previsioni, -11 per cento). Anche i consumi intermedi sono aumentati meno di quanto preventivato in avvio di legislatura (-1 miliardi , -1 per cento), un risultato determinatosi per intero nel 2012. Nonostante l'ampliamento dello *spread*, la spesa per interessi ha ugualmente contribuito al risparmio complessivo rispetto alle previsioni di inizio legislatura, con un aumento rimasto due punti al di sotto di quanto stimato nel DPEF 2009-13 (-8,5 miliardi).

TAVOLA 11

SCOSTAMENTI DELLE GRANDEZZE DI FINANZA PUBBLICA DALLE PREVISIONI DI INIZIO LEGISLATURA (ANNO 2012)

	Livelli		*Quota di pil*	
	milioni €	*Rapporti*	*giugno 2008*	*Risultato effettivo*
Indebitamento	**- 48.029**	**120,3**	**0,0**	**- 3,0**
Entrate totali	**- 89.844**	**0,89**	**46,9**	**48,1**
Imposte dirette	- 45.901	0,84	15,7	15,1
Imposte indirette	- 16.950	0,93	13,9	14,9
Contributi sociali	- 24.537	0,90	13,4	13,8
Altre entrate correnti non tributarie	- 3.280	0,95	3,5	3,8
Entrate In conto capitale	824	1,15	0,3	0,4
Uscite totali	**- 41.815**	**0,95**	**46,9**	**51,2**
Redditi da lavoro dipendente	- 20.881	0,89	10,4	10,6
Consumi intermedi	- 1.092	0,99	7,4	8,4
Pensioni e altre prestazioni	- 5.925	0,98	17,6	19,9
Altre spese correnti	- 2.892	0,95	3,4	3,7
Interessi passivi	- 1.717	0,98	4,9	5,5
Spese in conto capitale	- 9.308	0,84	3,2	3,1
Per memoria: Pil nominale	- 233.159	0,87	-	-
Elasticità apparente entrate/Pil	0,39	0,97	-	-

Si può osservare come, a fronte di una mancata crescita del Pil nominale pari a 233 miliardi, l'elasticità apparente del gettito fiscale al ciclo sia stata pari a 0,4 punti se misurata nei livelli e superiore a uno se considerata nei saggi di variazione. Ciò significa

che, dall'innesco della crisi a oggi, per ogni miliardo di Pil nominale andato perso il gettito si è ridimensionato di circa 400 milioni e che per ogni punto percentuale di minore crescita del prodotto il gettito è diminuito di 0,97 punti.

Il consuntivo di legislatura evidenzia dunque come l'aumento del disavanzo e il mancata realizzazione dell'obiettivo di pareggio del bilancio pubblico sia interamente ascrivibile alla caduta del gettito fiscale, a sua volta riconducibile alla perdita permanente di prodotto in cui è incorsa l'economia italiana. Ciò nonostante la pressione fiscale è salita, nel confronto con le originarie attese programmatiche, dal 43,1 al 44 per cento del Pil, mentre la spesa primaria, pur a fronte dei forti risparmi conseguiti, è passata dal 43,2 al 45,6 per cento del prodotto.

LE REGOLE DELLA *GOVERNANCE* EUROPEA: UN CONFRONTO FRA PAESI

1. La crisi economico-finanziaria avviatasi nel 2007 ha continuato a far sentire i propri effetti anche nel 2012. Nell'area dell'euro l'attività economica ha continuato a perdere vigore; le conseguenze delle tensioni finanziarie che hanno colpito alcuni paesi dell'area euro si sono trasmesse anche ad economie finora ritenute più solide.

La crisi ha messo in evidenza alcune gravi debolezze della costruzione della moneta unica; di conseguenza, a partire dal 2010 si è assistito a un profondo processo di riforma della *governance* europea che ha portato all'approvazione di importanti meccanismi e strumenti di coordinamento e controllo (*six-pack*, *fiscal compact* e trattato istitutivo del MES - Meccanismo Europeo di stabilità).

Nel 2012 si è avuta un'ulteriore spinta in tal senso con le due proposte note come *two-pack* (approvate dal Parlamento europeo nel marzo del 2013 e successivamente dal Consiglio europeo nel mese di maggio; *cfr. riquadro*) e con l'attuazione di un piano di acquisto, da parte della BCE, di titoli sovrani dei paesi esposti all'insostenibile incremento dei rendimenti (*Outright Monetary Transaction*), finalizzato a garantire il funzionamento dei meccanismi di trasmissione della politica monetaria.

Nei rapporti sul coordinamento della Finanza pubblica del 2011 e del 2012 la Corte si era concentrata rispettivamente sugli effetti che le regole sul debito pubblico (riduzione di un ventesimo l'anno della differenza tra il valore effettivo del rapporto debito/Pil e il valore soglia del 60 per cento) e il *fiscal compact* (obbligo di bilanci in pareggio) produrranno sulla gestione della finanza pubblica nel nostro paese, in una prospettiva di lungo periodo.

In questa occasione, invece, la nostra attenzione si volge in direzione di un'analisi comparata: un confronto che metta in evidenza la situazione attuale e i diversi sentieri di rientro della finanza pubblica che le nuove regole impongono ai differenti paesi dell'Unione.

In particolare l'analisi si è concentrata, oltre che sull'Italia, sui principali paesi dell'area Euro (Germania, Francia), sui paesi in crisi (Portogallo, Irlanda, Grecia, Spagna) e sul Regno Unito[1].

2. Il grafico 1 mostra, in rapporto al Pil, i valori dell'indebitamento netto e dell'avanzo primario dei paesi considerati, relativi al 2012 (l'asse delle y - avanzo primario - interseca l'asse delle x – deficit – in corrispondenza del valore del -3 per cento, in modo da evidenziare quali paesi rispettano il parametro di riferimento previsto dal protocollo annesso al Trattato di Maastricht).

Appare ben chiaro che, fra i Paesi considerati, l'Italia e la Germania sono gli unici a presentare un avanzo primario positivo (2,5 per cento per l'Italia e 2,6 per cento per la Germania) e un deficit effettivo al di sotto della soglia del 3 per cento (-3,0 per cento

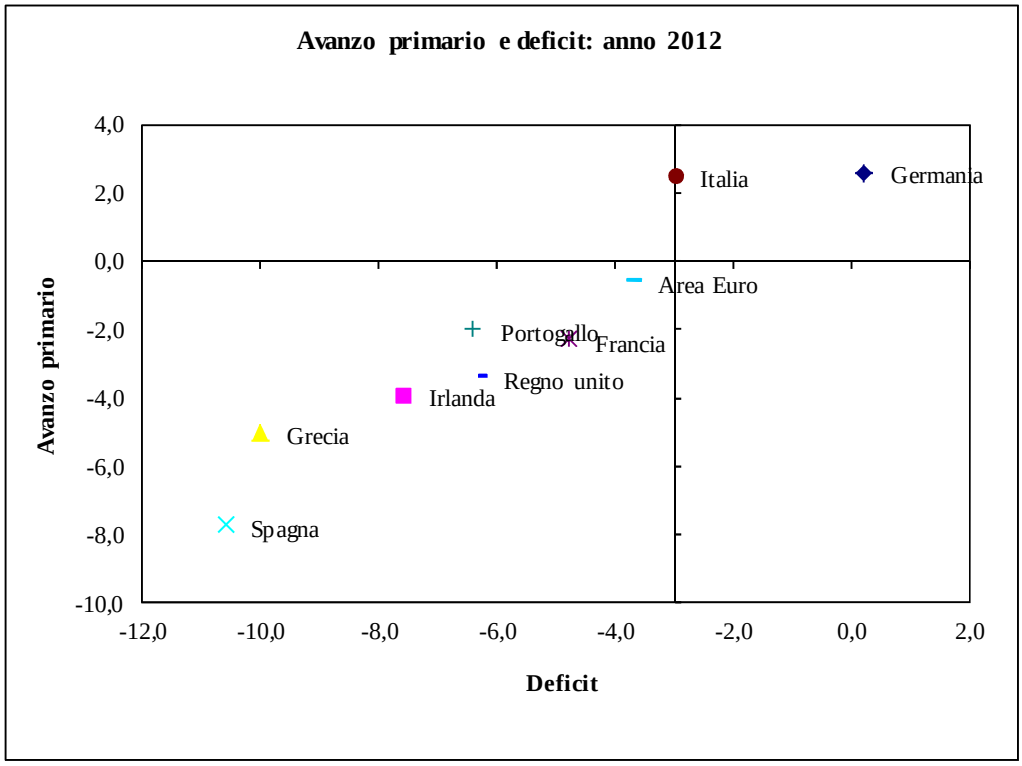
[1]I dati di consuntivo relativi alle variabili macroeconomiche e di finanza pubblica sono di fonte Eurostat; le ipotesi sul tasso di crescita del Pil sono quelle contenute nella *European Economic Spring Forecast 2013*, rilasciata dalla Commissione Europea a maggio di quest'anno. La banca dati europea ha recepito i dati di consuntivo 2012 indicati nel Documento di Economia e Finanza 2013, così come il Piano nazionale di riforma e il Piano di stabilità e convergenza degli altri paesi europei.

per il nostro paese, 0,2 per cento per la Germania). Tutti gli altri Paesi si collocano nel terzo quadrante, cioè presentano un avanzo primario negativo e un rapporto fra indebitamento e Pil superiore alla soglia del 3 per cento. La stessa media dei paesi dell'area euro si assesta su un indebitamento netto del -3,7 per cento, e su un avanzo primario di -0,6 per cento.

Dal grafico emerge la situazione particolarmente difficile della Spagna (-10,6 per cento il deficit, -7,7 per cento l'avanzo primario), dell'Irlanda (-7,6 per cento e -3,9 per cento i rispettivi valori) e della Grecia (-10,0 per cento e -5,0 per cento); anche la Francia presenta un valore del deficit effettivo superiore alla soglia del 3 per cento (-4,8 per cento).

Nella sostanza, se si guarda all'andamento "corrente" della finanza pubblica, cioè al livello del deficit e dell'avanzo primario, fra tutti i Paesi considerati l'Italia, con il suo rilevante avanzo primario e con un deficit pari alla soglia del 3 per cento del Pil, è il più simile alla Germania; ottiene risultati migliori della media dei paesi dell'Euro, fa meglio degli altri grandi paesi (Francia e Regno Unito), si distanzia nettamente dal gruppo dei paesi in crisi.

GRAFICO 1



Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

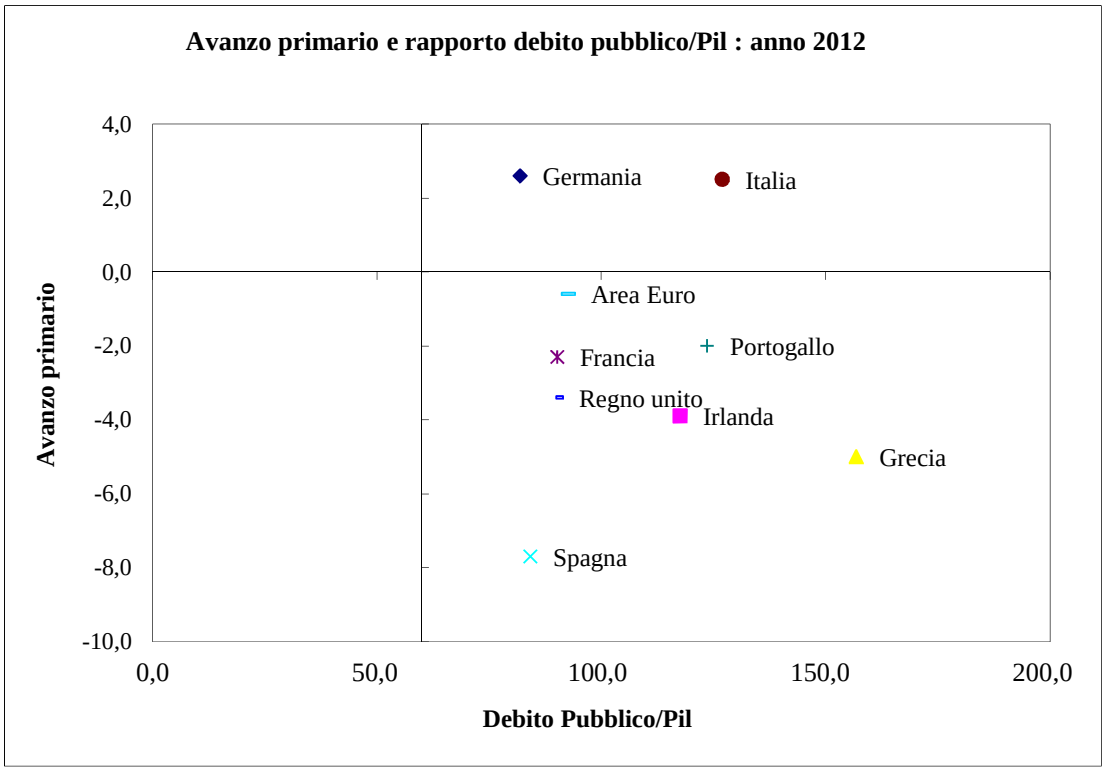
3. Differente è la situazione che emerge dai successivi due grafici, nei quali i due saldi illustrati in precedenza sono messi in relazione con il rapporto debito pubblico/Pil.

Il grafico 2, nel quale le grandezze considerate sono l'avanzo primario e il rapporto debito/Pil (nella figura l'asse delle y – avanzo primario – interseca l'asse delle x al valore di riferimento del 60 per cento), evidenzia come, attualmente, tutti i paesi

considerati si posizionino nei quadranti di destra, ossia presentino il rapporto debito/Pil al di sopra del valore soglia del 60 per cento. La media dell'area euro risulta pari al 92,7 per cento; si trovano al di sotto di questo valore la Germania (81,9 per cento), la Spagna (84,2 per cento) e la Francia (90,2 per cento) il cui valore è molto vicino a quello del regno Unito (90,0 per cento), ma anche questi paesi superano il valore-soglia del 60 per cento.

E' visibile la situazione molto difficile della Grecia, per la quale questo rapporto è superiore al 156 per cento e degli altri paesi che presentano valori superiori o prossimi al 120 per cento (caso dell'Italia, del Portogallo e dell'Irlanda). Dunque l'Italia sta conducendo uno sforzo nella gestione della finanza pubblica, testimoniato dal livello dell'avanzo primario, cioè dalla differenza fra quanto viene prelevato dall'economia e quanto si rende in termini di spesa primaria, di entità confrontabile con la Germania; ma il peso del debito accumulato in passato rende purtroppo il nostro Paese, per questo verso, più simile ai paesi in crisi che ai grandi paesi europei.

GRAFICO 2

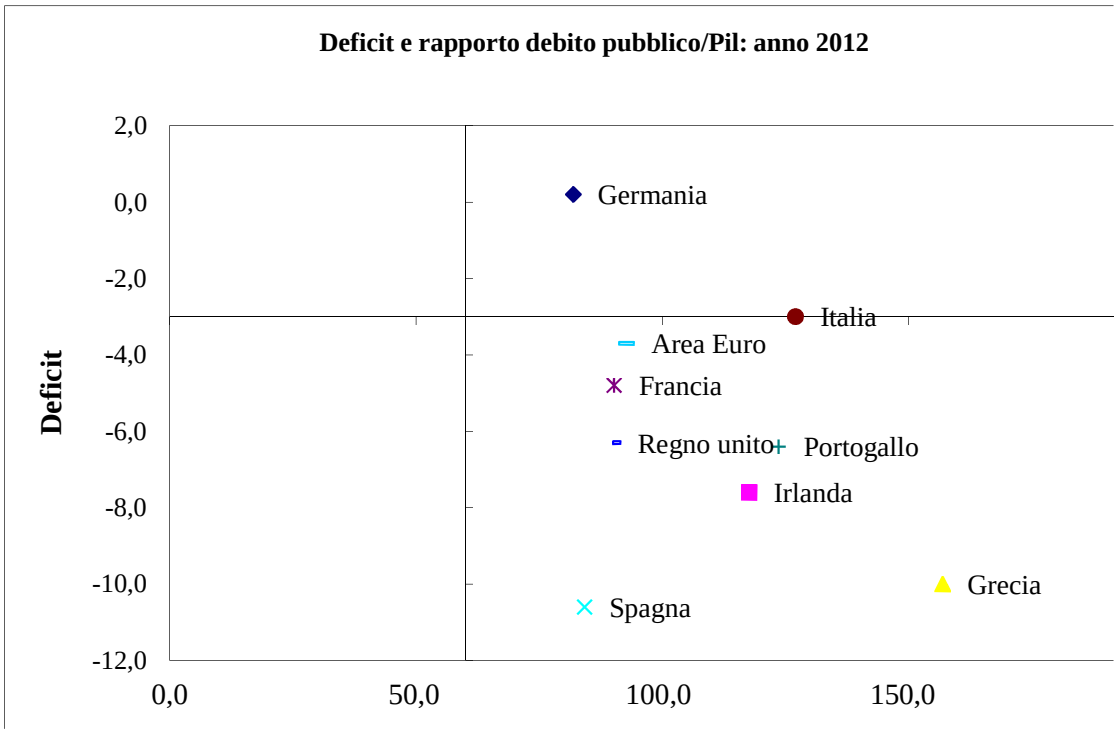


Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Il grafico successivo mette in relazione i due parametri di riferimento della Finanza pubblica secondo il trattato di Maastricht, ossia il deficit effettivo e il rapporto debito pubblico/Pil (il grafico è costruito anch'esso evidenziando i due valori soglia di -3,0 e 60 per cento). Il quarto quadrante, quello di coloro che rispettano entrambi i parametri, è desolatamente vuoto; e così anche il terzo quadrante, quello di coloro che rispettano almeno il parametro relativo al debito. Come si era già visto, l'Italia è il paese

più simile alla Germania per quanto riguarda il deficit, ma il peso del debito accumulato la fa pericolosamente pencolare verso i paesi in crisi.

GRAFICO 3



Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

4. Nella tavola 1 (e, a seguire, nel grafico 4) abbiamo invece evidenziato il valore del deficit effettivo e del deficit strutturale (ossia al netto del ciclo).

TAVOLA 1

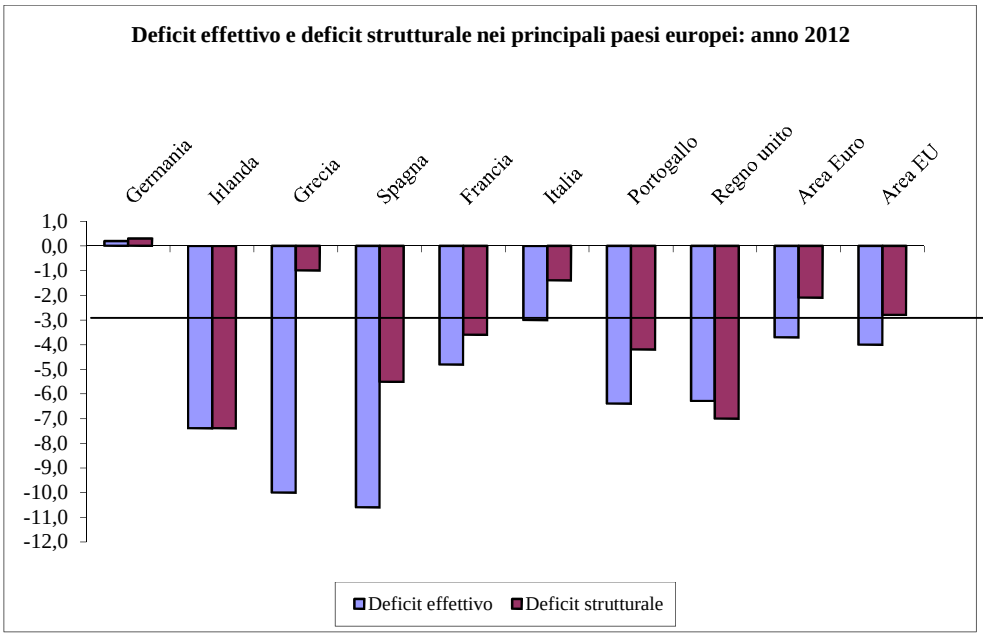
INDEBITAMENTO NETTO EFFETTIVO E INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE: ANNO 2012

	Indebitamento Netto effettivo	**Indebitamento netto strutturale**
Germania	*0,2*	*0,3*
Irlanda	*-7,4*	*-7,4*
Grecia	*-10,0*	*-1,0*
Spagna	*-10,6*	*-5,5*
Francia	*-4,8*	*-3,6*
Italia	*-3,0*	*-1,4*
Portogallo	*-6,4*	*-4,2*
Regno Unito	*-6,3*	*-7,0*
Area Euro	*-3,7*	*-2,1*
Area EU	*-4,0*	*-2,8*

Fonte: *Eurostat - European Economic Spring Forecast*, Maggio 2013, Commissione europea

L'attenzione è posta sulla considerazione che alcuni paesi che presentano un deficit nominale al di sopra del valore di soglia del 3 per cento possano, in realtà, evidenziare un deficit strutturale al di sotto di questo valore. Ciò avviene in particolare per la media complessiva dei Paesi dell'area Euro, con un deficit strutturale pari a 2,1 per cento, e per il totale dell'Unione, con un deficit strutturale del 2,8 per cento.

GRAFICO 4



Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Ma solo Germania e Italia presentano entrambi i saldi di finanza pubblica (deficit effettivo e deficit strutturale) con valori compresi nella soglia del 3 per cento.

La maggior parte dei paesi (Irlanda, Spagna, Francia, Portogallo e Regno Unito) mostra entrambi i saldi al di sopra del vincolo del 3 per cento; nel caso della Grecia abbiamo il solo saldo strutturale al di sotto del valore di riferimento.

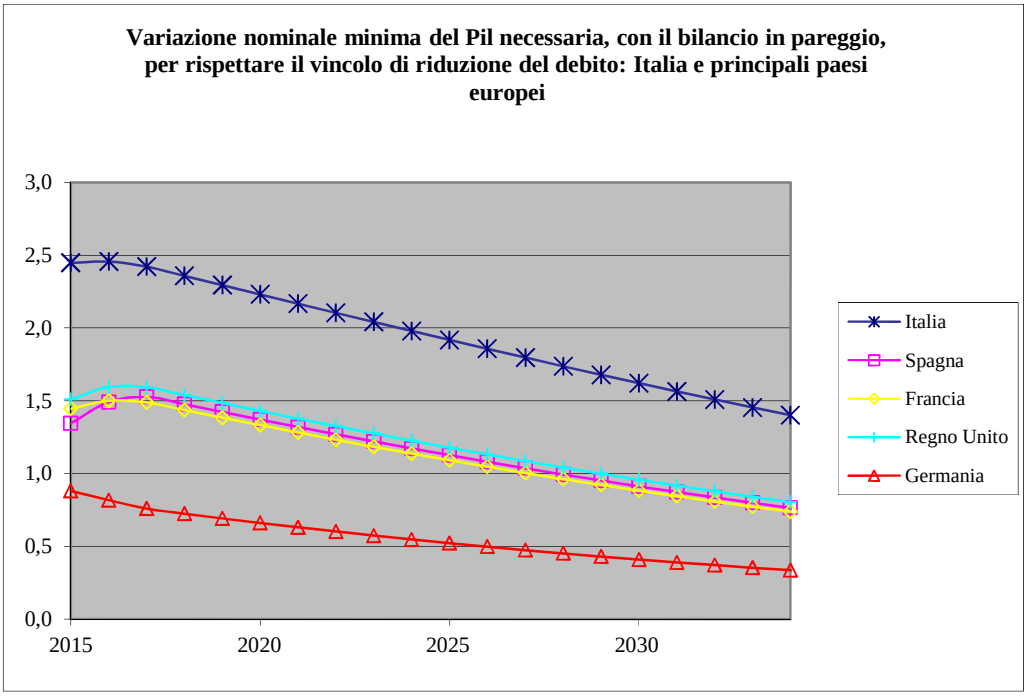
Deve essere ricordato che l'interpretazione prevalente assume il limite (previsto dal trattato di Maastricht) di disavanzi non superiori al 3 per cento come una soglia relativa al valore effettivo, non corretto per il ciclo economico (ancorché di recente la Corte dei Conti francese abbia sollevato dei dubbi riguardo alla coerenza fra questo vincolo "nominale" e le soglie "strutturali" previste nel nuovo patto per la stabilità e la crescita). Tuttavia il confronto fra il saldo strutturale e la soglia del 3 per cento può essere utile come indicatore dello sforzo di finanza pubblica richiesto ai Paesi che superano quella soglia anche nella ipotesi di ritorno a condizioni del ciclo economico "normali".

5. Fin qui l'analisi comparata della situazione di finanza pubblica al 2012. Ma, come è noto, i Paesi considerati – ad eccezione del Regno Unito – con il trattato detto

Fiscal Compact si sono impegnati a portare il proprio bilancio pubblico al pareggio. A meno di sistematici scostamenti fra l'indebitamento netto e il fabbisogno di cassa, un bilancio in pareggio (inteso come indebitamento netto pari a zero) comporta un debito stazionario, e quindi determina una riduzione del rapporto fra il debito e il prodotto in proporzione con la crescita nominale di quest'ultima grandezza. E' quindi possibile individuare, per ciascun paese, quali condizioni di crescita nominale del Pil assicurino che il bilancio in pareggio garantisca di per sé il rispetto del vincolo europeo riguardo alla riduzione del debito (un ventesimo all'anno della differenza fra il valore effettivo e la soglia del 60 per cento del Pil).

L'esercizio si proietta nell'arco di 20 anni (2015-2034) e mette in relazione l'Italia dapprima con i principali paesi europei (Germania, Francia, Spagna e Regno Unito) e poi con i paesi cosiddetti in crisi (Portogallo, Irlanda e Grecia).

GRAFICO 5



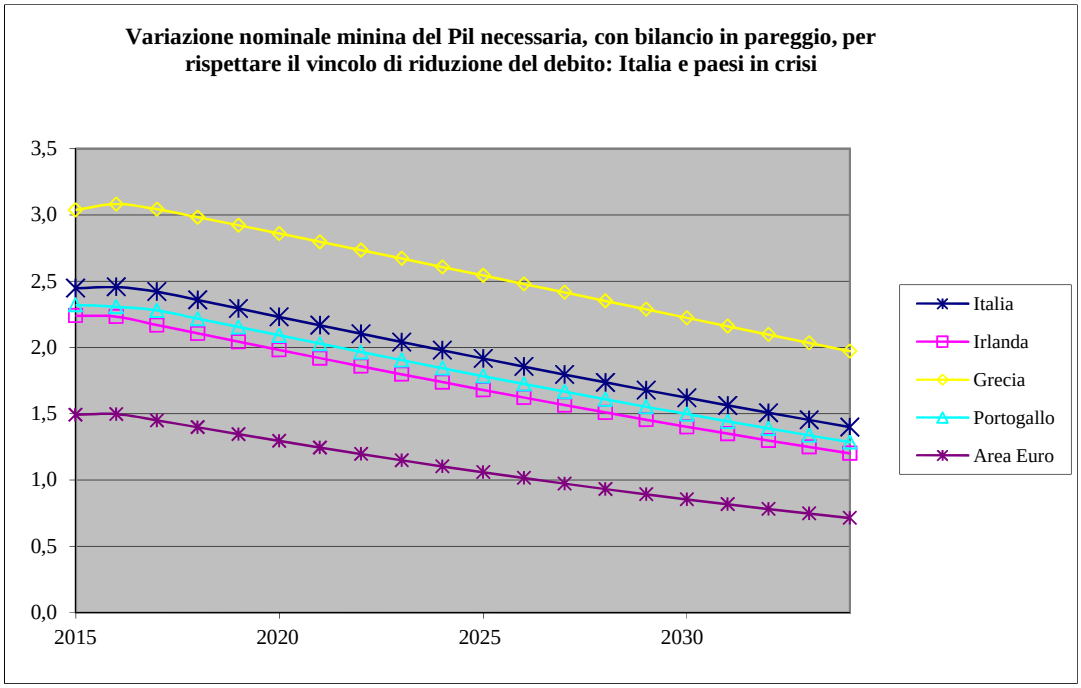
Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Nel confronto con gli altri principali paesi europei, emerge come, affinché il bilancio in pareggio garantisca di per sé il rispetto della regola relativa al debito, l'Italia abbia bisogno di un tasso di crescita nominale del prodotto ben maggiore degli altri; all'estremo opposto si colloca la Germania.

Nel grafico 6 si evidenzia come, sotto questo particolare profilo, l'Italia assomigli più ai Paesi cosiddetti in crisi che non agli altri grandi paesi: l'Italia si colloca in posizione intermedia fra la Grecia e gli altri.

In definitiva, per garantirsi che il bilancio in pareggio comporti anche il rispetto del vincolo sul debito, all'Italia è richiesto un tasso di crescita nominale del Pil di circa un punto superiore a quello richiesto al complesso dei paesi dell'area dell'euro, per tutti i prossimi venti anni.

GRAFICO 6



Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

6. Ma le economie qui considerate sono oggi in grado di crescere alla velocità richiesta dall'esercizio precedente?

Per rispondere a questa domanda è utile confrontare quanto emerge dall'esercizio con le stime (tavola n. 2) relative alla crescita potenziale di ciascun paese compiute dalla Commissione Europea nel citato *European Economic Spring Forecast* (maggio 2013).

TAVOLA 2

PREVISIONI PIL REALE, POTENZIALE E DEFLATORE DEL PIL AL 2014

Proiezioni al 2014 della Commissione Europea			
Paese	**Pil reale**	**Pil potenziale**	**Deflatore del Pil**
Italia	*0,7*	*-0,2*	*1,5*
Germania	*1,8*	*1,3*	*1,7*
Irlanda	*2,2*	*1,1*	*1,4*
Grecia	*0,6*	*-2,6*	*-0,4*
Spagna	*0,9*	*-1,5*	*1,0*
Francia	*1,1*	*1,0*	*1,7*
Portogallo	*0,6*	*-0,4*	*1,3*
Regno Unito	*1,7*	*0,9*	*1,6*
Area Euro	*1,2*	*0,5*	*1,5*
EU	*1,4*	*0,7*	*1,6*

Fonte: *European Economic Spring Forecast*, Maggio 2013, Commissione europea

Per la UE nel suo complesso, come per l'insieme dei paesi appartenenti all'area dell'Euro, la risposta alla domanda è affermativa: con bilancio in pareggio, e con una crescita pari al potenziale, il vincolo relativo alla riduzione del debito risulterebbe automaticamente rispettato.

Ma così non è per la Grecia, il Portogallo e la Spagna, e neanche per l'Italia: anche con un bilancio in pareggio, una crescita del Pil eguale al potenziale non condurrebbe questi paesi a rispettare il percorso di rientro del debito pubblico.

Ciò comporta che, al fine di rispettare i loro obblighi in termini di riduzione del rapporto fra debito e prodotto, questi paesi, e fra di loro l'Italia, dovranno essere in grado o di innalzare la propria crescita potenziale attraverso i necessari interventi di riforma, ovvero mantenere i propri bilanci in avanzo, ovvero ancora dovranno intervenire sul debito attraverso adeguati programmi di cessione di *assets* pubblici.

7. Infine, in una prospettiva di lungo periodo, qual è l'avanzo primario richiesto a ciascun paese per mantenere il proprio bilancio in pareggio?

Un tale esercizio richiederebbe che si formulassero assunzioni riguardo al costo medio del debito che ciascun Paese sosterrà negli anni a venire. Assunzioni di incerto fondamento, ove si considerino l'ampia variabilità manifestata dagli *spreads* negli ultimi anni e la necessità di abbracciare un ampio orizzonte temporale.

Si è preferito quindi seguire una via diversa, formulando l'ipotesi più favorevole possibile ai paesi in difficoltà, cioè assumendo che gli *spreads* si azzerino, e quindi il costo medio del debito sia per tutti i paesi eguale a quello sostenuto dalla Germania.

L'esercizio risponde dunque alla domanda: se anche lo *spread* fra i vari paesi e la Germania fosse azzerato, quali sarebbe l'avanzo primario necessario per rispettare le nuove regole europee? Come ovvio, in tale circostanza estrema, la differenza la farebbe tutta il livello del debito pubblico e non il costo del debito[2]. Per tutto l'esercizio si suppone che ciascun paese mantenga anno per anno il proprio bilancio in pareggio, e che il Pil nominale cresca esattamente nella misura, indicata nei Grafici 5 e 6, necessaria a far sì che ciò assicuri il rispetto del vincolo espresso in termini di riduzione del rapporto fra il debito e il Pil.

Ovviamente, l'assunzione estrema riguardo al costo medio del debito riavvicina artificiosamente le distanze fra i vari paesi. Tuttavia, nel grafico n. 7 appare evidente come l'Italia, che pure parte da un livello dell'avanzo primario migliore rispetto al gruppo dei paesi cosiddetti in crisi, dovrà anch'essa compiere nei prossimi anni uno sforzo finanziario rilevante (passando da un avanzo primario del 2,5 per cento al 3,8 per cento), dopo di che dovrà seguire un percorso severo non dissimile dagli altri (rimanendo sopra al 3,5 per cento almeno fino al 2020).

Nel grafico 8 si mette in evidenza come l'avanzo primario richiesto nei prossimi venti anni all'Italia si mantenga su livelli superiori a quelli richiesti agli altri grandi paesi europei, Spagna inclusa. Si tratta di avanzi primari che, pur rappresentando valori

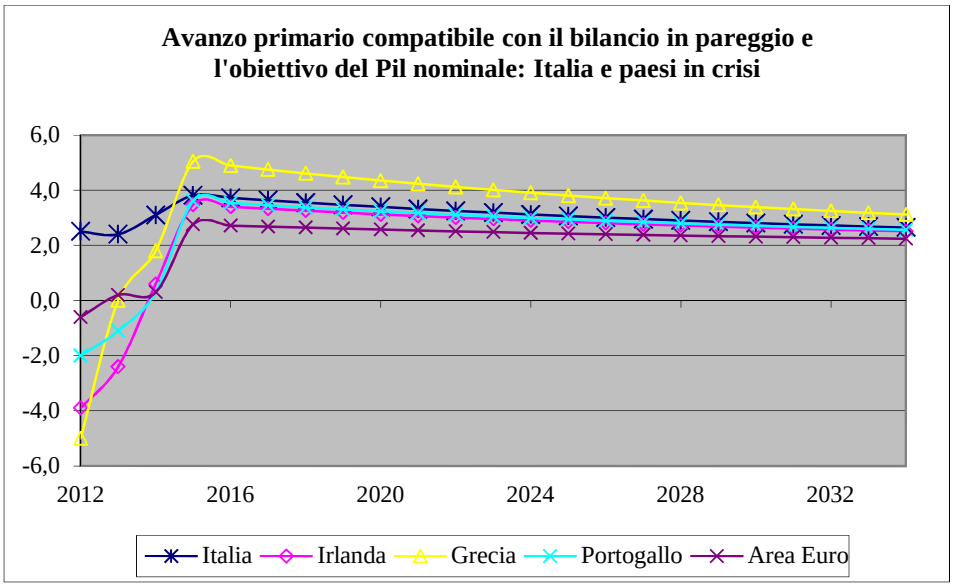
2 L'esercizio è basato su:

- previsioni del rapporto interessi passivi/Pil della Germania, alla fine del 2014, come indicati *nell'Economic European Spring Forecast* della Commissione Europea di Maggio 2013.
- costo medio del debito tedesco, a partire dal 2014, pari al 2,9 per cento, calcolato come rapporto tra la spesa per interessi e la semi somma dello stock del debito pubblico tedesco degli anni 2013-2014, utilizzato come costo medio del debito per tutti i paesi.

molto elevati nel confronto con la nostra storia finanziaria, dovranno essere mantenuti molto a lungo, e potranno ridursi solo molto lentamente.

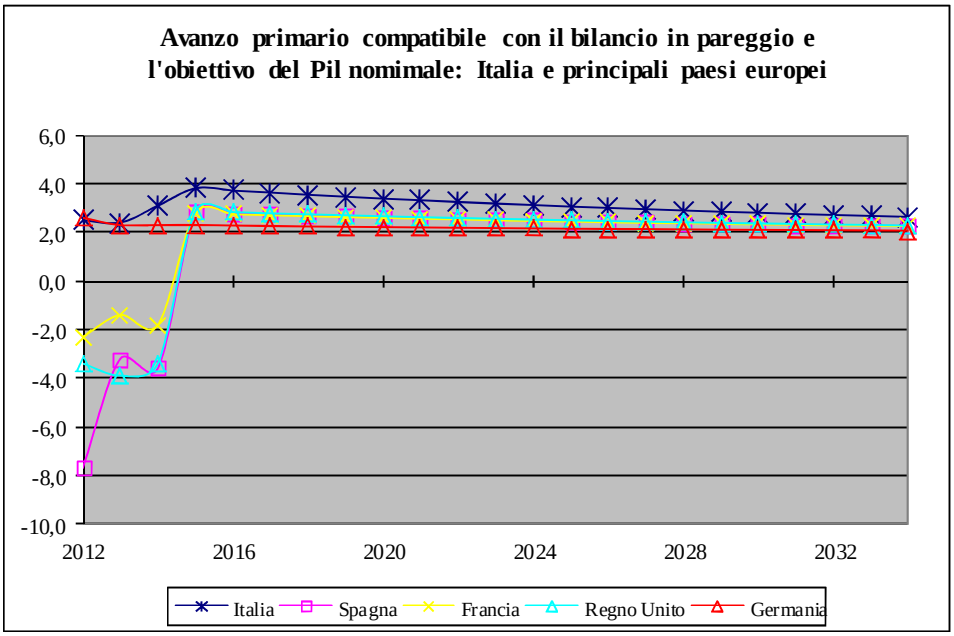
Ipotesi più realistiche riguardo all'entità dello *spread* renderebbero il percorso ancora più impervio: ogni punto percentuale di maggior costo medio del nostro debito pubblico rispetto a quello tedesco, determinerebbe una traslazione verso l'alto della curva dell'avanzo primario di circa 1,3 punti (ad esser precisi, una traslazione dell'entità descritta della parte iniziale della curva, e una lieve accentuazione della pendenza).

GRAFICO 7



Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

GRAFICO 8



Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

8. Alla luce di quanto emerso nelle simulazioni sin qui presentate, ci si può domandare quale sarà il sentiero di riduzione del debito pubblico dei paesi considerati ove essi mantengano il bilancio in costante pareggio (e quindi gli avanzi primari descritti) e il Pil cresca nella misura prima indicata.

Dalla tavola 3 si evince come, nonostante il rispetto dei vincoli descritti, ancora nel 2030 tutti i paesi considerati (e l'Unione nel suo complesso) manterrebbero un rapporto fra il debito e il Pil superiore alla soglia del 60 per cento indicata a Maastricht. In particolare l'Italia si troverebbe con un valore superiore al 90 per cento, prossimo a quelli di Irlanda e Portogallo e inferiore alla sola Grecia.

TAVOLA 3

PROIEZIONE 2015-2034 DELLA RIDUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO PUBBLICO/PIL

Paese	**2012**	**2015**	**2020**	**2025**	**2030**
Italia	*127%*	*129%*	*115%*	*104%*	*95%*
Germania	*82%*	*78%*	*76%*	*73%*	*72%*
Irlanda	*118%*	*117%*	*106%*	*97%*	*90%*
Grecia	*157%*	*170%*	*147%*	*129%*	*114%*
Spagna	*84%*	*96%*	*89%*	*84%*	*80%*
Francia	*90%*	*95%*	*88%*	*83%*	*79%*
Portogallo	*124%*	*122%*	*110%*	*100%*	*92%*
Regno Unito	*90%*	*98%*	*90%*	*85%*	*81%*
Area Euro	*93%*	*94%*	*87%*	*82%*	*79%*
EU	*87%*	*90%*	*84%*	*80%*	*75%*

Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Conclusioni

9. Nel presente capitolo si è condotta una analisi comparata degli effetti che le regole di finanza pubblica previste dalla riforma della *governance* europea produrranno sulla conduzione della finanza pubblica.

L'analisi è stata compiuta mettendo a confronto l'Italia sia con i principali paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna), sia con il gruppo dei paesi cosiddetti in crisi (Portogallo, Irlanda e Grecia).

Il 2012 fotografa una situazione nella quale l'Italia si colloca in una posizione relativamente "virtuosa", vicina alla Germania, per quanto riguarda l'andamento corrente della propria finanza pubblica (indebitamento netto e avanzo primario), quindi molto migliore rispetto ai paesi in crisi e anche rispetto agli altri grandi paesi europei.

Ovviamente la situazione cambia allorché si guardi all'altro parametro di Maastricht, il rapporto fra debito e prodotto: questo indicatore colloca l'Italia all'interno dell'area dei paesi in crisi, e distante dagli altri grandi paesi, Spagna inclusa.

Il peso del debito accumulato fa sì che, anche con bilancio in pareggio, all'Italia sia richiesto – per rispettare il previsto percorso di riduzione del debito – un tasso di crescita nominale del Pil ben maggiore di quello richiesto agli altri grandi paesi e, quel che preoccupa forse di più, ben maggiore di quello che è attualmente il tasso di crescita

potenziale della nostra economia. Anche questo indicatore colloca l'Italia in prossimità dei paesi in crisi.

Lo sforzo di finanza pubblica richiesto a ciascuno è stato approssimato utilizzando l'avanzo primario, inteso come misura della differenza fra quanto viene prelevato dall'economia e quanto viene reso in termini, diretti o indiretti, di fornitura di servizi pubblici.

Pur formulando ipotesi particolarmente favorevoli in ordine al costo medio del debito, cioè ipotizzando che esso sia per tutti pari a quello sostenuto dalla Germania, e quindi i famigerati *spreads* si azzerino, l'avanzo primario richiesto all'Italia si mantiene elevato in una proiezione trentennale, e decisamente più simile a quello richiesto ai paesi in crisi piuttosto che al gruppo dei grandi paesi. Tuttavia, ancora a venti anni da oggi, il rapporto fra il debito e il prodotto si manterrebbe per l'Italia intorno al 90 per cento, ben superiore alla soglia fissata a Maastricht.

Obiettivi più ambiziosi e percorsi più agevoli saranno possibili solo ove l'Italia, e con essa i paesi cosiddetti in crisi, innalzino la propria crescita potenziale attraverso i necessari interventi di riforma, ovvero intervengano sul debito attraverso adeguati programmi di cessione di *assets* pubblici.

LE MODIFICHE AL TWO PACK

Il 13 maggio scorso il Consiglio europeo ha approvato il cosiddetto two pack (sul quale il Parlamento si era pronunciato nello scorso mese di marzo), ossia i due regolamenti rafforzativi della governance economica dei Paesi aderenti alla moneta unica che segnano un'accelerazione sul cammino avviato con il six pack e il fiscal compact.
I testi originari presentati dalla Commissione (Cfr. Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica) hanno subito numerosi emendamenti.

Per quanto riguarda le modifiche apportate alla proposta di regolamento "Sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro" COM(2011)821:
- è stata rafforzata la disciplina relativa ai cosiddetti fiscal councils, prevedendo esplicitamente che la loro autonomia rispetto alle autorità nazionali di bilancio debba essere sancita dalla legge, che ad essi non possano essere impartite istruzioni, che essi possano comunicare con il pubblico in maniera tempestiva, che le procedure di nomina siano basate su esperienza e competenza, che siano dotati di risorse finanziarie adeguate e che abbiano accesso alle informazioni necessarie per l'assolvimento del loro mandato;
- sempre con riferimento ai fiscal councils, è stato previsto che essi forniscano valutazioni pubbliche in ordine alle regole di bilancio nazionali, in particolare relative alla necessità di attivare meccanismi di correzione della finanza pubblica, alla conformità dei procedimenti di correzione alle norme e ai piani nazionali, al verificarsi di circostanze che comportano deviazioni temporanee dall'obiettivo di medio termine;
- sono state meglio chiariti e specificati i contenuti necessari del documento programmatico di bilancio che gli Stati membri dovranno trasmettere alla Commissione entro il 15 ottobre di ciascun anno, prevedendo altresì che essi debbano indicare, ove possibile, gli effetti distributivi delle principali misure in materia di entrate e di spese, nonché l'impatto macroeconomico delle misure proposte;
- è stato previsto che il contenuto del documento programmatico di bilancio sia specificato

in un quadro armonizzato predisposto dalla Commissione;
- è stata rivista la tempistica degli adempimenti della Commissione, la quale "adotta, il prima possibile e non oltre la fine di novembre un parere sul documento programmatico di bilancio"[3];
- l'art. 7 par. 2 prevede che "In deroga al paragrafo 1, nei casi eccezionali in cui, previa consultazione dello Stato membro interessato entro una settimana dalla presentazione del documento programmatico di bilancio, la Commissione riscontri un'inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria definiti nel Patto di stabilità e crescita, essa adotta il parere di cui al paragrafo 1 entro due settimane dalla trasmissione del documento programmatico di bilancio e chiede che sia presentato un documento programmatico riveduto quanto prima e comunque entro tre settimane dall'adozione del parere della Commissione. Tale richiesta è motivata e resa pubblica. La Commissione adotta un nuovo parere sulla base del documento programmatico di bilancio riveduto quanto prima e comunque entro tre settimane dall'adozione di tale documento."

Per quanto riguarda la proposta di Regolamento "Sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria nella zona euro" COM(2011)819, è stata rafforzata la funzione delle "missioni di verifica".

Alle due proposte di regolamento approvate dal Parlamento europeo lo scorso 12 marzo è allegata una dichiarazione della Commissione europea la quale fra l'altro prevede che "la Commissione istituirà un gruppo di esperti per approfondire l'analisi sugli eventuali vantaggi, rischi, requisiti e ostacoli per la sostituzione parziale delle emissioni nazionali di debito attraverso l'emissione comune, sotto forma di un fondo di riscatto e di eurobills. (…) Il gruppo sarà invitato a presentare la sua relazione finale alla Commissione entro e non oltre marzo 2014. La Commissione valuterà la relazione e, se del caso, farà proposte entro la fine del suo mandato".

LE CONSEGUENZE DELLA REGOLA DELLA MAGGIORANZA RIGUARDO ALLA IMPUGNABILITÀ DELLE DECISIONI DEL CONSIGLIO

Alla luce della sentenza della Corte di Giustizia UE del 13 luglio 2004 ((C-27/04), la cosiddetta regola della "maggioranza inversa", introdotta dal regolamento n. 1175/2011, sembra comportare un nuovo regime di impugnabilità delle decisioni del Consiglio non conformi alla proposte della Commissione.

Nel 2003 il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, constatò che esisteva un disavanzo eccessivo in Francia e in Germania, e adottò due raccomandazioni che fissavano i termini entro cui i due Stati membri avrebbero dovuto correggere il disavanzo eccessivo.
Scaduti i termini, la Commissione raccomandò al Consiglio di adottare decisioni che constatassero che né la Germania né la Francia avevano adottato misure adeguate per ridurre i propri disavanzi in ottemperanza alle raccomandazioni del Consiglio e di intimare ai due Stati membri di adottare misure per ridurre il loro disavanzo.
Il 25 novembre 2003 il Consiglio votò sulle proposte di decisione presentate dalla Commissione senza raggiungere la maggioranza necessaria, e adottò nei confronti di Francia e Germania conclusioni sostanzialmente simili, con cui sospese le procedure per disavanzo eccessivo e rivolse loro raccomandazioni per correggere il disavanzo eccessivo.
Il 27 gennaio 2004 la Commissione europea presentò ricorso alla Corte di giustizia europea, ai sensi dell'art. 230 del Trattato che istituisce la Comunità europea, contro la

[3] La soluzione adottata costituisce almeno parziale rimedio alle perplessità sollevate lo scorso anno (cfr. Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica, pag.32) in ordine alla coerenza fra calendario dell'Unione europea e sessione di bilancio italiana.

mancata adozione da parte del Consiglio dell'Unione europea delle decisioni raccomandate dalla Commissione, nonché contro le conclusioni adottate dal Consiglio.
Per quanto riguarda la domanda di annullamento della mancata adozione da parte del Consiglio, nonostante le raccomandazioni della Commissione, delle decisioni che constatassero che né la Germania né la Francia avevano adottato misure adeguate per ridurre il disavanzo e delle decisioni di intimazione nei confronti di tali Stati membri, la Corte di giustizia constatò che qualora la Commissione raccomandi al Consiglio di adottare le decisioni sopra menzionate e in seno al Consiglio "non viene raggiunta la maggioranza necessaria, non esiste alcuna decisione, per cui la mancata adozione da parte del Consiglio delle decisioni raccomandate dalla Commissione non costituisce un atto impugnabile mediante ricorso di annullamento".
Ora l'art.6, comma 2 del regolamento n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica il regolamento n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, stabilisce che "Se lo Stato membro interessato non adotta i provvedimenti opportuni entro il termine fissato nella raccomandazione del Consiglio, la Commissione raccomanda immediatamente al Consiglio di adottare, a maggioranza qualificata, una decisione in cui constata l'assenza di interventi efficaci. Qualora il Consiglio non adotti la decisione su raccomandazione della Commissione in cui constata l'assenza di interventi efficaci e persista l'inadempimento dello Stato membro interessato in merito all'adozione di provvedimenti opportuni, la Commissione, un mese dopo la precedente raccomandazione, raccomanda al Consiglio di adottare una decisione in cui constata l'assenza di interventi efficaci. La decisione si considera adottata dal Consiglio a meno che quest'ultimo, a maggioranza semplice, non decida di respingerla entro dieci giorni dalla sua adozione da parte della Commissione".
Dunque la reiezione delle proposte della Commissione non potrebbe più essere conseguenza del mancato raggiungimento della maggioranza necessaria per approvarle, ma potrebbe essere solo esito di un esplicito voto che le respinga; verrebbe quindi in questo caso a formarsi l'atto impugnabile che, nel regime precedente, la Corte di Giustizia dichiarò insussistente.

PARTE SECONDA

LE POLITICHE PUBBLICHE E LA CRESCITA

IL RIORDINO DELLE AGEVOLAZIONI FISCALI

PREMESSA

1. Nella sezione dedicata al Programma Nazionale di Riforma, il DEF 2013 ripercorre il tentativo, avviato sul finire della scorsa legislatura, di definire un progetto di riordino del sistema tributario, sottolineando il ruolo guida che nell'esercizio di un'apposita delega avrebbe dovuto avere il monitoraggio dell'erosione delle basi imponibili e del gettito dei diversi tributi.

L'iter della delega, come è noto, non si è mai concluso[1]. Ma i riferimenti del DEF a un programma classificato come "in itinere"[2], sembrano prefigurare, nel quadro di una rinnovata attenzione per i temi della fiscalità, l'intenzione del nuovo Governo di riaprire la pratica delle agevolazioni fiscali.

Sarà, allora, inevitabile che si ripropongano tutti gli interrogativi che da tempo accompagnano ogni iniziativa di revisione delle c.d. *tax expenditures*: dai motivi che ne sono all'origine, agli spazi di manovra disponibili; dalle scelte concretamente praticabili, alle possibili ricadute sul livello e sulla distribuzione del prelievo.

Ma, soprattutto, risulterà necessario sciogliere il nodo riguardante gli obiettivi perseguiti, nella considerazione che l'alternarsi di indicazioni contrastanti ha finora conferito ad ogni progetto d'intervento sulle agevolazioni i caratteri di un'impostazione virtuale, alla quale non ha fatto riscontro alcun risultato effettivo.

PERCHÉ INTERVENIRE SULLE AGEVOLAZIONI

2. Il ridimensionamento dell'erosione fiscale, attraverso una revisione delle agevolazioni, ha affiancato da qualche anno l'intervento "classico" della lotta all'evasione: due ricette che viaggiano sempre più appaiate quando si tratta di conciliare l'obiettivo della tenuta del gettito (e l'equilibrio dei conti pubblici) con l'obiettivo di ridistribuirne l'impatto.

I motivi che spingono a intervenire sulle agevolazioni fiscali sono comuni a quelli declinati nel panorama internazionale[3]: i) la consapevolezza che trattamenti tributari differenziati (deduzioni, detrazioni, esclusioni, esenzioni e aliquote ridotte), traducendosi in una riduzione di gettito, producono sul bilancio pubblico un effetto analogo ad un aumento di spesa (da cui il termine *tax expenditures*); ii) il loro utilizzo per aggirare le regole che presidiano il livello, l'evoluzione e la copertura della spesa pubblica; iii) il *vulnus* che si determina nella capacità di valutare in quale misura l'allocazione delle risorse pubbliche rifletta le priorità politiche; iv) il concreto rischio, infine, di generare effetti negativi dal punto di vista dell'equità (verticale ed orizzontale) del sistema tributario

[1] Il ddl di delega per la revisione del sistema fiscale presentato dal Governo il 18 giugno 2012 (A.C. 5291) è stato approvato in prima lettura dalla Camera, che lo ha modificato in modo significativo accorpandolo in 4 articoli. Tuttavia il Senato non ha concluso l'iter del provvedimento entro il termine della legislatura. http://leg16.camera.it/465?area=6&tema=465&DDL+delega+fiscale+

[2] Documento di Economia e Finanza 2013, Sezione III, Programma Nazionale di Riforma, p. 229.

[3] OECD, Tax Expenditures in OECD Countries, 2010.

Nella realtà del nostro paese, tuttavia, se ne aggiungono di altri, comuni al fenomeno dell'evasione.

Intanto, il giudizio negativo che, dipingendo le agevolazioni fiscali come indebiti favori da ridimensionare, sembra garantire un ampio consenso sociale ad ogni ipotesi di revisione.

Poi, e soprattutto, i margini di incertezza che circondano l'entità del fenomeno e i destinatari di un suo ridimensionamento; ciò che ha finito per alimentare l'aspettativa di un "tesoretto" rilevante, facilmente recuperabile, idoneo a sopperire alle più diverse esigenze della politica economica.

GLI SPAZI PER UN INTERVENTO

3. Il fenomeno dell'erosione fiscale 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 MEF[4].

Le agevolazioni fiscali individuate (720, in tutto) si distribuiscono fra tutti i settori impositivi (Tavola 1), 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 della detrazione per i redditi da lavoro e pensione) e livelli medi di beneficio fortemente diversificati e talora molto rilevanti[5].

E' a partire da tali evidenze che è maturata nell'ultimo biennio la convinzione di poter ricavare da una riordino della materia spazi significativi per la politica economica.

INCERTEZZE E LIMITI DI UN INTERVENTO PRATICABILE

4. In realtà, gli spazi che si offrono concretamente per un intervento sulle agevolazioni fiscali appaiono distanti da quelli, "teorici", ricavabili dal monitoraggio ministeriale e basati su un meccanico effetto di impatto (il maggior gettito conseguente all'abolizione, *tout court*, delle diverse misure censite).

[4] http://www.mef.gov.it/primo-piano/documenti/20111229/Relazione_finale_del_gruppo_di_lavoro_sullxerosione_fiscale.pdf.

[5] Si oscilla fra i 37 euro di detrazione accordati a ciascuna delle 970 mila persone fisiche a fronte di erogazioni liberali in denaro a favore delle ONLUS, e i 26,8 milioni di euro riconosciuti a ciascuna delle 239 persone giuridiche che hanno optato per la tassazione sostitutiva sui maggiori valori attribuiti in bilancio, all'avviamento e ai marchi di impresa.

TAVOLA 1

AGEVOLAZIONI, ESENZIONI, REGIMI AGEVOLATI

(in milioni)

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

* Perdita di gettito.

Fonte: MEF, Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, 22 novembre 2011

In proposito la Corte ha avuto più volte[6] occasione di esprimere le proprie perplessità, connesse, da una parte, all'incertezza delle stime, e, dall'altra, alla considerazione che andrebbe tenuto conto sia delle reazioni di comportamento dei contribuenti, sia della difficoltà di distinguere chiaramente fra forme di intervento devianti rispetto alla struttura normale di un tributo e trattamenti tributari preferenziali che rappresentano, invece, un elemento strutturale dell'imposta.

[6] In particolare, in occasione dell'Audizione sulla **"***Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale*" (http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2011/delibera_52_2011_aud.pdf) e, da ultimo, con il "*Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*"(http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2012/delibera_14_2012_contr.pdf).

D'altra parte, a delimitare gli spazi teorici di un intervento sulle agevolazioni fiscali ci ha pensato lo stesso Gruppo di lavoro ministeriale quando, nel procedere ad una classificazione basata sulle finalità assegnate alle diverse misure, ha inteso sottolineare i vincoli non di rado sottostanti[7]; con ciò esprimendosi sull'estensione e sulla praticabilità di un intervento riformatore.

E, a sottolineare i limiti e le condizioni di un possibile riordino della materia hanno contribuito anche due ordini di eventi.

Innanzitutto, il graduale ampliamento dell'area che il legislatore ha inteso sottrarre alle incursioni riformatrici del *policy maker*. Una "protezione" che nello schema di delega per la riforma fiscale e assistenziale dell'estate 2011 (A.C. n. 4566), era limitata ai "*regimi introdotti in esecuzione di accordi internazionali, ovvero in ottemperanza alla normativa dell'Unione europea";* e che nello schema di delega per la riforma fiscale dell'ottobre 2012 (A.C. 5291) risultava dilatata a seguito dell'affermata necessità di "*informarsi* [nell'operazione di revisione delle spese fiscali superate o ingiustificate] *alle priorità di tutela della famiglia, della salute, delle persone economicamente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'ambiente*".

In secondo luogo, le difficoltà a dispiegare una qualsivoglia forma d'intervento, sperimentate nell'ultimo biennio. La prima volta quando è naufragato il tentativo di completare la manovra di finanza pubblica varata nell'estate 2011 (DL 138/2011) con un sostanzioso taglio alle agevolazioni fiscali; un naufragio che, sia detto per inciso, ha costretto a ricorrere ad una clausola di salvaguardia (l'aumento delle aliquote IVA) per "tranquillizzare" l'Europa. La seconda volta quando è stato archiviato il tentativo (recato dal ddl di stabilità per il 2013) di ricorrere ad una revisione delle agevolazioni fiscali per finanziare la riduzione delle prime due aliquote Irpef.

GLI EFFETTI SUL LIVELLO E SULLA DISTRIBUZIONE DEL PRELIEVO

5. Ma la praticabilità di un intervento di riordino delle agevolazioni fiscali è condizionata soprattutto dagli effetti attesi dal lato del livello e della distribuzione del prelievo.

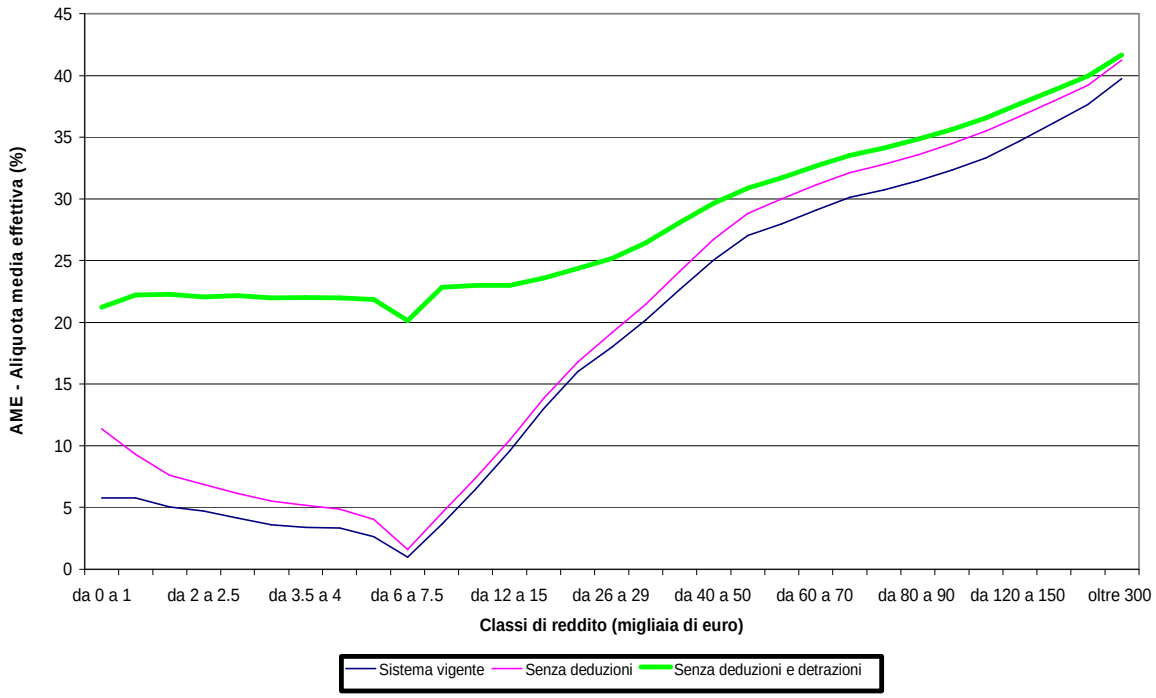
In proposito, è evidente che ogni valutazione dovrà tenere conto non solo della direzione e delle dimensioni dell'intervento di riordino, ma anche della destinazione del maggior gettito recuperato.

Ciononostante si può provare a fornire qualche indicazione su come potrebbero distribuirsi gli effetti di una revisione che si concentrasse esclusivamente sull'Irpef: il settore impositivo in cui – secondo il richiamato rapporto della Commissione ministeriale - si addensano poco più di 100 forme di regimi agevolativi, con una perdita di gettito pari a circa 88 miliardi[8].

[7] Nel caso, in particolare, delle misure dirette ad evitare doppie imposizioni, di quelle che garantiscono la compatibilità con l'ordinamento comunitario e il rispetto di accordi internazionali e di quelle che garantiscono il rispetto di principi di rilevanza costituzionale.

[8] Si tratta delle misure per la casa, per la famiglia, per il lavoro e le pensioni. Fra di esse non sono comprese le misure che nel censimento della Commissione figurano in una specifica tipologia agevolativa: quella che lega la determinazione della base imponibile alla rendita catastale. In questo caso, il divario rispetto a un imponibile (teorico) in linea con i valori di mercato, comporterebbe una perdita virtuale di gettito Irpef dell'ordine di 4,6 miliardi nella tassazione dei terreni e di quasi 27 miliardi in quella delle abitazioni.

Grafico 1 - L'Irpef con e senza agevolazioni fiscali



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Una simulazione operata sulla base dei redditi dichiarati ai fini Irpef per l'anno 2011[9] consente innanzitutto di cogliere il ruolo che hanno le agevolazioni nel determinare l'imposta dovuta da ciascun contribuente. In particolare, si può rilevare che (Grafico 1):

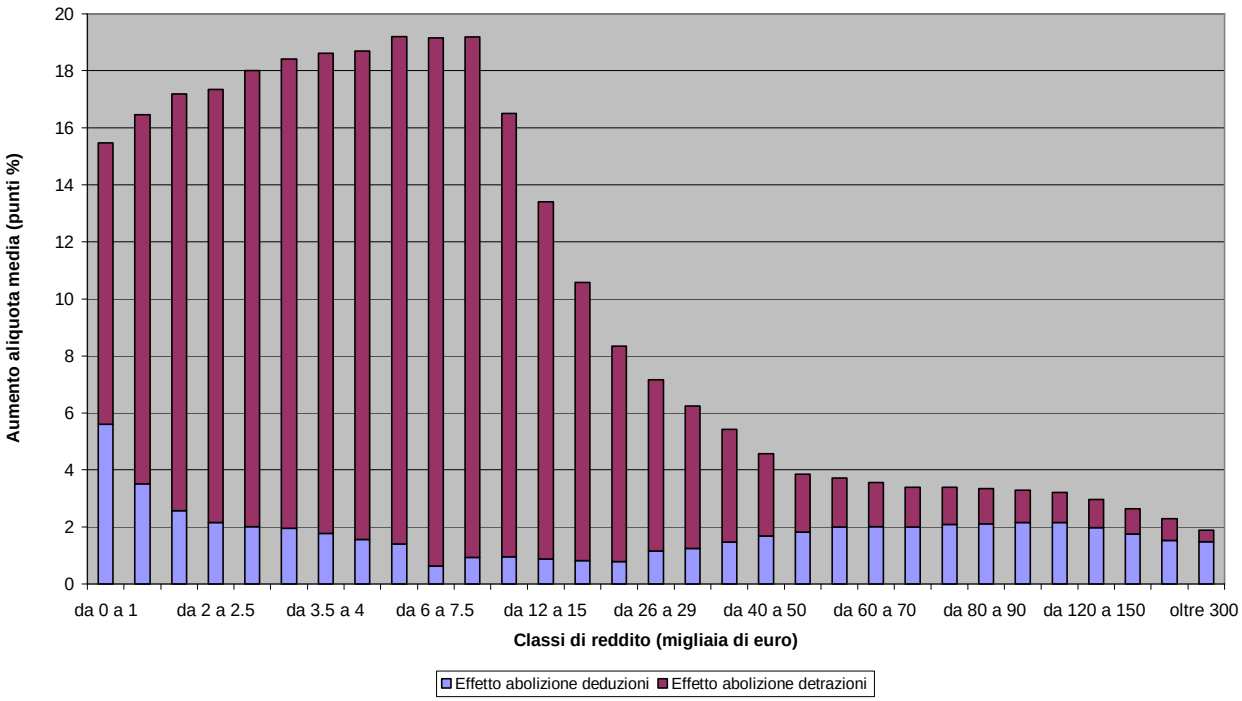
- l'operare di tutte le agevolazioni in essere (che nelle statistiche sulle dichiarazioni dei redditi si identificano con le deduzioni e le detrazioni d'imposta) produce un forte ridimensionamento dell'aliquota media effettiva che, per l'insieme della platea dei contribuenti, passa dal 27,3 per cento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

Dunque, ad essere più colpite da un intervento di azzeramento di tutti i regimi

[9] http://www.finanze.gov.it/stat_dbNew2011/index.php

agevolativi sarebbero proprio le classi di reddito più basse, quelle che risultano le naturali destinatarie degli "sconti" che, nel sistema vigente, concorrono a definire il profilo della progressività dell'imposizione (Grafico 2).

Graf. 2 - Irpef: effetti della cancellazione delle "agevolazioni"



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Si tratta, come si è anticipato, di una prospettiva non ipotizzabile, alla luce dei "paletti" che il legislatore ha posto nel circoscrivere l'area di un intervento. Cionondimeno, avere contezza delle sue implicazioni consente di percepire l'entità e la direzione degli effetti che un riordino dell'erosione fiscale è in grado di produrre.

D'altra parte, le ricadute redistributive di una revisione dei regimi agevolativi dipenderebbero non solo dal livello, ma anche dalla natura dei cespiti di volta in volta interessati e dal modo in cui essi si combinano nel definire il reddito complessivo di ciascun contribuente.

Risultano significative, in proposito, le evidenze che scaturiscono ancora una volta dal mondo dell'Irpef e che consentono di confrontare, per ciascuna tipologia reddituale, due "aliquote implicite di prelievo": quella calcolata secondo il sistema Irpef vigente[10] e quella stimata sulla base di uno scenario fiscale alternativo, in cui risultino abolite tutte le detrazioni e le deduzioni dell'imposta personale sul reddito.

[10] Il calcolo dell'aliquota implicita di prelievo (ITR, *Implicit tax rate*, secondo la definizione della Commissione Europea) è stato recentemente ufficializzato e diffuso dal Dipartimento Finanze del MEF. http://www.finanze.gov.it/stat_dbNew2011/report_rip.php?req_media=si&req_classe=01&req_anno=2012&req_contrib=PFRIP&req_tema=01&req_pag=1&req_tree=ia_54&req_screen=1001.
L'indicatore permette di cogliere le differenze fra paesi, e all'interno di un medesimo paese, nell'entità del carico fiscale gravante su ciascuna funzione economica (lavoro, capitale, consumo, …).

Le indicazioni che emergono (Tavola 2) portano a sottolineare che:

- nell'ipotesi simulata, di un superamento di tutti gli "sconti" (deduzioni e detrazioni) previsti dal sistema Irpef, tutti i tipi di reddito, indipendentemente dalla fonte, subirebbero un forte aggravio impositivo. Ma gli effetti più dirompenti si registrerebbero nel caso del lavoro dipendente e delle pensioni che, in quanto fruitori principali degli "sconti" Irpef, pagherebbero il prezzo più alto: l'aliquota implicita aumenterebbe di 8 e, rispettivamente, 10 punti, ossia fino a quasi tre volte l'aumento sopportato dalle "altre" fonti di reddito;
- un intervento di portata comporterebbe, ovviamente, aumenti di prelievo più contenuti. Ma, a meno di non improntarlo a rigidi criteri di selettività, finirebbe per produrre effetti redistributivi analoghi quanto a direzioni e proporzioni.

TAVOLA 2

LE ALIQUOTE IMPLICITE IRPEF PER FONTI DI REDDITO (2011)

(valori %)

Fonti di reddito	Con deduzioni e detrazioni (a)	Senza deduzioni e detrazioni (b)	Differenza
Lav.dipendente	19,75	27,87	8,11
Pensioni	16,71	26,71	9,99
Altre	20,92	24,68	3,76
di cui: - Lav. Autonomo	*25,99*		
- Impresa	*16,77*		
- Partecipazione	*21,83*		
-Capitale	*29,38*		
-Fabbricati	*17,16*		
TOTALE	**19,08**	**27,02**	**7,94**

(a) Riclassificazione delle risultanze Irpef, a cura del MEF (Dipartimento Finanze)
(b) Stime Corte dei conti
Fonte: elaborazioni Corte dei conti

GLI OBIETTIVI DI UN INTERVENTO DI RIORDINO DELLE AGEVOLAZIONI FISCALI

6. La praticabilità di un intervento sulle agevolazioni fiscali riflette, come si è diffusamente argomentato, l'operare di una serie di limiti, condizioni e incertezze.

Ma c'è un aspetto che, conclusivamente, può esercitare un'influenza decisiva sia sulla decisione di riaprire la pratica delle agevolazioni sia sul buon esito dei risultati attesi; è quello che riguarda la definizione, in modo chiaro e trasparente, degli obiettivi che guidano l'iniziativa.

Sotto questo profilo, si sono finora registrate decisioni ondivaghe e contrastanti (si veda il riquadro: *"Le agevolazioni fiscali: una progettualità non assistita da risultati concreti"*).

In un arco temporale relativamente ristretto, il ridimensionamento delle agevolazioni fiscali è stato evocato tante volte, e non di rado come un "tesoretto" a cui attingere ; è stato piegato ad esigenze assai diverse, condizionato nel suo utilizzo dalla

priorità della quadratura dei conti pubblici; si è risolto in un'impostazione virtuale alla quale, finora, non ha fatto riscontro alcun risultato effettivo.

LE AGEVOLAZIONI FISCALI: UNA PROGETTUALITÀ NON ASSISTITA DA RISULTATI CONCRETI

La "storia" delle agevolazioni fiscali, per come si è andata evolvendo nell'ultimo biennio, mostra il succedersi di una serie di progetti, indicazioni e decisioni legislative, cui non ha fatto seguito alcun risultato operativo.

Nella primavera del 2011, nel Documento di economia e finanza 2011 si sottolineava che, in presenza di un elevato debito pubblico, l'operazione riforma fiscale (una delle 11 priorità del Piano nazionale di riforma) «non potrà che essere tendenzialmente neutrale sul piano finanziario », e si baserà su una «drastica riduzione dei regimi di favore di esenzione ed erosione". Con i risparmi derivanti dallo sfoltimento delle agevolazioni vigenti, dunque, si sarebbe dovuta finanziare gran parte della riforma del fisco italiano: un'operazione redistributiva, che non avrebbe lasciato spazi a una riduzione della pressione fiscale, ma che non prefigurava neppure un suo aumento.

A distanza di tre mesi, con il varo del DL 98/2011, la situazione risultava cambiata e l'intervento sulle agevolazioni era "prenotato" ai fini della riduzione dell'indebitamento netto: si disponevano tagli lineari e automatici alle agevolazioni fiscali (in misura pari al 5 per cento per il 2013 e al 20 per cento a decorrere dal 2014) in assenza dell'adozione, entro il 30 settembre 2013, di provvedimenti legislativi di riordino della spesa sociale e di riduzione dei regimi agevolativi di rilevante portata (almeno 4 miliardi di euro per il 2013 e 20 miliardi a decorrere dal 2014).

Tale prenotazione risultava confermata subito dopo dal varo del disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale (A.C. 4566). La revisione delle agevolazioni fiscali risultava caricata di più ampie responsabilità e, comunque, rifletteva ormai diverse priorità: all'originario obiettivo di concorrere al finanziamento della riforma fiscale si aggiungeva e si sovrapponeva quello di contribuire alla manovra di correzione dei conti pubblici.

Ben presto, però, il quadro si è arricchito di una serie di varianti.

La prima era contenuta nel DL 138/2011, che anticipava (al 2012) i tempi dell'intervento e che aggiungeva un'ulteriore "clausola di salvaguardia" (la rimodulazione delle aliquote dell'Iva e delle accise, in assenza o insufficienza di un intervento di riduzione delle agevolazioni) a quella originaria (che prevedeva l'adozione di tagli lineari alle tax expenditures di fronte all'inerzia del legislatore).

La seconda veniva operata dal DL 201/2011 (il c.d. salva-Italia) che rendeva più concreta e attuale la seconda clausola di salvaguardia: in assenza di una riduzione delle agevolazioni fiscali, le aliquote IVA del 10 per cento e del 21 per cento sarebbero aumentate di 2 punti percentuali a decorrere dal 1° ottobre 2012 e di ulteriori 0,5 punti dal gennaio 2014.

La terza variante si materializza con il decreto sulla "spending review" (DL 95/2012) che, sulla scorta dei risultati attesi dalle misure di riduzione della spesa pubblica, avvia un'azione di ridimensionamento della clausola di salvaguardia affidata all'inasprimento dell'Iva. Da un lato, infatti, è posticipato al 1^ luglio 2013 l'aumento di due punti delle aliquote; dall'altro, si riduce l'entità della "rideterminazione" prevista dal gennaio 2014 (non più un ulteriore aumento dello 0,5 per cento, ma la riduzione di un punto). Per altro verso, si demanda alla legge di stabilità 2013 l'indicazione delle misure di riduzione delle agevolazioni, prevedendo che le maggiori entrate ottenute concorrano ad evitare il previsto aumento dal 1° luglio 2013 delle aliquote IVA.

La quarta variante, questa volta a livello progettuale, rappresenta in qualche misura un ritorno all'originario obiettivo redistributivo prefigurato dal DEF 2011. Il nuovo ddl delega di riforma fiscale (AC 5291), infatti: i) introduce l'obbligo per il Governo di redigere, con cadenza annuale, un rapporto sulle spese fiscali per consentire un confronto con i programmi di spesa; ii) delega il Governo ad introdurre disposizioni finalizzate alla riduzione, eliminazione o modifica delle spese fiscali che appaiono superate o ingiustificate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che costituiscono una duplicazione; iii) stabilisce che le risorse derivanti dalla riduzione delle spese fiscali vadano a confluire, unitamente al recupero di evasione, in un "Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale".

L'ultima tappa è segnata dalla legge di stabilità 2013, che ha confermato la difficoltà di assumere concrete decisione in ordino al riordino del sistema delle agevolazioni. L'originaria previsione di una rimodulazione delle deduzioni e detrazioni fiscali per i redditi superiori a 15 mila euro annui (fissazione di un tetto alle detrazioni ed elevazione degli importi delle franchigie di deduzioni e detrazioni), destinata a finanziare la riduzione delle aliquote dei primi due scaglioni Irpef e una sterilizzazione dei previsti aumenti di un punto delle aliquote IVA è stata stravolta nel testo varato dal Parlamento: nessun intervento sulle agevolazioni; sgravi Irpef limitati all'adeguamento delle detrazioni per figli a carico; sterilizzazione Iva limitata alla sola aliquota intermedia.

In pratica, l'area dell'erosione non è stata intaccata ma, anzi, è stata estesa (tale è l'effetto delle aumentate detrazioni); ed è stata ulteriormente smantellata l'operatività della clausola di salvaguardia basata sull'aumento delle aliquote IVA.

Ritornare sul tema dell'erosione fiscale, facendo tesoro delle preziose indicazioni che scaturiscono dal censimento della Commissione ministeriale, richiede, dunque, che prima di tutto si chiariscano gli obiettivi che si intendono perseguire: da quello di garantire gli equilibri del bilancio pubblico, a quello di dare copertura a una specifica decisione di spesa, a quello, infine, di concorrere alla revisione dell'assetto complessivo del sistema tributario.

Sotto tale profilo, gli esiti non proprio positivi sperimentati nell'ultimo biennio, sembrano indicare la difficoltà di un intervento sulle agevolazioni "a prescindere" da un'ampia operazione di redistribuzione del prelievo.

E questo non solo ove ciò dovesse tradursi in un aumento secco di pressione fiscale, non controbilanciato da una precisa "offerta" redistributiva; ciò che priverebbe l'operazione del necessario consenso sociale. Ma anche (e, forse, a maggior ragione) nel caso in cui la riduzione delle agevolazioni fosse limitata ad un segmento della platea dei contribuenti; che non avrebbe difficoltà ad alzare le barricate nei confronti di un trattamento presentato come "punitivo".

Ed ecco, allora, che la praticabilità di un riordino dell'erosione fiscale sembra affidata unicamente all'attuazione di un'ampia riforma fiscale: sarebbero più contenuti gli ostacoli, per effetto di un intervento selettivo che ridurrebbe la platea dei soggetti colpiti; sarebbero concreti gli effetti della contropartita, a seguito di una riforma che per una vasta area di contribuenti dovrebbe risultare sinonimo di riduzione del prelievo; vi sarebbe la possibilità di garantire (e magari migliorare) gli equilibri distributivi che un taglio secco delle agevolazioni farebbe invece saltare.

LA METAMORFOSI DEL FEDERALISMO FISCALE

PREMESSA

1. Il modello di prelievo scaturito dalla legge delega in materia di federalismo fiscale, si fondava, asseritamente, su una logica di coordinamento della finanza pubblica. Da un lato, l'obiettivo di un aumento dell'efficienza, rendendo gli amministratori locali responsabili di fronte ai cittadini, posti a loro volta nella condizione di valutare se vi sia corrispondenza fra quantità e qualità dei servizi ricevuti e imposte pagate. Dall'altro, gli strumenti utilizzati, incentrati sullo scambio fra taglio dei trasferimenti statali e riconoscimento alle Autonomie locali di un'articolata autonomia impositiva. Da un altro lato ancora, un equilibrato processo di transizione al federalismo in un contesto garantito da un vincolo di invarianza della pressione fiscale complessiva.

Sul piano operativo, tale modello si è rivelato squilibrato e di problematica attuazione. E dalla prospettiva di un coordinamento fra livelli di governo si è passati a un difficile intreccio fra stato centrale e autonomie locali.

La metamorfosi si è manifestata in particolare nella gestione delle entrate, che non è stata coinvolta nei forti ritardi che hanno invece interessato il lato della spesa. Ed i suoi effetti si colgono su tre versanti: i) il livello della pressione fiscale; ii) gli spazi di autonomia tributaria "conquistati" dagli enti decentrati; iii) la distribuzione del prelievo e le sue ricadute sul coordinamento della politica fiscale fra livelli di governo.

FEDERALISMO E PRESSIONE FISCALE

2. Nel percorso di attuazione del federalismo, l'esigenza di un coordinamento fra i diversi livelli di governo ha trovato una significativa espressione nel tentativo di conciliare autonomia impositiva degli enti territoriali e pressione fiscale complessiva.

In tale direzione si sono mossi i provvedimenti legislativi che dal 2003 hanno sospeso, a più riprese e per la quasi totalità dei tributi locali, la possibilità di manovrare le aliquote. Decisioni adottate "*in attesa dell'attuazione del federalismo fiscale*", ma che di certo affondavano le proprie radici nell'impetuosa crescita del fisco locale, il cui peso si è più che triplicato nel corso di un decennio (dal 2,1 per cento al 6,4 per cento del Pil fra il 1991 e il 2002), a fronte di una pressione fiscale complessiva aumentata di appena 1,3 punti.

E nella medesima direzione, ma in maniera più organica, sono stati indirizzati i provvedimenti che, a partire dal 2009, hanno regolato la transizione al federalismo: dalla legge delega (legge 42/2009) ai decreti legislativi attuativi del federalismo comunale e di quello regionale e provinciale.

In sostanza, il quadro normativo che si è venuto a delineare (si veda il riquadro "*Pressione fiscale e autonomia impositiva degli enti territoriali*") ha finito per recepire l'esigenza di politica economica di mantenere inalterata la pressione fiscale complessiva a carico del contribuente; quasi a voler sottolineare che il passaggio al federalismo, motivato essenzialmente da obiettivi di responsabilizzazione ed efficienza nella gestione

degli enti decentrati, non avrebbe dovuto comportare, *ceteris paribus*, un aggravio impositivo per la collettività.

PRESSIONE FISCALE E AUTONOMIA IMPOSITIVA DEGLI ENTI TERRITORIALI

Come, e in quale misura, ampliare il grado di l'autonomia impositiva degli enti locali – nel quadro di una ricomposizione delle fonti di finanziamento – salvaguardando, nel contempo, l'obiettivo di invarianza della pressione fiscale complessiva? E' questo uno degli interrogativi che hanno impegnato il legislatore del federalismo,.
Una prima risposta è venuta dalla legge delega (42/2009), che fra i "principi e criteri direttivi" ha previsto il riconoscimento di un "adeguato grado di autonomia di entrata" a regioni ed enti locali (art. 2, comma 2, lett. bb) e, contemporaneamente, "l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria" (art. 28, comma 2, lett. b).
Una seconda la si ritrova nel decreto attuativo del federalismo regionale (d.lgs. 68/2011) allorquando, nel prevedere la "rideterminazione" (dal 2013) dell'aliquota base dell'addizionale Irpef di competenza statale, si è precisato che, "con lo stesso provvedimento, sono ridotte le aliquote dell'Irpef di competenza statale, con l'obiettivo di mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente"(art. 2).
Di una terza risposta c'è traccia nel decreto attuativo del federalismo comunale (d.lgs. 23/2011) allorquando, dopo avere previsto lo sblocco del potere dei comuni di istituire o aumentare l'addizionale comunale all'Irpef (art. 5), si è precisato che dall'attuazione del decreto "non può derivare, anche nel corso della fase transitoria, alcun aumento del prelievo fiscale complessivo a carico dei contribuenti" (art. 12).
In linea con tali propositi si colloca, infine, la previsione di un sistematico monitoraggio degli effetti finanziari derivanti dai due decreti attuativi, al fine di "garantire il rispetto del limite massimo della pressione fiscale complessiva" (art. 39 d.lgs. 68/2011 e art. 14 d.lgs. 23/2011), affidato alla nuova -ma non ancora insediata - Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, in uno con il compito di proporre al Governo le eventuali misure correttive.

La realtà si è rivelata diversa; per almeno tre motivi.

In primo luogo, perché i rischi di aumento della pressione fiscale, intravisti dal legislatore, sono stati sostanzialmente rimossi dal dibattito di politica economica: ora circoscrivendoli sul territorio (una certa variabilità della pressione fiscale è un portato naturale della maggiore autonomia tributaria); ora riconducendoli a scelte consapevoli e virtuose degli amministratori locali (aumenti di prelievo conseguenti al miglioramento qualitativo e quantitativo delle prestazioni); ora enfatizzando il ruolo assegnato ad un meccanismo sanzionatorio (la responsabilità politica degli amministratori locali di fronte ai propri amministrati) per minimizzare l'eventualità di un uso distorto della leva fiscale.

In secondo luogo, perché una crescita del prelievo intestato al federalismo fiscale ha rappresentato l'altra faccia di un processo che nell'ultimo biennio – attraverso ripetute riduzioni dei trasferimenti statali- ha visto le autonomie locali chiamate a concorrere pesantemente allo sforzo di consolidamento dei conti pubblici. Gli aumenti dei tributi locali, insomma, non deriverebbero *tout court* dal processo di attuazione del federalismo.

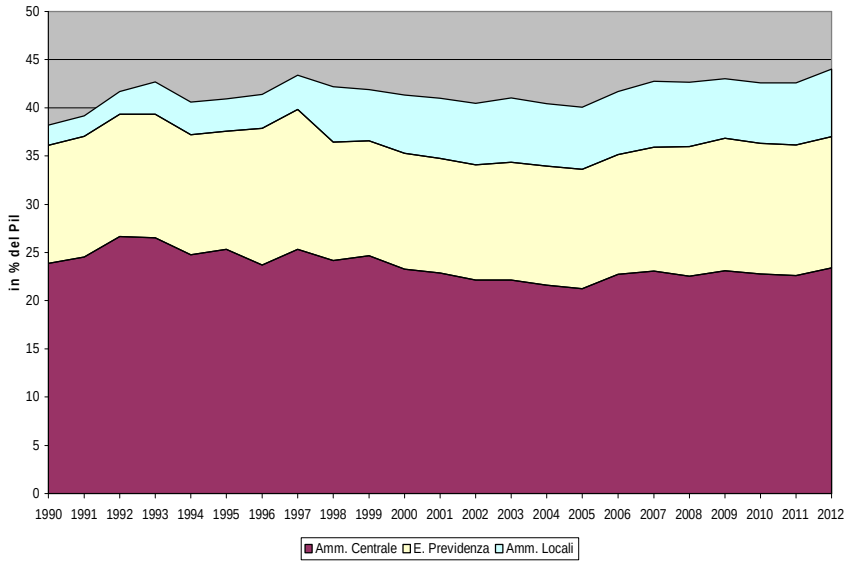
Infine, perché il vincolo dell'invarianza della pressione fiscale, dopo un primo tentativo di coinvolgervi anche gli enti territoriali[1], è risultato indirizzato solo allo Stato, su cui dunque dovrebbe ricadere l'onere di compensare il maggior prelievo derivante dall'esercizio dell'autonomia impositiva locale.

Nella realtà, dunque, non solo non si trovano tracce di compensazione fra fisco centrale e fisco locale[2], ma, anzi, di pari passo con l'attuazione del federalismo fiscale, si è registrata una significativa accelerazione sia delle entrate di competenza degli enti territoriali sia di quelle dell'amministrazione centrale (Grafico 1).

Le prime, con i 12,5 miliardi aggiuntivi realizzati nel 2011-2012 hanno consolidato una *performance* che nell'arco di un ventennio si segnala per: i) un balzo di quasi cinque punti in termini reali, con un incremento dell'ordine del 130 per cento; ii) la forza trainante sulla pressione fiscale complessiva, la cui crescita (dal 38 per cento al 44 per cento) appare imputabile per oltre i 4/5 alla dinamica delle entrate locali; iii) la forte crescita della quota delle entrate locali su quelle dell'intera pubblica amministrazione (dal 5,5 per cento del 1990 al 15,9 per cento del 2012).

Le entrate dell'amministrazione centrale, a loro volta, a seguito degli aumenti registrati nel 2011-2012 (circa 10 miliardi, per 0,6 punti di Pil), segnalano un'inversione di tendenza rispetto alla decelerazione manifestatasi dai primi anni duemila. Un'inversione che si è concentrata soprattutto nel 2012 ed appare quasi interamente riconducibile alla quota di gettito IMU di competenza statale. Anche in questo caso, dunque, si è in presenza di un aumento di gettito intestato al federalismo.

Graf. 1 - Pressione fiscale per livelli governo



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat.

[1] Si consideri, in proposito, che la potestà regionale di aumentare (di 2,1 punti, fra il 2013 e il 2015) l'aliquota dell'addizionale Irpef non è soggetta ad alcun vincolo; laddove, nello schema di decreto originario era espressamente previsto (art. 26, comma 2, secondo periodo) che "*l'esercizio dell'autonomia tributaria non può comportare, da parte di ciascuna regione, un aumento della pressione fiscale a carico del contribuente*".

[2] In verità, un'operazione di compensazione ebbe luogo nel 1998 allorché, a seguito dell'istituzione dell'addizionale regionale all'Irpef (con aliquota fissata allo 0,5 per cento), furono ridotte della stessa misura le aliquote dell'Irpef. Per contro, nonostante l'esplicita previsione di una compensazione (si veda il riquadro su: *Pressione fiscale e autonomia impositiva degli enti locali*), l'intervenuta "rideterminazione" dell'aliquota base dell'addizionale regionale (aumento dello 0,33 per cento, per effetto del DL 201/2011) non ha dato luogo ad alcuna modifica delle aliquote Irpef. Né vi è stata alcuna compensazione a fronte degli aumenti di aliquota deliberati a partire dal 2011 a livello regionale, provinciale e comunale.,

Le evidenze quantitative, in conclusione, sembrano sottolineare una mancanza di coordinamento fra prelievo centrale e locale, sconfinato nell'aumento della pressione fiscale complessiva a causa di un perverso "effetto combinato": lo Stato centrale che taglia i trasferimenti ma lascia invariato il prelievo di sua competenza; gli enti territoriali che, per sopperire ai tagli dei trasferimenti, aumentano le aliquote dei propri tributi.

FEDERALISMO E AUTONOMIA IMPOSITIVA DEGLI ENTI LOCALI

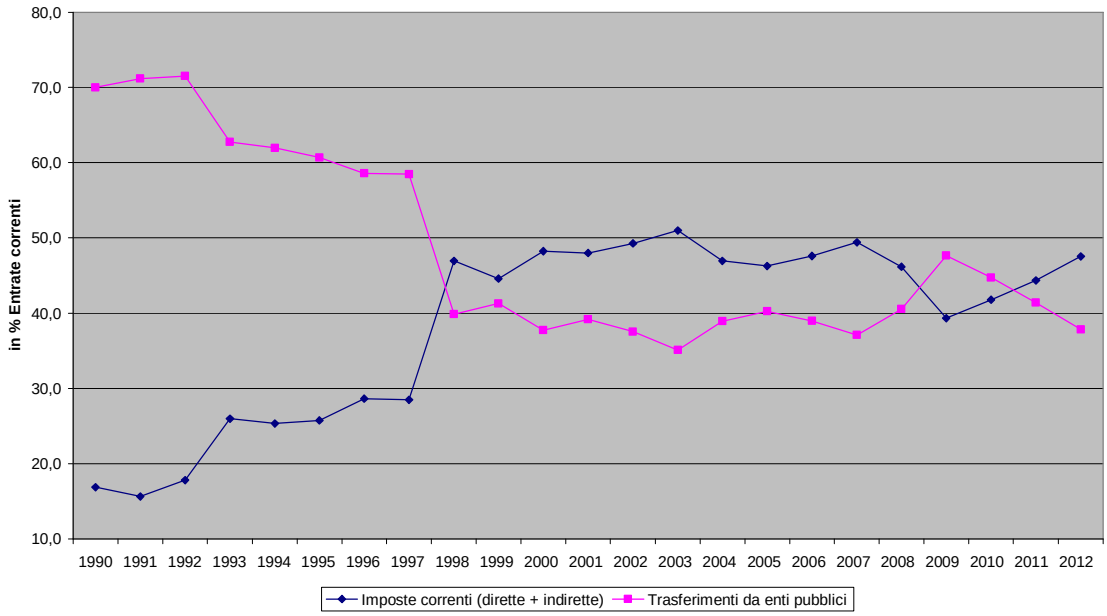
3. In quale misura la forte crescita registrata dalle entrate degli enti locali è espressione di un aumento di autonomia impositiva ?

Le evidenze quantitative, che pure segnalano indubbie *performance* di gettito, non appaino sufficienti per dare una puntuale "paternità" al fenomeno: anche perché, nell'intreccio del federalismo, risulta difficile individuare uno stretto collegamento fra l'autonomia impositiva accordata e quella concretamente esercitata; e, nell'ambito di quest'ultima, fra scelte autonome degli amministratori locali e decisioni condizionate dal legislatore nazionale.

La crescita delle entrate locali si è accompagnata ad un significativo, anche se più limitato, ridimensionamento dei trasferimenti statali: fra il 1990 e il 2012, le prime segnalano una crescita di 4,9 punti di Pil, laddove i secondi si riducono di poco più della metà (2,7 punti).

Dalla combinazione di tali andamenti è scaturita una ricomposizione delle fonti di finanziamento degli enti territoriali (Grafico 2).

Grafico 2 - Grado di "autonomia tributaria" degli Enti locali



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Come si può rilevare, il passaggio più significativo si è registrato nel 1998, con le entrate proprie che, sospinte dall'introduzione dell'Irap, si portano al 47 per cento delle entrate correnti scavalcando i trasferimenti fermi a quota 40 per cento.

Ma altrettanto significativo è quello che è avvenuto più di recente, in pieno processo di attuazione del federalismo fiscale. Nel biennio 2009-2010 le entrate correnti degli enti locali registrano una brusca caduta per effetto di specifiche "incursioni" della politica fiscale nazionale (soprattutto sul versante delle addizionali Irpef e dell'Irap), tanto da risultare scavalcate dai trasferimenti. In quello successivo (2011-2012), invece, si manifesta una significativa rivalutazione della quota delle imposte proprie degli enti territoriali, che si riportano in prossimità del 50 per cento per effetto dell'aumento delle addizionali all'Irpef, dell'aumento di aliquota dei tributi provinciali e dell'introduzione di nuove forme di prelievo conseguenti all'attuazione del federalismo (imposta di soggiorno e, soprattutto, IMU).

Non c'è dubbio, dunque, che nel tempo si sia realizzato un significativo processo di ricomposizione delle fonti di finanziamento degli enti territoriali e che tale fenomeno abbia interessato anche gli anni della transizione al federalismo. Risulta più difficile, invece, concludere che all'origine di tale ricomposizione via sia un aumento, *tout court*, dell'autonomia impositiva degli enti decentrati.

E in effetti, le trasformazioni del federalismo non sembrano avere modificato la realtà di un'autonomia impositiva territoriale limitata e condizionata.

Nulla è infatti cambiato a seguito dell'ampliamento del sistema delle compartecipazioni (l'Iva) che, risolvendosi nella mera devoluzione di quote del gettito di tributi erariali, non accorda agli enti decentrati margini di manovrabilità e, per contro, aumenta la dipendenza delle entrate locali dagli interventi centrali sui tributi statali compartecipati.

E poco è cambiato , se si esclude l'introduzione dell'IMU, anche sul versante dei tributi propri. Per un verso, infatti, l'autonomia impositiva degli enti decentrati continua ad essere sostanzialmente circoscritta alla facoltà di variare, entro intervalli prefissati, le aliquote di alcuni tributi locali. Per altro verso, tale facoltà continua a subire limitazioni, dal lato della manovrabilità delle aliquote, da quello dell'integrità delle basi imponibili e da quello della stessa titolarità del gettito[3].

Infine, non possono essere ignorati gli effetti – anche essi condizionanti l'autonomia impositiva – prodotti dagli aumenti di aliquote (Irap, addizionale Irpef) posti a carico delle realtà regionali che denunciano squilibri nel settore sanitario, e che si configurano come obblighi piuttosto che come mero esercizio di autonomia impositiva.

Ma c'è un ulteriore aspetto che porta ad escludere che l'intervenuta ricomposizione fra le fonti di finanziamento degli enti decentrati possa essere interpretata come sinonimo di aumentata autonomia impositiva: il fatto che essa possa dipendere (ed effettivamente sia dipesa) anche da un fenomeno di riduzione della componente trasferimenti. Ed è quanto si è verificato in particolare negli anni della transizione al federalismo: fra il 2009 ed il 2012, al significativo aumento delle entrate degli enti locali (16 miliardi circa, pari a 0,8 punti di Pil) si è associata una forte

[3] Si pensi ai reiterati blocchi di aumento delle aliquote sperimentati fra il 2003 e il 2010; al ridimensionamento della base imponibile Irap, generato dai ripetuti interventi di riduzione del cuneo fiscale e destinato ad accentuarsi quando (2014) diventerà operativa la già varata misura dell'esclusione dall'imposta dei contribuenti privi di "autonoma organizzazione"; alla riduzione della base imponibile delle addizionali Irpef, scaturita dall'introduzione di "regimi sostitutivi" anche dei tributi locali (il regime Iva dei "minimi", la cedolare secca); al "dirottamento" verso le casse erariali di quote di gettito intestate agli enti decentrati (è il caso della quota di IMU sperimentale).

accelerazione nel processo di riduzione dei trasferimenti agli enti territoriali (-26 miliardi, per circa 1,9 punti di Pil).

FEDERALISMO REDISTRIBUZIONE E DISTORSIONI DEL PRELIEVO

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

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

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

Stando ai risultati maturati, la seconda tipologia di rischio si è rivelata concreta.

Una prima indicazione in tal senso si trae avendo riguardo alla struttura delle aliquote determinatasi con l'avvento del federalismo: un sistema complesso e diversificato, frutto delle profonde modifiche apportate ai "vecchi" tributi locali (quelli preesistenti al varo della legge 42/2009) e dell'impronta autonomistica conferita ad una nuova forma di prelievo come l'IMU.

Il quadro che emerge dalla Tavola 1 indica che il ricorso alla leva fiscale è molto differenziato sul territorio.

Le aliquote dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef sono mediamente più alte nel Mezzogiorno per effetto degli incrementi automatici nelle Regioni con disavanzi sanitari elevati. Si è in presenza di divari che nel primo caso arrivano quasi a 2 punti (+67 per cento) e che per l'addizionale regionale superano 1 punto (+126 per cento).

A livello comunale, il confronto basato sugli enti capoluoghi di regione segnala, a sua volta, che le aliquote dell'addizionale all'Irpef e quelle dell'IMU ordinaria risultano più elevate nei comuni delle regioni a statuto ordinario rispetto a quelli delle regioni a statuto speciale (con divari che nel caso della tassazione patrimoniale raggiungono quasi il 30 per cento). Non meno rilevanti sono le distanze che l'autonomia impositiva ha aperto nell'IMU prima casa (fino ad oltre il 50 per cento). E certamente estesi risultano i divari territoriali nel caso dell'IMU relativa agli immobili strumentali delle imprese, in considerazione dell'intreccio che si determina fra una diversa portata dell'agevolazione (la riduzione di aliquota, ove prevista, oscilla fra il 10 per cento e il 30 per cento di quella ordinaria) e i suoi presupposti applicativi[4].

[4] Le differenze più ricorrenti riguardano: la tipologia d'immobile agevolato (in genere C1 e C3, destinati a esercizio commerciale e artigianale); il soggetto utilizzatore, che di solito deve coincidere con il proprietario, ma che talora deve possedere ulteriori requisiti (è il caso delle micro-piccole-medio imprese, nella definizione comunitaria assunta dal comune di Bologna); la ricorrenza di altre condizioni legate a fattori occupazioni (assenza di licenziamenti e

TAVOLA 1

ALIQUOTE DEI PRINCIPALI TRIBUTI REGIONALI, PROVINCIALI E COMUNALI *

		Regioni		Province		Comuni		
Comune	Regioni	IRAP ordinaria	Addizionale Irpef (1)	Imposta Rca	Addizionale Irpef (1)	IMU ordinaria	IMU immobili imprese	IMU 1^ casa
Torino	Piemonte	3,9	1,61	16	0,8	1,06	1,06	0,575
Milano	Lombardia	3,9	1,43	16	0,7	1,06	0,87	0,4 - 0,6
Genova	Liguria	3,9	1,44	16	0,8	1,06	0,96-1,01	0,5
Venezia	Veneto	3,9	1,23	16	0,7	1,06	0,76-1,06	0,4
Bologna	Emilia Romagna	3,9	1,63	16	0,7	1,06	0.94/0,76	0,4
Firenze	Toscana	3,9	1,3	11	0,2	1,06	1,04	0,4
Perugia	Umbria	3,9	1,39	16	0,7	1,06	1,06	0,5
Ancona	Marche	4,73	1,37	15,5	0,8	1,06	1,06	0,6
Roma	Lazio	4,82	1,73	16	0,9	1,06	0,76	0,5
L'Aquila	Abruzzo	4,6	1,73	15,5	0,6	1,06	0,76	0,37
Campobasso	Molise	4,97	2,03	16	0,8	1,06	1,06	0,5
Napoli	Campania	4,97	02:03	16	0,8	1,06	1,06	0,5
Bari	Puglia	4,82	1,55	16	0,8	1,06	0,76	0,4
Potenza	Basilicata	3,9	1,23	16	0,8	1,06	0,76	0,5
Catanzaro	Calabria	4,97	2,03	16	0,8	0,96	0,96	0,6
Aosta	Valle d'Aosta	2,98	1,23	9	0,3	0,96	0,76	0,4
Trento	Trentino A.A. (Trento)	3,44	1,23	9	0	0,783	0,783	0,4
Bolzano	Trentino A. A. (Bolzano)	2,98	0,9	9	0,2	0,76	0,76	0,4
Trieste	Friuli Venezia Giulia (2)	3,9	1,21	12,5	0,8	0,97	0,845	0,39
Palermo	Sicilia	4,82	1,73	16	0,8	1,06	1,06	0,48
Cagliari	Sardegna	3,9	1,23	12,5	0,8	0,96	0,96	0,45

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Ma il confronto delle aliquote legali non esaurisce tutte le differenze di prelievo riscontrabili a livello territoriale. Vi si aggiungono, infatti, quelle, non meno rilevanti, che discendono dal modo in cui ogni governo decentrato ha utilizzato la facoltà di intervenire su altri elementi strutturali dei tributi: dalla progressività, alla determinazione della base imponibile, alle esenzioni.

Emblematico risulta, in particolare, il caso delle addizionali regionale e comunale all'Irpef, per le quali la libertà di aliquota riconosciuta a ciascun ente ha condotto indifferentemente a scegliere fra[5]: un'unica aliquota per tutti i livelli di reddito; più aliquote, improntate a progressività; sistema di progressività per classi o per scaglioni; scaglioni di reddito imponibile coincidenti con quelli Irpef (Comuni) ovvero fissati in totale autonomia (Regioni); facoltà di introdurre forme di esenzione (Comuni); facoltà di accordare detrazioni aggiuntive per carichi di famiglia e a favore dei contribuenti "incapienti" nonché di disporre di detrazioni dall'addizionale, in luogo di sussidi, *voucher* e altre misure di sostegno sociale (Regioni[6]).

nuove assunzioni, a loro volta qualificate, come nel caso di Venezia) o allo sviluppo dell'impresa (la crescita dimensionale, dovuta a specifiche "operazioni straordinarie societarie tramite fusione o incorporazione", richiesta dal comune di Bologna).

[5] Per quanto riguarda l'addizionale regionale all'Irpef, sono state dieci le regioni (o province autonome) che nel 2012 hanno adottato un'aliquota unica e delle restanti undici che hanno optato per la progressività, sei hanno scelto quella per "classi" (aliquota, crescente al crescere del reddito, applicata all'intero imponibile) e cinque quella per "scaglioni" (come per l'Irpef, aliquote differenziate per ciascuno degli scaglioni fra cui si distribuisce l'imponibile).

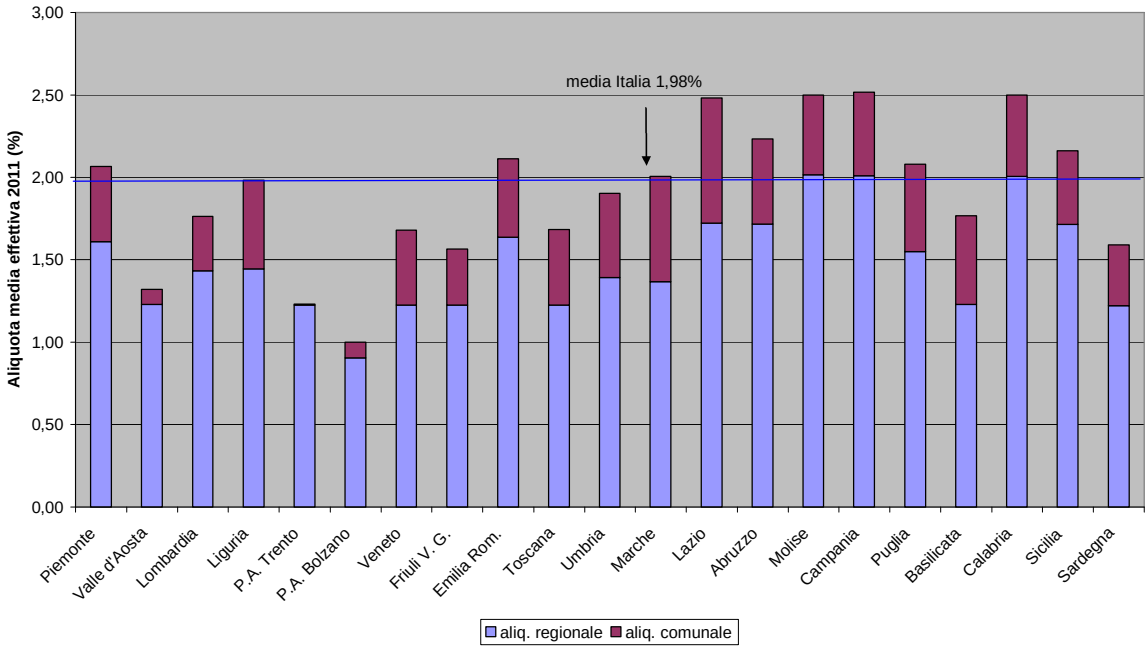
[6] L'attuazione di alcune di tali misure, originariamente prevista per il 2013, è stata differita al 2014 dalla legge di stabilità 2013. Dalla stessa data, le Regioni che decideranno di differenziare l'aliquota dell'addizionale, dovranno farlo uniformandosi agli scaglioni di reddito fissati per l'Irpef nazionale.

Ma ancor più significativo è il "reticolo" territoriale che contrassegna la struttura dell'Irap e che segnala profonde differenze riconducibili all'operare di una serie di fattori[7]: i) la facoltà di variare l'aliquota base, sfruttando in tutto o in parte la "forchetta" fissata dal legislatore; b) la facoltà di variare l'aliquota anche per differenziare per settori di attività o categorie di contribuenti; c) l'obbligo di aumentare le aliquote in presenza di disavanzi di gestione del Servizio sanitario; d) la facoltà di prevedere esenzioni e forme di deduzione o detrazione.

Sono diverse, insomma, le variabili fiscali che – soprattutto nel caso delle addizionali all'Irpef e dell'Irap - concorrono a determinare il livello del prelievo sul territorio e l'onere sopportato da famiglie e imprese.

Il loro effetto complessivo può essere misurato guardando come si distribuisce l'incidenza effettiva delle due imposte fra le diverse realtà regionali.

Grafico 3 - Il peso delle addizionali regionale e comunale all'Irpef



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Nel caso delle addizionali (Grafico 3), si conferma il ruolo dei tre fattori che concorrono a "spiegare" un diverso livello del prelievo locale: la latitudine (nel Nord è generalmente più basso rispetto al Centro-Sud); la forma dell'ordinamento regionale (in genere, si paga di più nelle regioni a statuto ordinario che non in quelle a statuto speciale): l'assoggettamento (o meno) a procedura di rientro per disavanzi sanitari eccessivi (che, da sola, spiega un'aliquota più elevata).

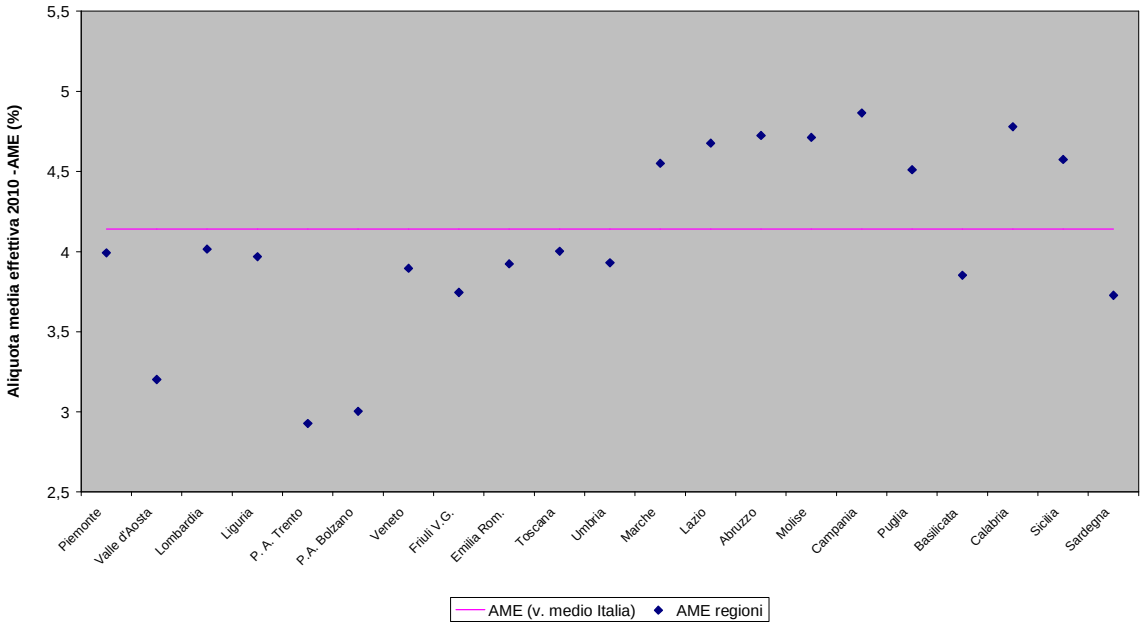
Si tratta di fattori che registrano una convergenza particolare nelle realtà del Mezzogiorno, che arrivano a scontare un prelievo pari a 2,5 volte quello minimo che si registra in alcune regioni del Nord.

[7] La loro elencazione impegna ben 15 delle 105 pagine delle "Istruzioni" alla compilazione del modello di dichiarazione Irap per l'anno 2012.

Si tratta di un divario che, a fronte di un medesimo livello di reddito, comporta a carico del singolo contribuente una forte differenza di prelievo complessivo (Irpef + addizionali), soprattutto in corrispondenza dei più bassi livelli di imponibile[8].

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

Grafico 4 - L'incidenza dell'Irap nelle diverse Regioni



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Analoghe sono le evidenze e le conclusioni che possono trarsi sul versante Irap, nella considerazione che la distribuzione del peso dell'imposta (Grafico 4) si concentra intorno a tre diversi livelli di prelievo: quello, "agevolato", che si realizza nelle sei realtà a statuto speciale (con un valore medio del 3.5 per cento, comprensivo del 2,93 per cento della PA di Trento); quello "ordinario", che talora si colloca significativamente al di sotto (fino al 10 per cento) della media nazionale (che è pari al 4,1 per cento; quello, infine, decisamente "maggiorato" (fino al 20 per cento del valore medio nazionale) che coinvolge le regioni in situazione di extra deficit, collocate nel centro-sud (con il massimo del 4,86 per cento della Campania).

Quelle rilevate, e quelle che si prefigurano in un prossimo futuro[9], sono differenze importanti che – anche in associazione con altre variabili di natura non tributaria - possono provocare "reazioni di comportamento" da parte dei contribuenti.

[8] E' quanto emerge confrontando due realtà territoriali che si collocano agli antipodi quanto ad incidenza delle addizionali Irpef: Catanzaro con il 2,83 per cento e Bolzano con l'1,10 per cento. A parità di reddito, lo stesso contribuente è assoggettato ad un maggior prelievo (Irpef+addizionali) che si commisura al 29,6 per cento, 12,5 per cento e 5,0 per cento a fronte di un imponibile pari, rispettivamente a 0,7, 1 e 3 volte il reddito medio da lavoro dipendente (circa 30 mila euro lordi).

[9] Nel caso dell'addizionale regionale all'Irpef, in particolare, è già previsto che ciascuna Regione possa maggiorare l'aliquota di 0,6 decimi di punto nel 2014 e di un ulteriore punto a decorrere dal 2015 (art. 6 del d.lgs. 68/2011).

Talora potrebbe trattarsi "solo" di una "delocalizzazione", che può riguardare sia le persone fisiche che le imprese: le prime, scegliendo di spostare la propria residenza per garantirsi un più contenuto peso delle addizionali Irpef o un abbattimento dell'aliquota IMU; le seconde, decidendo di insediare la propria attività o di distribuire la propria produzione sul territorio anche sulla base di convenienze fiscali[10] (il diverso peso dell'Irap e dell'IMU sugli immobili in cui svolge la propria attività).

Altre volte potrebbero aversi ricadute negative sotto il profilo della *tax compliance*[11].

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

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

Regole tributarie territorialmente differenziate comportano, inevitabilmente, costi amministrativi più elevati per le imprese, soprattutto per quelle che hanno dipendenti che risiedono in comuni e regioni diverse e che, nella veste di sostituti d'imposta, sono chiamate ad applicare aliquote, detrazioni e deduzioni differenti.

La coesistenza di livelli di tassazione significativamente differenziati comporta, d'altra parte, l'introduzione di elementi di incertezza e di incoerenza nell'intero sistema tributario, finendo per alterare l'azione di redistribuzione nazionale; soprattutto quando una quota crescente del prelievo complessivo riflette l'operare di un fattore (quello territoriale) non agevolmente "saldabile" con le variabili redistributive proprie della politica fiscale nazionale.

[10] Tali "convenienze" di natura fiscale si sommano - o si contrappongono - agli altri fattori economici che hanno un ruolo nella localizzazione di un'attività produttiva: da quelli relativi al costo del lavoro (agevolazioni contributive all'assunzione della manodopera), a quelli creditizi (accesso al credito e livello dei tassi); da quelli concernenti il diverso grado di disponibilità di finanziamenti pubblici, a quelli relativi alla dotazione di infrastrutture.

[11] Si pensi, ad esempio, alla spinta ad affidarsi all'evasione per "recuperare" una concorrenza alterata dalla variabile fisco territoriale.

IL RUOLO DELLA *SPENDING REVIEW*

PREMESSA

1. La *spending review*, che trova appoggio su numerose esperienze internazionali, è una procedura di governo legata alle decisioni, alla gestione e al controllo della spesa pubblica che ben risponde alle esigenze di migliorare la distribuzione delle risorse e la *performance* delle amministrazioni pubbliche in termini di economicità, qualità ed efficienza dei servizi offerti ai cittadini.

Del resto, un approccio innovativo e non convenzionale nelle politiche di riequilibrio della finanza pubblica, ad iniziare proprio da un disegno organico di revisione della spesa pubblica, appare non più differibile, soprattutto in ragione dell'esaurimento dei margini offerti dal ricorso ai tagli lineari della spesa e dei possibili guasti dagli stessi generati in termini di qualità dei servizi offerti ai cittadini.

La revisione della spesa deve, dunque, essere ripensata in funzione di un obiettivo di più lungo periodo, che non può non investire la questione della misura complessiva dell'intervento pubblico nell'economia.

In altri termini, il rafforzamento degli interventi sulla spesa pubblica e dell'azione di efficientamento delle strutture amministrative vanno intesi anche nel significato, più impegnativo e complesso, di ripensamento delle modalità di prestazione dei servizi pubblici in un contesto sociale e demografico profondamente mutato.

Il panorama internazionale registra l'avvio concreto di molteplici esperienze di *spending review*, che si differenziano nelle modalità di gestione del processo e nell'ambito di applicazione, nonché nella varietà degli obiettivi da perseguire.

Seppure con accenti e percorsi diversi le esperienze maturate hanno affrontato, pressoché ovunque, i temi della razionalizzazione dei processi di bilancio, delle esigenze di controllo della qualità della spesa e della ricerca dell'efficienza nell'allocazione finanziaria, colpendo gli eccessi e gli sprechi nella produzione dei servizi.

Va inoltre precisato che la diminuzione della spesa pubblica, cui è spesso associato il concetto di *spending review*, è soltanto uno dei risultati possibili che contemplano, più generalmente, una diversa allocazione della spesa e una variazione della spesa complessiva al rialzo o al ribasso a seconda delle decisioni del *policy maker*.

L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA

2. Si tratta di argomenti su cui già da tempo è iniziata anche in Italia una riflessione che, a partire dalla metà dello scorso decennio, ha assunto carattere operativo.

L'esigenza di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni e di una contestuale riqualificazione della stessa ha, infatti, indotto il legislatore (legge n. 296 del 2006 e legge n. 244 del 2007) ad avviare, nell'ambito di un complesso di iniziative in materia di monitoraggio della spesa e di riforma del bilancio, un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali con

l'obiettivo di superare gradualmente un approccio incrementale (il cosiddetto criterio della "spesa storica") alle decisioni di allocazione della spesa; limitare, a fini di riduzione della spesa, il ricorso a tagli lineari delle dotazioni di bilancio o a strumenti di blocco della spesa; stimolare, infine, all'interno delle amministrazioni, attività di misurazione dei risultati e verifica dell'efficienza dell'amministrazione.

Il rafforzamento dei meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica costituisce, oggi, uno dei cardini della nuova legge di contabilità (legge 196 del 2009 e d.lgs. n. 123 del 2011), che ha attribuito un ruolo centrale alle attività di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali – da estendere gradualmente a tutte le amministrazioni pubbliche – al fine di garantire un supporto al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e di consentire il monitoraggio delle misure poste in essere, nonché di promuovere un più efficiente impiego delle risorse.

Ulteriori disposizioni in materia di *spending review* sono state dettate nell'ambito dei due decreti-legge del 2011 con i quali è stata operata la manovra di risanamento dei conti pubblici.

Il programma di riorganizzazione della spesa, previsto in particolare dal decreto-legge n. 138 del 2011, non è stato ancora presentato al Parlamento, anche se alcune misure – quali l'accorpamento degli enti previdenziali - sono state realizzate nell'ambito del decreto-legge n. 201 del 2011 e le criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici e le possibili strategie di miglioramento sono state oggetto di uno specifico rapporto presentato nel Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2012 ("Elementi per una revisione della spesa pubblica"), posto a base delle politiche di razionalizzazione avviate nell'ultimo scorcio di legislatura.

Il rapporto evidenzia la struttura della spesa pubblica italiana ed in particolare le anomalie del sistema - che hanno condotto ad una crescita dei costi di produzione dei servizi pubblici non accompagnata da un adeguato livello di qualità – e le cause di tale andamento, riconducibili alle diffuse carenze nell'organizzazione del lavoro all'interno delle amministrazioni, alle politiche retributive e alle attività di acquisto dei beni necessari per la produzione.

Di particolare rilievo si presentano la definizione del contesto finanziario di operatività e degli obiettivi attesi da una politica di revisione della spesa e l'individuazione delle fondamentali procedure di *spending review*.

Sotto il primo profilo, le previsioni-obiettivo, definite in sede di programmazione finanziaria, prevedono la sostanziale invarianza della spesa primaria conseguente all'insieme delle misure di contenimento della spesa garantite dalla legislazione vigente, affidando alla *spending review* la definizione, anche nel breve periodo, di interventi atti a liberare risorse per progetti, attività e iniziative a favore di famiglie e imprese.

Quanto invece alle procedure, si evidenzia come il campo di riferimento possa estendersi dalle misure di riduzione delle inefficienze (eliminazione degli sprechi e innovazioni nella organizzazione) alle vere e proprie modifiche dei confini dell'intervento pubblico, molto più complesse e di impatto sociale più diretto.

Le misure dirette all'eliminazione degli sprechi, pur condizionate dalla raccolta e sistemazione di rilevazioni mirate, risultano attuabili in tempi contenuti e raccolgono un favore diffuso, mentre l'introduzione di innovazioni nell'organizzazione della produzione dei servizi pubblici coinvolge cambiamenti nelle tecniche di produzione e

politiche di personale (mobilità sul territorio e politiche retributive) che richiedono un orizzonte temporale più ampio e un consenso più esplicito.

La ridefinizione dei confini del settore pubblico presenta, invece, forti contenuti di rilievo politico, atteso che si riconduce fondamentalmente a decisioni circa il mantenimento di una attività all'interno del settore pubblico o al suo affidamento per intero al settore privato dell'economia, nonché alla misura del coinvolgimento pubblico nel suo sostegno.

3. L'avvio di tale programma di revisione della spesa – delineato, limitatamente alle amministrazioni centrali, nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012 - ha subito una forte accelerazione in ragione delle straordinarie condizioni di necessità e urgenza.

Ciò ha portato, in una prima fase, alla adozione del decreto-legge n. 52 del 2012 (convertito dalla legge n. 94 del 2012) - che ha istituito un Comitato interministeriale con compiti di indirizzo e coordinamento in materia di *spending review* e previsto la nomina di un Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per beni e servizi con il compito di definire il livello di spesa per voci di costo di tutte amministrazioni pubbliche - cui è seguita una seconda fase che, sulla scorta delle analisi effettuate sulla evoluzione dei consumi intermedi e sugli eccessi di spesa, ha portato alla definizione di ulteriori misure di contenimento della spesa pubblica contenute nel decreto-legge n. 95 del 2012 (convertito dalla legge n. 135 del 2012).

Tale decreto ha disposto, da un lato, un nuovo taglio della spesa sostenuta dalle Amministrazioni centrali dello Stato per l'acquisto di beni e servizi (art. 1, commi 21 e 22, il cui importo per ciascun Ministero è stato indicato nell'allegato 1 del decreto-legge medesimo) e ha indicato, dall'altro, il livello degli interventi sulle Amministrazioni centrali dello Stato volti ad assicurare, a decorrere dall'anno 2013, una riduzione della spesa in termini di saldo netto da finanziare ed indebitamento netto corrispondente agli importi indicati nella tabella 2 allegata al medesimo decreto-legge (commi da 12 a 15 dell'articolo 7 del citato decreto-legge n. 95 del 2012); interventi successivamente definiti nell'ambito della correlata manovra finanziaria per il triennio 2013-2015 (articoli 1, commi 4-86 della legge n. 228 del 2012).

Lo stesso decreto-legge n. 95 del 2012, sotto la dizione "disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica", ha inoltre introdotto una serie di disposizioni puntuali che investono tutte le pubbliche amministrazioni (trasparenza delle procedure; riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni; razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per le locazioni; revisione delle società pubbliche e *in house*) e specifiche disposizioni relative ai ministeri, agli enti territoriali e alla sanità.

L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DI REVISIONE DELLA SPESA

4. Le misure fino ad oggi adottate dal Governo italiano hanno quindi solo marginalmente assunto come obiettivo la riconsiderazione globale dei processi di produzione o la riduzione di servizi pubblici.

Hanno invece perseguito una rigorosa politica di contenimento della dinamica della spesa pubblica, particolarmente accentuata nei confronti delle spese di funzionamento (personale pubblico e acquisto di beni e servizi), affidata, in prevalenza, ad un susseguirsi di norme volte al contenimento di specifiche forme di spesa ritenute dal legislatore prioritariamente comprimibili.

Ciò tuttavia non ha del tutto escluso il tentativo, seguito negli ultimi esercizi, di affidare, almeno in parte, la politica di riduzione della spesa a strumenti specifici dell'organizzazione amministrativa (*spending review*).

In tale direzione, tanto le manovre avviate nel 2011 che le azioni intraprese dal governo in carica nel 2012 hanno consentito, limitatamente alle amministrazioni centrali e nell'ambito di un importo necessario di economie da realizzare, diminuzioni di spesa indicate dai singoli ministeri, articolate, più che in passato, in riduzioni di spese non rimodulabili, contribuendo ad una più equilibrata distribuzione dei tagli tra spesa corrente e spesa in conto capitale.

In tale logica appare interessante rilevare anche l'introduzione di misure cui non è stato associato un diretto risparmio di spesa, ma da cui ci si aspetta un contributo di razionalizzazione del meccanismo di produzione dei servizi, destinato comunque a produrre economie.

L'ambito di operatività di tali misure appare comunque ancora limitato: dei 10,7 miliardi di riduzioni di spesa previsti per il 2012 solo il 60 per cento si riferisce a specifiche misure indicate dalle amministrazioni, mentre dei 5,5 miliardi di riduzioni previste per il 2013, meno di un terzo si riconducono ad interventi definiti dai ministeri.

Limitando l'analisi alle amministrazioni centrali dello Stato, gli effetti positivi delle politiche di contenimento della spesa possono cogliersi dall'evoluzione, in termini di impegni, delle principali componenti economiche del bilancio dello Stato.

Nel periodo 2009-2012 la spesa statale primaria (al netto degli interessi e del rimborso delle passività finanziarie) si contrae di circa il 3 per cento, trainata dalla flessione costante della spesa per i redditi da lavoro dipendente (-2,3 per cento) e dal forte contenimento delle spese di funzionamento (-17,4 per cento per i consumi intermedi e -31 per cento per le altre uscite correnti) e delle spese per gli investimenti fissi lordi (-29 per cento).

Il controllo della spesa va tuttavia ascritto ad interventi non selettivi di tipo generale concentrati essenzialmente nella riduzione del numero e della retribuzione del personale pubblico, nel controllo della spesa per i consumi pubblici attraverso tagli lineari e nella riduzione delle spese per investimenti.

Meno incisive sembrano le misure adottate nel 2011, improntate ad una maggiore selettività degli interventi, cui si contrappone una nuova crescita della spesa primaria nell'esercizio successivo (1,4 per cento) più accentuata nell'ambito dei trasferimenti correnti, in particolare agli enti di previdenza.

TAVOLA 1

EVOLUZIONE DEGLI IMPEGNI PER CATEGORIA ECONOMICA -BILANCIO STATO. ANNI 2009-2012

			(valori in milioni)				(valori percentuali)			
			2009	2010	2011	2012	10/09	11/10	12/11	cumulata
Spese correnti	personale	redditi da lavoro dipendente	89.663,4	88.854,9	88.858,7	87.628,2	-0,9	0,0	-1,4	-2,3
		imposte pagate sulla produzione	4.764,8	4.714,9	4.776,5	4.678,3	-1,0	1,3	-2,1	-1,8
	funzionamento	consumi intermedi	13.106,7	9.799,5	10.968,6	10.517,1	-25,2	11,9	-4,1	-17,4
		altre uscite correnti	2.428,9	1.455,5	815,2	1.244,8	-40,1	-44,0	52,7	-31,4
	Trasferimenti correnti altre amministrazioni pubbliche	amministrazioni centrali	9.916,8	10.647,0	9.049,1	8.839,3	7,4	-15,0	-2,3	-10,0
		amministrazioni locali	117.975,9	121.096,1	118.367,2	121.806,4	2,6	-2,3	2,9	3,3
		regioni	*92.319,5*	*94.675,7*	*94.111,0*	*99.276,5*	2,6	-0,6	5,5	7,4
		comuni e province	*16.971,9*	*17.969,0*	*8.177,9*	*7.140,5*	5,9	-54,5	-12,7	-61,3
		altro	*8.684,5*	*8.451,4*	*16.078,4*	*15.389,3*	-2,7	90,2	-4,3	83,3
		enti di previdenza	88.674,7	90.917,7	93.378,9	102.409,2	2,5	2,7	9,7	14,9
	Interventi correnti	economia nazionale	11.192,6	9.267,8	8.529,7	9.803,3	-17,2	-8,0	14,9	-10,2
		famiglie ed istituzioni sociali private	*6.769,6*	*4.562,5*	*3.949,2*	*4.140,8*	-32,6	-13,4	4,9	-41,2
		imprese	*4.423,0*	*4.705,3*	*4.580,5*	*5.662,5*	6,4	-2,7	23,6	27,4
		estero	17.402,1	17.096,3	18.485,2	18.121,0	-1,8	8,1	-2,0	4,4
		trasferimenti correnti	*1.573,3*	*1.666,8*	*1.696,4*	*1.629,0*	5,9	1,8	-4,0	3,7
		risorse proprie Unione Europea	*15.828,8*	*15.429,5*	*16.788,8*	*16.491,9*	-2,5	8,8	-1,8	4,5
	poste di regolazione	poste correttive e compensative delle entrate	52.863,4	51.103,9	45.157,1	42.571,0	-3,3	-11,6	-5,7	-20,7
		ammortamenti	350,3	185,9	185,9	298,7	-46,9	0,0	60,7	13,8
Spese in conto capitale	Investimenti diretti	investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.986,2	7.325,8	5.694,0	5.001,5	4,9	-22,3	-12,2	-29,6
	Trasferimenti in conto capitale alle altre amministrazioni pubbliche	amministrazioni centrali	10.536,7	8.009,2	8.401,9	8.163,1	-24,0	4,9	-2,8	-21,9
		amministrazioni locali	9.886,6	9.177,2	5.657,3	6.502,2	-7,2	-38,4	14,9	-30,6
		regioni	*5.653,4*	*6.087,3*	*3.234,1*	*3.702,7*	7,7	-46,9	14,5	-24,7
		comuni e province	*3.610,0*	*2.469,3*	*1.797,8*	*2.136,6*	-31,6	-27,2	18,8	-39,9
		altro	*623,2*	*620,7*	*625,4*	*662,9*	-0,4	0,8	6,0	6,3
		enti di previdenza	1.762,2	3.269,5	2.157,4	1.653,0	85,5	-34,0	-23,4	28,1
	Interventi in conto capitale	economia nazionale	28.888,5	23.730,4	25.722,2	23.267,2	-17,9	8,4	-9,5	-19,0
		famiglie ed istituzioni sociali private	*100,8*	*52,0*	*53,7*	*119,0*	-48,4	3,3	121,4	76,3
		imprese	*14.008,1*	*11.629,0*	*8.062,0*	*8.935,5*	-17,0	-30,7	10,8	-36,8
		altri interventi	*10.196,9*	*6.718,2*	*12.217,0*	*6.257,8*	-34,1	81,8	-48,8	-1,0
		acquisizioni di attività finanziarie	*4.582,7*	*5.331,2*	*5.389,6*	*7.955,0*	16,3	1,1	47,6	65,0
		estero	853,1	770,1	869,2	951,4	-9,7	12,9	9,5	12,6
spesa statale primaria			**467.253,0**	**457.421,7**	**447.074,1**	**453.455,5**	**-2,1**	**-2,3**	**1,4**	**-2,9**
debito pubblico	interessi passivi e redditi da capitale		73.238,6	69.522,8	73.747,8	81.385,0	-5,1	6,1	10,4	11,4
	rimborso passività finanziarie		176.141,2	188.435,5	186.135,3	214.333,7	7,0	-1,2	15,1	20,9
spesa statale complessiva			**716.632,8**	**715.379,9**	**706.957,2**	**749.174,1**	**-0,2**	**-1,2**	**6,0**	**4,6**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIRGS-CDC. I dati del 2012 sono di preconsuntivo.

Le condizioni economiche generali e gli impegni europei non consentono, tuttavia, di ritenere prossimo un allentamento del rigore nella gestione della finanza pubblica, in particolare sul fronte della spesa corrente.

Si pone, pertanto, la questione, non semplice, di come procedere nella attuazione della ulteriore revisione della spesa, per la quale si rende necessario definire con chiarezza gli spazi di azione, anche alla luce della struttura e della dimensione della spesa pubblica da considerare aggredibile o rivedibile con gli strumenti della *spending review* e dei risultati conseguiti in termini di risparmi e razionalizzazione della spesa.

Sempre restando nell'ambito delle amministrazioni centrali dello Stato, la sfera di operatività di nuove misure di revisione della spesa, nel breve periodo, si restringe alla cosiddetta spesa diretta, la spesa cioè del bilancio dello Stato destinata alle attività pubbliche e che comprende le spese per il personale, le spese per il funzionamento (consumi intermedi ed altre uscite correnti) e per gli interventi realizzati direttamente dall'amministrazione senza il tramite di altre amministrazioni pubbliche (investimenti diretti).

Tale aggregato, in forte diminuzione nell'ultimo quadriennio (-7 per cento in termini di impegni), non supera il 24 per cento delle spese primarie nel 2012 ed è in

gran parte assorbito da spese classificate "non rimodulabili" (circa l'88 per cento); mentre risulta pari al 12 per cento la quota delle spese rimodulabili dirette, riconducibili sostanzialmente ad investimenti e consumi intermedi.

La rigidità delle spese facenti capo a tale aggregato, unita all'evoluzione appena evidenziata delle principali determinanti che lo compongono, non sembrano consentire ampi spazi di manovra.

Limitandosi in questa sede alle sole spese di funzionamento – attesa l'opportunità di non comprimere ulteriormente la spesa di investimento – la forte flessione rilevata nella componente dei redditi di lavoro dipendente (oltre 2 miliardi in termini di impegno) registra il successo delle politiche di contenimento della spesa avviate nel 2009 (decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008) e rese più incisive dal decreto-legge n. 78 del 2010 che, in un contesto caratterizzato da stringenti limiti al *turn over* e da importanti interventi di razionalizzazione del settore scolastico, ha cristallizzato le retribuzioni individuali ai valori riferibili al precedente esercizio, posto più rigorosi limiti alla crescita dei fondi unici di amministrazione e ridotto, secondo aliquote progressive, i redditi maggiormente elevati.

La struttura del comparto statale - composto per oltre l'80 per cento dal personale della scuola, che ha in gran parte contribuito al contenimento della spesa complessiva, e dal personale appartenente alle forze armate e alle forze di polizia, solo in parte soggetto ai vincoli di contenimento della spesa - sembra aver ormai fortemente ristretto l'ambito di operatività di nuove misure di revisione della spesa riconducibili a nuove riduzioni della consistenza e delle retribuzioni.

Sempre sotto il profilo del contenimento delle spese di funzionamento, appare esiguo anche il margine di risparmio affidato agli interventi sulla struttura organizzativa, oggetto di reiterate disposizioni, che, a fronte di una logica di razionalizzazione proiettata nel lungo periodo, da attuare attraverso l'unificazione delle strutture logistiche e strumentali e nella rivisitazione delle strutture periferiche, hanno invece privilegiato interventi di immediata riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non dirigenziale, non sempre accompagnati da una strategica revisione degli assetti organizzativi esistenti.

L'inversione del processo prefigurato (che partendo dalla individuazione del modo più razionale ed efficiente dello svolgimento dei compiti istituzionali sarebbe dovuto approdare alla concreta individuazione delle strutture da eliminare o ridimensionare), unito al progressivo avvicinamento del personale in servizio alle attuali dotazioni organiche con la verifica dei primi esuberi, restringe gli spazi di operatività di ulteriori misure di revisione della spesa, limitandone l'ambito essenzialmente ad interventi sulle strutture periferiche che, al di là del contenimento del personale soprattutto dirigenziale, richiedono una attenta verifica in ordine alla migliore allocazione delle risorse in relazione agli effettivi livelli di domanda del territorio e alle effettive funzioni ad esse affidate.

L'altra principale voce di spesa concernente il funzionamento delle amministrazioni pubbliche e la produzione di servizi pubblici è rappresentata dai consumi intermedi.

TAVOLA 2

ANDAMENTO DELLE SPESE PER CONSUMI INTERMEDI-BILANCIO DELLO STATO. ANNI 2010-2012.

(in milioni)

	VOCI	Stanziamento iniziale di competenza			Impegni			Pagato totale			debiti pregressi	
		2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2011	2012
ACQUISTO DI BENI	BENI DI CONSUMO	1.174	860	940	1.332	957	1.982	1.415	1.126	1.917	130	878
	PUBBLICAZIONI PERIODICHE	10	7	7	19	20	18	23	19	20	-	-
	ARMI E MATERIALE BELLICO PER USI MILITARI	135	102	105	448	214	224	296	284	294	-	-
ACQUISTO DI SERVIZI EFFETTIVI	NOLEGGI, LOCAZIONI E LEASING OPERATIVO	1.084	721	788	1.045	781	957	909	714	1.089	7	120
	MANUTENZIONE ORDINARIA E RIPARAZIONI	663	473	468	1.421	1.294	1.296	1.389	1.359	1.279	57	-
	UTENZE, SERVIZI AUSILIARI, SPESE DI PULIZIA	347	312	505	551	580	888	583	517	852	36	-
	SPESE POSTALI E VALORI BOLLATI	24	19	47	32	34	43	33	30	46	-	-
	CORSI DI FORMAZIONE	87	71	66	223	176	155	228	187	170	0	-
	SPESE PER ACCERTAMENTI SANITARI RESI NECESSARI DALL'ATTIVITA' LAVORATIVA	37	34	103	69	197	94	134	162	96	103	-
	SPESE DI RAPPRESENTANZA, RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI E MOSTRE, PUBBLICITA'	71	45	44	91	53	48	98	63	54	-	-
	COMMISSIONI, COMITATI, CONSIGLI	189	114	179	329	271	311	308	258	286	-	-
	COMPENSI PER INCARICHI CONTINUATIVI	150	153	156	172	167	154	175	157	159	0	-
	STUDI, CONSULENZE, INDAGINI	92	79	74	118	105	79	102	110	75	-	-
	AGGI DI RISCOSSIONE	712	864	616	504	558	518	436	443	460	-	-
	COMMISSIONI SU TITOLI	844	870	1.070	759	641	674	771	640	673	-	-
	INDENNITA' DI MISSIONE E RIMBORSI SPESE VIAGGI	231	178	168	387	349	320	379	346	316	-	-
	ALTRI SERVIZI	2.060	2.572	2.348	2.176	4.451	2.657	2.316	4.224	2.797	1.215	-
	CANONI FIP	126	122	127	123	121	121	128	122	123	-	-
ACQUISTO DI SERVIZI FIGURATIVI	FITTI FIGURATIVI	0	0	-	0	0	-	0	0	-	-	-
TOTALE		**8.038**	**7.596**	**7.812**	**9.800**	**10.969**	**10.539**	**9.726**	**10.761**	**10.704**	**1.548**	**997**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIRGS-CDC.
Dati di preconsuntivo per il 2012.

L'andamento altalenante della relativa spesa, sia pure in flessione nel periodo in esame (-20 per cento in termini di impegno rispetto al 2009) è imputabile al fenomeno dell'estinzione dei debiti pregressi formatisi in esercizi precedenti (che ha influenzato l'ammontare dei pagamenti negli esercizi 2009 e 2011).

Se è vero che una rielaborazione dei dati di rendiconto, attraverso l'attribuzione dei debiti pregressi agli esercizi di competenza, evidenzia un andamento in progressiva flessione, va tuttavia sottolineato che il fenomeno, lungi dall'esaurirsi, ha segnato un ulteriore incremento nel 2011 e sembra confermare il *trend* anche nel 2012.

A fine 2009 i debiti fuori bilancio accertati erano pari a circa 2,1 miliardi e, malgrado la costituzione di un apposito fondo per ripianarli, a fine 2010 se ne contavano altri 1,5 miliardi; le rilevazioni relative al 2011 ne calcolano circa un altro miliardo e il recente DL n. 35 del 2013 prevede il pagamento fino a 500 milioni di euro per quelli maturati entro il 31 dicembre 2012.

Si tratta di debiti che, al momento della loro formazione, non hanno evidenza contabile nel bilancio dello Stato, non sono rilevati nelle statistiche sul debito pubblico e non vengono presi in conto nella programmazione finanziaria.

I debiti più persistenti – la cui consistenza in alcune amministrazioni incide considerevolmente sulla dotazione di risorse annue per l'acquisto di beni e servizi - sono quelli legati al funzionamento delle strutture centrali e periferiche delle Amministrazioni (per oltre il 50 per cento) e, in particolare, riguardano oneri di natura corrente quali canoni, utenze, fitti, spese postali e di manutenzione dei locali e degli immobili, spesso derivanti da contratti con effetti pluriennali.

Pur essendosi ridotta nell'ultimo triennio, la consistenza del fenomeno continua tuttavia a pesare in maniera strutturale, atteso che il 90 per cento del debito accertato del 2011 grava sugli stessi capitoli e piani gestionali su cui già erano state rilevate fatture e contratti non onorati nell'anno precedente.

Tale andamento, oltre ai riflessi finanziari che determina sugli esercizi successivi, non consente di valutare l'efficacia dei provvedimenti di contenimento della spesa in quanto le nuove posizioni debitorie sono suscettibili di compensare, almeno in parte, i risparmi conseguiti nominalmente attraverso la riduzione degli stanziamenti e la fissazione di tetti per alcune voci di spesa di particolare rilievo per il legislatore.

Le considerevoli riduzioni degli stanziamenti di bilancio per consumi intermedi, stabilite nelle manovre di finanza pubblica, hanno infatti riguardato in gran parte spese destinate al funzionamento delle Amministrazioni non facilmente ed immediatamente comprimibili e per le quali impegni contrattuali pluriennali erano già stati presi in anni precedenti.

Ciò ha determinato, accanto ai forti scostamenti registrati tra gli stanziamenti iniziali e le somme effettivamente impegnate e pagate, l'accertamento di debiti pregressi il cui ammontare, riferito in particolare alle voci che integrano le spese di funzionamento come definite dalla Ragioneria generale dello Stato, è risultato pari ad oltre 772 milioni nel 2010 e ad oltre 682 milioni nel 2011.

Non va inoltre escluso il mancato adeguamento ai vincoli di bilancio dei comportamenti delle Amministrazioni interessate da specifiche riduzioni di spesa, conseguente alle deroghe e alle eccezioni spesso consentite dalle stesse disposizioni di contenimento.

Conferma di tale andamento può rilevarsi dall'andamento di alcune voci di spesa per consumi intermedi espressamente contemplate dal decreto-legge n. 78/2010 che, pur in flessione, hanno evidenziato impegni e pagamenti superiori agli stanziamenti iniziali (spese per studi, consulenze e incarichi continuativi; spese di rappresentanza e relazioni pubbliche; corsi di formazione) ovvero che, assieme agli scostamenti, hanno registrato

un *trend* in crescita o il riconoscimento di debiti pregressi (commissioni, comitati, consigli; noleggi, locazioni e leasing; missioni e trasferte).

Alla luce di tali andamenti appaiono esigui, in una prospettiva di breve termine, anche i margini di manovra sulla quota di consumi intermedi ancora aggredibile in termini di contenimento della quantità e dei prezzi dei beni, nonché di migliore utilizzo degli immobili adibiti allo svolgimento delle attività pubbliche.

Anche il programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, di cui al decreto-legge n. 98/2011 e al decreto-legge n. 52 del 2012, coinvolge solo una parte della spesa pubblica, atteso che il transato e l'erogato su convenzioni relativo alle amministrazioni centrali dello Stato, pur in netta crescita, si attesta nel 2012 rispettivamente a 668,7 milioni e 621,3 milioni.

Va, infatti, sottolineato che, accanto alle spese di funzionamento, nelle spese per "consumi intermedi" rientrano voci ben più consistenti che attengono ai compiti istituzionali e all'organizzazione delle stesse amministrazioni, molto diverse anche per Enti dello stesso comparto in ambito nazionale, il cui contenimento, in un'ottica di *spending review*, richiede un'attenta analisi su cui parametrare l'entità delle riduzioni, soprattutto se queste devono essere realizzate "con invarianza dei servizi ai cittadini".

Appare pertanto necessario, prima ancora di prospettare nuovi tagli, favorire da parte delle amministrazioni l'avvio di misure volte a realizzare una reale programmazione finanziaria, sia attraverso l'utilizzo delle potenzialità che consentono la flessibilità di bilancio a favore delle spese effettivamente ineludibili, sia attraverso una maggiore responsabilizzazione nella formulazione delle previsioni relative a quelle tipologie di spese che più di altre presentano debiti fuori bilancio, in modo da limitare la formazione di nuovi debiti ed individuare una base certa sulla quale programmare efficaci interventi di razionalizzazione.

LE PROSPETTIVE NEL MEDIO-LUNGO PERIODO

5. Maggiori sono gli spazi di azione nel medio periodo ove si tratta di valutare l'avvio di effettive procedure di *spending review*; procedure che, a prescindere da analisi sottostanti alla definizione di nuovi tagli lineari di spesa, dovrebbero essere indirizzate a rivisitare le modalità di produzione dei servizi pubblici per favorire tecniche meno costose e a selezionare con maggiore rigore i beneficiari di programmi di trasferimento finanziario.

Si tratta di una strategia complessa tesa a modernizzare il processo di programmazione dei flussi di finanza pubblica, verificare se ed in quale misura i programmi di spesa esistenti possano essere attuati con l'impiego di minori risorse ed infine ridefinire le aree e i settori di intervento dell'operatore pubblico.

Tale attività risponde ad un modello che, accanto al miglioramento della gestione e al controllo dei processi di bilancio, richiede una verifica costante dei livelli di efficienza, efficacia e qualità dei programmi di spesa, coniugando in tal modo analisi funzionali e analisi strategiche.

Ciò presuppone una analisi sistematica dei programmi di spesa, al fine di individuare le possibili criticità in ordine ai meccanismi di imputazione e di utilizzo delle risorse e di rimodularne l'assegnazione sulla base di indicatori di risultato idonei a

valutare l'efficienza della spesa pubblica e quindi a selezionare le politiche pubbliche effettivamente meritevoli di essere sostenute.

Appare pertanto necessario un nuovo impegno delle amministrazioni pubbliche, ed in particolare dei servizi di controllo interno, nell'elaborazione di sistemi volti a misurare l'impiego delle risorse pubbliche, sia in termini finanziari che fisici.

L'analisi della strumentazione disciplinata dalla legge n. 196 del 2009 e dal d.lgs. n. 150 del 2009, predisposta da parte della maggioranza delle amministrazioni nell'esercizio 2011, evidenzia un grado di completezza molto differenziato che, in taluni casi, sconta ancora forti ritardi nella realizzazione dello stesso sottostante sistema informativo; indispensabile in qualsiasi processo di valutazione della *performance* collettiva e individuale.

Anche nelle amministrazioni nelle quali il piano delle *performance* è stato predisposto - individuando, per ciascuna unità organizzativa, gli obiettivi, gli indicatori di *output* e i corrispondenti risultati attesi (*target*) – non sono stati per ora presi in considerazione indicatori di *outcome*, vale a dire indicatori di impatto e strumenti di valutazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi.

Di particolare rilievo risultano in proposito le iniziative avviate nell'ambito dei Nuclei di valutazione della spesa pubblica ove è stata effettuata una prima analisi, non esaustiva, con riferimento ai principali settori e programmi di spesa (il campo di osservazione riguarda buona parte dei programmi dei Ministeri con esclusione di quelli relativi alle Missioni Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri, Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, Fondi da ripartire e Debito pubblico).

L'obiettivo dell'attività è stato quello di predisporre, tramite indicatori significativi sia di risultato che di contesto, un quadro di lettura strutturato e sintetico dell'attività dell'amministrazione, della domanda di servizi e della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che si intende influenzare attraverso gli interventi sottostanti alle Missioni e ai Programmi del bilancio dello Stato.

La rassegna di indicatori proposti non ha lo scopo - né può essere utilizzata - per valutare l'efficacia della spesa per motivi noti e ampiamente condivisi dalla comunità scientifica, tra cui la discrasia temporale tra l'erogazione delle risorse e i suoi effetti, la sovrapposizione di interventi e responsabilità gestionali e la stessa natura delle relative spese. Gli indicatori possono tuttavia consentire di comprendere in modo sintetico ed efficace l'oggetto del finanziamento dei programmi di spesa e sono, in molti casi, utili per la rappresentazione del processo produttivo sottostante alla gestione degli stessi programmi, nonché per la quantificazione dei fabbisogni delle risorse a essi attribuite.

Le attività di valutazione della spesa svolte a livello di amministrazioni centrali hanno dato comunque vita nella maggioranza dei casi ad analisi, diagnosi, proposte di riorganizzazione di servizi pubblici, anche di significativo rilievo, che - pur non essendosi ancora concretizzate in un piano organico né, salvo casi isolati, in proposte legislative - rappresentano una indispensabile base di partenza lasciata in eredità ai prossimi governi.

Ne è una conferma l'analisi dei lavori presentati nell'ambito del rapporto "su alcuni settori della spesa pubblica" presentato dalla Presidenza del Consiglio nel marzo 2013 che si inseriscono nel primo passaggio di una procedura di *spending review* ed hanno un contenuto squisitamente tecnico il cui scopo, più che pratico ed operativo, appare finalizzato ad avviare la dialettica tra strutture di governo competenti sulle

procedure di *spending review* e i responsabili della gestione dei singoli servizi al fine di formulare proposte per il riordino della organizzazione produttiva.

In tale ambito vanno sottolineate le analisi volte a riconsiderare i margini dell'intervento pubblico, anche nel breve medio periodo, al fine di rivedere leggi e provvedimenti non più necessari, nonché di restituire al mercato le linee di attività maggiormente onerose e caratterizzate da scarsa efficienza ed efficacia.

Uno studio dettagliato ha, in tale direzione, affrontato la spesa per i trasferimenti e gli incentivi alle imprese che originano dal bilancio dello Stato, con l'obiettivo di individuare un possibile spazio nel cui ambito proporne una razionalizzazione.

L'esame condotto porta a ritenere che gli importi su cui è possibile ipotizzare uno spazio di razionalizzazione sono, almeno nel breve periodo, molto più ristretti di quelli ipotizzati.

A fronte infatti di stanziamenti sul bilancio 2012 pari a 14,7 miliardi (di cui 4,8 di parte corrente e 9,9 di parte capitale), gli spazi effettivi di manovra sulle spese concretamente eliminabili possono stimarsi in 1.378 milioni per il 2012 (589 milioni per il 2013 e 572 milioni per il 2014).

Nei trasferimenti, sia di parte corrente che di parte capitale, sono infatti inclusi programmi e importi che non possono essere tagliati o ridotti perché trattasi di somme che risultano già impegnate a favore di soggetti terzi per molti anni futuri, anche fino al 2025 o destinati ad essere riversati all'entrata a copertura di agevolazioni fiscali (trasferimenti con natura di limiti d'impegno; trasferimenti per il pagamento di interessi su prestiti o di contributi pluriennali, non necessariamente a fronte di investimenti; versamenti all'entrata del bilancio a fronte di agevolazioni fiscali).

Viene infine rilevato che, limitatamente ai finanziamenti eliminabili, le proposte non attengono a generici ed indifferenziati sussidi o contributi a sostegno dell'attività d'impresa, ma attengono ad erogazioni che finanziano funzioni con specifica valenza allocativa.

Nel concreto le proposte di eliminazione riguarderebbero, per la parte corrente, i finanziamenti alle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale, le università non statali, il Fondo Unico per lo Spettacolo per il teatro, alcuni stanziamenti pluriennali aventi diversa natura e, per la parte in conto capitale, il fondo per la finanza d'impresa, il fondo per la competitività e per lo sviluppo, il fondo per gli investimenti e la ricerca scientifica, il fondo di solidarietà nazionale per incentivi assicurativi e altri tre fondi delle politiche agricole, gli investimenti per l'editoria, e altri fondi vari.

Sempre nell'ambito di una riconsiderazione dell'attuale perimetro dell'intervento pubblico - che sarà oggetto di valutazione in sede di Relazione al Parlamento sul Rendiconto dello Stato per l'esercizio 2012 – si pongono le analisi in ordine alla opzione tra esternalizzazione e internalizzazione dei servizi e quelle relative all'ammontare dei trasferimenti a soggetti esterni, cui le amministrazioni ricorrono per reperire specifiche professionalità, non sempre disponibili all'interno delle amministrazioni, o per ottenere beni e servizi con procedure più agili ed efficienti.

In un'ottica di razionalizzazione della spesa, la riflessione andrà focalizzata sulla rilevanza, anche finanziaria, del complesso degli enti, agenzie, fondazioni, società ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica facenti capo alle amministrazioni centrali, sulla fitta rete dei rapporti convenzionali con cui le amministrazioni statali utilizzano risorse esterne (anche per importi di rilievo), nonché sugli effettivi benefici derivati da tale tipo di organizzazione.

IL PAGAMENTO DEI DEBITI VERSO I FORNITORI

PREMESSA

1. La questione dei ritardi nei pagamenti ai fornitori e dei debiti fuori bilancio delle amministrazioni pubbliche ha assunto, negli ultimi mesi, un grado di urgenza crescente, sotto la spinta del continuo peggioramento delle condizioni e delle prospettive economiche generali e, in particolare, delle imprese.

Il rilievo assegnato alla soluzione del fenomeno – e, soprattutto, l'entità significativa dei riflessi sui conti pubblici – hanno indotto il governo ad utilizzare la procedura prevista dall'art. 10-*bis*, comma 6, della nuova legge di contabilità (legge n. 196/2009) con la presentazione al Parlamento di una Relazione intesa a modificare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, in relazione sia al peggioramento della congiuntura economica che alla necessità di adottare interventi straordinari adeguatamente motivati, assunti, poi, con il DL n. 35 in corso di conversione in legge.

La scelta del Governo era da collegare alla necessità di procedere in via d'urgenza allo sblocco dei pagamenti dei debiti delle amministrazioni pubbliche verso i propri fornitori, favorendo per questa via il rilancio della domanda interna e l'allentamento di situazioni di grave criticità dei conti aziendali.

La rilevante dimensione dell'operazione di smobilizzo dei debiti, che interviene in concomitanza con la presa d'atto di un ulteriore appesantimento della congiuntura economica, è destinata a produrre, nel biennio 2013-2014, un peggioramento dei saldi di finanza pubblica (indebitamento netto e fabbisogno di cassa) e del livello del debito pubblico rispetto agli obiettivi programmatici assunti in sede di Nota di aggiornamento del DEF del settembre 2012.

La natura straordinaria del provvedimento e, in particolare, la sua funzione di "sanatoria" di posizioni debitorie pregresse – e non di assunzione di nuovi oneri - consentono, tuttavia, di contabilizzarne gli effetti con i margini di flessibilità riaffermati in occasione del Consiglio europeo del 14 marzo 2013. In altri termini, all'ampliamento consistente del saldo di bilancio (l'indebitamento della PA salirebbe, nel 2013, al 2,9 per cento del Pil) non dovrebbe corrispondere alcun significativo scostamento dall'obiettivo programmatico di un "saldo strutturale" in sostanziale equilibrio.

In tal modo, ad avviso del Governo, sarebbero soddisfatte entrambe le prescrizioni europee: quella di un disavanzo nominale al di sotto del 3 per cento – necessario per consentire l'uscita dalla procedura per disavanzi eccessivi – e quella che, recepita a livello nazionale con la riforma dell'art. 81 della Costituzione e con la cosiddetta "legge rinforzata", vincola al conseguimento del pareggio strutturale (vale a dire al netto degli effetti ciclici e delle misure *una tantum*) già nel 2013.

Nello stesso tempo, anche l'innalzamento del rapporto debito/Pil, connesso all'operazione di "pulizia contabile" dei debiti commerciali (nel biennio 2013-2014 commisurabile in circa 2,5 punti percentuali), rientrerebbe entro lo spazio di flessibilità ("fattori attenuanti") definito in sede di Patto di stabilità e crescita, favorendo una valutazione positiva delle autorità europee sul rispetto della c.d. "regola del debito" (da riscontrare, peraltro, solo a valere dal 2015).

2. Una analisi approfondita del ritardo nei pagamenti della PA e della formazione di uno *stock* crescente di crediti delle imprese fornitrici è resa difficile dalla complessità e dalla varietà delle fattispecie da esaminare e da gravi carenze di informazione, solo in parte colmabili nel breve periodo.

Di certo si evidenzia un comportamento amministrativo, la cui devianza patologica non trova riscontro in altri paesi europei: negli ultimi anni i tempi di pagamento hanno superato in Italia, mediamente, i 180 giorni, a fronte dei 65 giorni della media europea.

Se si tiene conto che il fenomeno riguarda tutto il comparto delle amministrazioni pubbliche (oltre 20 mila unità nei distinti comparti dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni, degli Enti di previdenza e delle altre amministrazioni centrali e periferiche) è agevole comprendere come il ritardo medio nasconda una realtà molto differenziata, nella quale, caso per caso, le radici della patologia si connettono a vincoli di bilancio, alla complessità di norme e procedure, ai diversi sistemi contabili, ecc.

Di tali complessità ed eterogeneità è opportuno tenere conto se si intende andare oltre gli interventi straordinari di liquidazione dello *stock* dei debiti finora maturati, per individuare le opportune misure correttive in grado di scongiurare, distintamente per ciascun settore o per ciascuna fattispecie, il rischio di una immediata ripresa del flusso di nuove posizioni debitorie verso i fornitori. Si tratterebbe, dunque, di adottare misure destinate ad assicurare rigore contabile e certezza di coperture, a garantire correttezza e affidabilità nei rapporti finanziari tra livelli di governo, a scongiurare il ripetersi dei comportamenti amministrativi impropri che hanno condotto all'accumulo dei debiti, a definire regole e procedure atte ad assicurare gli effettivi equilibri strutturali del bilancio.

Urgente appare, inoltre, il rafforzamento della strumentazione connessa alla normativa (d.lgs. n. 192/2012) che ha recepito la Direttiva UE e che fissa in 30 giorni (60 in casi particolari) i termini per il pagamento delle operazioni concluse a decorrere dal 1 gennaio 2013. Non apparendo allo scopo sufficiente la deterrenza offerta dall'innalzamento del tasso di interesse a carico delle amministrazioni inadempienti.

Non sembra che il provvedimento ora all'esame del Parlamento risponda adeguatamente alle esigenze indicate.

I CREDITI COMMERCIALI: LE STIME QUANTITATIVE

3. Una puntuale misurazione dello *stock* dei debiti della PA nei confronti delle imprese non è, finora, disponibile perché, a differenza di quanto è stato possibile per l'analogo intervento adottato in Spagna, le amministrazioni pubbliche non dispongono di una sistematica e organizzata documentazione sui crediti dei propri fornitori e sulle fatture associate, a causa delle insufficienze dei sistemi di contabilizzazione delle transazioni. Una grave carenza di rendicontazione che preclude, al momento, la rilevazione quantitativa dei debiti maturati dalle amministrazioni pubbliche e, soprattutto, le opportune classificazioni dei crediti commerciali per data, per tipologia, per importo, per settore produttivo, ecc. E che, conseguentemente, rende più difficile organizzare, intorno a criteri selettivi razionali, le graduatorie di accesso alle risorse disponibili per la liquidazione dei crediti maturati dalle imprese.

In occasione della prima "*EDP Upstream dialogue visit*" in Italia (19-21 novembre 2012), Eurostat ha avuto modo di sottolineare con forza le implicazioni

negative, anche sulla costruzione dei conti pubblici, di questa lacuna, facendone oggetto di una specifica raccomandazione[1].

Al riguardo, potrebbe rivelarsi utile l'applicazione di una specifica funzionalità da sviluppare in seno alla Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), implementata e gestita dalla Ragioneria generale dello Stato ai sensi dell'art. 13 della legge n. 196 del 2009. Nell'ambito dei flussi informativi concernenti la finanza pubblica potrebbero essere organizzati anche gli elenchi completi dei debiti da onorare che le amministrazioni pubbliche sono obbligatoriamente tenute a produrre entro il 30 giugno 2013.

Finora le stime sulla dimensione del fenomeno sono basate sull'impiego di metodologie statistiche e di indagini campionarie.

Eurostat, per la prima volta, ha pubblicato, nell'ottobre 2012, una "*Note on stock of liabilities of trade credits and advances*", che pone a confronto i dati sui crediti commerciali dei diversi paesi europei.

Per l'Italia, la stima relativa al 2011, predisposta dall'Istat con strumenti statistici, indica in 67,3 miliardi (62,5 miliardi nel 2010) i crediti commerciali delle imprese fornitrici della P.A. derivanti da prestazioni di servizi o vendita di beni, riferiti alle sole spese di parte corrente.

Si tratta, pertanto, di crediti maturati a fronte di "consumi intermedi" di Stato, Enti locali e Asl; una categoria di spesa corrente per la quale i debiti nei confronti delle imprese sono riconducibili a residui passivi (impegni non seguiti dal corrispondente pagamento) o a debiti fuori bilancio (obbligazioni assunte senza copertura degli stanziamenti di competenza).

Va ricordato che la liquidazione di tali crediti –quale che sia la soluzione tecnica prescelta – non dovrebbe, in linea generale, produrre effetti negativi sul livello del disavanzo pubblico (vale a dire sull'"indebitamento netto"), in quanto la contabilità nazionale registra i consumi intermedi utilizzando i dati degli impegni giuridici di competenza, non incisi, ovviamente, dal momento della regolazione di cassa. Con riguardo, tuttavia, ai debiti fuori bilancio, va osservato che, secondo le recenti indicazioni metodologiche della contabilità nazionale (che modificano i precedenti criteri), l'"emersione" comporterà la registrazione di impegni correnti di pari importo, concentrati nell'anno della regolazione, indipendentemente dal periodo nel quale si sono prodotti gli effetti economici degli acquisti di beni e servizi da parte delle amministrazioni.

Utilizzando le rilevazioni dell'indagine Invind, che si riferisce ad imprese industriali e dei servizi con più di 20 addetti, la Banca d'Italia produce annualmente una stima dei crediti commerciali maturati nei confronti delle amministrazioni pubbliche, anch'essa molto meno soddisfacente, naturalmente, di rilevazioni dirette delle singole passività da parte di ciascun ente pubblico.

La stima più recente della Banca d'Italia, relativa al 2011, valuta il totale dei crediti delle imprese nei confronti della PA in circa 90 miliardi (84 miliardi nel 2010); una stima sostanzialmente coerente con quella trasmessa ad Eurostat, se si considera che la Banca d'Italia ricomprende anche i crediti per spese in conto capitale, in larga

[1] EDP upstream dialogue visit to Italy – Main conclusions and recommendations – Final report (Recommendation 18. *It is the view of Eurostat that in the absence of a centralised and systematic approach to the booking of expenditure i.e. invoice registration, significant risks could arise when moving over to an actual accrual approach, in that timely data might not be captured in a proper and exhaustive way. Eurostat therefore recommends that a system supporting the single, central registration of the invoices should be made fully operational as soon as possible, for example at ministry level*).

misura riferibili ad imprese di costruzioni (circa 15 miliardi) e i crediti ceduti *pro soluto* a intermediari finanziari (circa 10 miliardi) già compresi, come tali, nel debito pubblico.

Dei circa 80 miliardi iscritti nei bilanci delle imprese, una quota rilevante – il cui ordine di grandezza potrebbe aggirarsi sui 30 miliardi – rappresenterebbe debiti per i quali i tempi di pagamento possono essere considerati "fisiologici", non superando i limiti ordinari.

Oltre la metà dei crediti complessivi riguarderebbe Regioni e Asl.

Nell'ambito di tale stima aggregata, per i crediti in conto capitale la consistenza stimata a fine 2011 si commisura a circa l'1 per cento del Pil ma, soprattutto, va considerato che la loro liquidazione si traduce interamente in maggiore disavanzo pubblico (indebitamento netto) in ragione delle regole di contabilità nazionale che, nella applicazione prescelta in Italia, prevedono la registrazione per cassa degli investimenti pubblici e delle altre spese in conto capitale. Una peculiarità che si pone come una difficoltà ulteriore in una fase di ciclo economico negativo, nella quale è meno agevole contenere il saldo di bilancio entro il limite concordato in sede europea.

Si tratta di un problema non generalizzato nell'area europea, poiché altrove (vale ricordare ancora il caso della Spagna) i criteri di rilevazioni in atto per gli investimenti e le infrastrutture pubbliche consentono – attraverso la registrazione per stato di avanzamento dei lavori (SAL) - di approssimare con maggior precisione la fase della competenza economica, aderendo meglio alle indicazioni della contabilità nazionale[2].

Sia la rilevazione dell'Istat che quella della Banca d'Italia registrano un livello di crediti crescente negli ultimi anni, confermando che la tempistica dei pagamenti della PA verso le imprese ha segnato un continuo peggioramento e che una terapia d'urto per lo smobilizzo di tutto lo *stock* in essere non deve essere disgiunta da una radicale revisione dei meccanismi che hanno generato i patologici ritardi.

IL DL N. 35: GLI INTERVENTI DI SMOBILIZZO DEI DEBITI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

4. La Relazione al Parlamento approvata dal Consiglio dei Ministri il 21 marzo scorso, nell'anticipare dimensioni ed impianto dell'operazione di smobilizzo dei debiti commerciali, poi definita nel DL 35, prevede lo sblocco di pagamenti alle imprese creditrici per un ammontare complessivo di 40 miliardi nel biennio 2013/2014, la metà dei quali da effettuare nella restante parte del 2013 e i residui 20 miliardi nel 2014.

Sul totale di 40 miliardi nel biennio, la provvista di liquidità necessaria al pagamento dei debiti sarà assegnata per poco meno della metà agli enti territoriali (12 miliardi nel 2013 e 7 miliardi nel 2014), per il 35 per cento agli enti del servizio sanitario nazionale (5 miliardi nel 2013 e 9 miliardi nel 2014) e per il resto allo Stato (3,5 miliardi in ciascuno dei due anni).

Con riguardo all'anno in corso, una quota significativa di pagamenti (7,8 miliardi, pari allo 0,5 per cento del Pil) è destinata alla liquidazione di debiti riferibili a spese in

[2] In Italia, attualmente, la rilevazione per SAL è disponibile solo con riguardo alle opere che compongono il Programma Infrastrutture Strategiche (PIS), mentre è in corso la predisposizione di generalizzati strumenti di monitoraggio delle opere, più in linea con le esigenze indicate (si veda il paragrafo "Un sentiero stretto per le infrastrutture pubbliche").

conto capitale che, come già ricordato, si traduce interamente in maggiore indebitamento netto. Secondo le stime governative, la quota prescelta corrisponde al limite massimo consentito perché il rapporto indebitamento netto/Pil si mantenga entro la soglia del 3 per cento.

La natura evidente di misura *una tantum* (il pagamento è inteso esclusivamente a regolare oneri pregressi e non genera nuove spese) dovrebbe comportare, verosimilmente, la sterilizzazione degli effetti sul saldo strutturale di bilancio.

Rispetto al volume complessivo dei crediti accumulati dalle imprese di costruzioni o, più in generale, da fornitori di beni di investimento (stimati in almeno 15 miliardi), il provvedimento d'urgenza permetterebbe, dunque, lo smobilizzo nel 2013 di solo la metà circa delle passività della PA. Né risulta già programmata per il 2014 una seconda *tranche* destinata allo smaltimento dello *stock* residuo.

Al provvedimento che interviene per accelerare i pagamenti dei debiti delle amministrazioni pubbliche il governo ascrive effetti macroeconomici di rilievo.

Rispetto allo scenario di base, si prevede un incremento della crescita di 2 decimi di punto nel 2013 e di 7 decimi nel 2014, anno nel quale l'impulso del provvedimento consentirebbe, nelle stime governative, di raddoppiare la crescita attesa del Pil, in termini reali.

Determinante sarebbe, in particolare, l'effetto sugli investimenti (+0,7 e +3,3 per cento rispettivamente nel 2013 e nel 2014) e sull'occupazione (+0,5 per cento e +0,8 per cento nei due anni).

Si tratta di impulsi significativi che si rifletterebbero positivamente anche sul quadro di finanza pubblica, favorendo il rispetto dei vincoli di bilancio concordati in sede europea.

In proposito, va osservato che valutazioni indipendenti effettuate da istituti di ricerca confermano l'efficacia delle misure proposte con il decreto in termini di accelerazione della crescita, anche se ne ridimensionano la portata rispetto alle stime governative. Ciò si iscrive, peraltro, in un contesto di ulteriore approfondimento della recessione, testimoniato dalle recenti *Spring forecasts* della Commissione europea, che assegnano all'Italia un tasso di crescita del Pil di solo lo 0,7 per cento nel 2014.

LA MANOVRA DEL DL N. 35

In sintesi, le misure previste dal decreto prevedono:

a) l'esclusione dai vincoli del Patto di stabilità interno dei pagamenti di debiti commerciali relativi a spese di investimento di Comuni e Province (per un importo massimo di 5 miliardi), delle spese per fondi strutturali cofinanziate dallo Stato (per 0,8 miliardi) nonché, per le Regioni e le Province autonome, dei pagamenti a Enti locali relativi a residui passivi correnti, conseguendo maggiori spazi per pagamenti di parte capitale (per 1,4 miliardi);

b) l'istituzione nel bilancio dello Stato del Fondo per la liquidità, con una dotazione di 10 miliardi di euro per il 2013 e di 16 miliardi per il 2014. Il Fondo è distinto in tre Sezioni dedicate, tra le quali possono essere effettuate variazioni compensative, per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili di:

a. Enti locali, per importi pari a 2 miliardi per ciascuno degli anni 2013 e 2014;

b. Regioni e Province autonome, per importi pari a 3 miliardi nel 2013 e 5 miliardi nel 2014 per i debiti diversi da quelli finanziari e sanitari;

c. Enti del Servizio Sanitario Nazionale, per importi pari a 5 miliardi nel 2013 e 9 miliardi nel 2014;

c) l'ampliamento del limite massimo al ricorso delle anticipazioni di tesoreria da parte degli enti locali sino alla data del 30 settembre 2013;
d) l'incremento delle erogazioni per i rimborsi di imposta per 2,5 miliardi nel 2013 e 4 miliardi nel 2014;
e) il rifinanziamento di 500 milioni dell'apposito Fondo per il pagamento dei debiti delle amministrazioni centrali.
Il decreto definisce criteri e procedure da seguire per ottenere i pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, tenendo conto delle diverse tipologie di credito delle imprese e della natura degli enti debitori.
*In particolare, i pagamenti da effettuare con disponibilità liquide da parte degli enti locali per sostenere i pagamenti di debiti di parte capitale certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti di parte capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento (nell'*iter *di conversione sono stati considerati anche i debiti riconosciuti o assunti a detta data e sostenuti nel corso del 2013) entro il predetto termine, ed esclusi dal Patto di stabilità interno entro il limite di 5 miliardi, sono stati autorizzati con decreto del MEF del 14 maggio 2013. Nelle more dell'adozione del predetto decreto del MEF, i Comuni e le Province hanno potuto comunque iniziare da subito a pagare i propri debiti nel limite massimo del 13 per cento delle disponibilità liquide detenute presso la tesoreria statale al 31 marzo 2013 e, comunque, entro il 50 per cento degli spazi finanziari richiesti entro la data del 30 aprile 2013.*
*Si dispone la sospensione per l'anno 2013 dell'applicazione del cosiddetto "Patto nazionale orizzontale", che consente la rimodulazione orizzontale degli obiettivi finanziari tra i comuni a livello nazionale, al fine di consentire lo smaltimento di residui passivi di parte capitale degli enti che sono sottoposti al patto di stabilità interno. Nell'*iter *di conversione sono stati ampliati gli incentivi previsti dalla disciplina del Patto verticale incentivato di cui all'art 1, commi 122 e ss. della legge 228/2012.*
Si prevede che per l'anno 2013 non rilevino, ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome, i trasferimenti effettuati in favore degli enti locali soggetti al patto a valere sui residui passivi di parte corrente, purché a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali. Gli eventuali maggiori spazi finanziari nell'ambito del patto di stabilità interno delle Regioni e Province autonome dovranno essere utilizzati esclusivamente per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili di parte capitale. Tali spazi finanziari sono destinati prioritariamente a liquidare residui di parte capitale in favore degli enti locali.
*I Comuni, le Province, le Regioni e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, privi di disponibilità liquide, possono ottenere finanziamenti a valere sulle disponibilità del predetto Fondo per la liquidità, pari nel complesso a 26 miliardi (ridotti a 24.255.987.438 euro nell'*iter *di conversione) nel 2013 e 2014. Le amministrazioni che si avvarranno del finanziamento del MEF sono tenute a presentare un piano di ammortamento per la restituzione dell'anticipazione ricevuta entro un periodo di durata fino a un massimo di 30 anni e a un tasso di interesse determinato sulla base del rendimento di mercato dei Buoni poliennali del Tesoro (BTP) a 5 anni.*
Al fine di assicurare il completamento del processo di liquidazione dei debiti maturati alla data del 31 dicembre 2012 e non ancora estinti, il decreto introduce disposizioni dirette ad assicurare l'integrale ricognizione e la certificazione delle somme dovute dalle amministrazioni per somministrazioni, forniture e appalti. In particolare le Amministrazioni sono tenute obbligatoriamente a produrre un elenco completo dei debiti da onorare e comunicare alle imprese creditrici, entro il 30 giugno 2013, il piano dei pagamenti, nonché a registrarsi sulla piattaforma elettronica per il rilascio della certificazione dei debiti costituita presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Sulla base delle nuove procedure non sarà pertanto necessaria la richiesta di certificazione da parte delle imprese creditrici, ma sarà responsabilità diretta delle Amministrazioni identificare i soggetti creditori e gli importi da pagare.
Entro il prossimo 15 settembre, l'ABI dovrà predisporre l'elenco completo dei debiti nei confronti delle pubbliche amministrazioni che sono stati oggetto di cessione a banche e intermediari finanziari, distinguendo tra cessioni pro-soluto *e* pro-solvendo*; sulla base di tale elenco, con la legge di stabilità per il 2014, previa intesa con le Autorità europee e su deliberazione delle Camere, si potrà programmare il pagamento, nel corso del 2014, di tali*

crediti ceduti mediante l'assegnazione di titoli di Stato.
Al fine di favorire il processo d'immissione di liquidità nel sistema economico e accelerare i pagamenti della PA il decreto prevede altresì misure di semplificazione e detassazione delle cessioni dei crediti, nonché l'ampliamento delle possibilità di compensazione dei crediti commerciali certificati con debiti fiscali, anche attraverso l'elevazione da 516.000 a 700.000 euro della soglia vigente di compensazione tra crediti e debiti fiscali.
Per il reperimento delle risorse necessarie ad assicurare la liquidità per lo sblocco dei pagamenti, il decreto autorizza l'emissione di titoli di Stato per un importo fino a 20 miliardi di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014.

5. La necessità di ricorrere a misure di intervento urgenti e di rilevanti dimensioni, come quelle previste dal DL n. 35, origina dall'esigenza non rinviabile di assicurare un immediato sostegno finanziario al sistema delle imprese, in una fase di crescenti difficoltà economiche.

Ma il provvedimento costituisce anche il riflesso del patologico accumulo dei debiti delle amministrazioni verso i fornitori; indice, a sua volta, dell'inefficacia degli strumenti attivati nel passato per ricondurre a normalità il rapporto tra amministrazioni pubbliche e imprese e per ridurre strutturalmente i tempi delle regolazioni contrattuali.

Per questo, nell'avanzare valutazioni sui contenuti della nuova iniziativa del Governo, occorre interrogarsi, in modo particolare, sulla capacità degli interventi proposti di evitare il riprodursi del fenomeno dei ritardi nei pagamenti e, quindi, di superare in via definitiva gli ostacoli e le distorsioni evidenziate nel tempo. Ciò richiede, però, una adeguata rivisitazione delle cause non contingenti che hanno indotto le amministrazioni pubbliche ad adottare comportamenti di così grave irregolarità nel rapporto con i fornitori.

Sotto questo aspetto, va considerato che le ragioni alla base di tali comportamenti sono assai differenziate, se si guarda ai diversi livelli di governo o anche alle specifiche condizioni finanziarie di singole amministrazioni. In un quadro molto variegato, si ravvisano, infatti, gli effetti dei vincoli generali di finanza pubblica, le carenze di liquidità, l'inadeguatezza dei criteri di costruzione dei bilanci e delle procedure contabili.

E' opportuno, pertanto, illustrare distintamente il quadro di base che caratterizza la posizione di Stato, Enti locali e Sanità.

LO STATO E I SUOI FORNITORI

6. Rispetto alle carenze informative relative ad altri enti del comparto delle amministrazioni pubbliche, i dati del rendiconto generale dello Stato consentono di approssimare meglio la dimensione dei crediti maturati dalle imprese fornitrici di beni e servizi, pur in assenza, anche per lo Stato, di una puntuale registrazione delle fatture inevase.

Diversamente dalla contabilità economico patrimoniale, la contabilità finanziaria non prevede, di per sé, modalità di registrazione dei debiti commerciali, né, al

momento, le pubbliche amministrazioni sono dotate di adeguati strumenti al riguardo[3]. Tale lacuna può essere in parte colmata approssimando la massa dei debiti commerciali con il totale dei residui passivi e dei residui perenti relativi alle categorie economiche dei consumi intermedi (cat. 2), per la spesa corrente, e degli investimenti fissi lordi (cat. 21) per la spesa in conto capitale.

RENDICONTO GENERALE DELLO STATO: UNA STIMA DEI DEBITI VERSO FORNITORI

	Consumi intermedi		Investimenti fissi lordi		**Totale**
anni	residui perenti	residui finali	residui perenti	residui finali	
	(milioni di euro)				
2006	2.994	5.331	1.443	8.461	**18.229**
2007	3.292	4.079	3.247	6.330	**16.948**
2008	3.905	4.327	3.752	6.607	**18.592**
2009	2.965	3.391	3.471	7.526	**17.352**
2010	2.931	3.505	3.842	7.918	**18.196**
2011	3.162	3.154	4.675	6.406	**17.398**
2012	2.740	2.596	4.864	4.919	**15.118**
	(variazioni percentuali)				
07/06	10	-23,5	125	-25,2	**-7**
08/07	18,6	6,1	15,6	4,4	**9,7**
09/08	-24,1	-21,6	-7,5	13,9	**-6,7**
10/09	-1,1	3,4	10,7	5,2	**4,9**
11/10	7,9	-10	21,7	-19,1	**-4,4**
12/11	-13,3	-17,7	4	-23,2	**-13,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIRGS-CDC
I dati del 2012 sono provvisori.

Si tratta di oltre 15 miliardi di residui passivi complessivi a fine 2012, ai quali, peraltro, devono essere affiancati i crediti maturati dalle imprese, ma non registrati nelle normali scritture contabili (debiti fuori bilancio), a seguito di obbligazioni assunte in assenza di stanziamenti di competenza.

Come più volte rilevato dalla Corte dei conti, contenere la spesa mediante manovre di finanza pubblica, realizzate attraverso tagli lineari che incidono indiscriminatamente tanto su spese discrezionali quanto su quelle obbligatorie a limitata comprimibilità[4], e mediante vincoli alla gestione dei flussi di tesoreria, se da un lato ha conseguito la contrazione del disavanzo, dall'altro ha determinato l'accumulo dei debiti fuori bilancio, delle giacenze di tesoreria, dei residui passivi e dei residui perenti, in continua crescita.

[3] Lo specifico ammontare del debito verso fornitori costituirà una voce del passivo dello stato patrimoniale delle Pubbliche Amministrazioni all'interno del Piano dei conti integrato, previsto dall'art. 4 del d.lgs. 91/2011, in via di definizione.

[4] Tipologie di spesa obbligatorie sostanzialmente non comprimibili e invece colpite dai tagli lineari sono ad esempio le spese per canoni, pagamento del servizio per lo smaltimento dei rifiuti , oneri derivanti da sentenze di condanna passate in giudicato o anche per il pagamento di spese per interessi o rivalutazione monetaria per ritardato pagamento a creditori dell'amministrazione.

A fronte di una dimensione sostanzialmente sconosciuta dello *stock* dei debiti fuori bilancio, lo Stato procede, periodicamente, a parziali regolarizzazioni con appositi stanziamenti che, negli ultimi anni, hanno riguardato esclusivamente la categoria dei consumi intermedi.

Con riguardo ai debiti dello Stato, il DL n. 35 considera soltanto la parte "fuori bilancio", prevedendone lo smaltimento entro il limite di 500 milioni. Lo smaltimento dei residui perenti è stato, invece, affrontato nel 2012 (DL n. 1, art. 35) per importi significativamente superiori.

In particolare, con l'art. 35 del DL 1/2012 sono stati stanziati 5,7 miliardi per il pagamento dei crediti commerciali a debito delle amministrazioni statali e locali, da utilizzare secondo impieghi che non avessero effetti sull'indebitamento, così composti:

- 2 miliardi, destinati all'estinzione dei debiti commerciali maturati alla data del 31 dicembre 2011, attraverso l'assegnazione di titoli di Stato. L'operazione, che era ovviamente subordinata alle richieste dei creditori, si è conclusa con un esiguo risultato, in termini di debiti estinti, pari a 14 milioni;
- 1 miliardo per regolazioni debitorie, di cui le amministrazioni statali si sono integralmente avvalse;
- 2,7 miliardi, destinati all'estinzione dei crediti commerciali registrati tra i residui perenti reiscritti in bilancio, così composti: 1 miliardo destinato al fondo per la reiscrizione dei residui perenti di parte corrente dello Stato, 700 milioni destinati al fondo per la reiscrizione dei residui perenti di conto capitale dello Stato e 1 miliardo destinato al fondo per la reiscrizione dei residui perenti di parte corrente degli enti locali (*ex* art. 12, comma 11-*sexies* del DL 16/2012).

Lo stanziamento destinato al pagamento dei debiti dello Stato iscritti nei residui perenti di parte corrente è stato in seguito ridotto a 500 milioni (*ex* art.4, comma 5 del DL 174/2012) e di questi sono stati reiscritti 234 milioni.

Il tasso di smaltimento dei debiti è ancora minore se si guarda ai 700 milioni destinati al pagamento dei debiti dello Stato in conto capitale. Infatti, di questi solo 88 milioni hanno corrisposto ad effettivo pagamento, destinato esclusivamente a forniture militari, tipologia di debiti per cui è previsto un sistema di contabilizzazione che, in base ai criteri di registrazione del SEC'95, non grava sull'indebitamento della PA.

GLI INTERVENTI PER L'ESTINZIONE DEI DEBITI COMMERCIALI NEL 2012

norma	destinazione	Stanziati	Risultati	risorse utilizzate
		(milioni di euro)		%
DL 1 del 2012, art. 35, comma 1, lett. a)	Residui passivi di bilancio e perenti di parte corrente-consumi intermedi	1.000	234	23,4
	Residui passivi di bilancio e perenti di parte corrente-enti locali	1.000	1.000	100
	Residui passivi di bilancio e perenti di parte capitale –investimenti fissi lordi	700	88	12,6
DL 1 del 2012, art. 35, comma 1, lett. b)	Titoli di Stato	2.000	14	0,7
DL 1 del 2012, art 35, comma 2	Regolazioni debitorie pregresse accertate con dmef	1.000	997	99,7
		5.700	2.333	40,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dai significativi stanziamenti disposti dalle norme descritte sembrerebbe chiara la determinazione del legislatore di individuare misure per far effettivamente fronte ad una parte di debiti commerciali insoluti. Nei fatti, dei complessivi 5,7 miliardi disponibili, soltanto la quota destinata alla reiscrizione in bilancio di residui destinati a pagamenti dei debiti verso enti locali e quella destinata a regolazioni debitorie (debiti fuori bilancio) è stata totalmente impiegata, mentre le altre quote hanno avuto percentuali di utilizzo irrisorie. Complessivamente, dell'originario stanziamento è stato utilizzato poco più del 40 per cento, pari a 2,3 miliardi.

LO STATO E GLI ENTI LOCALI

7. La dimensione dei debiti dello Stato verso gli enti locali assume rilievo non solo sotto il profilo dell'affidamento correlato agli impegni da esso assunti nei confronti dei diversi livelli di governo, ma anche per le implicazioni che ne derivano in termini di contrazione della liquidità, fattore sicuramente incidente sulla formazione dei debiti commerciali degli enti.

Guardando ai bilanci degli enti locali, la dimensione dei debiti dello Stato ammonta, a fine 2011, a circa 9,6 miliardi.

Dal lato del bilancio statale, nel 2011 il totale dei residui passivi per trasferimenti agli enti locali assomma a complessivi 9,8 miliardi.

Una delle cause di formazione di una mole così significativa di debiti verso enti locali è rintracciabile in disposizioni normative che risalgono alla fine degli anni '90 (art. 47 della legge n. 449 del 1997) in forza delle quali i trasferimenti statali potevano essere versati nei relativi conti di tesoreria solo al raggiungimento di determinati limiti inferiori di giacenza. Ne è derivato il mancato utilizzo di risorse di rilevanti dimensioni e la conseguente crescita dei residui attivi degli enti locali, come crediti vantati nei confronti dell'erario.

Il processo di smaltimento dei debiti verso gli enti locali è stato molto lento, affidato, dal 2011, a un piano di rientro con la disponibilità di un ammontare annuo di risorse finanziarie pari a complessivi 300 milioni di euro, 200 milioni per la parte corrente e 100 per la parte in conto capitale. L'importo appare modesto se raffrontato con i 4,1 miliardi che a fine 2011 risultavano, nel bilancio del solo Ministero dell'Interno, ancora da assegnare agli enti interessati.

Nel corso del 2012, si è provveduto, ai sensi del sopra descritto art. 35 del DL 1/2012, ad attribuire 1 miliardo agli enti locali, con priorità ai Comuni, per il pagamento dei crediti commerciali connessi ad acquisizione di servizi e forniture, con reiscrizione dei residui passivi perenti tramite il fondo speciale.

Pertanto, nel 2012 sono stati riassegnati circa 1,2 miliardi per debiti di parte corrente e circa 94 milioni per il conto capitale.

Questo ha consentito, sostanzialmente, di azzerare i trasferimenti erariali dovuti dal Ministero dell'Interno fino al 2008.

Sempre con riguardo alla situazione del Ministero dell'Interno, sul quale sono concentrate posizioni debitorie verso gli enti locali specificamente rilevabili, a fine 2012, l'ammontare complessivo dei residui perenti per crediti ancora vantati da enti locali di cui è stata chiesta la reiscrizione in bilancio, ammonta a circa 2,4 miliardi, mentre residuano ancora altre perenzioni per circa 410 milioni, di cui non è ancora stata chiesta la reiscrizione.

Complessivamente, dal lato del bilancio statale, a fine 2012 i residui per trasferimenti agli enti locali assommerebbero a complessivi 9,4 miliardi, secondo dati provvisori al momento disponibili.

I DEBITI COMMERCIALI DEGLI ENTI LOCALI

8. Anche l'entità effettiva dei debiti commerciali delle amministrazioni locali non è di semplice quantificazione. Dai dati del consuntivo 2011 di comuni e province le spese correnti impegnate e non pagate ammontano a circa 29 miliardi, di cui oltre 23 riferiti ai comuni.

Oltre la metà dei residui si è generato nell'anno di competenza: un fenomeno che si presenta in quasi tutti gli ambiti regionali, e che non è riferibile ai vincoli del Patto di stabilità che, come è noto, non operano sui pagamenti di parte corrente.

Più verosimilmente, la tendenza è da interpretare come sintomo di una difficoltà finanziaria, di una carenza di liquidità che non consente agli enti locali di far fronte ai propri debiti liquidi ed esigibili.

Coerente con tale lettura è la quantità di residui che, specularmente, si accumulano dal lato delle entrate correnti.

Nel 2011, l'ammontare di entrate correnti accertate ma non incassate risulterebbe pari a 38,6 miliardi, di cui il 42,6 per cento prodottosi nell'anno. Una mole considerevole di entrate proprie (13,8 miliardi di tributi e 12,9 miliardi di entrate extratributarie) e da trasferimenti (12 miliardi) che, non essendosi tradotte in liquidità, hanno generato tensioni sulla cassa degli enti.

Una parte di tali residui (circa 4,9 miliardi ripartiti all'incirca in parti uguali tra province e comuni) proviene da trasferimenti dovuti dalle regioni alle amministrazioni locali, ma da queste non incassati.

RESIDUI ATTIVI PER TRASFERIMENTI CORRENTI DALLA REGIONE - ANNO 2011 - COMUNI E PROVINCE

(in milioni)

regione	stanziamento di competenza	residui finali di competenza	residui finali da residui	residui finali totali	*residui totali/stanz.to di competenza*
Piemonte	423	244	320	564	133,3
Lombardia	766	94	34	128	16,7
Veneto	353	69	55	124	35,3
Liguria	206	48	58	106	51,6
Emilia Romagna	137	27	18	45	32,8
Toscana	263	49	36	85	32,4
Umbria	63	24	36	59	94,5
Marche	168	46	95	141	83,9
Lazio	816	604	1.217	1.821	223,3
Abruzzo	68	19	26	45	66,8
Campania	279	152	166	318	113,7
Molise	59	8	21	30	50,4
Basilicata	41	21	19	39	97,2
Puglia	250	89	58	147	58,6
Calabria	174	63	63	126	72,3
totale EE LL regioni a statuto ordinario	**4.064**	**1.557**	**2.221**	**3.778**	**93,0**
Trentino Alto Adige	642	148	151	299	46,7
Friuli Venezia Giulia	826	38	20	58	7,1
Sardegna	716	227	39	266	37,1
Sicilia	995	338	172	511	51,3
totale EE LL regioni a statuto speciale	**3.179**	**752**	**383**	1.134	35,7
Totale complessivo	**7.243**	**2.309**	**2.604**	**4.913**	**67,8**
classe					
province	1.744	572	1.112	1.684	96,6
comuni <5000	1.062	247	149	396	37,3
comuni tra 5000 e 20000	1.102	299	173	472	42,8
comuni tra 20000 e 60000	913	289	226	516	56,5
comuni tra 60000 e 20000	794	238	149	387	48,7
comuni> 200000	1.629	664	795	1.458	89,5
totale EE LL regioni a statuto speciale	**5.500**	**1.737**	**1.492**	**3.229**	**58,7**
Totale complessivo	**7.243**	**2.309**	**2.604**	**4.913**	**67,8**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2011 - Sirtel.

Si tratta di importi significativi in tutte le regioni se si considera che la consistenza finale d'anno è superiore al 30 per cento delle previsioni di competenza (fatta eccezione per la Lombardia e il Friuli).

Ma è evidente la particolare criticità delle situazioni in cui l'ammontare ancora da corrispondere raggiunge o eccede l'importo di competenza annuale. Oltre il 55 per cento dei residui ancora da corrispondere alle amministrazioni locali è riferibile a tre regioni. Nel caso delle grandi città e delle province l'importo rimasto da pagare è in media pari al 90 per cento della dotazione annuale.

Sul totale dei residui attivi, gli importi maggiori sono quelli relativi ad entrate proprie e extra tributarie che raggiungono i circa 14 miliardi nel titolo I e 13 miliardi nel titolo III.

RESIDUI ATTIVI DEL TITOLO I E DEL TITOLO III PER ANNO DI PROVENIENZA E AREA TERRITORIALE (ESERCIZIO 2011)

importi in milioni

Comuni

							composizione %					
residui attivi titolo I	**nord ovest**	**nord est**	**centro**	**sud**	**isole**	**totale**	**nord ovest**	**nord est**	**centro**	**sud**	**isole**	**totale**
esercizi precedenti	171	24	149	701	328	1.374	6,4	2,3	5,7	14,5	12,1	9,9
2007	86	14	94	311	214	719	3,2	1,3	3,6	6,4	7,9	5,2
2008	109	19	190	389	225	932	4,1	1,8	7,3	8,0	8,3	6,7
2009	161	31	205	554	324	1.275	6,0	3,0	7,9	11,4	11,9	9,2
2010	327	89	354	860	520	2.149	12,2	8,5	13,6	17,7	19,1	15,5
2011	1.827	868	1.618	2.030	1.108	7.451	68,1	83,1	62,0	41,9	40,7	53,6
totali 2011	2.681	1.045	2.610	4.845	2.720	13.900	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
residui attivi - titolo III												
esercizi precedenti	332	96	200	688	350	1.667	12,3	8,7	4,6	22,6	24,8	13,2
2007	102	35	120	272	130	659	3,8	3,2	2,8	8,9	9,2	5,2
2008	189	75	1.982	302	153	2.701	7,0	6,8	45,6	9,9	10,8	21,4
2009	298	92	434	379	161	1.365	11,1	8,3	10,0	12,4	11,5	10,8
2010	450	185	540	524	224	1.922	16,7	16,7	12,4	17,2	15,9	15,3
2011	1.322	624	1.073	879	391	4.289	49,1	56,4	24,7	28,9	27,7	34,0
totali 2011	2.693	1.108	4.350	3.044	1.409	12.603	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Province

							composizione %					
residui attivi titolo I	**nord ovest**	**nord est**	**centro**	**sud**	**isole**	**totale**	**nord ovest**	**nord est**	**centro**	**sud**	**isole**	**totale**
esercizi precedenti	27	11	16	1	74	129	16,1	27,1	19,9	0,4	56,2	17,4
2007	0	0	3	2	1	6	0,1	0,0	3,3	0,5	0,8	0,7
2008	0	0	3	5	9	17	0,1	0,0	4,1	1,5	6,7	2,3
2009	1	1	6	4	17	28	0,5	2,5	6,9	1,2	13,0	3,8
2010	9	3	12	107	8	139	5,5	6,9	14,3	33,2	6,2	18,7
2011	128	25	42	204	23	422	77,8	63,5	51,5	63,1	17,2	56,9
totali 2011	165	40	82	323	132	741	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
residui attivi titolo III												
esercizi precedenti	16	4	19	63	12	115	11,1	5,5	10,9	35,6	18,4	17,9
2007	7	2	5	6	4	24	4,6	2,4	2,6	3,6	6,6	3,7
2008	14	4	9	9	5	41	9,5	5,1	4,8	5,4	7,6	6,3
2009	13	4	37	12	10	77	8,9	5,9	20,6	6,8	15,6	11,9
2010	27	19	47	23	16	131	18,3	26,0	26,2	12,8	23,6	20,4
2011	70	40	62	63	18	254	47,6	55,1	34,9	35,8	28,1	39,7
totali 2011	147	73	178	177	66	641	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2011 - Sirtel.

Una non corrispondenza tra accertamenti ed incassi è fisiologica del sistema. L'esame dei residui attivi per anni di provenienza della somma accertata e non incassata mette in evidenza tuttavia un risultato che può nascondere problemi di squilibrio e di attendibilità del risultato finanziario.

E' di particolare rilievo l'ammontare dei residui per entrate tributarie relativi ad accertamenti precedenti al 2007: nei comuni si tratta di circa 1.400 milioni, poco meno del 10 per cento del totale delle entrate del titolo I e di circa 1.700 milioni oltre il 13 per cento nel caso del titolo III. Entrambe le percentuali crescono ad oltre il 17 per cento nel caso delle province.

Si tratta di quote che crescono considerevolmente ove si guardi agli enti collocati nelle regioni meridionali ed insulari raggiungendo nel caso dei comuni per il titolo I il 14 per cento ed oltre il 20 per cento nel caso delle entrate extratributarie.

Inoltre mentre nel Nord e nel Centro i residui da tributi relativi all'ultimo esercizio rappresentano quote che variano tra il 60 e l'80 per cento del totale, nel Sud e nelle Isole la quota è rispettivamente del 42 e 41 per cento.

9. Le procedure attivate ai sensi degli artt. 1 e 2 del DL 35/2013 sono finalizzate a ricostituire la liquidità necessaria a comuni e province per onorare i propri debiti di parte corrente.

E' previsto innanzitutto lo sblocco delle risorse provenienti dalla regione attraverso due meccanismi, non alternativi fra loro: da una parte la sterilizzazione dalle spese finali rilevanti per il Patto-regioni dei pagamenti per trasferimenti correnti agli enti locali, dall'altra la possibilità per le regioni con carenza di liquidità di accedere al Fondo – Sez. II che presenta per il 2013 una dotazione finanziaria di 3 miliardi (ridotti a circa 2,5 miliardi nell'*iter* di conversione). Nel primo caso gli enti locali entreranno rapidamente in possesso delle risorse loro spettanti, nel secondo, invece, l'attivazione della procedura per l'accesso al fondo comporta necessariamente una dilatazione dei tempi: emanazione (avvenuta in data 14 maggio) del decreto di riparto delle somme in base alle richieste presentate e solo dopo una serie di adempimenti della regione, l'erogazione effettiva delle stesse.

Alla liquidità trasferita dalle regioni si può aggiungere quella richiesta direttamente dagli enti al Fondo – Sez. I con le modalità previste dall'art. 1 del DL 35. In questo caso gli enti dovranno procedere ad un'attenta e congrua valutazione circa l'anticipazione di cui necessitano, in considerazione della sua onerosità. Tale adempimento potrà risultare difficoltoso nel momento in cui entrano in gioco anche variabili esterne alle condizioni finanziarie dell'ente, come l'entità di spesa che sarà erogata dalla Regione sulla base dell'anticipazione da questa ottenuta sul Fondo – Sez. II.

La forte concentrazione territoriale degli squilibri e il ricorrente fenomeno dell'insussistenza di entrate tributarie ed extra tributarie pongono in luce l'esigenza di una più approfondita ricognizione sulle cause che hanno determinato le anomalie.

Il Fondo per la liquidità consente di superare l'emergenza, senza peraltro prevedere alcuna forma di verifica dei meccanismi di formazione dei debiti, né tanto meno alcuna procedura di risanamento, come invece previsto dal piano di riequilibrio definito nel DL n. 174/2012.

La rilevanza del processo avviato richiederebbe, al contrario, che i comportamenti amministrativi impropri che hanno condotto all'accumulo dei debiti verso i fornitori fossero superati in maniera definitiva. Se il provvedimento sembra adeguato laddove gli squilibri siano riconducibili ad una mera carenza di liquidità, il rilievo di alcune condizioni sottostanti (insussistenza di entrate, distorsioni nell'utilizzo delle risorse) richiede, per la stessa efficacia degli interventi, che si rafforzi il collegamento di dette norme con la strumentazione predisposta per la gestione di riequilibri di carattere strutturale. La scelta di una procedura semplificata non fa quindi che rafforzare la necessità che vengano potenziate le procedure previste a presidio della corretta utilizzazione delle risorse mobilitate e del processo, urgente e non più procrastinabile, di risanamento della gestione finanziaria degli enti locali.

10. Le misure introdotte dal DL n. 35 per accelerare il recupero dei crediti nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni vantati da imprese, cooperative e professionisti considerano anche i crediti vantati da enti, organismi e società partecipate, ove i debiti abbiano le caratteristiche individuate dal decreto (debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero emissione di fattura o richiesta equivalente di pagamento, ovvero, secondo quanto integrato nell'*iter* di conversione, debiti riconosciuti o assunti entro il 31 dicembre 2013, ma sostenuti nel 2013).

Con specifico riguardo ai debiti nei confronti delle società partecipate, appare ammissibile che, data la possibilità per gli enti di procedere ai pagamenti anche in carenza di liquidità (cioè, senza stanziamenti di bilancio) e sulla base della semplice presentazione di fattura o documento equivalente, si possa soddisfare il credito della società, anche in mancanza della conciliazione con il corrispondente debito iscritto nel bilancio dell'ente, superando l'obbligo introdotto dall'art. 6 del DL 95/2012.

La configurazione ampia di debito fornita dal DL n. 35 sembra rendere, inoltre, possibile che la società faccia valere anche posizioni creditorie non correlate a transazioni commerciali in senso stretto, ma derivanti altresì dagli oneri legati alla posizione di socio (es. per trasferimenti, conferimenti o aumenti di capitale).

Senza esplicita previsione, i debiti considerati ai fini del pagamento non comprendono, invece, quelli propri delle società partecipate, anche *in house*. D'altra parte, il debito costituisce un'emergenza diffusa tra le società partecipate, ma non è l'unica, affiancandosi a questa anche la difficile sostenibilità del costo del personale. Aver previsto (nell'*iter* di conversione) che l'iniezione di liquidità derivante dal pagamento dei debiti degli enti soci abbia quale destinazione prioritaria quella del pagamento dei debiti commerciali, sembra aver considerato soltanto una delle suddette emergenze.

I PAGAMENTI DEL SETTORE SANITARIO

11. Un peso molto elevato nella stima dei crediti commerciali è da imputare al settore sanitario.

Il DL n. 35 prevede la possibilità per le Regioni di accedere ad un'anticipazione di liquidità, per il pagamento dei debiti sanitari accumulati al 31 dicembre 2012, entro un tetto massimo di 14 miliardi di euro, di cui 5 miliardi da corrispondere nel 2013 e 9 nel 2014. Si tratta di spesa già contabilizzata dagli enti del Servizio sanitario nazionale e, quindi, senza alcun impatto aggiuntivo in termini di indebitamento netto.

Il ritardo dei pagamenti accumulato dagli enti del servizio sanitario può essere ricondotto a due ragioni principali: investimenti effettuati nel passato per importi non coerenti con le disponibilità finanziarie degli enti e/o mancate erogazioni da parte delle regioni di somme da queste incassate quale contributo dello Stato al finanziamento della sanità o di cui era prevista la somministrazione a copertura (a carico della regione) dei risultati economici annuali del settore sanitario regionale (si veda il capitolo "Il rafforzamento del Patto per la salute").

In particolare, per quanto riguarda i debiti delle regioni verso il comparto sanitario deve essere evidenziato, soprattutto per le regioni in piano di rientro, il ripresentarsi, a distanza di pochi anni, di una crisi di liquidità che può compromettere

un processo di risanamento economico di innegabile rilievo. Una tendenza che non può non essere ascritta alla responsabilità degli amministratori regionali.

Se, infatti, è certamente vero che le difficili condizioni della finanza pubblica hanno portato in questi ultimi anni a richiedere alla finanza territoriale crescenti sforzi di contenimento della spesa, l'aumento dei ritardi di pagamento non può che segnalare l'inefficacia delle misure assunte a copertura dei disavanzi o la destinazione ad altre finalità dei fondi destinati alle aziende sanitarie.

Di qui l'importanza delle disposizioni introdotte con il provvedimento per impedire in futuro ulteriori ritardi nel sistema dei pagamenti, ponendo dei vincoli stringenti sulla gestione, da parte regionale, della liquidità destinata al finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

L'anticipazione prevista dal DL n. 35 dovrà essere restituita allo Stato in un periodo lungo (non oltre un trentennio) secondo modalità e con oneri a carico del bilancio regionale di cui vanno indicate, con misure legislative, le necessarie coperture.

Per garantire la liquidità alle regioni e favorire una rapida erogazione alle imprese si prevede che l'intervento venga già avviato durante il periodo di conversione del decreto e che il riparto delle risorse, definito entro il novembre 2013, possa consentire il completamento della operazione ad inizio 2014.

LA PIATTAFORMA ELETTRONICA PER LA CERTIFICAZIONE

La procedura di certificazione dei crediti, è stata introdotta nel quadro normativo dal decreto-legge n. 185/2008, ed è stata più volte modificata con norme successive (L. 183 del 2011 e DL 1 del 2012). In adempimento dell'art. 13 della LS 2012, i decreti ministeriali attuativi delineano un processo standardizzato per la certificazione, inizialmente ordinaria, cioè cartacea, e da novembre 2012 semplificata, cioè elettronica, sulla piattaforma predisposta e gestita dalla Ragioneria generale dello Stato, avvalendosi di Consip.

La certificazione prevista dai decreti consentirebbe alle imprese di ottenere (in 30 giorni) un certificato sulla situazione dei debiti e crediti nei confronti della PA, funzionale sia alla anticipazione bancaria, con cessione pro soluto *(trasferimento del rischio a carico della banca o dell'istituto finanziatore), ovvero con cessione* pro solvendo *(rischio a carico del creditore – impresa), sia al pagamento diretto, entro i successivi 12 mesi, da parte della PA, sia, infine, alla compensazione con crediti fiscali, iscritti a ruolo fino al 30 aprile 2012 (termine differito al 31 dicembre 2012 durante l'*iter *di conversione del DL 35).*

Ogni credito può essere oggetto di certificazione purché non prescritto, certo, liquido ed esigibile, ad eccezione dei crediti vantati nei confronti degli enti locali commissariati e degli enti del servizio sanitario nazionale delle regioni sottoposte a piani di rientro dei deficit *sanitari, ovvero a programmi operativi di prosecuzione degli stessi, qualora in tali piani o programmi siano state previste operazioni relative al debito, fatte salve le certificazioni rilasciate in attuazione di tali piani operativi o ai sensi dell'art. 11, comma 2 del DL 78 del 2010.*

Solo a partire dal novembre scorso è attiva esclusivamente la certificazione telematica.

La piattaforma elettronica acquisisce anche le istanze di certificazione per crediti nei confronti di enti che non abbiano ottemperato all'obbligo di registrazione nella piattaforma, ma solo ai fini della decorrenza dei termini per l'attivazione dell'istanza di nomina di un Commissario ad acta*. Pertanto le istanze saranno acquisite, ma non processate, finché il titolare del credito non presenti, trascorsi i termini prescritti, istanza di nomina del Commissario* ad acta *all'organo incaricato ai sensi del decreto stesso , con oneri a carico dell'ente debitore.*

La vischiosità delle procedure, ma soprattutto la resistenza delle amministrazioni ad adempiere all'obbligo (non sanzionato sino all'entrata in vigore del DL 35/2013) di registrazione stanno evidenziando un esito fino ad ora largamente insoddisfacente del

meccanismo di certificazione dei crediti pregressi.
*Criticità nell'accesso alla piattaforma si evidenziano anche per le banche, il cui accreditamento è intermediato attraverso il consorzio CBI (*Customer to business interaction*) chiamato dall'ABI a realizzare l'interfaccia tra la piattaforma e le banche aderenti all'iniziativa. In particolare, le banche non sarebbero ancora poste in grado di accertare se i crediti certificati telematicamente non siano stati, eventualmente, oggetto di precedenti operazioni di compensazione o di smobilizzo.*
Alla fine di aprile, su circa 22 mila amministrazioni censite ai fini della registrazione, poco più di 16.600 risultavano iscritte. Sono state rilasciate 808 certificazioni, pari a circa 61 milioni di euro.
Sono rilevate compensazioni per 15 milioni di euro e anticipazioni del Fondo centrale di garanzia presso il Ministero dello sviluppo economico pari a 4 miliardi. Anche con riguardo alle compensazioni fiscali – per le quali la piattaforma sembra presentare minori difficoltà applicative – non mancano incongruenze meritevoli di ripensamento, come ad esempio nel caso del limite temporale posto per l'accertamento dei debiti di imposta iscritti a ruolo ai fini del loro utilizzo in compensazione con i crediti commerciali.

*In sede di conversione del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, sono state introdotte modifiche che ampliano gli oneri di comunicazione che la piattaforma informatica deve supportare. In particolare, all'art. 7 è stato aggiunto il comma 4-*bis *volto a rendere sostanzialmente permanente l'obbligo di comunicazione da parte delle amministrazioni pubbliche debitrici dell'elenco completo dei debiti certi liquidi ed esigibili, in precedenza previsto dal comma 4 dell'articolo in esame per il solo anno 2013. Le modifiche hanno esteso inoltre agli adempimenti previsti dal comma 4-*bis *identica sanzione pecuniaria ai dirigenti responsabili in caso di inadempienza.*

Nel complesso, l'esperienza della piattaforma mostra, finora, risultati di portata contenuta rispetto alla dimensione dello stock *dei crediti commerciali pregressi. Tale limitato livello di adesione alla procedura di certificazione del credito può trovare giustificazione nella negativa aspettativa che i creditori, già finanziariamente penalizzati dal ritardo accumulato nella riscossione di quanto loro dovuto, ripongono sugli effettivi costi delle operazioni di liquidazione da parte del sistema bancario conseguenti alla certificazione tramite la piattaforma informatica. A fronte infatti della previsione normativa che quantifica l'intera procedura a costo zero per la finanza pubblica, concreti dubbi rimangono in tema di ricaduta dei prevedibili costi del servizio bancario in capo ai creditori che si rivolgeranno alle banche per incassare il credito certificato, sulla base della Convenzione all'uopo sottoscritta dal Ministero dell'economia e delle finanze con l'Associazione Bancaria Italiana.*
*Si segnala inoltre che l'introduzione della permanenza del menzionato obbligo di cui all'art. 7 comma 4-*bis *in sede di conversione del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, di fatto snatura la caratteristica di straordinarietà che qualificava originariamente il provvedimento e, in particolare, la sua funzione di sanatoria di posizioni debitorie pregresse. Tale vincolo inoltre intesta alla piattaforma stessa funzioni di monitoraggio periodico che mal si conciliano con le caratteristiche di flessibilità e di operatività, connesse al compito di certificazione dei crediti, che assai meglio e più razionalmente andrebbero implementate come funzionalità conoscitive di un sistema informativo più evoluto. Stante la proficua collaborazione tra la Corte dei conti e Ministero dell'economia e delle finanze nell'alimentazione della Banca dati delle amministrazioni pubbliche* ex *art. 13 della legge 196 del 2009 (BDAP), particolarmente utile appare un'ipotesi di futura interrogazione dei dati raccolti in sede di piattaforma per la certificazione dei crediti per il tramite degli strumenti tecnologicamente evoluti della BDAP.*
In previsione del superamento dell'attuale fase emergenziale sarebbe auspicabile un ricorso stabile e qualificato ai sistemi contabili delle singole amministrazioni ai fini di un monitoraggio strutturato da effettuarsi con strumenti conoscitivi più capaci di rappresentare il fenomeno come il portato della normale attività amministrativo contabile.

LA DIFFICILE RIPRESA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

IL RITARDO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

1. La combinazione di politiche di bilancio restrittive e di flessione dei saggi di crescita accomuna tutte le economie del Sud Europa, con ripercussioni sfavorevoli sull'intera area europea.

Il quadro delineato nell'Analisi annuale della crescita 2013, con cui a novembre 2012 si è formalmente inaugurato il Semestre Europeo 2012-2013, e sostanzialmente confermato dalle previsioni economiche di febbraio 2013 della Commissione europea e dalle recenti affermazioni del Fondo Monetario Internazionale, rileva il permanere di una situazione economica molto fragile, con un'ulteriore contrazione del Pil dello 0,3 per cento nell'UE e dello 0,4 per cento nella zona euro. A fronte della minima ripresa che si prevede per il 2014 (1,3 per cento del Pil secondo le previsioni DEF 2013, 0,7 secondo le *Spring Forecasts* della Commissione UE, e 0,5 secondo le previsioni FMI e OCSE), appare necessario porre in essere iniziative di sostegno dell'occupazione e di rilancio degli investimenti.

La mancata approvazione del bilancio da parte del Parlamento europeo e le proposte formulate dalla Commissione a febbraio appaiono segnali significativi di apertura verso la possibilità di mettere in discussione politiche economiche indifferenziate, finalizzate al solo contenimento del disavanzo pubblico. Nella stessa direzione sono da considerare anche le conclusioni adottate a marzo 2013 dal Consiglio europeo, che ha acceduto alla nozione di "risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita" , così come netta appare l'apertura nella dichiarazione congiunta dei Commissari europei Tajani-Rehn del 18 marzo, in cui viene chiaramente messo in luce l'effetto moltiplicatore sugli investimenti generato dal pagamento dei debiti della PA nei confronti delle imprese. In particolare, le conclusioni del Consiglio europeo sembrano suggerire la possibilità, per gli Stati con un deficit annuo inferiore al 3 per cento del Pil, di sfruttare a pieno i margini previsti dal Patto di stabilità, includendo all'interno dei loro documenti di programmazione misure a breve termine e interventi pubblici a favore della crescita, e potendo contare, in presenza di un impegno virtuoso verso la stabilità di bilancio, su una valutazione maggiormente flessibile e "benevola" da parte della Commissione, all'atto di formulare le proprie raccomandazioni. Va, comunque, tenuto fermo che l'apertura europea verso una flessibilità che consenta investimenti finalizzati alla crescita e all'occupazione non può mettere a rischio la stabilizzazione del rapporto deficit/Pil che, tra l'altro, condiziona il percorso di uscita dalla procedura prevista per i disavanzi eccessivi.

2. A livello nazionale, i dati di consuntivo 2012 confermano un profilo discendente della spesa per investimenti in quota di Pil: proseguendo nella costante decrescita registrata nel biennio precedente (2,1 per cento nel 2010; 2,0 per cento nel 2011) è discesa all'1,9 per cento, tornando ai livelli del 2003. In valore assoluto, la flessione è stata, dal 2009, di nove miliardi, pari al 24 per cento.

La scelta di utilizzare la riduzione della spesa per investimenti pubblici come elemento costante della quadratura dei conti pubblici è stata evidenziata dalla Corte più volte e sempre in termini critici; si tratta di una scelta che, oltre tutto, appare non coerente con i programmi di rilancio e di accelerazione delle infrastrutture e delle opere pubbliche, cui fanno costante riferimento i documenti governativi di indirizzo delle riforme strutturali.

Peraltro, in un contesto di vincoli di finanza pubblica, le iniziative intraprese dal Governo per il rilancio in materia di infrastrutture, laddove comportino la mobilitazione di nuove risorse, devono necessariamente misurarsi con il rigido quadro di riferimento del DEF. La soglia di partecipazione pubblica alla realizzazione dei progetti di investimento, che già ora è attestata su valori non superiori al 30 per cento del costo, dovrà, pertanto, continuare a ridursi, favorendo più che nel passato, l'apertura verso capitali privati.

In altri termini, la "tenuta" del sistema dovrà assicurare un trasparente raccordo tra l'impegno di risorse pubbliche connesso al nuovo piano delle infrastrutture, nella sua puntuale scansione temporale, e il quadro programmatico di finanza pubblica. Raccordo che nei documenti programmatici risulta, al momento, particolarmente carente.

Nel Conto delle Amministrazioni pubbliche, gli investimenti fissi lordi (che sono contabilizzati in termini di cassa) sono stati inferiori ai 30 miliardi nel 2012 (32 miliardi nel 2011) e pari all'1,9 per cento del Pil. Il "perimetro sensibile", sul quale operano i più stretti vincoli di finanza pubblica, ulteriormente irrigiditi dall'obiettivo 2013 del pareggio di bilancio, è rappresentato dai pagamenti delle Amministrazioni locali (Regioni, Province e Comuni), che costituiscono il 70 per cento del totale degli investimenti fissi lordi.

CONTO ECONOMICO: ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI PER SOTTOSETTORI

	in milioni			in % Pil		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Pubblica amministrazione	32.380	31.097	29.224	2.1	2.0	1.9
Amministrazioni centrali	8.192	8.230	8.208	0.5	0.5	0.5
Amministrazioni locali	23.862	22.519	21.062	1.5	1.4	1.3
Enti di previdenza e assistenza sociale	326	348	-46	0	0	0

Il quadro programmatico presentato nel DEF 2013, in un contesto di moderata ripresa del Pil, mostra un profilo ancora declinante degli investimenti pubblici, che scenderebbero all'1,6 per cento del PIL nel 2017.

CONTO ECONOMICO: ANDAMENTO PROGRAMMATICO DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI PER SOTTOSETTORI

	in milioni						in % Pil					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pubblica amministrazione	29.224	28.257	28.156	28.289	28.669	28.761	1.9	1.8	1.7	1.7	1.7	1.6
Amministrazioni centrali	8.208	9.401	9.335	9.068	8.919	8.603	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5
Amministrazioni locali	21.062	18.979	18.939	19.333	19.707	20.109	1.3	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1

Ma una valutazione basata solo sul livello di spesa pubblica per investimenti può fornire un'immagine imprecisa della dinamica effettiva delle infrastrutture, anche perché il riferimento all'aggregato statistico delle Amministrazioni pubbliche lascia esclusi dalle rilevazioni gli interventi che, in misura crescente, le amministrazioni pubbliche realizzano, anche in materia di infrastrutture e opere pubbliche, attraverso l'affidamento ad enti o società esterne.

Attualmente, nella situazione italiana, gli enti non ricompresi nel perimetro delle amministrazioni pubbliche (come risultante dall'elenco Istat redatto, annualmente, ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge 196/2009) possono essere raggruppati nelle due categorie delle imprese pubbliche nazionali e delle imprese pubbliche locali. Tra le prime rientrano, per indicare solo le maggiori, l'ENEL, l'ENI, le Ferrovie dello Stato, le Poste, l'Azienda monopoli di Stato, la Cassa Depositi e Prestiti, le aziende ex IRI. Tra le seconde, i consorzi di enti locali, le società partecipate e le fondazioni, le aziende municipalizzate e altre istituzioni locali.

Si tratta, indipendentemente dalla forma giuridica, di soggetti nei confronti dei quali operano forme di finanziamento o di controllo nella gestione da parte di enti appartenenti alla Pubblica amministrazione. Una stima dell'incidenza dell'attività di investimento riferibile a questa specifica categoria di soggetti istituzionali è stata stimata dalla Banca d'Italia, secondo la quale gli investimenti cumulati in infrastrutture del Genio civile più che raddoppiano se si aggiungono quelli del complesso degli enti del settore pubblico allargato.

STRUMENTI DI POTENZIAMENTO E ACCELERAZIONE DEI PROGRAMMI INFRASTRUTTURALI

3. La flessione della spesa per investimenti risponde a ragioni ormai note. Rilevano, in presenza di obiettivi di riduzione della spesa pubblica, la percezione affievolita e la maggiore tollerabilità sociale di un taglio delle uscite in conto capitale rispetto a un ridimensionamento di molte categorie della spesa corrente; ma anche le modalità di attuazione degli strumenti di controllo delle dinamiche della spesa, apparentemente orientati al contenimento della spesa corrente, non comprimibile almeno nelle sue componenti obbligatorie, ma che nei fatti hanno inciso sugli investimenti; infine, per le amministrazioni locali, a cui fa capo la parte più rilevante degli investimenti fissi, i vincoli del Patto di stabilità interno, che limitano la capacità di spesa per investimento, in alcuni casi nonostante la presenza di disponibilità di cassa. Peraltro, per la limitatezza degli effetti, a tale distorsione si è solo parzialmente fatto fronte attraverso l'introduzione della disciplina di Patto regionale, sia verticale che

orizzontale, il quale prevede la possibilità di cedere quote da parte di un ente che ha autorizzazioni di spesa cui non corrisponde un'effettiva capacità di spesa, ad un altro ente che dispone di risorse che, a causa del Patto, non può spendere.

Nell'attuale fase di ricerca di strumenti operativi per il recupero di tassi di crescita più elevati, sono giunti al centro del dibattito pubblico interventi e misure che, a differenti livelli ed a vario titolo, si risolvono in potenziamento e accelerazione dei programmi infrastrutturali. Ciò nella considerazione che, se nel breve termine i progetti infrastrutturali, pur attivando direttamente la domanda aggregata, generano un aumento di spesa pubblica, nel lungo termine una maggiore dotazione di infrastrutture aumenta l'efficienza e la competitività del sistema produttivo e innalza, per tale via, il livello del prodotto potenziale. Non meno importanti sono gli effetti positivi in termini di maggiore coesione territoriale e di più alta qualità della vita. Peraltro, in un momento di stagnazione economica, un effetto "spiazzamento" correlato all'investimento pubblico, non può considerarsi particolarmente preoccupante.

Degli interventi ancora in discussione si indicano, qui, i più significativi.

Sotto il profilo delle riforme istituzionali, è in corso il dibattito circa la possibilità di revisione costituzionale con riferimento all'art. 117 della Costituzione, al fine di rivedere il riparto di competenze tra Stato e Regioni e riconoscere allo Stato competenza esclusiva sulle aree di interesse strategico per il Paese (grandi rete di trasporto e navigazione, porti, aeroporti civili di interesse nazionale, telecomunicazioni, energia).

Nella Legislatura appena conclusa è stato, inoltre, avviato l'iter normativo che avrebbe dovuto condurre alla riforma e alla disciplina di due grandi settori strategici: i porti, con l'approvazione alla Camera e poi in Senato della proposta di legge AC 5453 nel settembre 2012 di revisione della precedente legge 84/1994, , e gli interporti, con la formulazione della proposta di legge AS 3257 finalizzata a introdurre un quadro normativo generale in materia di interporti e piattaforme territoriali logistiche, anche alla luce degli indirizzi e delle iniziative dell'Unione europea nel settore dei trasporti e dell'intermodalità. E' auspicabile che intorno a tali argomenti si torni a concentrare l'interesse al fine di concludere l'iter normativo e dare nuova regolamentazione a settori di tale rilievo.

Sul piano operativo, è in corso lo studio di misure volte all'introduzione, all'interno dei processi autorizzativi, di una fase di consultazione pubblica con le popolazioni locali e le associazioni portatrici di interessi diffusi, finalizzata a facilitare l'acquisizione del consenso dei territori e la ripartizione delle responsabilità tra i vari livelli di Governo coinvolti nei progetti di grandi opere infrastrutturali: è noto, infatti, quanto complessa e costosa sia la gestione del rapporto con i territori interessati da grandi infrastrutture quando i termini e le specificità delle opere non siano resi noti ed assentiti definitivamente in via preventiva.

4. Molti strumenti sono stati, invece, introdotti recentemente nell'ordinamento. Si tratta, nella generalità dei casi, di misure che, assecondando il percorso di risanamento del bilancio pubblico, non si basano su incrementi di spesa pubblica, ma operano sui diversi terreni dell'alleggerimento dei vincoli posti dal Patto di stabilità, dell'attrattività di capitali privati, dell'efficientamento e impulso della spesa per investimenti, della

razionalizzazione e revisione delle opere pubbliche da realizzare, della semplificazione e accelerazione dei processi e delle fasi contrattuali.

Interventi ordinamentali sono stati previsti anche con riguardo all'attività di regolazione finalizzata al miglioramento dell'efficienza del settore dei trasporti e dell'infrastrutturazione stradale e autostradale: riforme da tempo auspicate e di grande impatto, al momento non attuate (Autorità di regolazione nel settore dei trasporti) o attuate soltanto in una versione subordinata (Struttura di vigilanza sulle concessionarie autostradali[1]) .

Ad ogni buon conto, ad avviso della Corte, l'attività di sostegno agli investimenti comunque posta in essere non può che valutarsi positivamente, per la dimensione degli interventi, per la multiformità degli approcci e per la razionalità delle caratteristiche.

Vanno fatte, però, alcune osservazioni, sia di carattere generale che in merito all'effettività degli specifici strumenti qui esaminati.

Sul piano generale, al di là di considerazioni di sistema che portano ad affermare come l'attrattività degli investimenti in Italia sia conseguenza diretta della certezza del diritto e della stabilità normativa, della rapidità della giustizia e di una efficace lotta alla corruzione, va prima di tutto rilevata la necessità che opere infrastrutturali da realizzare contino su un quadro di risorse quanto più possibile certo e stabile. E' necessario, pertanto, evitare di ricorrere a definanziamenti in corso d'opera o ritardare la predisposizione della copertura finanziaria.

Va, inoltre, messo in chiara evidenza che la certezza di tempi e costi delle opere pubbliche è strettamente correlata, prima di tutto, ad accuratezza e completezza progettuale, che devono essere valutabili e controllabili secondo parametri obiettivi, da strutture pubbliche adeguate e competenti. E' auspicabile che tutte le pubbliche amministrazioni, in fase di programmazione del proprio fabbisogno di opere pubbliche, si impegnino ad introdurre l'attività di valutazione delle opere pubbliche all'interno dei criteri applicati nell'esercizio della discrezionalità amministrativa e ad adeguare le proprie strutture a fare fronte a tale necessità.

Con riguardo agli specifici strumenti qui esaminati, una prima osservazione attiene alle operazioni di revoca di risorse, poste in essere al preciso scopo di spostare sostegno finanziario da allocazioni inefficaci a finalità produttive. I risultati ottenuti non hanno corrisposto alle previsioni, in termini di quantità attesa, sia nell'infrastrutturazione strategica connessa all'attuazione della c.d. "legge-obiettivo" (legge 443/2001) che nell'infrastrutturazione portuale. Infatti, l'attività di ricognizione delle opere, prodromica alla revoca, raramente si è conclusa negando la loro utilità e funzionalità, mentre la lentezza dell'avanzamento è stata prevalentemente attribuita alle lungaggini procedurali, alla limitatezza delle risorse, a contenziosi, e, comunque, non ha costituito elemento valutato al fine del mantenimento o della revoca dell'opera.

Sempre sotto il profilo dell'efficienza, di sicuro rilievo appare l'istituzione dell'elenco-anagrafe delle opere pubbliche incompiute, avvenuta con DM 13 marzo 2013, n. 42, ai sensi dell'art. 44-*bis* del DL 201/2011. La ricognizione e il monitoraggio dello stato di attuazione di tutte le opere per varie ragioni non completate, possedute dalle Amministrazioni centrali, regionali e locali, dovrebbero consentire di individuare in modo razionale le soluzioni ottimali per l'utilizzo delle opere pubbliche incompiute

[1] A seguito della mancata adozione dello Statuto dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali entro il termine previsto normativamente del 30 settembre 2012, a decorrere dal 1° ottobre 2012, è stata istituitala con DM 1 ottobre 2012 n. 341, la Struttura di vigilanza sulle concessionarie autostradali presso il Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti.

attraverso il completamento ovvero il riutilizzo ridimensionato delle stesse, anche individuando una diversa destinazione rispetto a quella originariamente prevista.

La realizzazione del Piano Nazionale per il Sud, rifluito nel Piano di Azione Coesione, ha accumulato notevoli ritardi già a partire dalla stipula e sottoscrizione dei Contratti istituzionali di sviluppo, strumento operativo originariamente previsto proprio per la rapida e responsabile realizzazione delle infrastrutture stradali e ferroviarie.

Ritardi diffusi si sono verificati anche nell'adozione delle disposizioni applicative previste dai decreti legislativi n. 228 e n. 229 del 2011 relativi alla valutazione e al monitoraggio delle opere pubbliche. Gli strumenti individuati appaiono di grande rilievo ai fini della predisposizione di modalità valutative del fabbisogno infrastrutturale delle Amministrazioni (inspiegabilmente solo centrali) e di procedure di monitoraggio di tutte le fasi di aggiudicazione, progettazione, realizzazione di opere pubbliche. Ma è necessario evitare che anche la fase di attuazione amministrativa di tali provvedimenti sia lenta, al pari di quella prodromica.

I recenti strumenti che a diversi livelli mirano all'attrazione dei capitali privati non hanno ancora prodotto particolari effetti. Delle misure che agiscono sulla leva fiscale sarebbe, comunque, opportuna un'applicazione generalizzata, non circoscritta alle grandi opere.

In materia di semplificazione e accelerazione, è opportuno che il quadro degli interventi venga completato con la rapida attuazione delle disposizioni in materia di nuova normativa antimafia (d.lgs. 218/2012), attivando anche la banca dati necessaria per l'accelerazione dell'acquisizione delle informazioni rilevanti.

GLI INVESTIMENTI E LA POLITICA DI COESIONE SOCIO-ECONOMICA: COFINANZIAMENTI NAZIONALI E PIANO DI AZIONE COESIONE

5. La consapevolezza dei vincoli creati dal Patto di stabilità interno e della necessità di alleggerirne temporaneamente la portata, unitamente all'esigenza di accelerare i pagamenti sia di spesa corrente che di conto capitale, con un effetto, quindi, anche di stimolo agli investimenti, hanno spinto il Governo ad adottare le specifiche misure anticipate nella Relazione al Parlamento relativa all'aggiornamento degli obiettivi di finanza pubblica 2013 e 2014, adottata ai sensi dell'art. 10-*bis* della legge 196/2009, oggetto del recente DL 35 dell'8 aprile 2013.

Si tratta di misure che si basano, tra l'altro, sull'introduzione nella disciplina del Patto di eccezioni e deroghe tese ad imprimere accelerazione ai pagamenti, anche in ossequio alla riduzione dei termini di pagamento in materia di transazioni commerciali, imposta dall'Unione europea.

In particolare, la previsione dell'esclusione dal Patto di stabilità delle spese relative ai cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari è tesa a rimuovere i vincoli che condizionano la spesa oggetto di programmi finanziati dalla Comunità Europea. In effetti, con specifico riferimento alle spese in conto capitale, l'assoggettamento al vincolo di cassa imposto dal Patto di stabilità non ha consentito, pur in presenza di capacità di spesa, di fare adeguatamente fronte ai pagamenti, mettendo addirittura a rischio la stessa possibilità di conservare i finanziamenti comunitari: e ciò in applicazione della regola "n+2" che prevede, per ciascun Fondo e Programma Operativo, il definanziamento delle risorse non spese entro il biennio

successivo all'annualità di riferimento. D'altra parte, l'esclusione non è una novità in quanto, già nell'esercizio 2012, è stata approvata una deroga al Patto di stabilità interno (art. 3, comma 1 DL 201/2011) che ha consentito agli Enti territoriali di superare, entro determinati limiti, i vincoli di bilancio per le spese legate al cofinanziamento di programmi realizzati con il contributo comunitario. Per compensarne gli effetti in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, è stato istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un Fondo di compensazione per gli interventi volti a favorire lo sviluppo, con una dotazione di sola cassa di un miliardo per ciascuno degli anni 2012-2013 e 2014, da ripartire tra regioni e province autonome sulla base della chiave di riparto dei fondi strutturali 2007-2013, stabilita nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

Con il recente DL 35/2013 si è operato nella stessa direzione, attraverso la sterilizzazione di somme rilevanti ai fini del Patto di stabilità interno per un'ulteriore somma di 800 milioni di cofinanziamenti sul 2013, che porta a 1,8 miliardi la spesa svincolata dal Patto nel 2013, ammontare comunque inferiore alla somma, superiore a 2 miliardi, necessaria nel 2013 per evitare la perdita delle risorse comunitarie disponibili nel medesimo anno. Peraltro, l'ulteriore sterilizzazione di somme a valere sulla quota di cofinanziamenti nazionali, eventualmente da ripetersi anche nel biennio 2014-2015, potrebbe costituire conseguenza dell'auspicata uscita dell'Italia dalla procedura di deficit eccessivo.

6. Nella predisposizione di strumenti di sostegno alla crescita, un ruolo centrale nella politica nazionale di sviluppo e coesione territoriale, sociale ed economica è rivestito dai programmi comunitari finanziati con fondi strutturali, materia però caratterizzata, per quanto riguarda l'Italia, dalla più vasta problematica relativa alle difficoltà di realizzazione dei progetti finanziati con risorse comunitarie.

Nel 2011, è stata avviata, d'intesa con la Commissione Europea, un'azione di revisione e di accelerazione dei programmi cofinanziati con fondi strutturali 2007-2013, sulla base di quanto stabilito nella delibera CIPE 1/2011 e concordato da Regioni, Amministrazioni centrali e soggetti privati interessati. A novembre 2011, in attuazione degli impegni assunti dal Presidente del Consiglio il 26 ottobre 2011, tra il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e la Commissione europea, è stato sottoscritto il Piano di Azione Coesione, teso ad individuare obiettivi, contenuti e modalità operative per la revisione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali nel ciclo 2007/2013, condiviso con le Regioni e le Amministrazioni centrali interessate[2].

Nel 2012 si è proceduto a porre in essere specifiche operazioni di riprogrammazione dei programmi esistenti e di riduzione dei cofinanziamenti nazionali. Il primo risultato di tali operazioni è stato l'alleggerimento di programmi cofinanziati, che ha reso più agevole l'utilizzo delle risorse entro i termini previsti: le percentuali di certificazioni di somme da rimborsare hanno, infatti, avuto un incremento rispetto al

[2] Il principio guida di tale revisione e rimodulazione è stata la concentrazione delle risorse in ambiti di intervento considerati come prioritari ai fini del perseguimento degli obiettivi di Europa 2020: istruzione, agenda digitale, occupazione, ferrovie/strade. Gli interventi si concentrano in quattro delle cinque Regioni dell'Obiettivo Convergenza, dove si sono registrati i maggiori ritardi di attuazione (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). Partecipano, inoltre, per interventi specifici, Sardegna, Basilicata, Abruzzo e Molise.

target nazionale, e le somme impegnate un'accelerazione, con tassi di pagamento che risultano, però, ancora insoddisfacenti[3].

Ma l'obiettivo principale della riprogrammazione è stato quello di disporre di nuove risorse per finanziare il Piano di Azione Coesione. Le fasi di riprogrammazione sono state finora tre (dicembre 2011 con riprogrammazione di 3,5 miliardi, maggio 2012 con riprogrammazione di 2,9 miliardi, dicembre 2012 con riprogrammazione di 5,7 miliardi) in cui sono state allocate risorse per complessivi 12,1 miliardi, di cui 9,9 provenienti dalla riduzione dei cofinanziamenti nazionali.

La parte del Piano più specificamente relativa ad opere infrastrutturali, attiene al settore ferroviario/stradale, ed interessa gli itinerari di Bari-Napoli-Lecce-Taranto; Salerno-Reggio Calabria, Messina-Catania-Palermo e Dorsale Sarda, in cui è previsto anche l'intervento stradale (SS Sassari-Olbia). Con Delibera CIPE n. 62 di dicembre 2011 è stato definito il fabbisogno delle suddette opere quantificato in 10.880 milioni e sono state assegnate risorse per 1.653 milioni provenienti da riduzione di cofinanziamenti nazionali, così suddivise:

- Direttrice ferroviaria Napoli Bari Lecce Taranto con assegnazione di 990 milioni di euro
- Direttrice ferroviaria Messina Catania Palermo senza assegnazione del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)
- Direttrice ferroviaria Salerno Reggio Calabria con assegnazione di 200 milioni di euro, più 40 milioni di euro per potenziamento tecnologico
- Strada statale Olbia Sassari con assegnazione di 406,4 milioni

A febbraio 2012 è stato definito il cronoprogramma delle diverse fasi di attuazione degli interventi previsti. La prima di dette fasi attiene alla definizione dei "contratti istituzionali di sviluppo" (CIS), che doveva realizzarsi entro aprile 2012, ma ha presentato notevoli ritardi. Lo stato di avanzamento dei singoli interventi, alla data del 28 febbraio 2013, è prevalentemente giunto allo studio di fattibilità e progettazione preliminare, in rari casi alla progettazione definitiva[4]:

- Direttrice ferroviaria Napoli Bari Lecce Taranto CIS sottoscritto in data 12 agosto 2012 L'infrastruttura si articola su interventi strutturali e tecnologici di realizzazione dell'Alta Capacita' Ferroviaria, localizzati nella Regione Campania e nella Regione Puglia. Lo stato di avanzamento al 28 febbraio 2013 è del 5 per cento.
- Direttrice ferroviaria Messina Catania Palermo CIS sottoscritto in data 28 febbraio 2013. Il Contratto interessa 5 macro-interventi per un totale di 14 opere. Lo stato di avanzamento al 28 febbraio 2013 è del 17 per cento.
- Direttrice ferroviaria Salerno Reggio Calabria CIS sottoscritto in data 18 dicembre 2012 L'infrastruttura si articola su interventi strutturali, tecnologici e di *upgrading* della linea Salerno-Reggio Calabria. Lo stato di avanzamento al 28 febbraio 2013 è del 13 per cento.
- Strada statale Olbia Sassari CIS sottoscritto in data 6 marzo 2013.

[3] Deliberazione Corte dei conti - Sezione di controllo per gli Affari comunitari e Internazionali n.12 del 31 dicembre 2012.
[4] Le informazioni sono presenti nel sito: http://dpsweb.tesoro.it/MonitoraggioCIS/#cis?id=26 .

Il principale strumento di attuazione del Piano è il Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS). Definito nella Delibera CIPE 1/2011 quale strumento di attuazione "rafforzata" degli interventi prioritari e di maggiore complessità attuativa, trova nell'art.6[5] *del d.lgs. 88/2011 il suo riferimento normativo e, a seguito della Delibera CIPE 41/2012, diventa lo strumento obbligatorio nel caso in cui i soggetti attuatori siano costituiti da concessionari di pubblici servizi di rilevanza nazionale. Con l'istituzionalizzazione del CIS si fa più stringente che nel passato la connessione tra programmazione e utilizzo delle risorse FSC, tra finalità che si intendono perseguire e impegni negoziali cui obbligarsi per la realizzazione di interventi strategici basati su processi di collaborazione istituzionale. Ma l'elemento obiettivamente innovativo rispetto a preesistenti strumenti attuativi della programmazione negoziata (uno tra tutti l'Accordo di programma quadro, attuativo dell'Intesa istituzionale di programma, ex art.2, comma 203, legge 662/1996) è quello vincolante in forza del quale le parti sono obbligate al rispetto del contenuto contrattuale, sul quale si è prioritariamente raggiunta l'intesa, pena l'applicazione di "sanzioni per eventuali inadempienze". Concretamente questa previsione si è tradotta, nella fase applicativa dello strumento, sia in uno specifico regime della responsabilità che ricade su ciascuna delle parti che sottoscrivono il contratto, sia in un sistema di "penali" da applicare in caso di ritardi e inadempienze, con particolare riferimento al rispetto delle tempistiche previste nel cronoprogramma*[6].

DUE DILIGENCE E AGGIORNAMENTO DEL PIANO INFRASTRUTTURE STRATEGICHE (PIS)

7. Con la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza del 1° ottobre 2012, è stato pubblicato il X Allegato infrastrutture, che presenta alcune novità metodologiche rispetto alle precedenti edizioni. Infatti, oltre alla consueta analisi sullo stato di avanzamento delle opere afferenti alla legge n. 443/2001, il documento fornisce anche una analisi prospettica relativa alla programmazione delle stesse opere, orientata a far emergere possibili scenari di investimento futuri. Tali scenari rispondono a logiche programmatorie che tengono conto della scarsità delle risorse finanziarie, per far fronte alla quale occorre impiegare strumenti di selezione e programmazione più rigidi e puntuali.

La programmazione delle opere è stata, pertanto, ridefinita sulla base di una *due diligence* che costituisce l'esito di una nuova valutazione del rapporto tra risorse

[5] Il Ministro delegato per la politica di coesione economica sociale e territoriale , d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, stipula con le Regioni e le amministrazioni competenti un "contratto istituzionale di sviluppo" che destina le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (ex FAS) assegnate dal CIPE e individua responsabilità, tempi e modalità di attuazione degli interventi. 2. Il contratto istituzionale di sviluppo, esplicita, per ogni intervento o categoria di interventi o programma, il soddisfacimento dei criteri di ammissibilità, e definisce il cronoprogramma, le responsabilità dei contraenti, i criteri di valutazione e di monitoraggio e le sanzioni per le eventuali inadempienze, prevedendo anche le condizioni di definanziamento anche parziale degli interventi ovvero la attribuzione delle relative risorse ad altro livello di governo, nel rispetto del principio di sussidiarietà. In caso di partecipazione dei concessionari di servizi pubblici, competenti in relazione all'intervento o alla categoria di interventi o al programma da realizzare, il contratto istituzionale di sviluppo definisce le attività che sono eseguite dai predetti concessionari, il relativo cronoprogramma, meccanismi di controllo delle attività loro demandate, sanzioni e garanzie in caso di inadempienza, nonché apposite procedure sostitutive finalizzate ad assicurare il rispetto degli impegni assunti inserendo a tal fine obbligatoriamente, nei contratti con i concessionari, clausole inderogabili di responsabilità civile e di decadenza. Il contratto istituzionale di sviluppo può prevedere, tra le modalità attuative, che le amministrazioni centrali e regionali si avvalgano di organismi di diritto pubblico in possesso dei necessari requisiti di competenza e professionalità.

[6] Nei contratti sottoscritti si dà atto che il rispetto della tempistica costituisce elemento prioritario ed essenziale per l'attuazione del programma di interventi oggetto degli stessi.

finanziarie e priorità infrastrutturali, finalizzata a ridimensionare le necessità finanziarie con riferimento all'orizzonte di breve – medio periodo, anche sulla base delle priorità fissate con il sottoinsieme delle infrastrutture strategiche comprese nel nuovo *asset*to della rete essenziale di trasporto TEN-T (*Connecting Europe Facility*-CEF), definito nell'ambito del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2014-2020. In forza di tale obiettivo, si è reputato necessario procedere ad una nuova stima di risorse da destinare alle infrastrutture strategiche, anche in termini di effettiva capacità di erogazione.

La *due diligence* operata ha considerato il 90 per cento delle opere strategiche afferenti al PIS. Nell'ambito del quadro delle opere strategiche, che nel 2011 erano 478, l'operazione di revisione ha preso in considerazione le priorità strategiche nazionali ed europee, le risorse disponibili e la realizzabilità nel breve periodo (3 anni) e nel medio – lungo periodo (5- 10 anni).

Quanto al breve periodo, la revisione delle opere per mezzo della *due diligence*, porta ad una stima di fabbisogno di risorse pubbliche nel triennio 2013-2015, di circa 20 miliardi di euro (a fronte degli originari 60 miliardi) che il Ministero ipotizza di poter ridurre di altri 7.5 miliardi di euro, da compensare con un afflusso di capitali privati da reperire con i diversi strumenti di attrazione esposti nel paragrafo dedicato al Partenariato Pubblico Privato.

Ugualmente massiccio risulta il contenimento delle risorse pubbliche per gli interventi di medio periodo (da 55 miliardi a circa 35 miliardi nell'arco decennale).

Le dimensioni assunte da questa operazione di "rivisitazione delle fasi attuative e dei tempi di programmazione" di opere ritenute strategiche vanno comunque rese compatibili con i margini ridottissimi offerti dalle prospettive della finanza pubblica.

La composizione tra le quantificazioni di finanza pubblica presentate nel Programma di stabilità (nel caso degli investimenti pubblici, la proiezione dei pagamenti delle Amministrazioni pubbliche) e le stime di diversa natura contenute nel Programma nazionale di riforma e nell'Allegato Infrastrutture (più orientati alla quantificazione dei costi complessivi delle opere o, al più, agli stanziamenti di risorse, che non ad un puntuale crono programma dei pagamenti) rimane, infatti, uno degli aspetti meno chiari e più discutibili dell'impianto dei documenti programmatici che compongono il DEF.

8. Nel mese di aprile 2013 è stato pubblicato l'XI Allegato Infrastrutture al DEF che costituisce un aggiornamento a dicembre 2012 del Programma delle Infrastrutture strategiche (PIS) di cui alla legge-obiettivo. Rispetto al X Allegato, aggiornato a giugno 2012 e qui commentato[7], i dati registrano soltanto una lieve riduzione nel costo totale del programma (3.725 milioni di euro), principalmente dovuta all'azzeramento del costo del Ponte sullo Stretto di Messina, a causa della mancata stipula dell'atto aggiuntivo tra il Contraente Generale Eurolink e la Società Stretto di Messina (art. 34-*decies*, DL 179/2012), e all'aumento di costo di alcune macro-opere[8].

Dall'analisi sullo stato delle opere PIS, secondo l'aggiornamento al mese di giugno 2012, emerge che il costo stimato delle infrastrutture strategiche è complessivamente di circa 235 miliardi di euro, dei quali poco più del 40 per cento

[7] Il quadro delle opere PIS di cui al X Allegato è esposto nella tabella in fondo al paragrafo, in cui si dà evidenza, tra l'altro, delle differenze tra X e XI Allegato, in termini di macro-opere.

[8] Tali aggiornamenti incorporano anche l'esito del confronto tra le Amministrazioni centrali ed i rappresentanti delle Regioni e dei Comuni, avvenuto in data 14 novembre 2012.

rappresentato da risorse disponibili. Nell'XI Allegato, il costo complessivo è stato rideterminato in circa 231 miliardi.

Totale opere PIS	
Descrizione	***Valori in milioni di euro***
Valore del totale degli interventi	235.329*
Risorse disponibili	96.646
Fabbisogno residuo	138.683

Fonte: Ministero infrastrutture e trasporti, X allegato al DEF, Tabella 0
* Valore rideterminato in 231.604 milioni nell'aggiornamento allegato al DEF 2013

Nell'ambito delle infrastrutture strategiche, il X Allegato fornisce una suddivisione delle opere, distinguendo quelle in fase di realizzazione e quelle in fase di progettazione. Tra le prime rientrano le opere cantierate, in esercizio, collaudate o ultimate; tra le seconde, le opere in fase di progettazione esecutiva, definitiva e preliminare.

Opere in fase di realizzazione	
Descrizione	***Valori in milioni di euro***
Valore del totale degli interventi	73.427
Risorse disponibili	61.001
Fabbisogno residuo	12.426
Opere in fase di progettazione	
Descrizione	***Valori in milioni di euro***
Valore del totale degli interventi	161.902
Risorse disponibili	35.644
Fabbisogno residuo	126.258

Fonte: Ministero infrastrutture e trasporti, X allegato al DEF, Tabella 0, aggiornamento a giugno 2012.

L'elevato valore del fabbisogno non coperto trova spiegazione, in parte, nella considerazione che la logica dei lotti costruttivi (legge 191/2009, art. 2, comma 232), legati ad alcune tipologie di opere, consente di formalizzare le coperture relative ai lotti futuri soltanto a seguito della previsione di un preciso cronoprogramma dei lavori, ed in parte nel fatto che i dati forniti fotografano staticamente il momento in cui il quadro è stato pubblicato, a fronte di processi dinamici in continua evoluzione. Rimangono, comunque, scarse le informazioni circa l'effettiva reperibilità delle risorse mancanti (soggetti coinvolti, strumenti da attivare, tempi necessari).

L'analisi condotta dal Ministero tiene conto dell'esigenza di adeguare il quadro della legge-obiettivo alle priorità europee e di Governo, che riguardano principalmente gli interventi sugli assi stradali e ferroviari, gli interventi sui nodi logistici, gli interventi sulle grandi e medie realtà urbane e gli interventi sui valichi. A tal fine le opere sono classificate in opere "*core network*" (circa 98.750 milioni di euro), opere "*core network* inserite nel Piano Nazionale per il Sud" (circa 21.584 milioni di euro), "opere di completamento del PIS", di cui fanno parte anche quelle di collegamento con le opere strategiche (circa 74.615 milioni di euro), "opere indifferibili" (circa 11.933 milioni di euro) ed altre opere residuali, per un valore di circa 26.034 milioni di euro.

Prendendo a riferimento le complessive risorse deliberate dal CIPE (126,6 miliardi), il 44 per cento è relativo ad opere stradali (di cui il 73 per cento *core network*) e il 36 per cento ad opere ferroviarie (di cui il 58 per cento TEN-T/*core network).*

Il numero complessivo delle "opere strategiche" tra il 2011 e il 2012 è cresciuto da 478 a 643 con un ulteriore aumento a 653 nel quadro del DEF 2013, e ciò a fronte di un andamento dei costi sostanzialmente stabile. Il mancato incremento dei costi è attribuibile, oltre che alla sopra citata riduzione del costo del Ponte sullo Stretto, anche a ragioni che attengono alla revisione degli accordi quadro sottostanti i contratti, che spesso determinano rimodulazione di opere e revisione dei costi in diminuzione.

I principali soggetti aggiudicatori delle opere strategiche e i valori di riferimento, sono i seguenti:

- ANAS: 77.304 milioni di euro
- Rete Ferroviaria Italiana (RFI): 76.990 milioni di euro
- Comuni: circa 9.593 milioni di euro
- Regioni: 5.287 milioni di euro
- Autorità portuali: circa 1.824 milioni di euro
- Province: 1.686 milioni di euro
- Consorzi di bonifica: 321 milioni di euro
- Altri[9].

Con riguardo ai soli enti territoriali (Regioni, Province e Comuni), il costo totale delle opere in corso[10] è di 8.423 miliardi di euro, con un fabbisogno scoperto di circa 3,2 miliardi. Integrando il valore con quello della progettazione preliminare, il costo sale a circa 14,5 miliardi di euro con un fabbisogno pari a circa 7,7 miliardi.

[9] L'elenco degli altri beneficiari è riportato di seguito, per un maggiore approfondimento sul raccordo tra beneficiario ed operasi rinvia al X allegato infrastrutture. A.Q.P., A.T.M. S.p.A., Acquedotto Lucano S.p.A., Ag. regionale rifiuti e acque Regione Siciliana, Agenzia Mobilità - ex TRAM ARIN Azienda Risorse Idriche di Napoli, Az. Cons. Acqued. ACA, Brescia Mobilità, CAP Spa - Concessioni Autostradali Piemontesi,CIM centro interportuale merci, Circumvesuviana, Commissari straordinari, Concessioni Autostradali Lombarde (C.A.L.) S.p.A., Consorzio ASI – Avellino, Consorzio autostrade siciliane S.p.A., E.I.PLI, ENAV, Ente Acque della Sardegna En.A.S., Ferrotramviaria Bari, Ferrovia Circumetnea, Ferrovie Appulo Lucane, Ferrovie del Sud Est e servizi, Ferrovie Emilia Romagna S.r.l., FerrovieNord S.p.A., GEIE - Galleria di base del Brennero, Grandi Stazioni, Gruppo Torinese Trasporti S.p.A, Infratrasporti.To s.r.l., Interporto Sud Europa, Interporto toscano Amerigo Vespucci, Lyon Turin Ferroviaire, Magistrato alle acque, MBAC, Metro Parma S.p.A., Metrocampania Nord-Est, MSE Comm. ad Acta legge 289/2002, Quadrilatero Umbria Marche S.p.A., Roma Metropolitane S.r.l., SAGA - Aeroporto dell'Abruzzo, Salerno Interporto, SEPSA, SITAF Soc. Italiana Traforo Autostradale Frejus, Società degli Interporti Siciliani S.p.A., Società Interporto Jesi, SoRiCal - Società Risorse Idriche Calabresi, Stretto di Messina, Terna S.p.A., Total Italia S.p.A., Tunnel di Genova S.p.A.,

[10] Nella selezione delle opere in corso sono comprese secondo la tassonomia adottata dal Ministero: le opere in realizzazione, le opere in esercizio e le opere in progettazione definitiva.

La distribuzione per area geografica del valore del costo mostra la massima concentrazione al Nord, pari a circa 105.756 milioni di euro, mentre al Centro il valore complessivo ammonta a 33.450 milioni di euro e al Sud a 82.238 milioni di euro.

Area geografica	Costo delle opere (milioni di euro)	% sul totale
nord	106.016	45
centro	33.450	14
Sud*	82.238	35
multiregione	13.625	6
Totale	**235.329**	**100**

*Il dato si riferisce al quadro presentato nel X allegato in cui era inserito il costo del Ponte sullo stretto di Messina (8.550 milioni di euro).
Fonte: Ministero infrastrutture e trasporti, X allegato al DEF, Tabella 0, aggiornamento a giugno 2012.

Si segnala che al Nord sono presenti opere economicamente molto rilevanti quali: i Valichi, per un totale di 16.149 milioni di euro (aggiornato a 16.874 milioni di euro nell' XI Allegato infrastrutture), il Corridoio Plurimodale Padano per 48.070 milioni di euro (aggiornato a 52.120 milioni di euro nell' XI Allegato infrastrutture), l'Asse ferroviario Ventimiglia-Genova-Novara per 8.362 milioni di euro. Anche al Sud sono presenti opere di importo rilevante, tra cui l'Autostrada Salerno-Reggio Calabria (10.455 milioni di euro), l'Asse autostradale Palermo-Messina (1.018 milioni di euro), l'Asse stradale Messina-Siracusa (1.553 milioni di euro), il Sistema metropolitano regionale campano (4.378). Al Centro il valore complessivo delle opere risulta complessivamente inferiore, pur in presenza di opere di rilievo, quali Metro C/B1 e Grande Raccordo di Roma (4.092 milioni di euro), Nodo urbano di Roma (1.392 milioni di euro).

Di seguito si rappresenta la distribuzione sul territorio degli interventi afferenti alle opere strategiche distinti per stato di avanzamento dei lavori.

Area	Progetto Preliminare	Progetto Definitivo	Attesa Prog. esecutivo/ Lavori affidati	Attesa Progetto Esecutivo	progetto esecutivo	Attesa Consegna Lavori	In Realizzazione	Collaudo	Ultimata	Esercizio	Totale area	Incidenza %
totale nord	111	36	0	19	0	4	47	5	7	2	231	*32*
totale centro	26	35	0	14	1	2	15	12	5	4	114	*16*
totale sud*	115	50	1	40	1	8	52	42	43	7	359	*50*
totale multiregione	5	0	0	0	0	0	2	0	0	0	7	*1*
Totale	*257*	*121*	*1*	*73*	*2*	*14*	*116*	*59*	*55*	*13*		

Fonte: Ministero infrastrutture e trasporti, X allegato al DEF, Tabella 0, aggiornamento a giugno 2012.
*Il dato si riferisce al quadro presentato nel X allegato in cui era inserito il costo del Ponte sullo stretto di Messina (8.550 milioni di euro).

I dati mostrano che il 50 per cento degli interventi è concentrato al Sud, quasi il 30 per cento dei quali è in fase di progettazione preliminare, il 12 per cento ultimato e il 26 per cento in fase di collaudo o in realizzazione.

Con riguardo allo stato di avanzamento, il 64 per cento degli interventi è concentrato nella complessiva fase di progettazione ed il 36 per cento in quella realizzativa e di ultimazione.

MISURE E STRUMENTI DI SOSTEGNO DEGLI INVESTIMENTI

9. La necessità di fornire una nuova spinta al processo di accumulazione e di infrastrutturazione ha spinto verso la ricerca di misure e strumenti specifici, adeguati a dare impulso alla spesa per investimenti, a favorire l' attrazione di capitali privati, a semplificare le procedure, in un quadro di maggiore trasparenza e controlli.

Revoca e riassegnazione di risorse

Con riguardo alle misure di efficientamento e impulso, nel corso del 2012 è proseguita l'opera di razionalizzazione della spesa destinata alla realizzazione del PIS (di cui alla legge 443/2001), già avviata nel 2010, attività che è stata estesa anche al settore dell'infrastrutturazione portuale.

La revisione della spesa destinata alle infrastrutture strategiche è stata prevista da specifiche disposizioni normative contenute nel DL n. 98/2011 (art. 32), che hanno consentito il definanziamento di opere, in realizzazione e in progettazione, inserite nel PIS, che non avessero ottenuto l'autorizzazione all'utilizzo di contributi pluriennali, o per le quali non fosse stata bandita la gara o non risultassero assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti entro la data di entrata in vigore del decreto stesso. Delle risorse così reperite, il decreto n. 98 ha previsto la destinazione ad opere facenti parte del PIS, confermate con decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti. In esito a ciò, con DM n. 56/2012 sono state confermate opere per un valore complessivo di 4.869 milioni, mentre con due successivi Decreti Interministeriali 148/2012 e 405/2012 sono state indicate le opere oggetto di definanziamento (cinque opere di cui quattro in fase di progettazione). Complessivamente le risorse revocate sono state pari a 227,315 milioni, una parte dei quali è stata fatta oggetto di nuova destinazione in forza della Delibera CIPE 127 del 21 dicembre 2012 (11 milioni alla Strada SS 172 dei Trulli, 69 milioni al sistema MO.S.E., 47,3 milioni alla copertura finanziaria della transazione tra Roma Metropolitane e Metro C). I circa 100 milioni residui sono stati destinati dalla legge 228/2012 (legge di stabilità 2013) ad interventi per la salvaguardia della Laguna di Venezia per 50 milioni, e all'attuazione delle misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la Società Stretto di Messina per i restanti 50 milioni.

Anche la spesa destinata all'infrastrutturazione portuale è stata sottoposta, nel 2012, a verifiche finalizzate al mantenimento delle assegnazioni di risorse ovvero alla loro revoca. Due disposizioni hanno previsto tale possibilità: l'art. 2, comma 2-*novies* e ss., del DL 225/2011, successivamente integrato dall'art. 15, comma 1, del DL 83/2012.

La prima disposizione ha previsto la revoca dei fondi statali trasferiti o assegnati alle Autorità portuali per la realizzazione di opere infrastrutturali, a fronte delle quali non fosse stato pubblicato il bando di gara per l'assegnazione dei lavori entro il quinto anno dal trasferimento o dall'assegnazione. Da dette revoche dovevano derivare risorse da assegnare a specifiche destinazioni, per l'anno 2011, nel limite di 250 milioni di euro, e altre risorse da destinare a progetti cantierabili, per gli anni 2012 e 2013. Di fatto, i fondi revocati in esito ad apposita ricognizione, si sono rivelati di importo tale (131,4 milioni, come risulta da D.I. 357/2011) da non realizzare nemmeno la quota che era stata prevista a valere sul 2011. Peraltro, di detta somma, soltanto una quota-parte, pari a circa 30 milioni, è stata versata all'entrata e riassegnata ai capitoli del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, per essere destinata:

- in misura prevalente, all'Autorità portuale di Savona per i lavori relativi al terminal contenitori di Vado Ligure (quota-parte del finanziamento di parte pubblica dell'opera);
- all'Autorità portuale di Genova per il banchinamento e riassetto dell'area portuale di Genova-Sestri;
- alle Autorità portuali di Gioia Tauro, Taranto e Cagliari, quale contributo alla riduzione delle tasse portuali relative all'anno 2011.

La parte più consistente dei fondi revocati, pari a 101,3 milioni di euro, proviene dalla revoca di finanziamenti realizzati mediante operazioni finanziarie di mutuo con oneri di ammortamento a carico dello Stato, da cedere ad altra Autorità portuale (comma 2-undecies). Le Autorità portuali destinatarie di dette risorse da utilizzare per la realizzazione di progetti cantierabili sono quelle di Savona e di Genova-Sestri, ma le operazioni di cessione hanno avuto un consistente ritardo e non sono state, a tutt'oggi, ancora perfezionate.

La seconda disposizione (art.15, comma 1 del DL n. 83/2012) ha previsto la revoca dei fondi trasferiti ed imputati ad opere i cui bandi di gara non erano stati pubblicati alla data di entrata in vigore del decreto stesso. Il provvedimento attuativo (D.I. 43 del 7 febbraio 2013) ha quantificato i fondi da revocare in 111,6 milioni, di cui circa 58 milioni da versare all'entrata dello Stato per essere riassegnate e 58,3 milioni, quali quote di mutuo da cedere a favore delle Autorità beneficiarie. La conseguente fase esecutiva è tuttora in corso.

Da ultimo, va evidenziato che il Fondo per le Infrastrutture Portuali (istituito ai sensi dell'art.4, comma 6 del DL 40/2010), alimentato con quota parte delle risorse derivanti da revoche di precedenti investimenti pubblici, e destinato a finanziare opere infrastrutturali nei porti di rilevanza nazionale, non è ancora operativo. Infatti, il decreto attuativo è stato sottoposto a parere del CIPE soltanto in data 21 dicembre 2012, ed ancora non perfezionato.

In conclusione può affermarsi che la ricognizione delle opere virtualmente assoggettate a revoca di finanziamenti è stata operazione lunga e complessa, che ha dato risultati inferiori alle attese in termini di risorse revocate. Inoltre, anche a voler prescindere da strette considerazioni quantitative, nemmeno la destinazione delle risorse revocate ha rispettato a pieno le previsioni normative, tenuto conto che parte dei definanziamenti di opere appartenenti al PIS non è stata destinata ad opere confermate[11].

[11] Si tratta dei 50 milioni provenienti dalle revoche destinati, unitamente ad altri 250 milioni assegnati nell'anno 2013 al Fondo sviluppo e coesione, alla "ridefinizione dei rapporti contrattuali con la Società Stretto di Messina",

Piano nazionale per le città

Nel quadro dei finanziamenti pubblici destinati ad investimenti, il settore dell'edilizia abitativa appare da tempo in fase recessiva, sia sotto il profilo della quantità delle risorse destinate che della realizzazione degli investimenti. Una conferma si ricava anche solo circoscrivendo l'analisi alle risorse destinate alla politica della casa nel bilancio dello Stato: la missione 019 "casa e assetto urbanistico" presenta nel triennio 2010-2012 una flessione degli impegni e dei pagamenti rispettivamente dell'86 per cento e del 68 per cento, passando da 1.543 milioni impegnati nel 2010 a 243, e da 833 milioni pagati nel 2010 a 264.

Al fine di dare nuovo impulso al settore, nel 2012 è stato previsto un nuovo programma destinato alla riqualificazione urbana (art. 12 del DL 83/2012), da attuare attraverso una "Cabina di regia" composta da rappresentanti delle Amministrazioni centrali e locali e dei settori interessati. Per l'attuazione del Piano è stato costituito, nello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, il Fondo per l'attuazione del Piano nazionale per le città, nel quale sono confluite le risorse non utilizzate o revocate da programmi precedentemente previsti nel medesimo ambito (piano nazionale di edilizia abitativa, programmi di recupero urbano, programmi innovativi in ambito urbano). L'ammontare dei fondi resi disponibili per il Piano città risulta complessivamente pari a 318 milioni, così suddivisi: 224 milioni confluiti nel Fondo e provenienti da revoche o mancati utilizzi precedenti; 94 milioni resi disponibili a valere sulle risorse destinate dal Piano di Azione Coesione alle Zone franche urbane[12] . Altre risorse potranno essere rese attivabili: dal Ministero dell'Ambiente (30 milioni), da destinare a proposte, di valenza ambientale ed energetica; dal FIA - Fondo Investimenti per l'Abitare –(1500 milioni), istituito presso Cassa DDPP, da destinare a proposte dedicate all'*housing* sociale; da risorse private attivabili dalle Amministrazioni comunali (1898 milioni); dal Ministero Infrastrutture e Trasporti – D.G. Edilizia statale – da destinare ad edilizia statale (1.500 milioni).

La Cabina di regia ha ricevuto, classificato, istruito e valutato 457 proposte di contratti di valorizzazione urbana pervenute dalle amministrazioni comunali. Di queste, 28 sono state ritenute meritevoli di selezione, con un volume di investimenti attivabile superiore a 4,3 miliardi. Gli ambiti di intervento spaziano dalla riqualificazione energetica, all'edilizia sociale, all'edilizia scolastica, all'infrastrutturazione di aree portuali, alla riqualificazione del degrado edilizio anche con riferimento a beni storici, al risanamento ambientale. Il fabbisogno totale dei progetti accolti è pari a più di 1,4 miliardi di euro, con un rapporto medio tra l'importo assegnato e l'importo dei progetti indicati dai Comuni pari al 41 per cento. Secondo le indicazioni dei Comuni, dei 28 progetti selezionati, 25 sono cantierabili nel 2013, attivando 51 interventi, per un valore cumulato di 1,6 miliardi di euro.

---

cui, peraltro, non si potrà procedere in quanto, essendo scaduto il termine del 30 marzo 2013 per la stipula dell'atto aggiuntivo tra contraente generale e società stessa, la Società Stretto di Messina andrà in liquidazione.

[12] Le ZFU sono zone infra-comunali di dimensione minima prestabilita dove si concentrano programmi di defiscalizzazione per la creazione di piccole e micro imprese. Obiettivo prioritario delle ZFU è favorire lo sviluppo economico e sociale di quartieri ed aree urbane caratterizzate da disagio sociale, economico e occupazionale, e con potenzialità di sviluppo inespresse. Napoli, Lamezia Terme, Catania, Erice, Taranto sono le città destinatarie dei fondi per ZFU.

A fronte di una valutazione positiva che attiene alla celerità e concretezza dell'avvio del Piano, emerge il dato critico derivante dalle limitate disponibilità finanziarie che, coprendo poco più di un quinto dell'intero programma, rendono prevedibilmente modesto l'impatto effettivo del piano sullo sviluppo e riqualificazione del territorio. Possibilità di sviluppo che potrebbero essere maggiori e meglio radicate se basate su una politica delle città coerente, integrata e continuativa, invece che su singoli progetti o su singoli cantieri da attivare.

Atto di indirizzo per lo sviluppo aeroportuale

In data 31 dicembre 2012 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha adottato l'Atto di indirizzo per la definizione del Piano per lo sviluppo aeroportuale, con il quale si sono poste le basi per un riordino organico del settore sotto il profilo infrastrutturale, gestionale e della qualità dei servizi.

Le linee fondamentali dell'Atto sono le seguenti:
1) individuazione degli aeroporti di interesse nazionale. Nel nostro Paese sono attualmente operativi 112 aeroporti, di cui 90 aperti al solo traffico civile, 11 militari aperti al traffico civile, 11 esclusivamente ad uso militare. L'Atto ha individuato la seguente piattaforma di aeroporti di interesse nazionale:
- aeroporti inseriti nella *core network* (considerati di rilevanza strategica a livello UE in quanto pertinenti a città o nodi primari): Bergamo Orio al Serio, Bologna, Genova, Milano Linate, Milano Malpensa, Napoli, Palermo, Roma Fiumicino, Torino, Venezia;
- aeroporti inseriti nella *comprehensive network* o con traffico superiore a 1 mln di passeggeri annui: Alghero, Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Firenze, Lamezia Terme, Olbia, Pisa, Roma Ciampino, Trapani, Treviso, Verona; oppure con traffico superiore a 500.000 passeggeri annui e con specifiche caratteristiche territoriali (unicità nell'ambito regionale o servizio a un territorio di scarsa accessibilità): Ancona, Pescara, Reggio Calabria, Trieste; oppure indispensabili per la continuità territoriale: Lampedusa, Pantelleria.
- aeroporti non facenti parte delle reti europee, o con traffico vicino al milione di passeggeri e con *trend* in crescita (Rimini), o destinati a delocalizzare traffico di grandi aeroporti (Salerno).
Per questi scali è previsto sia il mantenimento della concessione nazionale, sia la soluzione delle criticità relative al rilascio della concessione in gestione totale, ove essa sia mancante.
Gli aeroporti di interesse nazionale potranno essere interessati da un programma di infrastrutturazione che ne potenzi la capacità, l'accessibilità, l'intermodalità
Gli aeroporti non di interesse nazionale dovranno essere trasferiti alle Regioni competenti, che ne valuteranno la diversa destinazione d'uso e/o la possibilità di chiusura.
L'Atto di indirizzo non prevede la realizzazione di nuovi scali.
2) adozione di piani di riequilibrio economico-finanziari. Per ridurre i costi correlati alla forte rappresentanza pubblica nelle compagini societarie, è prevista la progressiva dismissione di quote societarie da parte degli enti pubblici per favorire l'ingresso di capitali privati.
Dovranno, inoltre, essere messi a punto piani di riequilibrio per raggiungere, entro breve termine, adeguati livelli di patrimonializzazione (condizione necessaria per il rilascio della concessione totale).
3) incentivazione delle reti aeroportuali. Il provvedimento favorisce la costituzione delle cosiddette "reti aeroportuali", gestite da un unico soggetto, al fine di conseguire vantaggi sul fronte della differenziazione e specializzazione di ruolo nel servire lo stesso territorio, con infrastrutture dedicate per tipologia di traffico (es: *low cost*, cargo, *charter*, distribuzione stagionale del traffico) e di ottimizzare l'acquisizione di servizi e beni da parte di fornitori terzi, con economie di scala a beneficio di tutti gli aeroporti in rete. Le reti

costituiranno una possibile soluzione per integrare aeroporti d'interesse nazionale con quelli regionali.
4) razionalizzazione dei servizi di navigazione aerea e dei servizi generali. L'opera di razionalizzazione prevista riguarda: la semplificazione procedurale, per un'approvazione più celere dei contratti di programma; i servizi di navigazione aerea (revisione dell'orario di apertura degli aeroporti e/o degli orari di fornitura dei servizi, modifica del servizio di controllo aereo, rimodulazione delle tariffe relative ai servizi di assistenza in fase di decollo e atterraggio); i servizi generali.

L'attuazione degli indirizzi contenuti nell'Atto comporterà una concentrazione degli investimenti solo sugli aeroporti di interesse nazionale e compresi nei piani infrastrutturali europei, mentre gli altri aeroporti saranno trasferiti alle Regioni, che ne valuteranno la permanenza, anche in un'ottica di differenziazione e di specialità e, soprattutto, di sostenibilità finanziaria. La sfida sottostante l'Atto di indirizzo appare particolarmente difficile, soprattutto tenuto conto che, in forza della disciplina comunitaria, le risorse da destinare agli aeroporti devono essere integralmente autoprodotte, eccezion fatta per i piccoli aeroporti (con soglia di passeggeri inferiore al milione).

PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO (PPP)

10. La crisi del debito sovrano del 2008 e la "doppia recessione" hanno prodotto effetti importanti su tutti i canali di finanziamento tradizionali delle infrastrutture: sul bilancio pubblico, irrigidito dai vincoli europei seguiti all'innalzamento del rapporto debito/Pil; sul settore bancario, che ha contratto fortemente la propensione al credito anche per l'introduzione delle nuove regole di Basilea 3; sul mercato dei capitali, all'interno del quale le imprese non hanno più potuto contare su forme di sostegno al credito (*credit enhancement*) e di garanzie mirate (monolinea[13]).

Per finanziare gli investimenti e ridare impulso alla crescita è diventato strategico implementare strumenti esistenti e individuare nuove modalità di attrazione di capitali privati, che massimizzino le potenzialità e riducano al minimo l'impatto sui vincoli di bilancio pubblico.

Lo schema del Partenariato Pubblico-Privato (PPP) rappresenta una modalità di realizzazione di opere pubbliche[14] che potrebbe contrastare la crisi del settore degli investimenti pubblici, in quanto, verificandosi precise condizioni, può non avere impatto sul debito né essere contabilizzata all'interno dei vincoli all'indebitamento degli enti locali. Infatti, secondo gli indirizzi adottati nella decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, e meglio definiti nella nuova versione del SEC'95 pubblicata da Eurostat ad ottobre 2010, l'infrastruttura pubblica (*asset*) realizzata mediante

[13] Le assicurazioni sono dette monolinea quando possono offrire una sola forma di prodotto, solo garanzie di tipo finanziario, contrapposte alle multilinea.
[14] Il concetto di PPP definisce forme contrattuali basate sulla cooperazione tra pubblico e privato in cui le rispettive competenze e risorse si integrano per realizzare opere pubbliche o di pubblica utilità e per la gestione dei relativi servizi. Le procedure di PPP sono riconducibili, quindi, a tre categorie: concessione di lavori, concessione di servizi, altre forme. La concessione di lavori in PPP riguarda la concessione di costruzione e gestione su proposta del promotore (finanza di progetto) e concessione di costruzione e gestione su proposta della stazione appaltante; le altre operazioni di PPP comprendono le sponsorizzazioni, il partenariato societario, i programmi di riqualificazione urbana, il *leasing in costruendo*, il contratto di disponibilità.

operazione di PPP può non essere contabilizzata nel bilancio dell'Amministrazione a condizione che vi sia assunzione in capo al contraente privato del rischio di costruzione, oltre che, alternativamente, dei rischi di disponibilità o di domanda dell'opera[15]. E ciò, tenendo fermo che l'esclusione del rischio a carico dell'Amministrazione non può coesistere con l'assunzione di un contributo in c/capitale maggioritario a carico dell'Amministrazione stessa[16], con la concessione di una garanzia pubblica che copra integralmente il debito, con clausole contrattuali relative alla rescissione del contratto di PPP che prevedano il pagamento di un indennizzo da parte dell'Amministrazione, con l'allocazione dell'*asset* alla fine del contratto che determini la contabilizzazione *on balance*.

Il trattamento contabile delle forme pure di PPP consente, quindi, di non considerarle, almeno in astratto, quali forme di indebitamento, anche se l'ampio margine lasciato all'autonomia negoziale può rendere difficoltoso profilare una ripartizione dei rischi coerente con lo schema delineato nella decisione Eurostat. E pertanto il corretto inquadramento di ciascuna operazione di PPP deve scaturire da una valutazione delle singole fattispecie[17].

A fronte di evidenti delle operazioni di PPP, si è registrata nell'ultimo biennio una riduzione, sia nel numero che nel valore, delle aggiudicazioni e dei *closing* finanziari delle concessioni di lavori pubblici. Le ragioni vanno riscontrate (oltre che nelle farraginosità procedurali che costituiscono una causa importante dell'alta mortalità dei progetti di PPP[18]), anche e soprattutto nell'instabilità finanziaria dei mercati internazionali, che si è riverberata sulla minore disponibilità di credito in Italia soprattutto a partire dalla metà del 2011[19] .

Le opere in PPP inserite nel PIS sono prevalentemente autostradali, anche se nel 2011 il CIPE ha approvato il progetto definitivo soltanto di due opere che prevedono il ricorso a risorse private per l'intero finanziamento (Tangenziale Est Esterna Milano –

[15] 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.

[16] La nuova versione del SEC'95 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 SEC95prevede 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*.

[17] Annualmente l'ISTAT, nelle comunicazioni a Eurostat dei dati statistici relative alle operazioni di PPP, necessarie ai fini della corretta quantificazione dell'indebitamento netto e del debito, provvede alla riclassificazione *on-off balance* degli *asset*. Tale classificazione può essere rideterminata anche in corso di esecuzione del contratto, in seguito a mutamenti sopravvenuti nell'allocazione dei rischi relativi al progetto (es. utilizzo delle garanzie, ulteriori risorse pubbliche investite nell'operazione, ecc.). E' evidente, dunque, che la definitiva allocazione dei rischi di progetto e la conseguente decisione relativa alle modalità di contabilizzazione dell'opera può scaturire solo da un'analisi *ex post* del contratto effettivamente stipulato e dei relativi allegati (piano economico-finanziario, capitolati prestazionali, ecc.).

[18] Nella Relazione 2011 dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto emerge che: dei 439 progetti oggetto di analisi nel periodo 2000-2011, 224 non risultano banditi, delle 269 opere bandite 231 sono state oggetto di contratti di PPP, dei 231 contratti di PPP 160 sono giunti all'aggiudicazione, delle 160 opere aggiudicate 105 risultano cantierate e 75 concluse.

[19] La minore propensione al rischio si è tradotta in aumenti dello spread con conseguente aumento dei costi dei finanziamenti, nella riduzione della durata del finanziamento, nella richiesta di maggiori garanzie.

TEEM - e A12 Rosignano-Civitavecchia). La complessiva situazione a settembre 2012 è descritta nella seguente tabella:

		Disponibilità al 30 settembre 2012		
			Contributo privato	
	Costo al 30 settembre 2012	Totale disponibilità	Risorse private	% su totale disponibilità
Infrastrutture con capitali privati	**70.633**	**62.223**	**53.430**	**86**
Autostrade (a)	57.078	51.877	48.138	93
Altre infrastrutture (b)	13.555	10.346	5.293	51
Totale programma	**374.810**	**155.210**	**53.430**	**34**

Fonte: Camera dei Deputati, 7° Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici 30 novembre 2012, su dati Cresme Europa servizi, CIPE, Ministero infrastrutture, ANAS Spa, Ferrovie dello Stato Spa, altri soggetti competenti.
(a) Compreso tra gli altri il "Sistema intermodale integrato pontino Roma-Latina e Cisterna-Valmontone" autostrada da realizzare mediante concessione di lavori pubblici, per il quale al momento dell'analisi non si disponeva del contributo privato ma solo della percentuale (60 per cento).
(b) Sono comprese le infrastrutture per il trasporto pubblico locale e metropolitano, portuali, interportuali, idriche, del comparto energetico e il potenziamento asse ferroviario Monaco- Verona: galleria di base del Brennero.

Il contratto di disponibilità

Il contratto di disponibilità, la più recente innovazione in materia di PPP, presenta, almeno in astratto, tutti i requisiti previsti da Eurostat affinché un'operazione di PPP possa esser considerata *off-balance*.

> Introdotto con l'art. 44 del DL 1/2012, il contratto di disponibilità è il contratto mediante il quale sono affidate, a rischio e a spesa del destinatario, la costruzione e la messa a disposizione a favore dell'Amministrazione di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo. Sono assunti dall'affidatario sia il rischio di costruzione (dal finanziamento alla progettazione ed esecuzione, al rischio di aumento dei costi e ritardi esecutivi) che quello di disponibilità (modulazione del canone in relazione al grado di effettiva fruibilità dell'opera, prestazione di cauzione a garanzia del mancato o inesatto adempimento degli obblighi relativi alla messa a disposizione dell'opera).

La peculiarità di tale contratto è data dal fatto che, benché l'opera da realizzare sia destinata allo svolgimento di un pubblico servizio, una volta realizzata, rimane, ordinariamente, di proprietà privata, ed è posta a disposizione dell'Amministrazione che ha bandito la gara, che versa un "canone di disponibilità" all'affidatario: solo nel caso eventuale di trasferimento della proprietà all'Amministrazione è previsto un contributo in corso d'opera (che non deve essere superiore al 50 per cento del costo dell'opera) ed il versamento di un prezzo residuale (da parametrarsi a valori di mercato). La nuova forma di PPP appare particolarmente adatta per la realizzazione di opere "fredde" cioè di infrastrutture destinate all'utilizzazione diretta da parte di una pubblica amministrazione (uffici pubblici, scuole, ecc.). Per questo, nonostante la novità, si riscontra un certo interesse verso questo strumento, soprattutto in sede locale. E' necessario, però, che, per garantirne una corretta contabilizzazione in bilancio, si

applichino le medesime cautele richieste per le altre operazioni di PPP e si verifichino le specifiche caratteristiche contrattuali delle singole operazioni poste in essere, in modo da evitare che un ampio, seppur lecito, esercizio dell' autonomia negoziale ne modifichi la causa giuridica[20].

Project bond

Secondo le prospettazioni della Commissione Europea nella comunicazione del 29 giugno 2011 "Un bilancio per la Strategia di Europa 2020[21]" (COM (2011) 500), il ricorso a strumenti finanziari innovativi costituisce uno degli elementi portanti del nuovo QFP 2014-2020, teso a conciliare la ridotta disponibilità finanziaria del bilancio europeo e del capitale di rischio con le esigenze di sostenere investimenti in settori strategici per l'economia: trasporti, energia, tecnologie per l'informatizzazione e comunicazione.

Anche sulla scorta delle indicazioni provenienti dalla Banca Europea degli Investimenti (BEI), e in linea con lo schema proposto dalla Commissione Europea attraverso l'iniziativa "Prestiti obbligazionari Europa 2020", è stato introdotto nell'ordinamento lo strumento dei *project bond*, intervenendo su una norma preesistente (art. 157 del Codice dei Contratti) attraverso la quale è stata data una nuova struttura ai prestiti obbligazionari e ai titoli di debito che possono essere emessi da società di progetto.

Si tratta di strumenti che non gravano sul debito pubblico (se non per le eventuali garanzie), in quanto emessi dal settore privato, che possono essere garantiti dal sistema finanziario, da fondazioni e da fondi privati (fino all'avvio dell'infrastruttura da parte del concessionario) e che sono destinati ad investitori qualificati[22], con esclusione, quindi, del mercato secondario. Con i *project bond* si alimentano flussi per la realizzazione di infrastrutture garantendo la copertura dei rischi di costruzione: in tal modo, si creano flussi finanziari anche durante il periodo in cui il progetto non produce ancora flussi di cassa, differenziando, così, i *bond* dagli strumenti precedenti che prevedono introiti solo dal *cash flow* (pedaggi, canoni, ecc.) delle opere già realizzate.

E' stato da subito chiaro come le condizioni per il successo del nuovo strumento dovessero basarsi sulla definizione di un quadro regolatorio chiaro, un trattamento fiscale attraente, riservando un'attenzione particolare alla definizione dei progetti delle opere.

Le prime due condizioni possono dirsi sostanzialmente rispettate. Infatti, con DM 5 agosto 2012, sono stati individuati i soggetti autorizzati a fornire garanzie, le modalità operative e l'ambito applicativo: da questo può dedursi che, trattandosi di garanzie

[20] Deliberazione Sezione regionale Puglia 66/2012, Lombardia 439/2012, Emilia Romagna 432/2012.

[21] L'iniziativa ha portato alla definizione delle caratteristiche dei *bond* europei che, diversamente da quelli americani, non sono emessi da autorità pubbliche, non gravano sul debito pubblico (*governance bond*) ma sono emessi da società di progetto. A seguito dei tale iniziativa, con il Regolamento UE 670/2012 è stato definito un progetto pilota per il lancio di *project bond* europei al fine di contribuire alla realizzazione di infrastrutture nei settori dei trasporti, energia e tecnologie per l'informatizzazione e comunicazione. In data 7 novembre 2012 la Commissione europea e la BEI hanno sottoscritto un accordo di cooperazione che consente di avviare detto progetto pilota, con una base finanziaria di 230 milioni di euro destinata a garanzie e prestiti.

[22] In quanto destinati a investitori qualificati (secondo il regolamento CONSOB 14 maggio 1999), è prevista la deroga all'art.2412 c.c. che prevede l'obbligo di iscrivere ipoteca quando l'importo del *bond* supera il doppio del capitale sociale.

rilasciabili da soggetti sostanzialmente a *rating* pubblico (es.: Cassa DDPP, SACE, BEI, ecc.), i costi garantibili possono essere anche molto elevati, gli investimenti possono essere di lungo periodo, con merito creditizio anche molto alto.

L'attrattività dello strumento è stata l'obiettivo dell'introduzione (art. 1 DL 83/2012) di un regime fiscale assimilato ai titoli di Stato e, dunque, a tassazione sostitutiva con aliquota al 12,5 per cento, oltre che di un regime agevolato, ai fini delle imposte di registro e ipotecarie e catastali.

Ma per superare le diffidenze degli investitori, è necessario soprattutto assicurare qualità elevate degli *asset*, progetti ben strutturati, affidabilità circa tempi di realizzazione e costi, che diano garanzie di certezza ai quadri previsionali ed ai piani economico finanziari.

Misure di defiscalizzazione

Un'altra forma di sostegno alle infrastrutture realizzate attraverso operazioni di PPP riguarda la leva fiscale. Si tratta di misure basate sull'assunto che la fiscalità generata da opere infrastrutturali sia totalmente addizionale rispetto alle entrate erariali ed, in quanto tale, possa essere utilizzata come leva di nuovi investimenti, senza creare conseguenze negative sulle entrate pubbliche.

Le misure hanno introdotto:

a) la defiscalizzazione (compensazione totale o parziale tra imposte sui redditi, IRAP, IVA e contributo a fondo perduto) di nuove opere o di opere già affidate per le quali è necessario ripristinare l'equilibrio del piano economico finanziario incluse in piani o programmi di amministrazioni pubbliche a legislazione vigente (art. 18 della legge 183/2011);

b) il credito d'imposta per nuove opere di importo superiore a 500 milioni di euro (art.33, comma 1, del DL 179/2012);

c) l'esenzione dal pagamento del canone di concessione sempre per opere di importo superiore a 500 milioni, nella misura necessaria al raggiungimento dell'equilibrio del piano economico-finanziario (art.33, comma 2-*ter*, del DL 179/2012).

Le misure di defiscalizzazione sono state meglio definite da Linee Guida approvate nella seduta CIPE del 18 febbraio 2013. E' stato, così, delineato l'ambito di applicazione delle misure agevolative, i soggetti beneficiari, le tipologie di infrastrutture per le quali possono essere concesse le misure, la definizione di opere affidate, da realizzare o in corso di affidamento, i contenuti che il bando di gara deve specificare ai fini della concessione delle misure agevolative.

L'applicazione delle misure agevolative hanno, al momento, determinato un effetto positivo in materia di opere stradali (es. Orte Mestre e Pedemontana Piemontese), per le quali la ridefinizione dei piani finanziari si è risolta in un miglioramento complessivo ed in un'accelerazione del processo istruttorio per l'approvazione da parte del CIPE.

Diversamente, non si riscontrano effetti apprezzabili con riferimento alle ferrovie metropolitane, probabilmente per la complessità e la farraginosità legate alla definizione di nuovi piani finanziari di opere già in stadio di avanzata realizzazione[23].

Allo stato risulta difficile effettuare una stima degli effetti della defiscalizzazione non solo perché ancora troppo recente, ma anche perché le modalità con le quali i beneficiari delle misure formuleranno i piani finanziari possono essere estremamente differenziate.

MISURE DI SEMPLIFICAZIONE, ACCELERAZIONE, VALUTAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

11. E' noto come il quadro normativo e regolamentare che disciplina la materia dei lavori pubblici sia caratterizzato da un livello di complicatezza e farraginosità tale da scoraggiare iniziative di investimento, con effetti fortemente negativi sull'economia e sul mercato. Sono state, pertanto, recentemente messe in atto numerose iniziative di semplificazione e di accelerazione, che, per la verità, innestandosi in un contesto ancora in evoluzione caratterizzato da continui mutamenti, rischiano di accentuare il c.d. rischio normativo, alimentando l'incertezza delle norme, e deprimendo ulteriormente gli stimoli all'investimento.

Le modifiche normative adottate di recente sono state, infatti, numerose ed hanno riguardato varie tematiche (procedure, contratti, strumenti finanziari, garanzie, settori di intervento). Di queste vanno ricordate quelle più rilevanti sotto il profilo della semplificazione e accelerazione:

a) elevazione da 500.000 a 1 milione di euro del limite di importo entro il quale è consentito affidare i lavori con la procedura negoziata senza bando prevedendo contestualmente l'aumento del numero minimo dei soggetti che devono essere obbligatoriamente invitati alla procedura (almeno 10 per i lavori di importo superiore a 500.000 euro, almeno 5 per i lavori di importo inferiore);

b) elevazione da 1 a 1,5 milioni di euro della soglia di importo entro la quale è esperibile, per gli appalti di lavori, la procedura ristretta semplificata e da 500.000 euro a 1 milione di euro la soglia per l'applicazione della procedura negoziata nei lavori relativi ai beni culturali;

c) introduzione nel DEF dell'elenco delle opere infrastrutturali strategiche prioritarie con indicazione del cronoprogramma, delle fonti di finanziamento, della quantificazione delle risorse;

d) misure di contenimento dei tempi necessari per il reperimento delle risorse relative al finanziamento delle opere;

e) approvazione unica da parte del CIPE del progetto preliminare con fissazione dei termini per l'approvazione del definitivo;

f) previsione del termine di trenta giorni per la trasmissione al Presidente del Consiglio delle delibere assunte dal CIPE relativamente ai progetti di opere pubbliche;

g) riduzione di un terzo dei termini previsti per il controllo preventivo della Corte dei conti;

23 Risultano in corso di realizzazione la metropolitana di Torino, la M4 e la M5 nell'area milanese, risulta in fase di consegna la metropolitana di Brescia, mentre in stato di avanzamento sono i lavori sulla Linea C della metropolitana di Roma.

h) introduzione della figura del promotore;

i) accelerazione e razionalizzazione delle opere da realizzare da parte di società di progetto;

l) revisione della documentazione da porre a corredo del Piano economico finanziario, ai fini di un più rapido finanziamento da parte del CIPE;

m) previsione della possibilità che, per l'affidamento di concessione relative a infrastrutture strategiche possa essere posto a base di gara anche il progetto definitivo;

n) previsione del termine di trenta giorni per la proposizione di osservazioni da parte di soggetti pubblici e privati nella procedura di valutazione di impatto ambientale delle grandi opere.

Da salutare con assoluto favore è la nuova attenzione posta anche al particolare e strategico aspetto della metodologia di programmazione e valutazione degli investimenti, aspetto, quest'ultimo, finora soltanto limitatamente approfondito e studiato con riguardo alle opere pubbliche. Con il d.lgs. n. 228/2011 è stato, così, introdotto, per i Ministeri, l'obbligo di adottare precise procedure di valutazione *ex ante* ed *ex post* del loro fabbisogno infrastrutturale, sulla base di linee-guida emanate con dPCM 5 agosto 2012. Tali linee-guida costituiscono un elenco di attività, una sorta di *check list* mirata ad assicurare che tutti gli aspetti rilevanti ai fini della progettazione e della completa realizzazione delle infrastrutture vengano considerati.

La metodologia proposta per la valutazione *ex ante* degli investimenti pubblici delle amministrazioni centrali dello Stato è l'analisi costi-benefici o l'analisi costi-efficacia, reputata più rispondente alla valutazione di opere pubbliche, destinate a modificare la realtà adducendo elementi che contestualmente addizionano e sottraggono valore[24]: l'analisi costi-benefici dovrà, quindi, avere ad oggetto l'intero contesto economico, sociale ed ambientale.

Della valutazione *ex post* si propongono diversi livelli di analisi: verifica della realizzazione, verifica dei risultati, valutazione degli impatti, verifica dell'efficienza ed economicità, verifica della valutazione *ex ante*, eventuale ripetizione della valutazione *ex ante*.

Il d.lgs. n. 228 crea le condizioni per garantire la razionalizzazione, la trasparenza e l'efficacia/efficienza della spesa in conto capitale per le opere pubbliche dei singoli Ministeri, che sono tenuti ad elaborare un nuovo documento, il Documento Pluriennale di Pianificazione, allo scopo di migliorare la qualità della programmazione e di ottimizzare il riparto delle risorse di bilancio in conto capitale. Nel documento programmatico i Ministeri dovranno inserire soltanto opere preventivamente valutate in chiave economico-sociale, secondo modalità trasparenti e verificabili e seguendo un criterio ordinamentale che attribuisca priorità in base all'effettiva utilità dell'opera, escludendo la realizzazione di investimenti non supportati da evidenze scientifiche di convenienza collettiva. Il nuovo quadro di adempimenti appare soddisfacente: rimane oscura, però, la ragione per cui sia stato limitato ai Ministeri e non previsto con riguardo al complesso delle Amministrazioni pubbliche[25].

[24] Alternative avrebbero potuto essere il c.d. Valore aggiunto (VA) che, nel caso di opere pubbliche avrebbe sempre avuto un valore positivo (un investimento, singolarmente considerato, ha sempre un valore aggiunto) o le analisi finanziarie dei progetti (costi-ricavi) più semplici da condursi ma di ridotto significato.

[25] Il programma triennale delle opere pubbliche, previsto per tutte le Amministrazioni aggiudicatrici dall'art.128 del Codice dei contratti (d.lgs. 163/2006) , non fa, infatti, alcun riferimento ad eventuali attività valutative prodromiche alla definizione del programma.

LA TRACCIABILITÀ DEI FLUSSI FINANZIARI E MONITORAGGIO DELLE OPERE PUBBLICHE

12. La tracciabilità delle risorse e della realizzazione delle opere in materia di infrastrutture costituisce una problematica da tempo dibattuta, stante la complessità di individuare strumenti che consentano di seguire il percorso e l'utilizzazione delle risorse, soprattutto quando vengono coinvolti differenti livelli di governo, tutti dotati di autonomia finanziaria e contabile. Nel solco tracciato dalla legge 42/2009 relativa al federalismo fiscale, che ha definito, tra l'altro, l'esigenza della perequazione infrastrutturale, è diventato determinante individuare strumenti che consentano di monitorare la spesa in conto capitale su scala nazionale, e quindi di conoscere, valutare e tracciare le linee degli investimenti seguite dalle pubbliche amministrazioni. Ma l'esigenza è ancora più avvertita ove messa in correlazione con la necessità, che si è chiaramente profilata all'interno del processo di armonizzazione dei sistemi contabili, di disporre di fonti extracontabili per acquisire informazioni circa le prestazioni o le opere effettivamente rese, pagate e non pagate, in modo da superare gradualmente l'attuale criterio di cassa utilizzato per la stima degli investimenti nei conti nazionali, e la conseguente asimmetria con la quantificazione della spesa corrente, per la quale è utilizzato il criterio della competenza. In tal modo si supererebbero anche gli attuali vincoli ai pagamenti.

In questa ottica, a dicembre del 2011 è stato emanato il decreto legislativo n. 229 finalizzato al monitoraggio ed alla verifica dell'utilizzazione dei finanziamenti destinati ad opere pubbliche.

In attuazione degli art. 11, 2 e 5 del decreto, in data 26 febbraio 2013 è stato emanato il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ha dettato le regole di realizzazione del monitoraggio finanziario, procedurale e fisico delle opere pubbliche possedute dalle Pubbliche Amministrazioni, prevedendo il contenuto informativo che le pubbliche amministrazioni rendono disponibile per la banca dati delle amministrazioni pubbliche, prevista dall'art. 13 della legge 196/2009, e dei sistemi gestionali che ciascuna pubblica amministrazione è obbligata a detenere ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. 229. L'anagrafica riguarda: i progetti, il quadro dei finanziamenti (finanziamenti, quadri economici, economie, ribassi d'asta, impegni giuridicamente vincolanti e pagamenti, piano dei costi), le informazioni fisiche (indicatori di realizzazione fisica, occupazionali), le procedure (stato avanzamento, sospensioni, revoche/rinunce), l'anagrafica dei soggetti correlati, le procedure di aggiudicazione.

Il sistema dovrebbe entrare in funzione molto presto, in quanto è previsto che le Amministrazioni e i soggetti aggiudicatori rilevino le informazioni con riferimento allo stato di attuazione delle opere al 30 giugno 2013 e le rendano disponibili alla banca dati delle amministrazioni pubbliche nelle date comprese tra il 30 settembre 2013 e il 20 ottobre 2013. Sarà opportuno che, in un contesto di razionalizzazione della spesa, che deve costituire il riferimento costante delle scelte pubbliche, il sistema così configurato non determini sovrapposizioni con sistemi di monitoraggio già esistenti, in particolare con il MIP – Monitoraggio Investimenti pubblici, istituito dall'art. 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144 - che ha il compito di fornire tempestivamente informazioni (modalità attuative dei programmi di investimento e avanzamento tecnico-procedurale, finanziario e fisico dei singoli interventi) sull'attuazione delle politiche di sviluppo, con

particolare riferimento ai programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei, sulla base dell'attività di monitoraggio svolta dai Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

Il sistema di tracciabilità dei flussi finanziari nelle procedure relative a lavori, servizi e forniture trova integrazione con l'istituzione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici, prevista dall'art. 6-*bis* del d.lgs. 163/2006 introdotto dall'art. 20, comma 1, legge 35/2012, in forza del quale dal 1° gennaio 2013, la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice è acquisita presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, istituita presso l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici.

Con Delibera 111 del 20 dicembre 2012, l'AVCP ha individuato i dati concernenti la partecipazione alle gare e la valutazione delle offerte da inserire nella BDNCP al fine di consentire alle stazioni appaltanti/enti aggiudicatori di verificare il possesso dei requisiti degli operatori economici per l'affidamento dei contratti pubblici; ha istituito il nuovo sistema di verifica dei requisiti attraverso la BDNCP, denominato AVCPASS, dotato di apposite aree dedicate ad operatori economici e a stazioni appaltanti/enti aggiudicatori; ha stabilito i termini e le regole tecniche per l'acquisizione, l'aggiornamento e la consultazione dei predetti dati.

TAVOLA 10.1

IL PROGRAMMA DI INFRASTRUTTURE STRATEGICHE

milioni di euro

Macro opera	Anno	n. opere	costo totale	n. opere del CIPE	CIPE di cui: n. stradali	CIPE di cui: n. ferroviarie	CIPE di cui: n. altro	CIPE valore del deliberato	CIPE di cui: costo stradali	CIPE di cui: costo ferroviarie	CIPE di cui: n. altro	CIPE risorse disponibili	SAL: n. opere in realizzazione	SAL di cui: n. opere ultimate	SAL: Risorse disponibili opere in realizzazione	SAL: Risorse disponibili opere in progettazione
Valichi	2010	13	18.058	6	1	5	0	13.336	205	13.131	0	2.662		-	0	2.662
	2011	13	18.109	6	1	5	-	13.387	205	13.182	-	2.297	4	2.243	54	0
	2012	17	15.740	9	1	7	1	9.969	205	9.621	143	2.027	6	0	1.076	951
	DEF 2013*	18	16.874	10	1	9	0	11	205	10.898	0	3	5.213	260	2	1
Corridoio plurimodale tirreno-brennero	2010	5	5.651	3	2	1		5.035	2.731	2.304		2.126	1	0	1.319	807
	2011	5	5.651	3	2	1		5.035	2.731	2.304		2.126	1	0	514	1.612
	2012	5	5.651	3	2	1	-	5.035	2.731	2.304	-	2.126	1	-	514	1.612
	DEF 2013*	7	5.651	4	2	2	0	5.035	2.731	2.304	0	814	514	0	514	300
Corridoio plurimodale padano	2010	75	46.863	34	22	12	0	31.951	16.480	15.472	0	17.428	13	1	11.344	6.084
	2011	74	47.278	34	22	12	-	32.166	16.738	15.428	-	17.661	17	13.867	3.794	0
	2012	71	52.120	42	29	13	-	32.749	17.991	14.757	-	20.146	22	0	16.289	3.857
	DEF 2013*	71	52.120	42	29	13	0	32.749	17.991	14.757	0	20.081	16.105	0	16.289	3.792
Corridoio plurimodale tirreno-nord europa	2010	100	51.255	29	23	6	0	34.097	0	0	0	19.077	29	22	11.565	7.512
	2011	103	53.834	80	74	6	-	33.325	22.586	10.739	-	17.112	61	15.067	2.045	0
	2012	139	55.371	97	89	8	-	33.548	22.686	10.862	-	17.584	67	0	14.188	3.396
	DEF 2013*	142	55.371	97	89	8	0	33.548	22.686	10.862	0	17.265	20.031	3.806	13.869	3.396
Corridoio plurimodale adriatico	2010	14	1.664	4	2	2	0	753	324	429	0	753	2	1	256	497
	2011	17	1.711	4	2	2	-	753	324	429	-	753	3	543	210	0
	2012	27	1.983	4	2	2	-	711	393	317	-	717	4	0	711	0
	DEF 2013*	27	1.983	4	2	2	0	711	393	317	0	716	711	30	716	0
Corridoio plurimodale dorsale centrale	2010	8	5.506	1	1	0	0	570	571	0	0	570	0	0	0	570
	2011	10	5.243	1	1	-	-	506	506	-	-	571	1	506	-	0
	2012	15	4.039	1	1	-	-	506	506	-	-	235	1	0	237	-
	DEF 2013*	15	4.039	1	1	0	0	506	606	0	0	235	506	0	235	0

SEGUE TAVOLA 10.1

IL PROGRAMMA DI INFRASTRUTTURE STRATEGICHE

milioni di euro

Macro opera	Anno	n. opere	costo totale	n. opere del CIPE	CIPE di cui: n. stradali	CIPE di cui: n. ferroviarie	CIPE di cui: n. altro	CIPE valore del deliberato	CIPE di cui: costo stradali	CIPE di cui: costo ferroviarie	CIPE di cui: n. altro	CIPE risorse disponibili	SAL: n. opere in realizzazione	SAL di cui: n. opere ultimate	SAL: Risorse disponibili opere in realizzazione	SAL: Risorse disponibili opere in progettazione
MOSE	2010	1	5.496	8(**)	0	0	0	5.496	0	0	0	3.474	8	4(*)	3.474	0
	2011	1	5.496	9(**)	-	-	9	5.496	-	-	5.496	3.694	9	3.694	-	0
	2012	1	5.493	12(**)	-	-	12	5.493	-	-	5.493	4.259	12	0	4.259	-
	DEF 2013*	1	5.493	12(**)	0	0	12	5.493	0	0	5.493	3.659	5.493	109	3.659	0
Ponte Stretto Messina	2010	2	6.950	1	0	0	0	6.100	0	0	0	1.650	1	0	1.650	0
	2011	2	6.950	1	1	-	-	6.100	6.100	-	-	2.877	1	2.877	-	0
	2012	1	8.550	1	1	-	-	8.550	8.550	-	-	1.227	1	0	1.227	-
	DEF 2013*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Corridoio trasversale e dorsale appenninica	2010	50	54.366	26	24	2	0	10.659	0	792	0	5.302	13	1	3.073	2.229
	2011	53	50.022	26	22	4	-	10.870	7.627	3.243	-	4.665	15	3.060	1.605	0
	2012	98	45.551	26	22	4	-	11.883	8.640	3.243	-	5.482	22	0	4.625	857
	DEF 2013*	98	45.551	26	22	4	0	13.427	8.640	4.787	0	6.653	5.748	337	4.625	2.028
Sistemi urbani	2010	80	24.197	42	0	0	0	16.511	0	0	0	12.895	25	6	8.888	4.007
	2011	81	26.094	44	3	2	39	17.411	909	631	15.871	11.401	36	11.228	173	0
	2012	107	25.703	48	10	3	35	15.540	886	1.133	13.521	12.439	38	0	11.243	1.196
	DEF 2013*	107	25.703	48	10	3	35	15.540	886	1.133	13.521	12.439	12.386	1.326	11.243	1.196
Piastra logistica euro mediterranea Sardegna	2010	16	2.785	4	4	0	0	780	0	0	0	765	4	1	765	0
	2011	17	2.887	4	4	-	-	964	964	-	-	983	4	964	-	0
	2012	28	3.320	14	14	-	-	1.047	1.047	-	-	1.074	14	0	1.074	-
	DEF 2013*	28	3.320	14	14	0	0	0	1.047	0	0	1.074	1.047	33	1.074	0
HUB portuali	2010	15	2.721	8	3	0	0	1.995	0	0	0	1.465	3	0	673	792
	2011	17	2.611	8	-	-	8	1.865	-	-	1.865	1.515	5	928	587	0
	2012	42	8.522	12	-	-	12	2.459	-	-	2.459	1.685	6	0	964	721
	DEF 2013*	42	8522	12	3	0	9	2.298	862	0	1.436	1.685	964	0	1.062	623

SEGUE TAVOLA 10.1

IL PROGRAMMA DI INFRASTRUTTURE STRATEGICHE

milioni di euro

Macro opera	Anno	n. opere	costo totale	n. opere del CIPE	CIPE di cui: n. stradali	CIPE di cui: n. ferroviarie	CIPE di cui: n. altro	CIPE valore del deliberato	CIPE di cui: costo stradali	CIPE di cui: costo ferroviarie	CIPE di cui: n. altro	CIPE risorse disponibili	SAL: n. opere in realizzazione	SAL di cui: n. opere ultimate	SAL: Risorse disponibili opere in realizzazione	SAL: Risorse disponibili opere in progettazione
HUB interportuali	2010	28	1.576	18	0	0	0	641	0	0	0	553	11	2	288	265
	2011	28	1.663	18	-	-	18	629	-	-	629	553	13	416	137	0
	2012	30	1.602	17	-	-	17	595	-	-	595	470	13	0	381	89
	DEF 2013*	30	1.602	17	0	0	17	595	0	0	595	470	377	244	381	89
Allacciamenti ferroviari e stradali - grandi hub aeroportuali	2010	3	621	2	0	1	0	531	0	0	0	270	1	0	269	1
	2011	3	660	2	-	1	1	570	-	-	570	270	1	270 -		0
	2012	5	339	2	-	1	1	224	-	224 -		1	0	0	0 -	
	DEF 2013*	5	339	2	0	1	1	224	0	224	0	1	0	0	0	1
Schemi idrici	2010	44	2.460	28	0	0	0	1.370	0	0	0	1.425	26	3	1.400	25
	2011	45	2.733	28	-		28	1.463	-	-	1.463	1.517	26	1.491	26	0
	2012	51	2.205	32	-	-	32	1.493	-	-	1.493	1.583	31	0	1.456	127
	DEF 2013*	51	2.205	32	0	0	32	1.511	0	0	1.511	1.588	1.314	465	1.456	132
Piano degli interventi nel comparto energetico	2010	6	1.656	6	0	0	0	1.656	0	0	0	1.656	5	3	692	964
	2011	6	1.656	7	-		7	1.656	-	-	1.656	1.656	5	691	965	0
	2012	6	2.086	6	-	-	6	2.086	-	-	2.086	2.086	6	0	2.086	0
	DEF 2013*	6	2.086	6	0	0	6	2.086	0	0	2.086	2.086	2.086	171	2.086	0
Edilizia organi istituzionali	2010	1	346	1	0	0	0	346	0	0	0	286	1	0	286	0
	2011	1	346	1	-	-	1	346	-	-	346	286	1	286 -		0
	2012	5	745	5	-	-	5	745	-	-	745	745	5	0	745 -	
	DEF 2013*	5	745	5	0	0	5	745	0	0	745	745	745	0	745	0
Edilizia scolastica sicurezza	2010	1	489	1	0	0	0	489	0	0	0	489	1	0	489	0
	2011	1	489	1	-	-	1	489	-	-	489	489	1	489 -		0
	2012	NA	NA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0 -	-	
	DEF 2013*	NA	NA	0	0	0	NA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Edilizia penitenziaria	2010	1	503	1	0	0	0	503	0	0	0	503	1	0	503	0
	2011	1	503	1	-	-	1	503	-	-	503	503	1	503 -		0
	2012	NA	NA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0 -	-	
	DEF 2013*	NA	NA	0	0	0	NA	0	0	0	0	0	0	0	0	0

* dati pubblicati nell'XI allegato infrastrutture al DEF 2013, aggiornamento a dicembre 2012
(**) dettaglio delle tranches di finanziamento deliberate CIPE
Fonte: MIT Struttura tecnica di Missione su dati degli allegati al DEF

VERSO UNA RILETTURA DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO

PREMESSA

1. Negli ultimi anni si sono fatte più forti le accuse al Patto di stabilità interno di aver causato una caduta degli investimenti senza riuscire, invece, a garantire adeguatamente un processo di riduzione della spesa corrente.

Inoltre, le più recenti vicende nazionali in termini di ritardo dei pagamenti per spesa in conto capitale e la riapertura del dibattito in seno al Consiglio europeo sulle misure per agevolare la crescita hanno riportato all'attenzione la coerenza del meccanismo posto a presidio del concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica con la necessità di garantire l'adeguamento della dotazione infrastrutturale, base ed essa stessa forza propulsiva di un processo di crescita.

Una riflessione su possibili modifiche al funzionamento del Patto sono quindi, oggi, nell'agenda politica.

Ma quali sono i margini per una rilettura oggi di una regola fiscale a fronte della sempre maggiore complessità della realtà economica delle amministrazioni locali?

Una revisione delle norme che regolano il Patto interno dovrà essere letta innanzitutto alla luce dei vincoli che vengono attribuiti agli enti territoriali nella legge rinforzata che dà attuazione al precetto del pareggio di bilancio in Costituzione. La legge n. 243/2012 prevede, infatti, dal 2014 il pareggio del saldo complessivo di bilancio (entrate finali – spese finali) e del saldo di parte corrente e l'accesso al debito da parte degli enti territoriali è consentito solo per finanziare spese di investimento e viene previsto secondo una procedura di intesa, a livello regionale, per consentire che questo sia coerente con la necessità di assicurare l'equilibrio complessivo a livello di comparto regionale, misurato in termini di gestione di cassa finale del complesso degli enti della regione.

Il nuovo quadro normativo, quindi, definendo la "condizione standard" a cui devono attenersi gli enti, non esclude dal vincolo la spesa in conto capitale. Né potrebbe, pena il rischio di ingovernabilità della finanza pubblica.

La legge rinforzata nel salvaguardare la possibilità che con il Patto si richieda un contributo aggiuntivo per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica non pone tuttavia vincoli né indicazioni ulteriori.

Elementi e indicazioni su come procedere ad una rilettura dello strumento che, tra molte contraddizioni e distorsioni, ha consentito comunque in questi anni di assicurare il contributo degli enti ai risultati complessivi di finanza pubblica, devono essere tratti, quindi, dall'esperienza che deriva dal suo più recente funzionamento.

A questo vogliono contribuire le analisi contenute in questo capitolo che, dopo un rapido sguardo ai risultati conseguiti nel 2012, si soffermano su alcuni aspetti che ne hanno contraddistinto il funzionamento. Essi riguardano l'interagire tra obiettivi e meccanismi di rimodulazione e di compensazione e tra la disciplina del Patto e le altre "regole fiscali" utilizzate; la funzionalità dei meccanismi di solidarietà nella ripresa dei pagamenti in conto capitale; le problematiche che caratterizzano l'operare del meccanismo nel 2013.

LE AMMINISTRAZIONI LOCALI: OBIETTIVI E RISULTATI

2. Nel quadro programmatico per il 2012 le amministrazioni locali erano previste conseguire un disavanzo pari allo 0,3 per cento del prodotto, mantenendosi sui livelli del 2011. Il contributo di tali amministrazioni al risultato complessivo di finanza pubblica è stato invece migliore delle attese: a consuntivo il settore ha registrato un avanzo pari allo 0,2 per cento del Pil.

TAVOLA 1

LE AMMINISTRAZIONI LOCALI: PREVISIONI E RISULTATI A CONFRONTO (DEF 2012 E DEF 2013)

Amm.Locali netti	DEF 2012				DEF 2013				Variazioni	
	in milioni		in % Pil		in milioni		in % Pil		in milioni	in %
SPESE	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**	**2012**	**2012**
Redditi da lavoro dipendente	71.067	70.854	4,5	4,5	70.874	69.204	4,5	4,4	-1.650	-2,3
Consumi intermedi	108.801	110.867	6,9	7,1	108.133	107.281	6,9	6,9	-3.586	-3,2
Trasferimenti a PA	756	767	0,0	0,0	865	2.360	0,1	0,2	1.593	207,7
Trasferimenti ad altri	20.455	17.958	1,3	1,1	20.020	19.205	1,3	1,2	1.247	6,9
Altre spese correnti	7.671	7.424	0,5	0,5	7.023	6.892	0,4	0,4	-532	-7,2
Totale spese correnti al netto interessi	208.750	207.870	13,2	13,3	206.915	204.942	13,1	13,1	-2.928	-1,4
Interessi passivi	4.007	4.303	0,3	0,3	4.193	4.153	0,3	0,3	-150	-3,5
Totale spese correnti	212.757	212.173	13,5	13,6	211.108	209.095	13,4	13,4	-3.078	-1,5
Investimenti fissi	22.832	21.462	1,4	1,4	22.519	21.062	1,4	1,3	-400	-1,9
Trasferimenti a PA	0	0	0,0	0,0	1	200	0,0	0,0	200	
Trasferimenti ad altri	7.201	7.025	0,5	0,4	7.921	6.742	0,5	0,4	-283	-4,0
Altri trasferimenti	115	116	0,0	0,0	69	176	0,0	0,0	60	51,7
Totale spese in conto capitale	30.148	28.603	1,9	1,8	30.510	28.180	1,9	1,8	-423	-1,5
Totale spese al netto interessi	238.898	236.473	15,1	15,1	237.425	233.122	15,0	14,9	-3.351	-1,4
Totale spese complessive	242.905	240.776	15,4	15,4	241.618	237.275	15,3	15,2	-3.501	-1,5
Spesa sanitaria	112.039	114.497	7,1	7,3	111.593	110.842	7,1	7,1	-3.655	-3,2
	DEF 2012				**DEF 2013**				**Variazioni**	
	in milioni		in % Pil		in milioni		in % Pil		in milioni	in %
ENTRATE	**2011**	**2012**			**2011**	**2012**			**2012**	**2012**
Entrate tributarie	100.727	107.430	6,4	6,9	100.605	108.493	6,4	6,9	1.063	1,0
imposte dirette	32.745	35.818	2,1	2,3	32.481	36.616	2,1	2,3	798	2,2
imposte indirette	67.952	71.612	4,3	4,6	68.081	71.832	4,3	4,6	220	0,3
Contributi sociali	1.391	1.414	0,1	0,1	1.408	1.400	0,1	0,1	-14	-1,0
Trasferim. da PA	94.705	83.633	6,0	5,3	93.906	86.276	5,9	5,5	2.643	3,2
Trasferim. da altri	8.436	8.524	0,5	0,5	8.128	9.004	0,5	0,6	480	5,6
Altre entrate correnti	22.946	23.548	1,5	1,5	22.686	22.805	1,4	1,5	-743	-3,2
Totale entrate correnti	228.175	224.549	14,4	14,4	226.690	227.933	14,4	14,6	3.384	1,5
Imposte in c/capitale	30	0	0,0	0,0	43	45	0,0	0,0	45	
Trasferim. da PA	7.790	7.924	0,5	0,5	8.933	9.266	0,6	0,6	1.342	16,9
Trasferim. da altri	2.341	3.094	0,1	0,2	2.757	2.755	0,2	0,2	-339	-11,0
Totale entrate in conto capitale non tributarie	10.131	11.018	0,6	0,7	11.690	12.021	0,7	0,8	1.003	9,1
Totale entrate	238.336	235.567	15,1	15,1	238.423	239.999	15,1	15,3	4.432	1,9
Saldo corrente	15.418	12.376	1,0	0,8	15.582	18.838	1,0	1,2	6.462	52,2
Indebitamento	-4.569	-5.209	-0,3	-0,3	-3.195	2.724	-0,2	0,2	7.933	-152,3
Saldo primario	-562	-906	0,0	-0,1	998	6.877	0,1	0,4	7.783	-859,1
PIL	1.580.220	1.564.378			1.578.497	1.565.916			1.538	0,1

Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati MEF e Istat (aprile 2012-aprile 2013).

La riduzione delle spese correnti è stata più sostenuta del previsto (-1 per cento contro il -0,4 previsto); maggiore anche la flessione della spesa in conto capitale (-7,6 per cento contro il -5,7 per cento).

Come lo scorso anno, specie alla luce dell'andamento inferiore alle attese del prodotto (in flessione dello 0,8 contro una previsione in crescita dello 0,5 per cento in termini nominali), assume particolare rilievo la conferma della tendenza riflessiva nella spesa delle amministrazioni locali. Per la seconda volta dalla metà degli anni novanta si presenta un calo di poco meno del 2 per cento; che porta nell'ultimo biennio ad una riduzione di quasi il 5 per cento. Un risultato di rilievo se si considera che, tra il 2005 e il 2010, la variazione era stata in aumento del 3,3 per cento in media d'anno e sempre al di sopra della variazione del prodotto. Le misure di contenimento definite nell'ultimo biennio hanno permesso di mantenere, invece, nel 2012 la spesa complessiva in termini di Pil sui livelli previsti (15,2 per cento).

Tale andamento è da ricondurre al calo della spesa per redditi da lavoro dipendente (-2,4 per cento) cui corrisponde anche una riduzione delle unità di lavoro del 2 per cento (la flessione era stata dell'1,1 per cento nel 2011) particolarmente significativa nelle strutture di regioni, comuni e province (-3,3 per cento).

Continua, poi, la flessione della spesa per acquisti di beni e servizi da produttori market (-3,3 per cento contro il -2,1 del 2011) e quella per contributi alla produzione (-3,2 per cento , -3,8 per cento nel 2011).

Nella spesa in conto capitale oltre agli investimenti fissi (-6,9 per cento) si conferma la caduta dei contributi agli investimenti alle famiglie (-10,8 per cento) e alle imprese (-6,5 per cento). Sono soprattutto gli investimenti in fabbricati residenziali e non residenziali a presentare la flessione più marcata (-8 per cento).

Dal lato delle entrate, il risultato ottenuto è in termini assoluti sui livelli del 2011. La riduzione dei trasferimenti (superiore a quanto previsto) è infatti compensata dall'aumento delle entrate tributarie, cresciute in termini assoluti di poco meno di 8 miliardi nell'ultimo anno. Se la variazione delle imposte indirette è la risultante della crescita del gettito relativo all'IMU e di una seppur lieve ripresa del gettito dell'Irap, nel caso delle dirette l'aumento è da ricondurre alla variazione disposta per l'aliquota base dell'addizionale regionale e all'esercizio dell'autonomia fiscale locale (l'addizionale comunale è cresciuta di oltre il 21,5 per cento).

Il buon risultato dell'ultimo biennio in termini di tenuta degli obiettivi programmatici è alla base del quadro di previsione predisposto dal Governo e contenuto nel DEF 2013. Un quadro che incorpora gli effetti delle misure assunte nel corso dell'esercizio 2012 e del DL 35/2013 che ha disposto maggiori spese in conto capitale per le amministrazioni locali per circa 7 miliardi. Nel 2013 la spesa in conto capitale delle amministrazioni territoriali è prevista crescere di oltre il 18 per cento, per poi tornare a flettere negli anni successivi su livelli inferiori a quelli realizzati nel 2012: nel 2015 il quadro tendenziale registra un livello di spesa inferiore di poco meno del 9 per cento a quello 2012.

TAVOLA 2

IL CONTO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (ANNI 2012-2017)

	valori assoluti in milioni					
	2012	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Spese correnti al netto interessi	**204.942**	**206.335**	**205.896**	**203.485**	**206.180**	**208.882**
Interessi passivi	4.153	3.548	3.742	3.831	3.887	3.912
Spese correnti	**209.095**	**209.883**	**209.638**	**207.316**	**210.067**	**212.794**
Spese in c/capitale	**28.180**	**33.387**	**25.333**	**25.741**	**26.285**	**26.880**
Spese complessive	**237.275**	**243.270**	**234.971**	**233.057**	**236.352**	**239.674**
Spesa corrente netto sanità	*98.253*	*98.775*	*96.609*	*91.892*	*92.451*	*93.005*
Entrate correnti	**227.933**	**220.377**	**220.057**	**217.334**	**219.647**	**222.251**
imposte dirette	36.616	35.810	36.245	36.759	37.269	37.769
imposte indirette	71.832	75.014	76.040	76.330	77.618	79.021
Trasferim. da PA	*86.276*	*77.037*	*74.549*	*70.070*	*69.851*	*69.797*
Entrate in conto capitale	**12.066**	**12.311**	**11.192**	**11.050**	**10.901**	**11.008**
Entrate complessive	**239.999**	**232.688**	**231.249**	**228.384**	**230.548**	**233.259**
Indebitamento	**2.724**	**-10.582**	**-3.722**	**-4.673**	**-5.804**	**-6.415**
Saldo primario	**6.877**	**-7.034**	**20**	**-842**	**-1.917**	**-2.503**
PIL	*1565.916*	*1573.233*	*1624.012*	*1677.735*	*1731.311*	*1785.918*

	in % del Pil					
	2012	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Spese correnti al netto interessi	13,1	13,1	12,7	12,1	11,9	11,7
Interessi passivi	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Spese correnti	13,4	13,3	12,9	12,4	12,1	11,9
Spese in c/capitale	1,8	2,1	1,6	1,5	1,5	1,5
Spese complessive	15,2	15,5	14,5	13,9	13,7	13,4
Spesa corrente netto sanità	*6,3*	*6,3*	*5,9*	*5,5*	*5,3*	*5,2*
Entrate correnti	14,6	14,0	13,6	13,0	12,7	12,4
imposte dirette	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1
imposte indirette	4,6	4,8	4,7	4,5	4,5	4,4
Trasferim. da PA	*5,5*	*4,9*	*4,6*	*4,2*	*4,0*	*3,9*
Entrate in conto capitale	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6
Entrate complessive	15,3	14,8	14,2	13,6	13,3	13,1
Indebitamento	0,2	-0,7	-0,2	-0,3	-0,3	-0,4
Saldo primario	0,4	-0,4	0,0	-0,1	-0,1	-0,1

	tassi di variazione					
	2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**15/12**
Spese correnti al netto interessi	**0,7**	**-0,2**	**-1,2**	**1,3**	**1,3**	-0,7
Interessi passivi	-14,6	5,5	2,4	1,5	0,6	-7,8
Spese correnti	**0,4**	**-0,1**	**-1,1**	**1,3**	**1,3**	-0,9
Spese in c/capitale	**18,5**	**-24,1**	**1,6**	**2,1**	**2,3**	-8,7
Spese complessive	**2,5**	**-3,4**	**-0,8**	**1,4**	**1,4**	-1,8
Spesa corrente netto sanità	*0,5*	*-2,2*	*-4,9*	*0,6*	*0,6*	*-6,5*
Entrate correnti	**-3,3**	**-0,1**	**-1,2**	**1,1**	**1,2**	-4,7
imposte dirette	-2,2	1,2	1,4	1,4	1,3	0,4
imposte indirette	4,4	1,4	0,4	1,7	1,8	6,3
Trasferim. da PA	*-10,7*	*-3,2*	*-6,0*	*-0,3*	*-0,1*	*-18,8*
Entrate in conto capitale	**2,4**	**-9,1**	**-1,3**	**-1,3**	**1,0**	-8,1
Entrate complessive	**-3,0**	**-0,6**	**-1,2**	**0,9**	**1,2**	-4,8

Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati MEF (aprile 2013).

Più limitata la variazione prevista ove si guardi alla spesa corrente al netto degli interessi, in flessione rispetto al 2012 dello 0,7 per cento (maggiore la riduzione considerando la flessione della spesa per interessi, previsti in diminuzione di circa l'8 per cento).

Si tratta di andamenti che devono essere letti con attenzione. Se infatti si guarda alle spese non sanitarie, il quadro di previsione appare costruito su una ipotesi di riduzione della spesa corrente particolarmente impegnativa: nell'anno terminale del triennio la flessione rispetto al 2012 sarebbe di circa il 7 per cento e ciò a fronte di una ipotesi di crescita del prodotto (in termini nominali) di oltre il 7 per cento. Un risultato non confortato dall'esperienza del passato, neanche alla luce dei più recenti risultati riduttivi ottenuti. Il quadro incorpora, quindi, una forte tenuta degli obiettivi del Patto di stabilità interno ma anche il rapido maturare delle misure di contenimento della spesa che accompagnano l'operare della regola fiscale.

LE AMMINISTRAZIONI LOCALI NEGLI ANNI DELLA CRISI

Come già osservato nel rapporto dello scorso anno, il 2011 doveva essere, prima dell'accentuarsi della crisi economica di fine 2008, l'esercizio di conseguimento dell'obiettivo di riequilibrio dei conti pubblici. Il confronto del quadro relativo alle amministrazioni locali alla base della previsione tendenziale del DPEF 2009-2013 con i risultati a consuntivo dell'ultimo biennio dà conto del rilievo delle modifiche che la crisi ha prodotto.

Esso consente anche di avere una prima misura dell'efficacia dei meccanismi di coordinamento della finanza pubblica e della pressione a cui sono stati sottoposti. Un processo di aggiustamento non privo di squilibri su cui è necessario intervenire nel breve periodo.

Alcuni dati di sintesi sul confronto dei due scenari offrono la chiara dimensione dell'effetto sugli enti territoriali della crisi e delle misure di consolidamento fiscale assunte nel periodo di riferimento.

I dati di consuntivo del 2012 indicano una flessione del prodotto di circa il 13 per cento in termini nominali.

Gli interventi correttivi che si sono susseguiti a partire dal DL 112/2008 hanno disposto riduzioni di spesa del settore per oltre 28 miliardi (minori spese per oltre 33 miliardi in parte compensate con alleggerimenti del vincolo o maggiori spese per circa 5 miliardi).

Nel 2012 la spesa complessiva delle amministrazioni locali è stata inferiore a quanto previsto nel documento di programmazione per poco meno di 35 miliardi. La spesa corrente è inferiore di 18,4 miliardi (ma pesa il 13,4 per cento in termini di prodotto contro il 12,6 previsto a l.v. nel giugno del 2008). La spesa in conto capitale è inferiore di 16,8 miliardi, di cui 11,8 di minor investimenti fissi. Tali andamenti hanno consentito di mantenere la spesa sostanzialmente in linea con il livello tendenziale pre-crisi in termini di prodotto. Di particolare rilievo in questo quadro è l'andamento della spesa sanitaria: la correzione del profilo tendenziale pre crisi è stata di oltre 14 miliardi riassorbendo di fatto nell'ultimo biennio la crescita di oltre 4 decimi di punto in rapporto al prodotto evidenziata nel 2010. Un risultato superiore a quello "facciale" delle misure incidenti sul settore per circa 4 miliardi.

Dal lato delle entrate la riduzione è più contenuta (circa 25,5 miliardi): oltre al calo per oltre 16 miliardi dei trasferimenti correnti (16,2 miliardi) e dei contributi in c/capitale (9,3 miliardi), minore è la variazione delle entrate tributarie a ragione del processo di trasformazione di parte dei trasferimenti in entrate proprie, dell'esercizio dello sforzo fiscale locale e per l'introduzione di una tassazione del patrimonio immobiliare certamente meno sensibile alle variazioni del prodotto.

Gli enti territoriali presentano in tal modo a consuntivo 2012 un avanzo a fronte di un

disavanzo di 0,4 per cento previsto nel quadro tendenziale prima della crisi.
Si fa più netto il risultato già evidenziato lo scorso anno. I meccanismi di controllo della spesa pur in presenza di una riduzione della crescita sembrano aver consentito di migliorare il contributo degli enti territoriali al disavanzo complessivo della PA Ciò è avvenuto a prezzo di una forte riduzione della spesa di investimento scesi all'1,8 per cento del prodotto a fronte di un quadro tendenziale che ne manteneva il livello al 2,5 per cento. Sull'aumento della pressione fiscale (dal 6,3 al 7,0 per cento del prodotto) pesano sia le riforme nella struttura di finanziamento sia l'esercizio dell'autonomia fiscale.

CONTO ECONOMICO DELL'AMMINISTRAZIONE LOCALE
IL DPEF 2009-2013 E IL DEF 2013 A CONFRONTO

(in miliardi)

	DPEF 2009-2013						DEF 2013						DEF 2013 - DPEF 2009-2013					
SPESE	2010	% pil	2011	% pil	2012	% pil	2010	% pil	2011	% pil	2012	% pil	2010	% pil	2011	% pil	2012	% pil
Redditi da lavoro dipendente	74,5	4,4	75,7	4,3	77,1	4,3	72,6	4,7	70,9	4,5	69,2	4,4	-1,9	0,3	-4,8	0,1	-7,9	0,1
Consumi intermedi	108,9	6,4	113,4	6,5	117,9	6,6	107,9	7,0	108,1	6,9	107,3	6,9	-1,0	0,5	-5,3	0,3	-10,6	0,3
Altre spese correnti	22,1	1,3	22,5	1,3	22,9	1,3	30,5	2,0	27,9	1,8	28,5	1,8	8,4	0,7	5,4	0,5	5,6	0,5
SPESE CORRENTI (netto interessi)	208,6	12,4	214,9	12,3	221,2	12,3	211,0	13,6	206,9	13,1	204,9	13,1	2,4	1,2	-8,0	0,8	-16,3	0,8
Interessi passivi	5,8	0,3	6,0	0,3	6,2	0,3	3,8	0,2	4,2	0,3	4,2	0,3	-2,0	-0,1	-1,8	-0,1	-2,1	-0,1
SPESE CORRENTI	214,4	12,7	220,9	12,7	227,5	12,6	214,9	13,8	211,1	13,4	209,1	13,4	0,5	1,2	-9,8	0,7	-18,4	0,7
Investimenti fissi lordi	30,8	1,8	31,8	1,8	32,8	1,8	23,9	1,5	22,5	1,4	21,1	1,3	-6,9	-0,3	-9,2	-0,4	-11,8	-0,5
Altra spesa c/capitale	11,5	0,7	11,9	0,7	12,1	0,7	10,6	0,7	8,0	0,5	7,1	0,5	-0,9	0,0	-3,9	-0,2	-5,0	-0,2
SPESE IN C/CAPITALE	42,3	2,5	43,6	2,5	44,9	2,5	34,5	2,2	30,5	1,9	28,2	1,8	-7,9	-0,3	-13,1	-0,6	-16,8	-0,7
SPESE FINALI (netto interessi)	251,0	14,9	258,5	14,8	266,2	14,8	245,5	15,8	237,4	15,0	233,1	14,9	-5,5	1,0	-21,1	0,2	-33,1	0,1
SPESE FINALI	256,8	15,2	264,5	15,2	272,4	15,1	249,3	16,1	241,6	15,3	237,3	15,2	-7,4	0,9	-22,9	0,1	-35,1	0,0
di cui spesa sanitaria	*116,0*	*6,9*	*120,7*	*6,9*	*125,2*	*7,0*	*112,5*	*7,3*	*111,6*	*7,1*	*110,8*	*7,1*	*-3,5*	*0,4*	*-9,1*	*0,1*	*-14,3*	*0,1*
ENTRATE																		
Entrate Tributarie	106,6	6,3	109,0	6,3	111,6	6,2	96,0	6,2	100,6	6,4	108,5	6,9	-10,6	-0,1	-8,4	0,1	-3,1	0,7
Imposte Dirette	30,8	1,8	31,4	1,8	32,0	1,8	31,3	2,0	32,5	2,1	36,6	2,3	0,4	0,2	1,1	0,3	4,6	0,6
Imposte Indirette	75,8	4,5	77,6	4,5	79,6	4,4	64,8	4,2	68,1	4,3	71,8	4,6	-11,0	-0,3	-9,5	-0,1	-7,7	0,2
Contributi sociali	1,3	0,1	1,3	0,1	1,3	0,1	1,4	0,1	1,4	0,1	1,4	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Trasferimenti da enti pubblici	91,1	*5,4*	95,2	*5,5*	99,1	*5,5*	102,8	*6,6*	93,9	*5,9*	86,3	*5,5*	11,8	1,2	-1,3	0,5	-12,8	0,0
Altre entrate correnti	30,5	1,8	31,3	1,8	32,1	1,8	29,5	1,9	30,8	2,0	31,8	2,0	-1,1	0,1	-0,5	0,2	-0,3	0,2
ENTRATE CORRENTI	229,5	13,6	236,9	13,6	244,2	13,6	229,7	14,8	226,7	14,4	227,9	14,6	0,2	1,2	-10,2	0,8	-16,2	1,0
Imposte c/capitale		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0
Entrate c/cap. non tributarie	4,6	0,3	4,7	0,3	4,2	0,2	2,3	0,1	2,8	0,2	2,8	0,2	-2,4	-0,1	-1,9	-0,1	-1,5	-0,1
Contributi agli investimenti da enti pubblici	16,6	*1,0*	16,9	*1,0*	17,1	*1,0*	9,7	*0,6*	8,9	*0,6*	9,3	*0,6*	-6,9	-0,4	-7,9	-0,4	-7,9	-0,4
Entrate in c/capitale non tributarie	21,2		21,5		21,4		12,0	*0,8*	11,7	*0,7*	12,0	*0,8*	-9,2	0,8	-9,9	0,7	-9,3	0,8
ENTRATE FINALI	250,8	14,8	258,4	14,8	265,5	14,8	241,8	15,6	238,4	15,1	240,0	15,3	-9,0	0,7	-20,0	0,3	-25,5	0,6
- pressione fiscale	6,4		6,3		6,3		6,3		6,5		7,0							
SALDO PRIMARIO	-0,2	0,0	-0,1	0,0	-0,6	0,0	-3,7	-0,2	1,0	0,1	6,9	0,4	-3,5	-0,2	1,1	0,1	7,5	0,5
SALDI DI PARTE CORRENTE	15,1	0,9	16,0	0,9	16,7	0,9	14,8	1,0	15,6	1,0	18,8	1,2	-0,3	0,1	-0,4	0,1	2,1	0,3
INDEBITAMENTO	-6,0	-0,4	-6,1	-0,3	-6,9	-0,4	-7,6	-0,5	-3,2	-0,2	2,7	0,2	-1,6	-0,1	2,9	0,1	9,6	0,6
Pil nominale	1689,2		1742,1		1799,1		1551,9		1578,5		1565,9		-137,3	0,0	-163,6	0,0	-233,2	0,0

I MECCANISMI DI CONTROLLO DELLA SPESA

3. Sul buon risultato delle amministrazioni locali ha certamente influito anche quest'anno l'operare dei meccanismi con cui è regolato il contributo degli enti territoriali agli obiettivi previsti dal Programma di stabilità. Si tratta del Patto di stabilità interno di Regioni e enti locali.

Il Patto delle regioni nel 2012

4. Durante il 2011 e il 2012 sono stati rivisti ripetutamente gli obiettivi finanziari delle regioni per garantirne il contributo al risanamento e all'equilibrio di bilancio nel

triennio 2012-2014. Ne è risultata una stratificazione di interventi normativi che agiscono sia attraverso la revisione del Patto sia attraverso il taglio dei trasferimenti[1].

Secondo i primi dati del monitoraggio[2], nel 2012 sia le regioni a statuto ordinario che quelle a statuto speciale hanno rispettato gli obiettivi previsti.

> Anche quest'anno per una valutazione complessiva dei risultati si deve guardare alle diverse tipologie di vincolo previsto per le regioni: rispondono alla disciplina del Patto secondo le tradizionali modalità di calcolo (limiti in termini competenza e di cassa) 14 regioni a statuto ordinario, una, la Puglia, ha utilizzato la possibilità di ridefinire il proprio obiettivo di cassa attraverso una corrispondente riduzione dell'obiettivo degli impegni di parte corrente. Ancora legate ad una procedura di definizione individuale con il Mef le regioni a statuto speciale che hanno mantenuto come riferimento gli obiettivi di spesa (3 regioni), mentre il Friuli ha assunto come valore di riferimento il complesso della spesa (al netto delle sole concessioni di credito ma al lordo, ad esempio, della spesa sanitaria). Il Trentino Alto Adige e le province autonome di Trento e Bolzano, invece, hanno confermato un obiettivo assunto in termini di saldo in competenza mista.
>
> Nelle regioni a statuto ordinario il rispetto degli obiettivi è raggiunto con una spesa corrente al netto della sanità che si riduce del 2,6 per cento. Un risultato che presenta forti differenze a livello territoriale: la flessione è di poco inferiore al 7 per cento nel nord e al 3,7 per cento nelle regioni del sud, mentre cresce nell'area centrale. Se si guarda all'aggregato soggetto al Patto, la riduzione (9,2 per cento) è legata soprattutto all'incremento delle spese destinate al trasporto pubblico anche ferroviario finanziate dall'apposito fondo che sono viceversa escluse dal vincolo. Più forte la riduzione nelle regioni del nord e del sud (rispettivamente -12,2 e -12,6 per cento)

[1] A decorrere dal 2012 il DL 78/2010 aveva previsto un taglio dei trasferimenti di 4,5 miliardi per le regioni a statuto ordinario e di 1 miliardo per quelle a statuto speciale. Con le manovre dell'estate 2011 (DL 98/2011 e DL 138/2011) è stato disposto per le regioni a statuto ordinario un ulteriore contributo ai saldi complessivi di 1,6 miliardi, che salgono a 2 miliardi per le regioni a statuto speciale. Lo stesso DL 138/2011 e la legge di stabilità nel novembre successivo hanno previsto una riduzione degli effetti restrittivi delle manovre per il complesso degli enti territoriali, con un allentamento degli obiettivi per il 2012 di 1.800 milioni di cui 760 milioni a favore delle regioni a statuto ordinario e 370 milioni per quelle a statuto speciale. Un'ulteriore riduzione di 95 milioni e di 20 milioni è stata introdotta a favore, rispettivamente delle regioni "virtuose" e di quelle coinvolte nella sperimentazione dei bilanci e dei sistemi contabili (d.lgs. 118/2011).
Per le regioni a statuto ordinario con la modifica introdotta con la legge di stabilità, a partire dal 2012 il contributo è stato differenziato per ciascuna regione. Un regime valido nelle more della definizione del nuovo sistema premiale. Con l'introduzione di parametri di virtuosità si intendeva consentire, infatti, ad alcune amministrazioni di concorrere alla manovra con obiettivi più "leggeri" (il complesso delle spese finali non potrà superare l'obiettivo fissato per il triennio 2007 – 2009 aumentato dello 0,9 per cento). Ad un decreto interministeriale era demandato il compito di individuare gli enti virtuosi e definire il contributo compensativo a carico degli altri enti. E' stato stabilito dalla legge di stabilità il contributo aggiuntivo (rispetto al 2011) di ciascuna regione a statuto speciale. Con il DL 201/2011 è stato disposto un contributo ulteriore a carico di tali enti di 860 milioni, a cui si aggiungono altri 60 milioni che le regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e le Province di Trento e Bolzano devono assicurare attraverso gli enti locali che ricadono nel territorio. Misure queste ultime per le quali è stato previsto un accantonamento proporzionale a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Con il DL 1/2012 il contributo delle regioni a statuto speciale è stato ulteriormente incrementato di 235 milioni, per poi ridurlo di 180 con il DL 16/2012.
Nel corso dell'esercizio il DL 95 ha introdotto un ulteriore incremento del concorso delle regioni a statuto ordinario e di quelle a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di finanza pubblica. Per quello che riguarda le RSO si tratta di 700 milioni per il 2012 (1000 milioni a decorrere dal 2013). La ripartizione tra le regioni della riduzione del tetto di spesa previsto con il Patto di stabilità interno e il taglio delle risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato sono stati definiti con un successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze assunto sentita la Conferenza Stato regioni. Il decreto predisposto lo scorso 21 dicembre, nel dare attuazione alla disposizione per il 2012, ha confermato la revisione degli obiettivi del patto. La scelta operata in termini di taglio delle somme spettanti alle regioni agisce poi sulle somme che erano previste con lo stesso decreto (articolo 15 comma 12-*bis*) a favore delle regioni che avessero ceduto spazi finanziari alle amministrazioni locali con il patto regionale. Somme che erano, tuttavia, vincolate alla riduzione del debito regionale.

[2] L'esame dei risultati relativi al Patto per le regioni a statuto ordinario e speciale si basa sui dati trasmessi dagli enti entro l'8 maggio 2013.

Stabile l'importo degli impegni per spesa in c/capitale (al netto della sanità), mentre risulta netta la flessione degli importi soggetti al vincolo: il 16 per cento a livello nazionale con punte di oltre il 23 per cento nel nord.
Concorre al risultato in conto capitale il crescente rilievo delle spese che è stato possibile escludere dal vincolo perché coperte con gli incassi derivanti dall'attività di recupero fiscale e la deduzione delle spese cofinanziate con fondi nazionali introdotta dal DL 201/2011.
Si ampliano i margini con cui sono conseguiti gli obiettivi in termini di impegni: in media il risultato è inferiore del 14 per cento al limite previsto, contro il 12 per cento del 2011.
Le regioni a statuto ordinario presentano una lieve crescita dei pagamenti correnti (0,2 per cento). Flette invece del 3,6 per cento ove si guardi alla spesa corrente al netto della sanità. Ma il dato complessivo nasconde andamenti molto diversi tra aree territoriali: nelle regioni del nord la flessione è di circa il 10 per cento mentre nel centro e nel sud si assiste ad un seppur contenuto aumento (rispettivamente dello 0,9 e del 3,3 per cento). Anche in questo caso, la spesa corrente soggetta al limite del patto si riduce di poco più del 10 per cento rispetto al 2011, un dato comune a tutte le aree e legato al forte incremento delle somme escluse dal tetto destinate al trasporto pubblico e al pagamento di residui attivi degli enti locali. A esse si aggiunge l'importo relativo alle spese per fondi strutturali cofinanziate con fondi nazionali introdotta dal DL 201/2011.
I dati complessivi segnalano poi una ripresa dei pagamenti in c/capitale (+6,3 per cento) anche in questo caso con caratteristiche diverse tra aree. Alla flessione del nord che riguarda sia i pagamenti per sanità che per le altre tipologie, si contrappone l'aumento dei pagamenti delle regioni del centro (al netto della sanità l'aumento è di oltre il 13 per cento) e, per importi maggiori, del sud (+17,2 per cento). Anche in questo caso determinante nel rendere coerente tale dinamica con i limiti posti dal patto sono gli incassi derivanti dall'attività di recupero fiscali (che raggiungono nell'anno gli 951 milioni) e le spese relative ai fondi strutturali cofinanziate con fondi nazionali escluse dal calcolo.
Anche nel caso del limite sui pagamenti, si ampliano nell'esercizio i margini con cui sono conseguiti gli obiettivi: in media il risultato è inferiore del 6,3 per cento al limite previsto, contro il 2,4 per cento del 2011.
In particolare la regione Puglia, che ha optato anche quest'anno per il regime delle compensazioni, ha rispettato gli obiettivi posti con il Patto. Ciò, nonostante un aumento degli impegni correnti al netto della sanità del 17,5 per cento e quelli in conto capitale del 7,5 per cento e una crescita dei pagamenti correnti (sempre al netto della sanità) del 10 per cento e di quella in conto capitale di oltre il 23 per cento.
Il complesso sistema di esclusioni dagli importi rilevanti ai fini del patto dei fondi regionali eccedenti la media del triennio 2007-2009 destinati a finanziare i progetti UE ha consentito alla regione di rispettare l'obiettivo sia in termini di impegni che di pagamenti.

Anche nelle Regioni a statuto speciale (RSS) che hanno mantenuto il riferimento a tetti di spesa (al netto di alcune voci escluse), il rispetto degli obiettivi è stato conseguito con maggior margine dal lato degli impegni che dei pagamenti, pur se per valori molto più ridotti (il risultato è stato inferiore del 4,1 per cento al limite nel caso degli impegni e di solo l'1 per cento nel caso dei pagamenti). Dal lato degli impegni, sono le regioni del mezzogiorno a presentare i margini maggiori (6,2 per cento) mentre le due regioni del nord riducono il margine rispetto al 2011dal 2,3 allo 0,8 per cento.
Si ripropone anche in questo esercizio una riduzione degli impegni correnti (-1,5 per cento), mentre si fa più consistente quella in conto capitale (-24,3 per cento contro la flessione del 4,9 per cento sperimentata nel 2011). Un andamento comune a tutte e due le aree territoriali.
Simile il risultato in termini di pagamenti: sostanzialmente invariati quelli correnti, continuano a ridursi quelli in conto capitale, -13,4 per cento (si erano ridotti dell'8 per cento nel 2011).

Nonostante la stringenza del vincolo, la regione Sardegna e la regione Friuli utilizzano i margini offerti dal lato degli impegni e dei pagamenti (la sola regione Friuli) per attribuire maggior flessibilità agli enti locali[3].
Positivo il riscontro anche nel caso dell'ultima "tipologia" di Patto, basata su obiettivi concordati, calcolati in termini di competenza mista e relativa alle province di Trento e Bolzano e alla regione Trentino Alto Adige. Nel caso di entrambe le province, il saldo ottenuto nel 2012 si pone al di sopra di quello concordato anche se con margini limitati. Il disavanzo complessivo richiesto è nel complesso regionale pari a 427 milioni in forte flessione rispetto all'importo del 2011 (1432 milioni). Si riducono in particolare considerevolmente i margini della Provincia di Trento. L'obiettivo è stato reso più stringente anche dalla limitata dinamica delle entrate correnti nette (+1,1 per cento), solo marginalmente compensate da una crescita delle entrate in conto capitale dell'8,9 per cento (nel complesso, la variazione è stata dell'1,3 per cento). Il rispetto degli obiettivi è stato reso possibile, pertanto, da una riduzione delle spese correnti del 2,6 per cento ma soprattutto da una flessione di quelle in conto capitale di oltre il 19 per cento.

TAVOLA 3

I RISULTATO DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO DELLE REGIONI – IMPEGNI

IMPEGNI	Totale		Nord		Centro		Sud	
Regioni a statuto ordinario	**2012**	**var 12/11**	**2012**	**var 12/11**	**2012**	**var 12/11**	**2012**	**var 12/11**
Spese correnti (1)	116.698	3,0	55.106	3,5	29.785	5,9	31.806	-0,4
Spese per la sanità (2)	98.545	4,0	47.882	5,2	24.451	6,1	26.212	0,3
Altre voci escluse (3)	2.363	90,7	864	74,1	707	64,0	791	154,3
di cui	*0*		*0*		*0*		*0*	
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali +Spese a valere su risorse dei confinanziamenti nazionali dei fondi strutturali ex D.L. 201/2011	*1.119*	*50,9*	*319*	*31,7*	*366*	*20,2*	*434*	*122,7*
Spese finanziate dal fondo per il trasporto pubblico locale, anche ferroviario	*1.136*	*193,2*	*545*	*195,1*	*312*	*176,1*	*279*	*210,6*
Spese correnti nette (4)=(1-2-3)	15.790	-9,2	6.360	-12,2	4.627	-0,6	4.803	-12,6
Spese in c/capitale (5)	11.725	-3,4	3.183	-18,0	3.716	14,1	4.826	-3,4
Spese per la sanità (6)	1.496	-21,4	458	-37,5	677	5,5	361	-31,8
Spese per concessione di crediti (7)	495	94,9	87	-23,5	383	2.674,9	25	-80,5
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali +Spese a valere su risorse dei confinanziamenti nazionali dei fondi strutturali ex D.L. 201/2011(8)	2.278	25,2	219	-0,7	413	47,9	1.645	24,7
Spese in conto capitale nei limiti degli incassi derivanti dall'attività di recupero fiscale (9)	951	125,9	438	89,8	309	146,8	203	214,5
Spese di c/capitale nette (10)=(5-6-7-8-9)	6.506	-15,9	1.980	-23,3	1.934	-12,0	2.592	-12,3
Risultato finale (A)=(4+10)	22.296	-11,3	8.340	-15,1	6.560	-4,2	7.395	-12,5
Obiettivo 2012 spese finali (B)	27.528	-7,3	10.774	-7,8	7.769	-7,2	8.985	-6,6
Quota obiettivo attribuito agli enti locali (C)	1.411	57,3	532	-2,4	498	67,2	381	604,1
Differenza risultato obiettivo [A-(B-C)]	-3.821	4,5	-1.902	44,6	-711	-41,9	-1.208	8,1

[3] Va ricordato che la disciplina del patto di stabilità interno per la regione Friuli Venezia Giulia è stata modificata a partire dal 2011 con il riferimento al sistema integrato regionale. La regione finanzia infatti con fondi del proprio bilancio il sistema degli enti locali e altri enti strumentali. L'accordo annuale tra Regione e Stato deve pertanto stabilire l'obiettivo di risparmio da conseguire considerando il complesso delle spese finali (al netto delle sole concessioni di credito) mentre per gli enti locali del sistema regionale si applica una disciplina speciale stabilita dalla Regione (sostituita solo in caso di mancata definizione di tali obiettivi dalla normativa generale valida sul territorio nazionale). L'obiettivo è calcolato considerando che l'andamento della spesa sanitaria si mantenga coerente con quello nazionale.

SEGUE TAVOLA 3

IMPEGNI	Totale		Nord		Centro		Sud	
Regioni a statuto speciale (escluso Trentino e province di Trento e Bolzano	**2012**	**var 12/11**	**2012**	**var 12/11**	**2012**	**var 12/11**	**2012**	**var 12/11**
Spese correnti (1)	27.236	-1,5	5.711	-3,5			21.525	-0,9
Spese per la sanità (2)*	13.610	3,3	292	0,8			13.318	3,4
Altre voci escluse (3)	1.770	59,0	383	110,5			1.387	48,9
di cui								
Spese non considerate in sede di accordo	*1.664*		*377*	*111,2*			*1.286*	*44,9*
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali +Spese a valere su risorse dei confinanziamenti nazionali dei fondi strutturali ex D.L. 201/2011	*106*	*155,3*	*5*	*27,9*			*101*	*37,4*
Spese correnti nette (4)=(1-2-3)	11.856	-11,2	5.036	-7,5			6.820	-13,8
Spese in c/capitale (5)	4.760	-24,3	1.226	-11,7			3.534	-27,8
Spese per la sanità (6)	133	-33,1	6	-37,1			127	-32,9
Spese per concessione di crediti (7)	119	133,5	108	178,3			10	-13,1
Spese non considerate in sede di accordo (8)	287	13,0	86	-21,9			201	40,0
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali +Spese a valere su risorse dei confinanziamenti nazionali dei fondi strutturali ex D.L. 201/2011(9)	1.136	13,5	15	-61,9			1.121	-8,5
Spese di c/capitale nette (10)=(5-6-7-8-9)	3.083	-35,5	1.008	-17,4			2.075	-41,7
Risultato finale (A)=(4+10)	14.939	-17,6	6.044	-9,4			8.895	-22,4
Obiettivo 2012 spese finali (B)	15.771	-14,9	6.191	-11,2			9.580	-17,0
Quota obiettivo attribuito agli enti locali (C)	189	-5,4	96	-36,1			93	86,5
Differenza risultato obiettivo [A-(B-C)]	-643	244,4	-51	-10,7			-592	-17,5

* I dati non comprendono le risultanze del Friuli

IMPEGNI	Totale		Nord		Centro		Sud	
Totale Regione (escluso Trentino e province di Trento e Bolzano)	**2012**	**var 12/11**	**2012**	**var 12/11**	**2012**	**var 12/11**	**2012**	**var 12/11**
Spese correnti	143.934	2,1	60.817	2,8	29.785	5,9	53.331	-0,6
Spese c/capitale	16.485	-10,5	4.408	-16,3	3.716	14,1	8.360	-15,5
Quota obiettivo attribuito agli enti locali	1.601	45,9	628	-9,7	498	67,2	475	355,7

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

TAVOLA 4

I RISULTATO DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO DELLE REGIONI - PAGAMENTI

PAGAMENTI	Totale		Nord		Centro		Sud	
Regioni a statuto ordinario	**2012**	**var 12/11**	**2012**	**var 12/11**	**2012**	**var 12/11**	**2012**	**var 12/11**
Spese correnti (1)	108.102	0,2	53.369	0,6	27.054	-0,5	27.679	0,0
Spese per la sanità (2)	91.663	0,9	46.052	2,5	22.613	-0,7	22.999	-0,7
Altre voci escluse (3)	3.520	32,5	1.304	12,9	1.284	60,9	932	32,4
di cui								
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali +Spese a valere su risorse dei confinanziamenti nazionali dei fondi strutturali ex D.L. 201/2011	*836*	*61,7*	*314*	*29,0*	*166*	*38,9*	*356*	*130,9*
Spese finanziate dal fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario	*932*	*190,2*	*438*	*161,1*	*313*	*201,0*	*180*	*267,2*
Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali (art. 32, c. 4,lett.f), L.n. 183/2011)	1.652	-3,6	540	-20,8	795	43,4	317	-33,5
Spese correnti nette (4)=(1-2-3)	12.919	-10,2	6.014	-13,6	3.157	-12,4	3.748	-2,1
Spese in c/capitale (5)	10.186	6,3	3.572	-10,0	2.426	19,2	4.188	17,2
Spese per la sanità (6)	1.640	43,5	452	-15,2	513	54,4	675	143,6
Spese per concessione di crediti (7)	541	293,9	157	129,5	366	2.457,9	18	-67,8
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali +Spese a valere su risorse dei confinanziamenti nazionali dei fondi strutturali ex D.L. 201/2011(8)	1.606	47,0	216	53,3	176	35,1	1.214	47,9
Spese in conto capitale nei limiti degli incassi derivanti dall'attività di recupero fiscale di cui al D.lgs. 68/2011 al 30 novembre 2012 (art. 32, c. 4, lett. i), L. n. 183/2011) (9)	951	125,9	438	89,8	309	146,8	203	214,5
Spese di c/capitale nette (10)=(5-6-7-8-9)	5.448	-19,7	2.308	-23,0	1.062	-25,9	2.078	-11,8
Risultato finale (A)=(4+10)	18.367	-13,3	8.322	-16,4	4.220	-16,2	5.826	-5,8
Obiettivo 2012 spese finali (B)	19.954	-8,9	9.340	-9,5	4.665	-9,8	5.950	-7,2
Quota obiettivo attribuito agli enti locali (C)	336	85,5	261	114,9	76	26,0	0	
Differenza risultato obiettivo [A-(B-C)]	-1.251	133,3	-758	218,2	-369	397,6	-124	-44,8

SEGUE TAVOLA 4

PAGAMENTI	Totale		Nord		Centro		Sud	
Regioni a statuto speciale (escluso Trentino e province di Trento e Bolzano	2012	var 12/11	2012	var 12/11	2012	var 12/11	2012	var 12/11
Spese correnti (1)	25.360	-0,1	5.542	-1,4			19.818	0,2
Spese per la sanità (2)*	12.634	6,0	280	-6,0			12.354	6,3
Altre voci escluse (3)	1.913	42,4	373				1.539	
di cui								
Spese non considerate in sede di accordo	*1.529*	*44,0*	*368*	*111,5*			*1.161*	*30,7*
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali +Spese a valere su risorse dei confinanziamenti nazionali dei fondi strutturali ex D.L. 201/2011	*125*	*70,5*	*5*	*42,9*			*120*	*14,9*
Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali (art. 32, c. 4,lett.f), L.n. 183/2011)	*255*	*29,1*	*0*				*255*	*29,1*
Spese correnti nette (4)=(1-2-3)	10.814	-10,9	4.889	-5,0			5.925	-15,2
Spese in c/capitale (5)	4.089	-13,4	1.223	-2,2			2.866	-17,5
Spese per la sanità (6)	160	12,0	19	79,7			141	6,5
Spese per concessione di crediti (7)	138	86,1	113	203,7			25	-32,5
Spese non considerate in sede di accordo (8)	224	-14,0	112	30,3			112	-35,9
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali +Spese a valere su risorse dei confinanziamenti nazionali dei fondi strutturali ex D.L. 201/2011(9)	770	26,9	15	-6,4			755	-11,6
Spese di c/capitale nette (10)=(5-6-7-8-9)	2.797	-23,2	964	-13,4			1.834	-27,5
Risultato finale (A)=(4+10)	13.611	-13,7	5.853	-6,5			7.759	-18,4
Obiettivo 2012 spese finali (B)	13.864	-16,6	6.090	-11,4			7.774	-20,2
Quota obiettivo attribuito agli enti locali (C)	120	9,2	120	9,2			0	
Differenza risultato obiettivo [A-(B-C)]	-133	-81,8	-118	-11,7			-16	-20,2

* I dati non comprendono le risultanze del Friuli

PAGAMENTI	Totale		Nord		Centro		Sud	
Totale Regione (escluso Trentino e province di Trento e Bolzano)	2012	var 12/11	2012	var 12/11	2012	var 12/11	2012	var 12/11
Spese correnti (1)	133.463	0,1	58.912	0,4	27.054	-0,5	47.497	0,1
Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali (art. 32, c. 4,lett.f), L.n. 183/2011)	1.907	-0,2	540	-20,8	795	43,4	572	-15,2
Spesa in c/capitale	14.275	-0,2	4.795	-8,2	2.426	19,2	7.054	0,1
Quota obiettivo attribuito agli enti locali (C)	456	56,7	381	64,6	76	26,0	0	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

La diversità che ha assunto il meccanismo del Patto limita il contributo informativo di dettaglio che se ne può trarre per una valutazione degli andamenti complessivi delle regioni. Le modifiche introdotte nell'anno non hanno inciso, infatti, sulla forte disomogeneità nelle modalità di funzionamento di tale strumento tra regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale[4].

E' possibile tuttavia mettere in evidenza alcuni elementi comuni.

Nel 2012 gli impegni per spesa corrente sono cresciuti del 2,1 per cento. Il risultato è tuttavia legato ai pagamenti per la sanità. Al netto dei trasferimenti alle aziende sanitarie, la spesa corrente continua a ridursi.

Si conferma il calo degli impegni per spesa in conto capitale (-11 per cento a livello nazionale) con la sola eccezione delle regioni del Centro in crescita di circa il 14 per cento. Comune a tutte le aree e tipologie di enti il calo degli impegni per investimenti in sanità. Anche in questo caso solo le regioni del centro mantengono un profilo crescente (+5 per cento). Il ripetersi anche nel 2012 di una forte contrazione non

[4] Come più volte osservato dalla Corte l'aver rinunciato, sin dalla predisposizione della legge 42/2009, ad una riforma che riconducesse entro un impianto unico, pur attento alle diversità, sia le caratteristiche di base del sistema di finanziamento sia le regole valide per il concorso di tutte le realtà territoriali agli obiettivi di finanza pubblica, oltre a rappresentare un'occasione mancata per rivedere scelte del passato, incide sulla leggibilità e sul governo della spesa.

solo dei pagamenti ma anche degli impegni in conto capitale, dà conto di una difficoltà di garantire una programmazione di opere infrastrutturali.

Il dato di maggior rilievo continua ad essere nell'esercizio il buon funzionamento della misura che ha consentito di utilizzare i risparmi di spesa corrente realizzati in termini di impegni per la cessione di spazi finanziari destinati a rendere più flessibili gli obiettivi degli enti appartenenti al territorio regionale.

Aumenta di oltre il 45 per cento l'ammontare dello spazio finanziario ceduto dalle regioni alle amministrazioni locali del loro territorio, raggiungendo nell'esercizio i 1.600 milioni. Un risultato di rilievo anche considerando i provvedimenti assunti di recente per accelerare il pagamento dei debiti delle amministrazioni pubbliche attraverso il regolamento delle somme dovute dalle regioni agli enti locali. Se è in lieve calo l'importo nelle regioni del Nord, forte è l'incremento nelle altre aree: nelle regioni del sud si passa dai 104 milioni del 2011 agli oltre 475 milioni dell'esercizio appena concluso.

Secondo questi primi dati, in tutte le regioni sono stati destinati agli enti locali spazi finanziari ben superiori alle somme previste nel decreto di riparto (DM 12 dicembre 2012) che regola il concorso finanziario delle Regioni a statuto ordinario al Patto di stabilità interno dei comuni. La norma prevedeva uno stanziamento entro un importo massimo di 800 milioni e, comunque pari all'83,33 per cento degli importi riconosciuti dalle regioni agli enti del proprio territorio.

Al riguardo va osservato che nel 2012 è stato ancora possibile (non senza una evidente contraddizione vista la rilevanza ai fini della contabilità nazionale, dei pagamenti per la spesa in conto capitale) per le regioni cedere spazi finanziari agli enti locali a valere sui margini utilizzabili dal lato dei soli impegni. Tale possibilità è stata utilizzata, tuttavia, ben al di sotto degli spazi teoricamente possibili. Il monitoraggio del patto dimostra il permanere di margini rilevanti in termini di impegni rispetto al limite previsto, specie nelle regioni del nord e del sud del paese.

Come si è visto in precedenza, le RSO hanno conseguito, infatti, l'obiettivo in termini di competenza con notevole scarto, presentando un livello di spesa complessiva netta di circa il 16 per cento inferiore a quella obiettivo. Le regioni del nord hanno raggiunto l'obiettivo con un eccedenza di circa 2.000 milioni, 1.200 milioni il margine per quelle del sud. Ancora molto ampio sarebbe stato, dunque, lo spazio di manovra in tale direzione. Andrà valutato quanto possano aver pesato su tale risultato le incertezze relative agli obiettivi (modificati più volte durante l'anno) o quanto, invece, disponibilità di cassa degli enti locali più ridotte di quanto inizialmente previsto.

Dal 2013 non è più possibile cedere spazi finanziari in c/impegni: ciò renderà più difficile il ricorso a tale meccanismo, poiché limitati sono stati finora gli spazi dal lato dei pagamenti e generalmente circoscritti alle sole regioni del nord.

Ha giocato, poi, un ruolo di rilievo il maggior gettito nei limiti delle somme incassate con il recupero dell'evasione fiscale registrato in più aree. Tali risorse hanno consentito un alleggerimento dell'effetto restrittivo prodotto dal taglio dei trasferimenti.

Raddoppia, infine, l'importo delle concessioni di credito al cui ricorso si sono nel passato associate operazioni volte ad eludere i limiti del patto di stabilità. Un risultato su cui pesa tuttavia il dato relativo ad una sola regione del centro che ha disposto la concessione per un importo particolarmente rilevante (tale da portare ad un raddoppio della spesa in conto capitale rispetto all'esercizio 2011 senza averne incidenza sul limite posto per il patto).

In sintesi, i dati relativi alla gestione 2012 sembrano confermare la tendenza ad una contrazione del ruolo di spesa diretta dell'ente regionale (al netto di quella destinata alla sanità): sembra assumere sempre più spazio una funzione di raccordo e di coordinamento degli interventi delle amministrazioni locali e di quelli infrastrutturali di matrice comunitaria. Una funzione determinante per consentire di conciliare vincoli alla spesa con la garanzia dei livelli essenziali di assistenza e con l'adeguamento delle dotazioni infrastrutturali alle necessità di crescita economica.

IL PATTO PER LE REGIONI NEL 2013

La legge di stabilità 2013 ha di recente modificato le regole del patto per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, inserendo una nuova modalità di calcolo delle spese finali sottoposte al vincolo (la cd competenza euro-compatibile). Per le regioni a statuto ordinario la legge prevede un tetto massimo alle spese finali per il prossimo quadriennio. L'obiettivo è determinato a partire dai dati di rendiconto al 2011 e considerando i risparmi richiesti alle regioni dal 2012 al 2016 (si tratta di 2.000 milioni nel 2013 e nel 2014 e 2.050 milioni nel biennio successivo). La nuova disciplina introduce, al posto della cassa, una diversa modalità di calcolo dell'insieme da considerare: si tratta degli impegni di parte corrente al netto di alcune voci (i trasferimenti, le spese per imposte e tasse e gli oneri straordinari della gestione corrente) cui si aggiungono i pagamenti per trasferimenti correnti, per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente e i pagamenti in conto capitale escluse le spese per concessione di crediti, per l'acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e per conferimenti. Il complesso delle spese finali in termini di competenza finanziaria di ciascuna regione non può essere superiore, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016, all'obiettivo fissato in termini di competenza euro-compatibile.

E' demandato alla Conferenza Stato-Regioni il compito di provvedere in ciascun esercizio (entro il gennaio di ciascun anno, contestualmente alla ripartizione tra le regioni del complesso dei tagli disposti dall'articolo 16, comma 2, del DL 95/2012) alla individuazione di un limite specifico per ciascun ente. Nella ripartizione le regioni potranno tener conto di criteri di virtuosità stabiliti in base a quanto previsto dall'articolo 20 del DL 98/2011. In mancanza di accordo la ripartizione sarà effettuata in base all'incidenza percentuale della spesa di ciascuna regione, calcolata sulla base dei rendiconti 2011 nonché sulla base delle informazioni trasmesse dalle regioni attraverso il monitoraggio del patto di stabilità interno del 2011.

Per il 2013 è stato raggiunto l'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni il 24 gennaio 2013. Il decreto che ne recepisce i contenuti definisce la distribuzione dell'obiettivo tra le regioni sia per quanto riguarda il patto (complessivi 20.090 milioni), sia per l'ammontare dei tagli disposti dall'art. 16, comma 2, del DL 95/2012 (1.000 milioni).

Con la legge di stabilità si sono abrogate alcune disposizioni introdotte dalla legge del 2012 che, tra le altre, miravano a differenziare gli obiettivi in base alla virtuosità dell'ente e introducevano una certificazione aggiuntiva rispetto a quelle previste dalle regole per il monitoraggio degli adempimenti

La modifica dei criteri di calcolo dell'obiettivo ha portato anche a variare le spese da escludere. Riconfermate quelle delle spese per la sanità, per la concessione di crediti, per interventi cofinanziati dall'Unione europea, relativamente ai finanziamenti comunitari e per altre spese di minor rilievo (le spese relative ai beni trasferiti alle regioni e a fondi immobiliari in attuazione del federalismo demaniale, quelle per i Censimenti, per lo stato di emergenza e quelle assunte a fronte del gettito recuperato con l'attività di contrasto all'evasione), è stata soppressa quella relativa ai pagamenti effettuati a favore di enti locali a valere sui residui passivi di parte corrente, a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali e quella, a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione sociale, sui cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale. Nuove esclusioni hanno riguardato invece le spese finanziate dal fondo per il trasporto pubblico locale e ferroviario (per un massimo di 1.600 milioni), quelle per gli investimenti

infrastrutturali effettuati dagli enti territoriali che procedano alla dismissione di partecipazioni in società esercenti servizi pubblici locali di rilevanza economica, le spese effettuate a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari, nel limite di 1 miliardo di euro per gli anni 2012, 2013 e 2014 e le spese sostenute dalla regione Campania per il termovalorizzatore di Acerra e per l'attuazione del ciclo integrato dei rifiuti e della depurazione delle acque. Solo per il 2013 le spese effettuate a valere sulle somme attribuite per il finanziamento delle scuole non statali.
Nel caso delle regioni a statuto speciale (e tra queste Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna) gli obiettivi di risparmio, da concordare con il Ministero dell'economia e delle finanze, è come per le regioni a statuto ordinario espresso, in termini di competenza euro-compatibile e competenza finanziaria ed è calcolato sottraendo alle spese finali 2011 gli importi indicati per il 2013 nella tabella inserita nel comma 10 dell'articolo 32 della legge di stabilità 2012, per complessivi 2.500 milioni di euro e il contributo previsto dal DL 201/2011 quale 'riserva all'erario' del maggior gettito derivante dall'aumento dell'addizionale IRPEF, disposta dal decreto, per complessivi 920 milioni di euro.
Analogamente a quanto stabilito per le regioni a statuto ordinario, il complesso delle spese finali in termini di competenza finanziaria di ciascun ente non può essere superiore, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016, all'obiettivo di competenza euro-compatibile determinato per il corrispondente esercizio come sopra illustrato.
Per la regione Trentino Alto Adige e le province di Trento e di Bolzano, invece, gli obiettivi di risparmio sono calcolati in riferimento al saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, anziché sul complesso delle spese in termini di competenza euro-compatibile.

Il patto degli enti locali nel 2012

5. I dati provvisori relativi al monitoraggio del Patto di stabilità mostrano sia per i comuni che per le province il pieno raggiungimento degli obiettivi assegnati. Si tratta di risultanze, certificate alla data del 30 marzo, che potrebbero subire delle modifiche e delle correzioni soprattutto in sede di rendicontazione di bilancio e pertanto da considerarsi ancora provvisorie[5].

Per quanto riguarda i comuni, il saldo finanziario per il 2012 è pari a 2,5 miliardi a fronte di un obiettivo programmatico di 1,8 miliardi. L'avanzo ottenuto è superiore a quello richiesto in tutti gli ambiti regionali eccetto in Sicilia, dove le amministrazioni comunali in aggregato non raggiungono, per 20,4 milioni, il saldo obiettivo. Proprio in questa regione, infatti, si concentra oltre il 44 per cento degli enti inadempienti che, complessivamente, sull'intero territorio nazionale raggiungono il 3,6 per cento (percentuale più bassa rispetto al 2011). In Sicilia il risultato positivo dei comuni adempienti supera di circa 40 milioni l'obiettivo richiesto, un avanzo comunque non sufficiente a compensare lo sforamento di oltre 60 milioni registrato dai comuni inadempienti. Il secondo ambito regionale che presenta una forte concentrazione di casi di mancato rispetto (16,8 per cento del totale degli inadempienti) è la Lombardia. In questa regione, tuttavia, il risultato più che positivo dei comuni adempienti compensa ampiamente lo scarto negativo di chi non ha rispettato il Patto. I restanti comuni fuori Patto sono distribuiti su tutto il territorio fatta eccezione per il Molise e la Sardegna dove non si registrano (in base ai dati provvisori) casi di inadempienza.

[5] Le analisi si riferiscono ad una platea di 2.260 comuni, che rappresenta il 94 per cento dell'intero universo sottoposto a monitoraggio ed il 90,6 per cento della popolazione, e di 101 province.

Complessivamente l'avanzo eccedente l'obiettivo (e al netto dello scarto negativo degli enti inadempienti di 102 milioni) è pari a circa 671,6 milioni.
Il 5 per cento dei comuni medio-grandi (tra 60.000 e 200.000 abitanti), risulta inadempiente; mentre gli enti al di sotto di tale dimensione presentano una percentuale di mancato rispetto inferiore al 4 per cento. Nessun caso tra gli enti maggiori.

TAVOLA 5

IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO DEI COMUNI – RISULTATI FINANZIARI PER REGIONE E CLASSE DEMOGRAFICA

(in migliaia)

	tutti i comuni				comuni adempienti				comuni non adempienti			
regione	n. enti	obiettivo	saldo finanziario	differenza	n. enti	obiettivo	saldo finanziario	differenza	n. enti	obiettivo	saldo finanziario	differenza
PIEMONTE	132	133.243	275.034	141.791	130	126.688	277.700	151.012	2	6.555	-2.666	-9.221
LOMBARDIA	456	507.159	561.807	54.648	442	501.901	568.424	66.522	14	5.258	-6.616	-11.874
LIGURIA	50	-14.828	7.968	22.796	49	-15.255	8.047	23.302	1	427	-79	-506
VENETO	268	176.883	234.827	57.944	266	176.876	234.827	57.952	2	7	0	-8
EMILIA ROMAGNA	191	192.000	258.196	66.195	190	192.050	261.481	69.431	1	-49	-3.285	-3.236
TOSCANA	153	189.420	233.573	44.153	152	189.241	233.718	44.477	1	179	-145	-324
UMBRIA	33	28.573	35.686	7.113	32	28.188	35.635	7.447	1	385	51	-334
MARCHE	67	42.379	53.367	10.988	66	42.067	53.055	10.988	1	312	312	0
LAZIO	119	-36.537	14.122	50.659	117	-36.218	17.509	53.727	2	-320	-3.388	-3.068
ABRUZZO	55	33.480	46.236	12.756	53	32.637	45.895	13.258	2	844	341	-502
MOLISE	10	4.192	7.510	3.318	10	4.192	7.510	3.318				
CAMPANIA	205	53.071	172.604	119.533	199	51.685	174.332	122.647	6	1.385	-1.729	-3.114
PUGLIA	174	110.832	162.736	51.904	169	109.806	166.918	57.112	5	1.026	-4.182	-5.208
BASILICATA	31	4.656	11.305	6.648	30	4.456	11.352	6.895	1	200	-47	-247
CALABRIA	74	19.586	32.621	13.036	67	18.762	35.351	16.589	7	823	-2.730	-3.553
SICILIA	179	329.120	308.662	-20.458	142	261.429	301.731	40.301	37	67.690	6.931	-60.759
SARDEGNA	63	30.640	59.245	28.605	63	30.640	59.245	28.605				
Totale complessivo	2.260	1.803.869	2.475.499	671.630	2.177	1.719.147	2.492.731	773.583	83	84.721	-17.232	-101.953

	tutti i comuni				comuni adempienti				comuni non adempienti			
classe demografica	n. enti	obiettivo	saldo finanziario	differenza	n. enti	obiettivo	saldo finanziario	differenza	n. enti	obiettivo	saldo finanziario	differenza
<10.000	1.118	153.111	279.323	126.212	1.076	143.529	294.304	150.776	42	9.582	-14.982	-24.564
>=10.000 <20.000	660	246.984	367.394	120.409	636	227.971	372.760	144.789	24	19.013	-5.367	-24.380
>= 20.000 <60.000	388	357.638	529.029	171.391	375	325.073	533.887	208.814	13	32.565	-4.858	-37.423
>=60.000 < 200.000	80	320.207	413.376	93.169	76	296.646	405.402	108.756	4	23.561	7.975	-15.587
>= 200.000	14	725.928	886.377	160.449	14	725.928	886.377	160.449				
Totale complessivo	2.260	1.803.869	2.475.499	671.630	2.177	1.719.147	2.492.731	773.583	83	84.721	-17.232	-101.953

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

Come lo scorso esercizio l'operatività dei Patti regionalizzati ha inciso sul rispetto del Patto: tra gli enti che hanno partecipato alle forme di compensazione regionale (verticale e orizzontale), peraltro più diffuse rispetto allo scorso anno, la percentuale di inadempienza è decisamente più contenuta (1,6 per cento), mentre si attesta al 9,5 per cento tra i comuni che non hanno aderito ad alcuna forma dei Patti di solidarietà. Per gli enti, invece, che hanno acquisito spazi finanziari attraverso il Patto nazionale orizzontale il livello di mancato rispetto è molto elevato (19,2 per cento) e concentrato in soli tre ambiti regionali. Ciò potrebbe rappresentare una criticità per il prossimo anno quando questi enti, che nonostante i maggiori spazi non sono riusciti a conseguire gli obiettivi previsti, saranno tenuti a rimborsare il 50 per cento delle quote acquisite: un onere aggiuntivo sul proprio saldo programmatico che si riverbererà anche sul quello

complessivo della regione. Le forme di compensazione regionale sembrano, invece, confermarsi come lo strumento più idoneo attraverso il quale affrontare con risultati positivi le difficoltà inerenti obiettivi di Patto particolarmente impegnativi ed onerosi.

TAVOLA 6

I COMUNI INADEMPIENTI – DISTRIBUZIONE PER REGIONE E PER CLASSE DIMENSIONALE

				di cui								
regione	comuni totali	inadempienti	%	comuni aderenti al Patto nazionale orizzontale	inadempienti	%	comuni aderenti alle sole compensazioni regionali	inadempienti	%	comuni non aderenti ai Patti di solidarietà	inadempienti	%
PIEMONTE	132	2	1,5	3		0,0	103	1	1,0	8		0,0
LOMBARDIA	454	14	3,1	4		0,0	326	10	3,1	24	1	4,2
LIGURIA	50	1	2,0				40		0,0	7	1	14,3
VENETO	266	2	0,8	12		0,0	207	2	1,0	19		0,0
EMILIA ROMAGNA	190	1	0,5				138		0,0	1		0,0
TOSCANA	153	1	0,7	3		0,0	83		0,0	13		0,0
UMBRIA	33	1	3,0				26		0,0			
MARCHE	67	1	1,5	3		0,0	44	1	2,3	1		0,0
LAZIO	119	2	1,7				110	2	1,8	3		0,0
ABRUZZO	55	2	3,6				29	1	3,4	13		0,0
MOLISE	10		0,0				7		0,0	1		0,0
CAMPANIA	199	6	3,0	3	1	33,3	77	1	1,3	84	4	4,8
PUGLIA	170	5	2,9	3		0,0	97	2	2,1	48	3	6,3
BASILICATA	31	1	3,2				23		0,0	4	1	25,0
CALABRIA	71	7	9,9	4	1	25,0	38	2	5,3	23	4	17,4
SICILIA	173	35	20,2	43	13	30,2				130	22	16,9
SARDEGNA	62		0,0				55		0,0	1		0,0
Totale complessivo	2235	81	3,6	78	15	19,2	1403	22	1,6	380	36	9,5

				di cui								
classe demografica	comuni totali	inadempienti	%	comuni aderenti al Patto nazionale orizzontale	inadempienti	%	comuni aderenti alle sole compensazioni regionali	inadempienti	%	comuni non aderenti ai Patti di solidarietà	inadempienti	%
<10.000	1090	42	3,9	30	5	16,7	712	13	1,8	186	19	10,2
>= 10.000 <60.000	1048	35	3,3	41	8	19,5	636	9	1,4	184	16	8,7
>=60.000 <250.000	86	4	4,7	5	2	40,0	49		0,0	9	1	11,1
>=250.000	11		0,0	2		0,0	6		0,0	1		0,0
Totale complessivo	2235	81	3,6	78	15	19,2	1403	22	1,6	380	36	9,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

I dati finanziari aggregati mostrano un saldo positivo tra entrate e spese totali di oltre 3 miliardi dal quale va poi esclusa, come di consueto, una serie di voci contabili. Alcune sono voci omogenee sterilizzate in entrata ed in uscita in quanto trattasi di spese finanziate da altri livelli di governo per la realizzazione di specifici interventi che, se sottoposti ai vincoli del Patto, potrebbero subire dannosi ritardi, altre sono poste detratte solo dall'entrata o dalla spesa. Quest'anno il saldo delle voci escluse produce un implicito sforzo aggiuntivo attivato dagli enti per il conseguimento degli obiettivi (le principali voci omogenee escluse, vale a dire da una parte quelle relative allo stato di emergenza, i grandi eventi, i progetti finanziati dall'Unione europea e quelli previsti per il censimento ISTAT, e dall'altra le riscossioni e concessioni di credito, presentano infatti un saldo positivo tra entrate e spese di quasi 260 milioni; a questi si aggiungono

le risorse di parte corrente che essendo da destinare alla riduzione del debito e non a spesa finale vanno escluse dal calcolo del saldo e che ammontano a oltre 487 milioni).

TAVOLA 7

I RISULTATI DEL PATTO DEI COMUNI NEL 2012

(in migliaia)

ENTRATE TOTALI	48.979.380
a detrarre:	
entrate correnti legate alla dichiarazione di stato di emergenza, grande evento, entrate proveneienti dall'Unione europea e dall'ISTAT per il censimento	199.177
erogazioni da destinare ad estinzione/riduzione del debito	487.356
entrate correnti trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna e destinate agli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma	39.866
entrate derivanti dalla riscossione di crediti	606.583
entrate c/capitale legate alla dighiarazione di stato di emergenza, grande evento, entrate proveneienti dall'Unione europea e dall'ISTAT per il censimento	897.070
entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a favore del comune di Parma	8.626
Entrate in conto capitale trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna e destinate agli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma	4.917
saldo Fondo pluriennale di parte corrente (previsioni definitive di entrata e di spesa)	4.250
ENTRATE FINALI	**46.740.035**
SPESA TOTALE	45.763.900
a detrarre:	
spese correnti sostenute a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza, di grande evento, relative all'utilizzo di fondi provenienti dall'Unione europea, relative all'utilizzo di risorse provenienti dall?ISTAT	205.580
spese correnti relative ai beni trasferiti di cui al decreto legislativo n. 85/2010 (federalismo demaniale), per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti	5
spese correnti a valere sulle risorse trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna per gli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012, di cui al decreto-legge n. 74/2012	39.533
spese derivanti dalla concessione di crediti	475.240
spese in c/capitale sostenute a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza, di grande evento, relative all'utilizzo di fondi provenienti dall'Unione europea	760.103
altre detrazioni	18.903
SPESE FINALI	**44.264.536**
SALDO FINANZIARIO	**2.475.499**
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SALDO FINANZIARIO 2012	1.803.869
differenza	*671.630*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

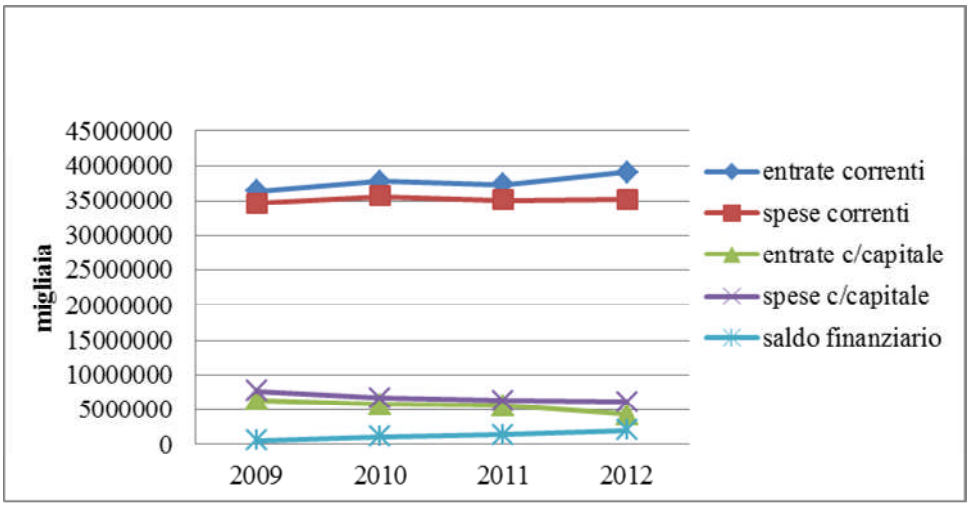
Le entrate e spese finali desumibili dai dati del monitoraggio del Patto consentono di rilevare nel 2012 un andamento favorevole degli accertamenti (+4,8 per cento), in tutte le classi dimensionali, ma particolarmente evidente nelle grandi città (+13,3 per cento) ed in tutte le regioni fatta eccezione per la Calabria e la Sicilia. Un incremento da imputare essenzialmente all'anticipazione dell'imposta municipale propria di cui all'art. 13 del DL n. 201/2011.

Poiché, tuttavia, l'operazione non avrebbe dovuto comportare ai comuni un incremento di entrate (essendo compensata da riduzione del FSR), tale risultato potrebbe riflettere la misura dello sforzo fiscale attivato dalle amministrazioni attraverso l'innalzamento delle

aliquote, non solo dell'IMU ma anche dell'addizionale Irpef[6], ovvero – trattandosi di dati di competenza – risentire di qualche criticità connessa alla sovrapposizione del meccanismo dell'accertamento convenzionale e del gettito IMU stimato dal comune. Sulla scorta della buona *performance* delle entrate, anche gli impegni di spesa corrente sono in controtendenza rispetto al biennio precedente (+0,2 per cento). Sono i comuni di dimensioni più ridotte (fino a 20.000 abitanti) a presentare le variazioni maggiori (+1,3 per cento), mentre sotto il profilo territoriale gli aumenti più consistenti si sono realizzati in Liguria (+2,3 per cento) e nelle Marche (+3,7 per cento).
La situazione di cassa relativa alla parte capitale, invece, continua a presentare un profilo decrescente caratterizzato da un calo delle entrate da alienazione e trasferimenti (-22,5 per cento), fino al 45 per cento in meno nelle grandi città che, invece, sia nel 2010 che nel 2011 avevano fatto registrare una crescita costante; anche i pagamenti in conto capitale continuano a flettere, ma con un tasso più contenuto rispetto al biennio precedente (-2,7 per cento rispetto al 2011 a fronte di -5,7 per cento del biennio precedente e di -13 per cento nel 2010 rispetto al 2009). In particolare sono in ripresa le spese dei comuni maggiori (+27,1 per cento), mentre la dimensione territoriale vede ripartire i pagamenti in Lombardia, Liguria, Emilia Romagna, Abruzzo e Campania, ambiti regionali in cui possono aver svolto un ruolo trainante le opere connesse alle situazioni emergenziali per la parte di spesa erogata con risorse proprie degli enti e pertanto non detratta ai fini del Patto.

GRAFICO 1

L'ANDAMENTO DELLE PRINCIPALI VOCI RILEVANTI PER IL PATTO – I COMUNI



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

6. Anche i dati delle Province mostrano un andamento positivo: il saldo ottenuto è pari a 536 milioni a fronte di un obiettivo di 529 milioni. In diversi ambiti regionali, tuttavia, non si raggiunge il saldo finanziario programmato per l'insieme delle amministrazioni provinciali: si tratta della Liguria, delle Marche, della Campania e della Sicilia. Cresce rispetto allo scorso esercizio il numero di enti inadempienti (l'8,9 per cento del totale) e di quelli che non conseguono l'obiettivo assegnato nonostante le agevolazioni ottenute attraverso l'intervento della regione con il Patto verticale (-391 milioni) ed orizzontale (-16 milioni). Oltre il 71 per cento delle amministrazioni, infatti, ha aderito almeno ad una forma di patto territoriale; soltanto in Molise, Puglia, Calabria e Sicilia non si sono realizzate le condizioni per queste tipologie di compensazione di spazi finanziari. L'adesione al Patto verticale arriva ad interessare oltre il 66 per cento

[6] I comuni che applicano l'aliquota massima passano da 649 del 2011 a 1882 nel 2012.

delle province, mentre molto più contenuta è la partecipazione al Patto orizzontale che vede coinvolti, per il 2012, enti appartenenti solo a tre regioni (Veneto, Emilia Romagna e Abruzzo). Particolare il caso delle province dell'Emilia: esse avevano ottenuto spazi finanziari aggiuntivi anche nel 2011, per la restituzione dei quali si sono trovate nella necessità di chiedere quote aggiuntive nel 2012.

TAVOLA 8

IL RISPETTO DEL PATTO DELLE PROVINCE

(in migliaia)

	adempienti				inadempienti			
Regione	n. enti	saldo finanziario	obiettivo	differenza	n. enti	saldo finanziario	obiettivo	differenza
PIEMONTE	7	34.922	28.755	6.167	1	-3.087	-55	-3.032
LOMBARDIA	12	161.358	152.780	8.578				
LIGURIA	3	-8.108	-10.414	2.306	1	-3.671	630	-4.301
VENETO	7	64.989	60.965	4.024				
EMILIA ROMAGNA	9	65.262	61.002	4.260				
TOSCANA	10	62.334	60.375	1.959				
UMBRIA	2	16.130	15.524	606				
MARCHE	4	6.374	5.596	778	1	-3.102	7.980	-11.082
LAZIO	4	28.828	24.131	4.697				
ABRUZZO	3	10.882	8.051	2.831	1	2.477	3.994	-1.517
MOLISE	2	-1.732	-2.908	1.176				
CAMPANIA	4	42.367	41.790	576	1	-8.746	12.763	-21.509
PUGLIA	5	28.252	20.102	8.151	1	3.896	5.122	-1.226
BASILICATA	2	-13.435	-15.469	2.033				
CALABRIA	5	31.560	11.833	19.726				
SICILIA	7	24.040	21.359	2.681	2	-17.233	4.543	-21.776
SARDEGNA	7	11.645	11.008	637				
Totale complessivo	93	565.666	494.480	71.186	8	-29.467	34.977	-64.443

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

TAVOLA 9

I RISULTATI DEL PATTO DELLE PROVINCE NEL 2012

(in migliaia)

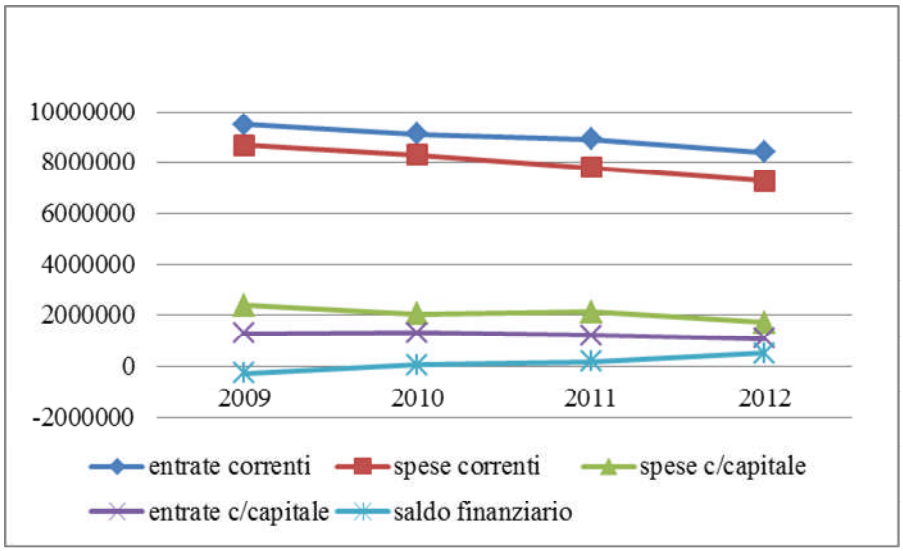
	entrate finali	10.414.159
	spese finali	9.690.543
	saldo	**723.616**
voci escluse omogenee	saldo voci escluse per dichirazione stato di emergenza, grandi eventi, progetti cofinanziati dall'Unione europea, censimento ISTAT	-15.546
	saldo riscossione-concessione crediti	74.043
	saldo voci escluse per realizzazione interventi nella zone colpite dal sisma di maggio 2012	-228
	saldo al netto voci escluse omogenee	**665.347**
voci escluse solo in entrata o solo per la spesa	entrate correnti non valide ai fini del Patto perché destinate ad estinzione del debito	98.929
	saldo al netto delle voci non omogenee	**566.418**
	fondo pluriennale di parte corrente (saldo)	-30.219
	saldo finanziario netto finale	**536.199**
	obiettivo programmatico	**529.457**
	differenza	*6.742*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

Guardando ai dati del monitoraggio si conferma il trend negativo delle entrate correnti già evidente da alcuni anni. Nel 2012 esse flettono di oltre il 5 per cento; speculare, ovviamente, ma più accentuata la variazione delle spese correnti (-6,8 nel 2012); quasi un crollo per le spese in conto capitale, compresse nell'ultimo anno di oltre il 19 per cento, la flessione più forte registrata nel quadriennio 2009-2012. Dinamiche che trovano la loro giustificazione, in parte, nella crescente maggiore onerosità degli obiettivi del Patto, tale da determinare il passaggio del saldo finanziario di competenza mista da -255 milioni del 2009 all'avanzo di oltre 510 milioni del 2012.
I molteplici interventi correttivi del calcolo del saldo programmatico operati nel corso dell'anno hanno contribuito a ridurre gli obiettivi individuali, con un abbattimento dell'obiettivo aggregato di oltre il 40 per cento, ma comunque non in misura sufficiente ad evitare l'affanno con cui le province si sono trovate ad affrontare il Patto 2012.

GRAFICO 2

L'ANDAMENTO DELLE PRINCIPALI VOCI RILEVANTI PER IL PATTO – LE PROVINCE



LE RIMODULAZIONI DEGLI OBIETTIVI ED I MECCANISMI DI COMPENSAZIONE

7. L'obiettivo di risparmio assegnato nel 2012 complessivamente agli enti locali attraverso il meccanismo del Patto di stabilità non ha risentito di modifiche metodologiche, se non limitatamente alla percentuale di correzione da applicare alla spesa media corrente del triennio 2006-2008 che passa dal 14 del 2011 al 15,6 per i comuni[7] e dal 10,7 al 16,5 per le province. Il saldo programmatico così calcolato è quindi pari ad un avanzo molto ambizioso (oltre 3,3 miliardi per i comuni e 919 milioni per le province), anche se puramente teorico, visto che attraverso l'applicazione di una serie di correttivi intervenuti in corso d'anno, l'obiettivo effettivo finale si attesta a 1,8 miliardi per le amministrazioni comunali (comunque quasi triplicato rispetto all'anno

[7] Valore percentuale che consente al comparto di assicurare il risparmio di 4,2 miliardi previsto dalla normativa: di cui 2,5 miliardi dall'articolo 14 c. 1, del DL 78/2010 e 1,7 miliardi dall'articolo 20, c. 5 del DL 98/2011, modificato dal comma 8, dell'articolo 1 del DL 138/2011 che ha anticipato al 2012 le misure indicate per il 2013 e il 2014 dal DL 98/2011.

precedente) ed a 519 milioni per le province L'alleggerimento operato dalle diverse misure correttive è tanto significativo, soprattutto per quanto riguarda i comuni, che appare opportuno soffermarsi sul contenuto e l'efficacia dei singoli interventi.

La prima rimodulazione degli obiettivi viene introdotta con il decreto interministeriale 25 giugno 2012 che, in attuazione dell'art. 20, comma 2, del DL 98/2011, ha differenziato l'ammontare del concorso di ciascun ente in base al livello di "virtuosità". L'entità del premio da destinare alle amministrazioni migliori è tuttavia plafonata nei limiti dello spazio finanziario consentito dalla clausola di salvaguardia (comma 6 dell'art. 31 della legge 183/2011) in base alla quale la percentuale di correzione dei saldi per gli enti non rientranti nella categoria dei "virtuosi" non può superare il 16 per cento per i comuni ed il 16,88 per le province. Questo limite ha consentito di abbonare una quota di obiettivo pari complessivamente a 180,7 milioni di cui hanno beneficiato 4 province e 143 comuni, fortemente caratterizzati sotto il profilo territoriale e dimensionale, ai quali è stato richiesto il solo conseguimento dell'obiettivo strutturale del Patto, ovvero un saldo di competenza mista pari a 0. Se sull'obiettivo aggregato di comparto la misura è neutra perché l'alleggerimento per gli enti virtuosi è compensato da un maggior aggravio della manovra correttiva per gli enti che non lo sono, effetti anche significativi si sono riverberati invece a livello regionale: Alcune regioni ne hanno tratto un vantaggio (Piemonte, Liguria, Lombardia e Veneto) nel senso che l'obiettivo complessivo degli enti locali del proprio territorio si è ridotto, mentre per altre il beneficio attribuito ai pochi enti "virtuosi" si è tradotto in un peggioramento complessivo a livello regionale. Il mancato equilibrio in termini regionali non è indifferente per l'operatività dei patti regionalizzati che hanno come riferimento proprio l'obiettivo complessivo del territorio.

TAVOLA 10

IL CALCOLO DELL'OBIETTIVO PROGRAMMATICO 2012 DEI COMUNI PER REGIONE

(in migliaia)

Regione	obiettivo iniziale al netto dei trasferimenti	alleggerimento Patto per "enti virtuosi"	maggiorazione obiettivi a carico enti "non virtuosi"	obiettivo con applicazione virtuosità	riduzione per partecipazione alla sperimentazione dei sistemi contabili	alleggerimento obiettivi per adesione ai Patti di solidarietà	obiettivo rideterminato con il Patto territoriale	riduzione per applicazione premialità 2012	obiettivo finale
PIEMONTE	256.968	-14.222	10.051	252.797	-82	-117.145	135.570	-2.695	132.875
LOMBARDIA	630.001	-48.056	23.059	605.003	-785	-82.944	521.275	-13.906	507.369
LIGURIA	139.454	-33.917	4.595	110.132	-308	-122.825	-13.001	-1.827	-14.828
VENETO	276.122	-24.741	10.417	261.797	-592	-79.167	182.039	-4.768	177.271
EMILIA ROMAGNA	336.799	-7.122	13.099	342.775	-896	-145.355	196.524	-4.683	191.841
TOSCANA	279.361	-10.636	11.104	279.829	-662	-84.402	194.765	-5.345	189.420
UMBRIA	58.769	-1.588	2.439	59.620	-179	-29.749	29.692	-974	28.718
MARCHE	96.641	-3.003	3.685	97.323	-261	-53.343	43.719	-1.340	42.379
LAZIO	174.498	-1.932	6.694	179.260	-122	-213.739	-34.601	-3.760	-38.361
ABRUZZO	62.228	-246	2.643	64.625	-102	-29.413	35.110	-1.481	33.629
MOLISE	13.447	0	516	13.963	-37	-9.100	4.826	-232	4.594
CAMPANIA	295.101	-802	15.515	309.814	0	-253.304	56.510	-5.769	50.741
PUGLIA	183.819	-945	9.344	192.218	-602	-75.784	115.833	-5.691	110.142
BASILICATA	21.174	0	1.084	22.259	-261	-16.854	5.144	-487	4.656
CALABRIA	58.752	0	2.934	61.687	-51	-40.030	21.605	-1.424	20.181
SICILIA	328.290	0	14.832	343.122	-111	-7.934	335.077	-5.877	329.200
SARDEGNA	110.739	-713	4.102	114.128	-349	-81.067	32.712	-2.587	30.125
Totale complessivo	3.322.165	-147.925	136.113	3.310.354	-5.398	-1.442.155	1.862.801	-62.847	1.799.953

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

TAVOLA 10.1

IL CALCOLO DELL'OBIETTIVO PROGRAMMATICO 2012 DELLE PROVINCE PER REGIONE

(in migliaia)

Regione	obiettivo al netto dei trasferimenti	obiettivo con applicazione della virtuosità	riduzione per enti che partecipano alla sperimentazione	patto regionale verticale	patto regionale orizzontale	obiettivo rideterminato con il Patto regionalizzato	obiettivo finale dopo applicazione premialità	riduzione %
PIEMONTE	113.279	116.568	-103	-87.765	0	28.700	28.700	-74,7
LOMBARDIA	189.996	188.269	-201	-35.003	0	153.065	152.780	-19,6
LIGURIA	34.214	35.315	-285	-44.874	60	-9.784	-9.784	-128,6
VENETO	72.482	63.270	-151	-6.000	3.900	61.019	60.965	-15,9
EMILIA ROMAGNA	92.911	95.441	-182	-23.402	-10.023	61.834	61.002	-34,3
TOSCANA	93.728	96.570	-195	-36.000	0	60.375	60.375	-35,6
UMBRIA	20.043	20.738	0	-5.214	0	15.524	15.524	-22,5
MARCHE	43.047	44.391	0	-30.815	0	13.576	13.576	-68,5
LAZIO	88.648	91.316	-432	-75.836	-1.067	13.981	13.981	-84,2
ABRUZZO	10.897	11.621	-101	0	524	12.045	12.045	10,5
MOLISE	-3.104	-2.908	0	0	0	-2.908	-2.908	-6,3
CAMPANIA	57.220	60.378	-127	-5.697	0	54.553	54.553	-4,7
PUGLIA	36.596	24.400	0	0	824	25.224	25.224	-31,1
BASILICATA	8.080	8.644	-113	-24.000	0	-15.469	-15.469	-291,4
CALABRIA	8.633	9.888	0	0	0	9.888	9.888	14,5
SICILIA	23.726	26.012	-111	0	0	25.901	25.901	9,2
SARDEGNA	28.647	29.665	0	-16.699	0	12.966	12.966	-54,7
Totale complessivo	919.042	919.579	-2.000	-391.305	-5.782	520.492	519.320	-43,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

La seconda importante rimodulazione degli obiettivi opera attraverso i Patti di solidarietà. Nel 2012 alle due forme già sperimentate di Patto regionale verticale[8] e orizzontale si affiancano - solo per i comuni - il Patto orizzontale nazionale ed il Patto regionale verticale incentivato[9]. Complessivamente i Patti di solidarietà determinano una flessibilizzazione del saldo del comparto comuni di oltre il 43 per cento, pari a 1,4 miliardi (il 50 per cento concentrato in 5 regioni: Campania, Lazio, Emilia Romagna, Liguria e Piemonte)

Va ricordato che nel 2011 solo con le due forme di Patto regionalizzato vigenti erano stati messi a disposizione spazi per oltre 1 miliardo e la partecipazione di comuni e province era stata complessivamente del 60 per cento degli enti monitorati (1368 comuni e 70 province). Nel 2012 gli enti che hanno aderito almeno ad una forma di Patto di solidarietà hanno raggiunto la percentuale del 82,2 ma con numerosità significativamente diverse per le quattro fattispecie. Molto diffusa la partecipazione al Patto verticale incentivato (77,4 per cento dei comuni), al quale hanno aderito tutte le regioni, fatta eccezione per la Sicilia, individuando (come da Accordo siglato in Conferenza Unificata il 3 agosto 2012) nell'ambito del proprio obiettivo la quota di risparmio aggiuntivo da cedere agli enti locali ed a fronte della quale avrebbero ricevuto risorse pari all'83,3 per cento della stessa da destinare all'estinzione/riduzione del

[8] Articolo 4-ter del DL 16/2012.

[9] Articolo 16, c. 12-bis, DL 95/2012.

debito. L'incentivo ha effettivamente motivato anche le regioni che finora non si erano attivate sul fronte del Patto territoriale, seppure a seguito dell'accordo raggiunto nella Conferenza del 22 novembre 2012, proprio le risorse aggiuntive che sostenevano tale forma di Patto verticale sono state individuate come quelle da tagliare alle regioni ai sensi del DL 95/2012, art. 16, c. 2.

TAVOLA 11

I COMUNI PARTECIPANTI AI PATTI DI SOLIDARIETÀ

Regione	totale	patto nazionale orizzontale	patto regionale verticale incentivato	patto regionale verticale ordinario	patto regionale orizzontale (al lordo dei recuperi anno 2011)	patto regionale orizzontale - quote cedute/acquisite nel 2012	*patto nazionale orizzontale*	*patto regionale verticale incentivato*	*patto regionale verticale ordinario*	*patto regionale orizzontale (al lordo dei recuperi anno 2011)*	*patto regionale orizzontale - quote cedute/acquisite nel 2012*
	numero comuni						*composizione %*				
PIEMONTE	133	22	121	109	10	6	*4,8*	*6,9*	*9,6*	*2,4*	*2,5*
LOMBARDIA	456	105	422	294	92	50	*23,1*	*24,2*	*26,0*	*22,0*	*20,6*
LIGURIA	50	3	39	38	9	2	*0,7*	*2,2*	*3,4*	*2,2*	*0,8*
VENETO	266	40	228	194	24	24	*8,8*	*13,1*	*17,2*	*5,7*	*9,9*
EMILIA ROMAGNA	191	51	189	168	177	144	*11,2*	*10,8*	*14,9*	*42,3*	*59,3*
TOSCANA	153	57	137	12	41		*12,6*	*7,9*	*1,1*	*9,8*	*0,0*
UMBRIA	33	7	33	32			*1,5*	*1,9*	*2,8*	*0,0*	*0,0*
MARCHE	67	22	62	61			*4,8*	*3,6*	*5,4*	*0,0*	*0,0*
LAZIO	123	6	114	87	30	7	*1,3*	*6,5*	*7,7*	*7,2*	*2,9*
ABRUZZO	55	13	40		17	10	*2,9*	*2,3*	*0,0*	*4,1*	*4,1*
MOLISE	11	2	10				*0,4*	*0,6*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
CAMPANIA	200	38	97	112			*8,4*	*5,6*	*9,9*	*0,0*	*0,0*
PUGLIA	170	25	119		18		*5,5*	*6,8*	*0,0*	*4,3*	*0,0*
BASILICATA	31	4	27				*0,9*	*1,5*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
CALABRIA	72	10	45				*2,2*	*2,6*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
SICILIA	179	43					*9,5*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
SARDEGNA	63	6	61	24			*1,3*	*3,5*	*2,1*	*0,0*	*0,0*
Totale complessivo	2253	454	1744	1131	418	243	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*
composizione %		*20,2*	*77,4*	*50,2*	*18,6*	*10,8*					

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

Diverse regioni (11) sono poi riuscite a migliorare ulteriormente il proprio obiettivo di Patto (circa 440 milioni di risparmio aggiuntivo) mettendo a disposizione degli enti locali altri spazi finanziari con il Patto verticale ordinario, al quale hanno partecipato circa il 50 per cento dei comuni ed il 66,7 per cento delle province. Decisamente meno significativa l'adesione alle compensazioni di tipo orizzontale: a livello nazionale il Patto orizzontale (anch'esso incentivato fino alla quota complessiva di 200 milioni per l'estinzione o riduzione del debito) ottiene una partecipazione di poco superiore al 20 per cento, mentre a livello regionale i comuni che aderiscono sono circa il 18 per cento e le province il 12. Due precisazioni al riguardo. In ordine al Patto orizzontale nazionale si osserva che l'87,4 per cento dei 129 milioni messi a disposizione provengono dalla regione Lombardia ed in particolare 110 milioni da un solo comune cedente. Questa forma di compensazione è fortemente caratterizzata sotto il profilo territoriale: i comuni cedenti sono in prevalenza del nord, mentre i comuni acquirenti sono presenti in tutte le regioni (anche i comuni della Sicilia ottengono spazi in adesione al Patto orizzontale nazionale non avendo ricevuto alcuna altra disponibilità a livello regionale).

Per quanto riguarda invece il patto orizzontale regionale è opportuno precisare che nel 18,5 per cento di comuni che si scambiano quote di Patto nell'ambito della propria

regione sono ricompresi tutti quegli enti che nel 2012 stanno restituendo o recuperando le quote del 2011; infatti, depurando l'effetto trascinamento delle compensazioni precedenti, solo il 10,7 per cento dei comuni ha aderito allo scambio di nuove quote nel 2012. Sono 6 le regioni in cui si è registrata disponibilità di quote che ha consentito di attivare questa forma di Patto, mentre in 2 regioni non si è riusciti ad assicurare anche nel 2012 la compensazione orizzontale attivata l'anno precedente. Guardando poi ai dati finanziari, non può non evidenziarsi che le quote di patto orizzontale cedute nell'anno sono poco più di 37 milioni per i comuni e 11 milioni per le province a fronte degli oltre 70 milioni che nel 2011 avevano alimentato lo scambio.

TAVOLA 12

GLI EFFETTI FINANZIARI DEI PATTI DI SOLIDARIETÀ PER I COMUNI

(in migliaia)

Regione	patto nazionale orizzontale			patto regionale verticale ordinario	patto regionale verticale incentivato	patto regionale orizzontale al lordo dei recuperi 2011	quota patto orizzontale per il 2012			quote patto orizzontale 2012 di recupero del patto orizzontale 2011		
	totale	di cui				totale	totale	di cui		totale	di cui:	
		quote cedute	*quote acquisite*					*quote cedute*	*quote acquisite*		restituzione quote acquisite	recupero quote cedute
PIEMONTE	-3.560	*640*	*-4.200*	-36.884	-76.701	0	0	*514*	*-514*	-1	1.119	-1.120
LOMBARDIA	96.196	*112.700*	*-16.504*	-19.270	-154.870	0	-7	*4.814*	*-4.821*	6	2.830	-2.824
LIGURIA	-328		*-328*	-95.165	-27.272	-60	0	*20*	*-20*	-60	250	-310
VENETO	3.911	*7.270*	*-3.359*	-8.912	-69.466	-3.900	-3.900	*1.100*	*-5.000*	0		
EMILIA ROMAGNA	-9.587	*1.910*	*-11.497*	-32.799	-72.973	10.004	11.574	*24.346*	*-12.772*	-1.570	16.150	-17.720
TOSCANA	-17.869	*3.009*	*-20.878*	-912	-65.621	0	0			0	520	-520
UMBRIA	-1.021	*1.280*	*-2.301*	-9.786	-18.942	0	0			0		
MARCHE	-1.697	*1.520*	*-3.217*	-24.185	-27.461	0	0			0		
LAZIO	140	*400*	*-260*	-93.154	-112.032	-8.693	6.673	*6.673*		-15.366		-15.366
ABRUZZO	-3.265		*-3.265*	0	-25.624	-524	-2.292		*-2.292*	1.768	2.368	-600
MOLISE	-98		*-98*	0	-9.002	0	0			0		
CAMPANIA	-42.378	*150*	*-42.528*	-112.705	-98.221	0	0			0		
PUGLIA	-4.639		*-4.639*	0	-70.321	-824	0			-825	1.235	-2.060
BASILICATA	-334		*-334*	0	-16.520	0	0			0		
CALABRIA	-932	*50*	*-982*	0	-39.098	0	0			0		
SICILIA	-7.934		*-7.934*	0	0	0	0			0		
SARDEGNA	-4.532		*-4.532*	-6.535	-70.000	0	0			0		
Totale complessivo	2.073	*128.929*	*-126.856*	-440.307	-954.124	-3.997	12.048	*37.467*	*-25.419*	-16.048	24.472	-40.520

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

L'ultimo meccanismo, in termini di tempo, che ha determinato un'ulteriore riduzione dell'obiettivo complessivo finale è contenuto nel decreto interministeriale del 22 gennaio 2013 con il quale in attuazione dell'art. 1, comma 122 della legge 220/2010 vengono rimodulati gli obiettivi individuali degli enti in misura complessivamente pari agli effetti finanziari determinati dall'applicazione della sanzione agli enti inadempienti al Patto per l'anno precedente (pari a 71,8 milioni per i comuni e 1,1 milioni per le province). Il criterio di premialità utilizzato nel 2012 è stato individuato, per i comuni, in una riduzione dell'obiettivo individuale pari al 19,57 per cento dei risparmi assegnati a ciascun ente ai sensi dell'art. 16 del DL 95/2012.

TAVOLA 13

GLI EFFETTI FINANZIARI DEI PATTI DI SOLIDARIETÀ PER LE PROVINCE

		numerosità degli enti partecipanti ai Patti di solidarietà			*valori assoluti n migliaia*			
Regione	n. enti	province che hanno aderito ad almeno una forma di Patto regionalizzato	province che hanno aderito al patto orizzontale	province che hanno aderito al patto verticale	patto regionale verticale	patto regionale orizzontale	quote del patto orizzontale 2012	recupero quote patto orizzontale 2011
PIEMONTE	8	8		8	-87.765			
LOMBARDIA	12	12		12	-35.003			
LIGURIA	4	4		4	-44.874	60		60
VENETO	7	5	1	4	-6.000	3900	3900	0
EMILIA ROMAGNA	9	8	8	7	-23.402	-10023	-11574	1551
TOSCANA	10	10		10	-36.000			
UMBRIA	2	2		2	-5.214			
MARCHE	5	5		5	-30.815			
LAZIO	5	5		5	-75.836	-1067	0	-1067
ABRUZZO	4	3	3		0	524	2292	-1768
MOLISE	2				0			
CAMPANIA	5	1		1	-5.697			
PUGLIA	6				0	824		824
BASILICATA	2	2		2	-24.000			
CALABRIA	4				0			
SICILIA	9				0			
SARDEGNA	8	8		8	-16.699			
Totale complessivo	102	73	12	68	-391.305	-5782	-5382	-400

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

In base alle modifiche introdotte dall'art. 8, c. 3, e dall'art. 11, c. 2, del DL 174/2012, per gli enti locali soggetti al Patto gli obiettivi di risparmio non si sono più tradotti in taglio del fondo sperimentale di riequilibrio (ovvero dai trasferimenti erariali per gli enti di Sicilia e Sardegna), bensì in un vincolo delle risorse alla riduzione del debito, senza che le stesse potessero valere ai fini del patto. La dimensione territoriale vede avvantaggiarsi di tale meccanismo soprattutto la Lombardia, ma più interessante risulta la lettura per dimensione demografica che evidenzia un netto capovolgimento rispetto al criterio di premialità individuato per il 2011, quando la scarsità di risorse a disposizione (circa 10 milioni) aveva reso necessario selezionare i comuni cui concedere il beneficio ed orientarsi verso quelli di piccola dimensione al fine di ampliare il più possibile la platea dei destinatari (737). Nel 2012 invece, con un plafond molto più elevato a disposizione – in virtù di un numero maggiore di enti inadempienti - si è potuto consentire alla totalità degli enti di ottenere una riduzione del proprio obiettivo, calcolata in proporzione (19,57 per cento) ai risparmi in termini di *spending review* richiesti a ciascun ente, commisurati - come noto - alla spesa sostenuta per i consumi intermedi, anzi per meglio dire agli eccessi di spesa come individuati secondo la metodologia Anci[10].

[10] L'accordo è stato sancito dall'Unificata l'11 ottobre 2012 e recepito nel DM-Interno del 25 ottobre 2012; prevede l'utilizzo di una metodologia messa a punto da Ifel-Anci e condivisa dai Ministeri competenti, volta ad identificare, attraverso la fissazione di *benchmark* individuati sulla base dell'analisi sui fabbisogni standard, i prezzi dei beni e

Ne consegue che i comuni maggiormente avvantaggiati da tale correttivo sono stati quelli di grandi dimensioni (>250.000 abitanti) per i quali la riduzione è valsa in media 1,2 milioni contro gli 11mila euro dei comuni più piccoli (fino a 10.000 abitanti). Inoltre se obiettivi di risparmio più elevati sono indizio di maggiori eccessi di spesa, il criterio di riduzione degli obiettivi del Patto ha finito per premiare gli enti meno virtuosi (da tale misura agevolativa sono stati esplicitamente esclusi i comuni inadempienti al Patto 2011 e gli enti appartenenti alla classe dei "virtuosi" in base al DI del 25 giugno 2012).

Per quanto riguarda le Province, si è scelto di agevolare gli obiettivi del Patto per le sei amministrazioni appartenenti alle aree colpite dal sisma del maggio 2012.

8. La proliferazione delle forme con cui si è tentato di corrispondere all'esigenza di maggiore flessibilità e differenziazione del Patto è segno di quanto sia complesso evitare le distorsioni e le anomalie più macroscopiche generate da una regola standard per tutti gli enti ed altresì correggere effetti distorsivi determinati dall'operare del Patto negli anni precedenti.

Nello stesso tempo la sovrapposizione di modalità di differenziazione e/o flessibilizzazione degli obiettivi rende indispensabile affrontare problemi di coordinamento per evitare che la stratificazione delle rimodulazioni finisca per affievolire o addirittura annullare gli effetti attesi da ciascuna fattispecie. Ciò è particolarmente evidente nella bidimensionalità (nazionale e regionale) del patto c.d. orizzontale. Innegabile l'effetto positivo della compensazione sul piano nazionale che ha consentito di acquisire spazi finanziari anche ad enti appartenenti a regioni in cui non si sono manifestate disponibilità di cessione di quote, ovvero in cui la regione stessa non è riuscita a trovare spazio nel proprio limite di spesa da mettere a disposizione degli enti locali; nello stesso tempo peraltro, gli enti cedenti sul piano nazionale esportano quote di Patto fuori dalla regione limitando così le potenzialità finanziarie del territorio. La coesistenza difficile dei diversi piani su cui si esplica la stessa forma di compensazione è dimostrata anche dalle modifiche introdotte nella legislazione regionale sui Patti territoriali che in alcuni casi vanno nella direzione di prevedere forme di penalizzazione per gli enti che hanno aderito al Patto orizzontale nazionale.

Non va inoltre dimenticato che a partire dal 2014, con l'entrata in vigore della legge n. 243 del 24 dicembre 2012 l'accesso al debito dei singoli enti, a fine di investimento, è subordinato ad una procedura di intesa a livello regionale che ne assicuri la coerenza con l'equilibrio complessivo a livello di comparto regionale, misurato in termini di gestione di cassa finale del complesso degli enti della regione. Quindi un processo il cui paradigma si rintraccia giusto nel modello delle compensazioni verticali

servizi pagati dai comuni per tutte le tipologie di acquisto, salvaguardando l'invarianza del livello dei servizi erogati ai cittadini.

I risultati ottenuti sul fronte della stima dei fabbisogni standard ha permesso di individuare il campione di comuni considerati "efficienti" (più vicini alla frontiera della produzione), quelli cioè con valori di spesa storica sempre inferiori allo standard calcolato con i questionari SOSE (circa 5000 enti); per questi comuni sono stati calcolati 27 indicatori di costo riferiti approssimativamente alle voci SIOPE dei consumi intermedi; la media semplice di ciascun indicatore per classe dimensionale costituisce il *benchmark* di costo; infine il risparmio assegnato a ciascun comune è dato dalla differenza tra il costo effettivamente sostenuto e il valore *benchmark. L'obiettivo di risparmio assegnato a ciascun ente risulta dalla sommatoria di riduzioni di spesa analiticamente calcolate per: spese postali, spese d'uso, assicurazioni, carburante, affitti, formazione, materiale di consumo, software, hardware, uso strumenti, consulenze tecniche, manutenzione uffici giudiziari, indennità e rimborsi amministratori, spese telefoniche, energia elettrica, riscaldamento, acqua, pulizie, contenzioso, illuminazione pubblica.*

e orizzontali già sperimentate sul terreno del Patto. Sarà arduo rendere compatibile con questa logica lo scambio interregionale che comunque, anche laddove non venisse riproposto, continuerebbe ad essere operativo fino al 2015 limitatamente alla procedura di recupero/restituzione delle quote scambiate per il 2012 e 2013.

Per quanto riguarda invece le forme di Patto verticale, nel 2012 le regioni sono riuscite ad assicurare una partecipazione diretta agli obiettivi degli enti locali non inferiore a quella dello scorso anno e l'introduzione dell'incentivo (poi trasformatosi in mancato taglio) ha favorito la partecipazione al meccanismo anche di regioni che fino ad ora erano rimaste passive sul fronte del Patto enti locali (come Molise, Campania e Calabria). Va considerato tuttavia che gli spazi finanziari ceduti dalle regioni sono stati compensati con un peggioramento dell'obiettivo regionale solo sul lato degli impegni dove più facilmente sono stati individuati margini di risparmio ulteriori rispetto al limite fissato dal Patto; difficile prevedere in questo momento se le regioni potranno continuare ad autoimporsi analoghi incrementi di limiti di spesa quando dal 2013 la correzione dell'obiettivo dovrà essere applicata ad entrambi i vincoli: competenza e competenza eurocompatibile.

LA RIDUZIONE DELLA SPESA DEGLI ENTI TERRITORIALI

9. Come noto diverse sono le misure che fanno da corollario alla disciplina del Patto e ne rafforzano la stringenza: si vedano i vincoli alla spesa di personale o i limiti posti in termini di indebitamento o ancora i limiti di spesa fissati per alcune tipologie di intervento, pur rimanendo tuttavia il Patto l'unico vincolo dotato di una cogenza resa effettiva dall'operatività di un sistema sanzionatorio.

Tra gli strumenti che si affiancano al Patto per il 2012 e attraverso i quali passa il concorso delle autonomie locali agli obiettivi di finanza pubblica, particolare risonanza è stata attribuita alla misura contenuta nell'art. 16, commi 6 del DL 95/2012, che nell'ambito del processo di *spending review* degli enti locali ha previsto obiettivi di risparmio aggiuntivi da conseguire in particolare sull'acquisto di beni e servizi relativi al funzionamento di ciascun ente.

Al riguardo le risultanze del Patto non possono fornire alcuna dimostrazione circa il rispetto degli obiettivi individuali assegnati ad ogni comune[11] e che ammontavano complessivamente per i comuni osservati a 346,3 milioni (pari allo 0,9 per cento della spesa corrente dei medesimi enti); tuttavia, mettendo in relazione le c.d. "erogazioni non ridotte da destinare a riduzione del debito" (per l'appunto quantificate sulla base dei potenziali risparmi di spese per consumi intermedi) con l'andamento 2011-2012 degli impegni di spesa corrente è possibile tentare alcune deduzioni.

Sarebbero relativamente pochi i comuni che presentano una variazione della spesa corrente 2012 rispetto al 2011 coerente con il risparmio richiesto: su un campione di 1836 enti, circa il 40 per cento evidenzia nel biennio una riduzione della spesa pari almeno all'obiettivo assegnato, mentre i restanti comuni presentano un livello di impegni crescente nel 2012. Ai primi si attribuisce, complessivamente, una riduzione della spesa corrente 2012 ben oltre gli obiettivi di risparmio (superiore a 784 milioni a fronte di un obiettivo calcolato sui consumi intermedi pari a circa 132 milioni), mentre i secondi espongono un aumento degli impegni di oltre 753 milioni.

[11] DM del Ministro dell'Interno 25 ottobre 2012, aggiornato con successivo DM 31 gennaio 2013.

Elemento fondamentale da tenere in considerazione è che il DL n. 174/2012, all'art. 8 c. 3 ha introdotto il comma 6-*bis* dell'art. 16 del DL n. 95/2012 con il quale, per gli enti soggetti alle regole del Patto, il taglio delle risorse è stato trasformato in una loro destinazione vincolata a riduzione/estinzione del debito; pertanto, non potendo essere utilizzate per spesa finale, dette entrate sono state escluse dalle voci rilevanti ai fini del saldo finanziario di competenza mista valido per il Patto.

Il mutamento impresso alla natura dello strumento previsto dal DL 95/2012 per la riduzione della spesa degli enti territoriali, ha fatto sì che quello che inizialmente era stato individuato come obiettivo finale di risparmio (mediante eliminazione di eccessi di spesa), sia divenuto misura solo strumentale al conseguimento di una diversa finalità, quella di riduzione dello *stock* di debito locale.

TAVOLA 14

GLI OBIETTIVI DI RISPARMIO E L'ANDAMENTO DEGLI IMPEGNI CORRENTI NEI COMUNI

Regione	comuni impegni di spesa corrente 2012 coerenti con gli obiettivi di risparmio assegnati					comuni impegni di spesa corrente 2012 non coerenti con gli obiettivi di risparmio assegnati				
	comuni	obiettivi risparmio (in migliaia)	var% spesa corr 2011_2012	var% spesa ca 2011_2012	var% entrate correnti	comuni	obiettivi risparmio (in migliaia)	var% spesa corrente 2012-2011	var% spesa capitale 2012-2011	var% entrate correnti 2012-2011
PIEMONTE	36	13.470	-5,5	-62,2	2,2	84	9.312	4,0	-23,2	7,2
LOMBARDIA	175	28.260	-4,4	-18,9	1,1	224	45.740	3,7	7,0	23,9
LIGURIA	12	1.501	-2,2	42,5	5,3	30	8.389	2,4	41,4	9,8
VENETO	106	7.932	-4,9	-9,5	-1,3	130	14.506	2,6	4,4	6,2
EMILIA ROMAGNA	65	7.843	-4,2	17,3	3,3	108	14.505	5,8	-7,9	8,8
TOSCANA	50	8.458	-3,0	-9,1	3,2	92	18.412	4,8	-15,3	7,9
UMBRIA	14	2.334	-2,2	-17,9	-0,8	16	2.663	4,0	2,7	4,9
MARCHE	10	1.348	-3,1	-2,8	2,3	51	5.316	3,5	-24,3	6,3
LAZIO	23	3.589	-4,9	-7,8	-2,5	52	8.011	5,7	1,2	7,5
ABRUZZO	19	2.882	-4,7	13,7	-0,8	26	3.585	2,9	-1,4	6,3
MOLISE	3	128	-10,8	139,1	-8,8	3	423	3,4	-34,9	1,0
CAMPANIA	68	16.671	-5,4	4,3	0,4	71	8.071	7,5	-6,9	7,9
PUGLIA	46	9.368	-6,7	-4,2	-1,2	93	13.421	3,9	9,1	7,3
BASILICATA	12	1.662	-7,4	10,4	-1,2	10	547	31,9	30,8	33,9
CALABRIA	21	3.327	-7,0	3,5	-2,0	17	2.205	6,9	17,9	5,2
SICILIA	70	19.126	-7,6	-20,8	-3,5	47	5.792	6,3	-34,6	5,8
SARDEGNA	15	4.673	-5,5	-9,7	-1,4	37	7.093	4,8	-18,8	4,5
Totale complessivo	745	132.573	-5,2	-16,9	0,2	1091	167.990	4,4	-0,9	11,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

In quest'ottica difficile monitorare se la misura introdotta abbia favorito il processo di revisione della spesa ed una sua riqualificazione a vantaggio di maggiori pagamenti in conto capitale; infatti, in presenza di un saldo programmatico più espansivo delle effettive necessità, ovvero di andamenti favorevoli delle entrate correnti, gli enti hanno potuto compensare il "taglio virtuale" disposto dal comma 6-*bis* dell'art. 16 del DL 95/2012 continuando a mantenere costante il livello di impegni correnti (o anche elevandolo). Così i comuni che hanno ottenuto una riduzione degli impegni sono gli stessi che presentano una forte riduzione della spesa in conto capitale ed una crescita stentata delle entrate correnti (anzi in diversi ambiti regionali gli accertamenti del 2012

flettono rispetto al 2011); mentre i comuni in cui la spesa corrente non sembra essere stata sensibile alle riduzioni imposte sui consumi intermedi, presentano in molti casi anche una variazione positiva dei pagamenti in conto capitale (o comunque una flessione più contenuta), ma soprattutto emerge una consistente crescita delle entrate correnti, una congiuntura favorevole che probabilmente ha reso discrezionale la determinazione del livello di spesa da erogare per il funzionamento dell'ente, purché compatibile con il vincolo espresso dal Patto.

LE MISURE PER FAVORIRE LA RIPRESA DEI PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE

10. Se gli interventi di revisione della spesa corrente, essendo passati per una corrispondente detrazione di entrata, non hanno aperto nuovi spazi per i pagamenti in conto capitale, resta da verificare quali effetti abbiano avuto le misure di flessibilizzazione a ciò specificamente destinate, vale a dire tutti i Patti di solidarietà. Di questi, infatti, il patto nazionale orizzontale ed il patto verticale incentivato vengono espressamente finalizzati al pagamento di residui passivi in conto capitale, mentre le altre forme di compensazione regionale rientrano nel sistema di patto territoriale disciplinato autonomamente da ogni regione e dove il criterio della priorità degli spazi aggiuntivi da destinare a pagamenti di spesa per investimenti, anche se prevalente, è spesso accompagnato da altri parametri rilevanti ai fini del coordinamento delle compensazioni, come alcune situazioni emergenziali non previste dalla normativa nazionale o la situazione finanziaria di particolare difficoltà degli enti.

Le risultanze del Patto mostrano che gli enti osservati riescono ad effettuare pagamenti di parte capitale, al netto delle voci escluse, per oltre 6,5 miliardi e gli obiettivi di questi stessi enti avevano ottenuto una flessibilizzazione dai patti di solidarietà pari a circa 1,4 miliardi. Nell'ipotesi in cui, pertanto, tutti i maggiori spazi in termini di obiettivi (al netto dei maggiori limiti che gli enti cedenti sui Patti orizzontali si sono imposti) si siano tradotti in maggiori pagamenti in conto capitale, le misure illustrate sembra abbiano elevato il livello complessivo degli stessi di circa il 28 per cento. In alcuni ambiti regionali, soprattutto del centro-sud, il totale delle misure di alleggerimento connesse alle compensazioni avrebbe consentito di attivare maggiori pagamenti per oltre il 50 per cento della spesa inizialmente consentita dal Patto. Il condizionale è obbligatorio poiché, come detto, la considerazione si basa sul presupposto che tutti gli spazi autorizzati per ridurre gli obiettivi del Patto si siano tradotti in pagamenti di spesa di parte capitale; come dimostrano tuttavia i dati relativi agli esuberi di risparmio conseguiti dagli enti adempienti, non sempre ciò si è verificato. Tali comuni, infatti, espongono un notevole esubero di risparmio che rappresenta, ancora una volta, un mancato utilizzo delle potenzialità finanziarie attivate dal sistema; questo *surplus* è pari a circa al 54 per cento degli spazi finanziari messi a disposizione dalle regioni, ed il suo peso aumenta considerevolmente in alcuni ambiti regionali (136 per cento in Piemonte, 73 per cento in Veneto, 67 per cento in Toscana, 81 per cento in Puglia). Colpisce questo eccesso di risparmio – pressocché duplicato rispetto al 2011 - in un anno in cui le forme di compensazione tra enti si sono raddoppiate e diffuse su tutto il territorio e avrebbero quindi dovuto favorire il pieno sfruttamento degli spazi complessivamente recuperati sull'intero comparto.

In realtà uno sguardo più attento sui singoli enti consente di evidenziare che per circa l'88 per cento dei comuni l'eccesso di risparmio si quantifica in misura inferiore ai 500mila euro; la quantità di esubero che essi generano è pari al 28 per cento del totale, mentre gli spazi complessivi ottenuti dalle rispettive regioni rappresentano il 67 per cento dell'intero plafond autorizzato; solo lo 0,2 per cento dei comuni presenta un eccesso di risparmio superiore ai 10 milioni che complessivamente vale il 18 per cento del totale a fronte di spazi acquisiti pari all'1,5 per cento.

TAVOLA 15

GLI EFFETTI DEI PATTI DI SOLIDARIETÀ SULLA SPESA IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI

(in migliaia)

Regione	spesa c/capitale netta	patto nazionale orizzontale - spazi autorizzati	patto nazionale orizzontale - spazi ceduti	patto regionale verticale incentivato	patto regionale verticale ordinario (comprensivo delle quote per gli enti colpiti dal sisma)	patto regionale orizzontale - spazi richiesti per il 2012	patto regionale orizzontale - spazi ceduti	totale spazi acquisiti al netto degli spazi ceduti	spesa c/capitale al netto dell'effetto dei Patti di solidarietà	stima dell'incremento di spesa c/capitale dovuto ai Patti di solidarietà
PIEMONTE	425.083	-4.187	640	-76.388	-36.636	-514	514	-116.571	308.512	37,8
LOMBARDIA	1.452.983	-16.401	112.700	-154.616	-24.257	-4.821	4.814	-82.581	1.370.402	6,0
LIGURIA	360.399	-328		-27.272	-95.165	-20	20	-122.765	237.634	51,7
VENETO	724.840	-3.359	7.270	-69.466	-9.712	-5.000	1.100	-79.167	645.673	12,3
EMILIA ROMAGNA	568.584	-11.497	1.910	-72.905	-72.715	-12.714	24.346	-143.575	425.009	33,8
TOSCANA	461.356	-20.878	3.009	-65.621	-912			-84.402	376.954	22,4
UMBRIA	106.349	-2.301	1.280	-18.942	-9.786			-29.749	76.600	38,8
MARCHE	141.810	-3.217	1.520	-27.461	-24.185			-53.343	88.467	60,3
LAZIO	336.807	-260	400	-110.299	-90.844		6.673	-194.330	142.477	136,4
ABRUZZO	132.255	-3.265		-25.624	0	-2.292		-31.181	101.074	30,8
MOLISE	21.161	-98		-8.654	0			-8.752	12.409	70,5
CAMPANIA	624.861	-42.528	150	-98.221	-112.705			-253.304	371.557	68,2
PUGLIA	382.109	-4.639		-70.321	0			-74.960	307.149	24,4
BASILICATA	60.458	-334		-16.520	0			-16.854	43.604	38,7
CALABRIA	135.391	-982	50	-38.875	0			-39.807	95.584	41,6
SICILIA	347.973	-7.934		0	0			-7.934	340.039	2,3
SARDEGNA	225.539	-4.532		-69.874	-6.535			-80.941	144.598	56,0
Totale complessivo	6.507.958	-126.740	128.929	-951.059	-483.452	-25.361	37.467	-1.420.216	5.087.742	27,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

Queste informazioni danno evidenza del fatto che l'esubero generato è probabilmente un fenomeno fisiologico ed ineliminabile, compatibile con un atteggiamento giustamente prudenziale degli enti che al fine di non risultare inadempienti tendono a mantenere un livello di erogazione della spesa comunque inferiore a quanto consentito, soprattutto in un anno in cui i tempi della programmazione sono slittati in avanti fino quasi ad accavallarsi con quelli di rendicontazione e l'incertezza sul lato delle entrate era elevata. Ciò non toglie che in alcuni particolari casi il margine positivo prodotto era invece tale da poter consentire livelli di pagamenti ben superiori ovvero – in assenza di tale necessità - alimentare il patto regionale orizzontale, che in termini di tempo era l'ultimo degli strumenti compensativi che poteva essere attivato e, pertanto, teneva già conto degli effetti prodotti dalle altre misure.

TAVOLA 16

IL RISPARMIO FINANZIARIO DEI COMUNI ADEMPIENTI SUGLI SPAZI CONCESSI CON IL PATTO VERTICALE

(in migliaia)

REGIONE	obiettivo	saldo finanziario	differenza	patto regionale verticale (tutte le forme)	incidenza del surplus sugli spazi finanziari autorizzati dalla regione
PIEMONTE	126.688	277.700	151.012	110.567	136,6
LOMBARDIA	501.101	567.304	66.202	175.587	37,7
LIGURIA	-15.255	8.047	23.302	122.437	19,0
VENETO	177.264	235.130	57.866	78.935	73,3
EMILIA ROMAGNA	191.679	261.054	69.375	144.703	47,9
TOSCANA	189.241	233.718	44.477	66.388	67,0
UMBRIA	28.333	35.635	7.302	28.499	25,6
MARCHE	42.067	53.055	10.988	51.122	21,5
LAZIO	-36.218	17.509	53.727	200.424	26,8
ABRUZZO	32.786	45.895	13.109	24.604	53,3
MOLISE	4.192	7.510	3.318	8.654	38,3
CAMPANIA	49.019	167.939	118.919	209.669	56,7
PUGLIA	109.051	165.983	56.932	69.845	81,5
BASILICATA	4.456	11.352	6.895	16.520	41,7
CALABRIA	18.332	34.640	16.308	37.485	43,5
SICILIA	258.732	298.406	39.674	0	
SARDEGNA	29.718	58.319	28.601	76.409	37,4
Totale complessivo	1.711.188	2.479.195	768.007	1.421.848	54,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

LA RIMODULAZIONE DEL PATTO NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

11. Nel dare attuazione ai meccanismi di compensazione previsti dal legislatore nazionale, le regioni hanno prodotto impianti normativi molto diversificati: quelle che hanno aderito esclusivamente al Patto verticale incentivato, hanno svolto un coordinamento limitato al riparto degli spazi finanziari concessi tra gli enti richiedenti; altre regioni, invece, avendo dato attuazione anche alle altre forme di compensazione hanno delineato un Patto territoriale strutturato normativamente in cui trova ampio spazio un sistema articolato di criteri e parametri che regolano l'accesso ed il riparto delle rimodulazioni, le modalità di monitoraggio ed i meccanismi sanzionatori e premianti che si affiancano alla disciplina nazionale.

Se sotto il profilo dei criteri di distribuzione del *plafond* si riscontra una forte diversificazione nella scelta dei criteri selettivi, con riguardo ai requisiti richiesti per l'accesso alle agevolazioni si evidenziano comportamenti più omogenei: rispetto del Patto negli anni precedenti, disponibilità di cassa e necessità di effettuare pagamenti in conto capitale sono presupposti minimi richiesti pressocché da tutte le regioni che hanno disciplinato il Patto territoriale.

Ad essi in alcuni casi si aggiunge la verifica circa la soglia di utilizzo delle rimodulazioni concesse per l'anno precedente, mentre costituisce condizione preclusiva l'adesione degli enti locali alle forme di compensazione nazionale.

Molto articolati e differenziati risultano invece i sistemi di ripartizione delle disponibilità: diverse regioni hanno elaborato set di indicatori in base ai quali classificare gli enti locali richiedenti e determinare la quota cedibile ad ognuno. Le variabili finanziarie considerate riguardano di solito i residui passivi di parte capitale, l'entità dei trasferimenti attesi dalla regione, lo *stock* di debito, corrette da altri fattori qualitativi come la partecipazione a programmi di investimento regionali, la realizzazione di interventi emergenziali non considerati dalla normativa nazionale, ovvero legati all'edilizia scolastica, alle forme di associazionismo comunale o all'utilizzo di fondi FAS. Non rari i casi in cui può costituire priorità la situazione di predissesto dell'ente locale. Alcune regioni riservano poi una quota del plafond da loro messo a disposizione per incentivare lo scambio orizzontale, quindi come strumento premiante per gli enti cedenti o per garantire, nell'anno o nel biennio successivo, la restituzione delle quote da parte degli enti acquirenti qualora si trovino in difficoltà.

Il complesso sistema dei criteri di accesso e di riparto risulta indispensabile per la selezione degli enti più meritevoli di spazi finanziari aggiuntivi in presenza di scarsità di quote a disposizione ed anche per garantire la massima efficienza del meccanismo. Si tratta di principi e di pratiche a cui guardare con attenzione nel momento in cui si dovesse procedere ad una modifica delle regole del Patto o più in generale del concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica. La regionalizzazione del Patto continua a rimanere, per il terzo anno consecutivo, lo strumento più idoneo anche solo per attenuare gli effetti negativi e paradossali della regola fiscale essendo un meccanismo che attraverso la ridistribuzione consente il massimo utilizzo della capacità di spesa tra i comuni della regione in coerenza con le esigenze peculiari di ciascun territorio. E' una declinazione del patto che ha permesso di liberare risorse senza effetti negativi in termini di finanza pubblica, ha conciliato le esigenze del rigore con la necessità di non frenare eccessivamente lo sviluppo economico locale. Ha consentito ad enti che ne avevano necessità di allargare le maglie degli obiettivi programmatici per adempiere alle proprie obbligazioni, ma nello stesso tempo ha dato la possibilità ad enti che si trascinavano avanzi eccessivi rispetto alle esigenze del Patto di "prenotarsi" un peggioramento del saldo futuro per poter far fronte ai propri debiti al momento della scadenza.

Non si può che proseguire quindi sulla strada del rafforzamento di questi meccanismi e del ruolo di coordinamento della regioni valorizzando le migliori partiche e le esperienze positive di alcuni ambiti territoriali. Un percorso che va coniugato con una crescente responsabilizzazione delle regioni perché l'appartenenza degli enti locali ad un territorio piuttosto che ad un altro non costituisca un limite all'accesso alle rimodulazioni dei propri obiettivi (come l'introduzione del Patto nazionale orizzontale ha dimostrato).

LE PROSPETTIVE DEL PATTO PER IL 2013

12. Per il triennio 2013-2015 il concorso alla manovra di finanza pubblica degli enti locali è assicurato non solo attraverso gli obiettivi del Patto di stabilità, ma anche mediante il taglio delle risorse disponibili sul FSR (e da trasferimenti per gli enti di Sicilia e Sardegna) che non riguarda solo gli enti soggetti ai vincoli del Patto e che è quantificato per i comuni in 2.250 milioni per il 2013, 2.500 per il 2014 e 2.600 milioni

dal 2015; e per le province in 1.200 milioni nel 2013 e 2014 e 1.250 dal 2015. Riduzioni di risorse che si aggiungono a quelle previste dalle precedenti manovre: 1.860 milioni di cui all'art. 28 del DL 201/2011 e 3.000 milioni di cui all'art. 14 del DL 78/2010, questi ultimi, peraltro, sterilizzati dagli obiettivi del Patto.

Il taglio delle entrate si consolida come strumento ad *adiuvandum* del Patto di stabilità, nel senso che traducendosi in una corrispondente riduzione di spesa ovvero in una compensazione mediante l'attivazione di maggiori entrate proprie, ha un effetto positivo sul conseguimento degli obiettivi di saldo.

Gli effetti attesi specificamente dal Patto in termini di indebitamento e fabbisogno, invece, rimangono ancorati all'art. 21 del DL 98/2011 (come modificato dall'art. 1 del DL n. 138/2011) che da ultimo ne ha inasprito gli obiettivi: per i comuni 2.000 milioni dal 2013 e per le province 800 milioni dal 2013.

Se anche gli obiettivi del Patto non subiscono modifiche, in attesa dell'entrata in vigore di un nuovo modello di Patto di stabilità, fondato sui saldi, sulla virtuosità e sulla riferibilità a regole e criteri europei, la legge di stabilità per il 2013 ha revisionato la regola fiscale con alcuni interventi di manutenzione tesi a rendere più sostenibili gli obiettivi soprattutto per gli enti più virtuosi.

Innanzitutto viene ulteriormente affinata la categoria della "virtuosità": ancora per il 2013 i parametri di riferimento saranno solo il rispetto del Patto, l'autonomia finanziaria, l'equilibrio corrente ed il rapporto tra riscossioni ed accertamenti delle entrate correnti (gli altri indicatori introdotti dall'art. 20 del DL n. 98/2011 vengono rinviati al 2014), ma sono previsti dei correttivi alle variabili utilizzate: il valore delle rendite catastali ed il numero di occupati, ciò al fine di tener conto del contesto socio-economico nel processo di individuazione degli enti virtuosi che beneficeranno della assegnazione del solo obiettivo strutturale del patto, vale a dire del saldo pari a 0.

Per tutti gli enti soggetti al Patto, indipendentemente dal loro grado di virtuosità, il legislatore è intervenuto inoltre prevedendo un abbassamento delle percentuali di correzione da applicare alla spesa corrente rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente[12]: dal 19,7 al 18,8 per le province; dal 15,4 al 14,8 per i comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti; dal 15,4 al 12 per cento per i comuni tra 1000 e 5000 abitanti che per il primo anno vengono assoggettati alle regole del Patto[13]. Una misura dettata dalla necessità di attenuare l'onerosità degli obiettivi assegnati individualmente. Sempre in tale direzione si è posto un secondo aggiustamento della regola: l'aggiornamento della base di calcolo che non prende più a riferimento la spesa corrente media del triennio 2006-2008, bensì del triennio 2007-2009. Lo slittamento in avanti di un anno reca con sé un'implicita valutazione di virtuosità per quelle amministrazioni che già dal 2009 hanno avviato una revisione ed un ridimensionamento della spesa corrente che, nella misura in cui determini un abbassamento della media rispetto al triennio precedente, consente di rivedere al ribasso anche l'obiettivo di saldo per il Patto.

Una stima dell'obiettivo 2013 dei comuni superiori a 5000 abitanti evidenzia, tuttavia, che il combinato delle due modifiche introdotte avrebbe un effetto piuttosto limitato. L'obiettivo complessivo, quantificato in base alla precedente metodologia in 3.235 milioni, si ridurrebbe con le nuove regole a 3.203, quindi un peggioramento

[12] Legge di stabilità per il 2012.

[13] Gli enti non collocati nella classe più virtuosa a seguito dell'applicazione di quanto previsto dall'art. 20, c. 2, del DL n. 98/2011 applicheranno le percentuali del 19,8 e non più del 20,1 per le province; invariata pari al 15,8 per i comuni con più di 5000 abitanti; del 13 e non del 15,8 per i comuni più piccoli.

inferiore all'1 per cento che, in base ad una lettura dei comuni per area territoriale, si conferma al centro, sud e isole, mentre supera l'1,6 per cento al nord; mentre la classe demografica evidenzia la riduzione più significativa per i comuni più grandi, -2,7 per cento, seguiti da quelli tra 20000 e 60000 abitanti (-1,3 per cento); per le altre classi la variazione dell'obiettivo rimane al di sotto dell'1 per cento. D'altronde la percentuale di correzione viene abbassata solo di 6 decimi di punto, quindi l'eventuale amplificazione di una modifica in senso peggiorativo degli obiettivi rimane affidata solo allo scorrimento della base di calcolo, nella misura in cui la spesa corrente sostenuta nel 2009 risulti inferiore a quella del 2006. Al riguardo si osserva che su una platea di 2209 comuni soggetti al Patto 2013 solo il 12,2 per cento presenta tale caratteristica e nel 2009 riduce gli impegni correnti dell'1,6 per cento rispetto al 2006; mentre il restante 87,7 per cento ha incrementato gli stessi impegni di oltre il 4 per cento. Tra le amministrazioni virtuose sotto questo profilo spiccano i comuni del nord est che registrano la variazione più significativa (-2,5 per cento) e quelli di piccole dimensioni (-2,4 per cento).

Le province invece hanno ottenuto una riduzione della percentuale di correzione di quasi un punto che aggiunta all'aggiornamento della base di calcolo dovrebbe determinare una variazione dell'obiettivo 2013 pari a -2 per cento.

Oltre alle modifiche di carattere metodologico, un'importante novità del Patto 2013 concerne l'estensione del suo perimetro: per il primo anno i vincoli saranno applicati anche ai piccoli comuni (con popolazione compresa tra 1000 e 5000 abitanti), alle aziende speciali e le istituzioni, ad eccezione di quelle che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e delle farmacie[14] , agli enti locali commissariati per fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso[15]. Nel 2014 con l'estensione dei vincoli anche alle unioni speciali di comuni al di sotto dei 1000 abitanti, il Patto di stabilità coprirà l'intero universo degli enti territoriali.

Tra i nuovi soggetti del Patto 2013 hanno particolare rilevanza dal punto di vista quantitativo i piccoli comuni: si tratta di circa 3.700 enti con una popolazione di 9 milioni di abitanti e una spesa media del triennio 2007-2009 di oltre 7 miliardi. Il loro obiettivo in termini di Patto ammonterà ad un saldo positivo di circa 844 mila euro (sarebbe stato di oltre 1 miliardo senza l'abbassamento della percentuale di correzione dal 15,4 previsto dall'art. 31, c. 2 della legge 183/2011 al 12 per cento indicato nell'art. 1, c. 432 della L. 228/2012)[16].

Complessivamente, quindi, gli enti locali dovrebbero contribuire al miglioramento dei saldi di finanza pubblica con un avanzo di oltre 4 miliardi i comuni e di oltre 1 miliardo le province, tenendo anche conto dei recuperi relativi alle compensazioni autorizzate nel 2012 attraverso i Patti orizzontali.

[14] Art 25, c. 2 DL n. 1/2012 al quale, peraltro, non è stata data ancora attuazione.
[15] Art. 1, c. 436 legge n. 228/2012.
[16] La RT alla legge 228/2012 quantificava in 180 milioni l'effetto negativo derivante dall'alleggerimento del Patto per i piccoli comuni, compensato mediante la rivalutazione dei cespiti di partecipazioni non negoziate e terreni a destinazione agricola.

TAVOLA 17

GLI OBIETTIVI DEL PATTO 2013 PER COMUNI E PROVINCE

(in migliaia)

zona	n. comuni	popolazione	obiettivo comuni >5000 abitanti al netto taglio trasferimenti DL 78/2010 e recuperi Patti 2012	obiettivo 2013 conuni tra 1000 e 5000 abitanti	obiettivo 2013 per tutti i comuni	obiettivo 2013 per le province al netto del taglio dei trasferimenti DL 78/2010 e dei recuperi dei Patti 2012
			14,8% della spesa corrente media 2007-2009	12% della spesa corrente media 2007-2009		18,8% della spesa corrente media 2007-2009
Nord-ovest	1945	15.346.216	943.397	271.899	1.215.296	413.472
Nord-est	1135	9.907.503	583.836	177.127	760.963	205.328
Centro	826	9.057.356	594.953	113.002	707.955	305.094
Sud	1377	13.191.329	649.327	168.587	817.914	181.537
Isole	593	6.415.690	432.105	112.903	545.008	75.255
totale	5876	53.918.094	3.203.617	843.519	4.047.136	1.180.685

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

I saldi risultanti dal mero calcolo degli obiettivi potrebbero essere avvertiti dalle amministrazioni sostanzialmente più gravosi, in considerazione dell'interazione con le altre misure di contenimento della spesa il cui impatto sui saldi programmatici andrà valutato in sede di predisposizione del bilancio previsionale. Ci si riferisce in particolare al taglio del FSR e dei trasferimenti disposto dall'art. 16 del DL n. 95/2012 (2.250 milioni per i comuni e 1.200 per le province) e che per i primi dovrebbe essere stato in parte compensato con il percorso di revisione dell'imposta municipale operato dal comma 380 dell'articolo unico della legge 228/2012[17], mentre per le seconde, non essendo previste forme di compensazione, potrebbe rendere significativamente più impegnativo l'obiettivo di Patto. La riduzione del FSR per le province di ulteriori 700 milioni in aggiunta ai 500 già decurtati nel 2012, comporta di fatto l'azzeramento del fondo stesso e molte province, divenendo incapienti sul fondo, sarebbero costrette a riversare all'erario quote dell'imposta RC auto, vale a dire la principale risorsa individuata con la riforma federalista del 2009 come prioritaria per assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali di tale livello di governo[18].

Una rimodulazione in senso invece vantaggioso per gli enti locali è affidata alla possibilità di ottenere spazi finanziari aggiuntivi, nei limiti del plafond complessivo di 5 miliardi previsto dal DL n. 35/2013, commisurati ai pagamenti di spesa in conto capitale relativi ad esercizi pregressi.

In proposito i primi dati sull'attuazione del provvedimento confermano che il Patto non può essere considerato come l'unico elemento distorsivo che ha prodotto l'accumulo dei debiti di parte capitale impedendo alle amministrazioni virtuose di onorare le proprie obbligazioni: la richiesta di spazio finanziario per lo sblocco

[17] Si prevede l'attribuzione ai comuni dell'intero gettito dell'IMU anche per la parte prima riservata allo Stato, fatta eccezione per il gettito ad aliquota base sui fabbricati classificati nella categoria catastale D. Tale revisione dovrebbe comportare per i comuni maggiori entrate proprie per 3,8 miliardi. Inoltre rimane nella facoltà delle amministrazioni comunali attivare la leva fiscale sulle aliquote per i fabbricati di categoria D ed avvantaggiarsi del risultato dello sforzo fiscale per la parte non riservata allo Stato.

[18] I timori circa l'equilibrio finanziario ed il rispetto del Patto 2013 delle province sono stati rappresentati dall'UPI durante l'audizione sullo schema di legge di conversione del DL n. 35/2013.

immediato delle proprie risorse liquide, certificata dal decreto Mef del 14 maggio, ha di poco superato i 5 miliardi, a fronte di stime che quantificavano la necessità degli enti più che doppia.

Inoltre, in base all'Accordo siglato in Conferenza Stato-Regioni il 9 maggio, al Patto regionale incentivato, prorogato fino al 2014, sono destinate nel 2013 risorse aggiuntive (472 milioni) che potrebbero portare a oltre 1 miliardo lo spazio ceduto dalle regioni agli enti locali. Per l'effetto moltiplicatore del meccanismo, ciò potrebbe consentire ai comuni e alle province riceventi di pagare spesa in conto capitale per 1,4 miliardi[19].

Le due misure, se sfruttate pienamente, determinano un deciso allentamento del Patto che potrebbe portare ad un saldo obiettivo per l'intero comparto di segno negativo.

Il nuovo quadro delineato dal DL 35/2013 potrà essere ulteriormente modificato in virtù delle altre forme di compensazione territoriale[20], il Patto verticale ordinario ed il Patto orizzontale regionale, che come già detto con riferimento all'esercizio 2012, risultano strumenti particolarmente preziosi per le amministrazioni locali ai fini della sostenibilità degli obiettivi individuali. Tuttavia proprio le incertezze relative all'operatività del procedimento per l'accelerazione dei pagamenti della PA ed ai suoi effetti sui bilanci comunali e provinciali potrebbero compromettere il consolidamento dei risultati ottenuti in questi ultimi anni dal lato dei patti regionalizzati.

[19] Il DM del 14 maggio 2013, relativo alla concessione delle anticipazioni sul fondo per assicurare liquidità alle regioni e alle province autonome, recepisce l'Accordo sancito in Conferenza Stato-Regioni il 9 maggio e prevede che una quota di tali risorse sia destinata al Patto verticale incentivato, che passerebbe quindi dagli 800 milioni quantificati nella L. 228/2012, art. 1, comma 122, a 1272 milioni da ripartire tra province (318 milioni) e comuni (954 milioni) con una riserva, pari al 50 per cento della quota per i comuni, per gli enti tra 1000 e 5000 abitanti.

[20] Non sarà attivato per il 2013 il Patto nazionale orizzontale come previsto dall'art. 1, c. 6 del DL n. 35/2013.

LE CARATTERISTICHE DEL PATTO DI STABILITÀ DISCIPLINATO DALLE REGIONI

	PIEMONTE	LOMBARDIA	LIGURIA
Riferimenti normativi	DGR 23/7/2012, n. 37-4193 Patto regionale verticale – I riparto DGR 10/9/2012, n. 17-4540 – Patto regionale verticale II riparto DGR 31/10/2012, N. 36-4861 – III riparto DGR 31/10/2012, n. 35-4860 – Patto orizzontale	LR 11/2011 e LR 7/2012 (modalità applicative Patto di stabilità territoriale) DGR n. 3538 del 30/5/2012 relativa all'Accordo tra regione Lombardia, ANCI ed Unione Province lombarde per la realizzazione del Patto territoriale 2012; DGR 3812 del 25/7/2012 (quantificazione del plafond destinato al Patto territoriale 2012) DGR 3968 del 6/8/2012 (integrazione del plafond per il Patto territoriale ed introduzione patto territoriale sperimentale) DGR n. 4365 del 26/10/2012 (attuazione del Patto di stabilità territoriale 2012	LR 24 dicembre 2010, n. 22 "Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Liguria – Patto di stabilità territoriale"; DGR n. 872 del 13/7/2012 (Patto regionale verticale) DGR 1260 del 23/10/2012 (Patto di stabilità regionalizzato per il 2012)
Requisiti per l'accesso alle compensazioni	Rispetto del Patto di stabilità; richieste nei termini	Disponibilità di cassa Effettiva liquidabilità delle spese	Una quota del plafond (20mln) è riservata agli enti beneficiari di fondi FAS, che abbiano rispettato il Patto 2011 e che abbiano giacenza di cassa sufficiente ad effettuare i pagamenti relativi ad anticipazioni ottenute sui fondi FAS. Il restante plafond è destinato con priorità agli enti in situazione di predissesto e a quelli alluvionati
Parametri e criteri del Patto verticale	Valore minimo dei residui passivi del titolo II registrato nel triennio 2009-2011 Entità dei trasferimenti in c/capitale attesi dalla Regione in termini di cassa Entità dei residui passivi del titolo II verso i comuni (per le sole province) Entità dei residui attivi del titolo IV dalle province (per i soli comuni) Entità della richiesta avanzata Entità delle differenze negative rispetto all'obiettivo stimate da ciascun ente sulla base del monitoraggio infrannuale Vincolo di una quota del riparto a edilizia scolastica e Fas (eliminato con il III riparto)	PROVINCE: 95% del plafond ripartito in proporzione all'ammontare complessivo di residui c/capitale (l'eventuale eccedenza rispetto ai pagamenti effettuabili è riproporzionata in base allo stock di debito e distribuita alle province capienti); il 5% del plafond è destinato ad incentivare il patto orizzontale per le province che cedono spazi finanziari ed in proporzione agli stessi COMUNI: 85% del plafond assegnato a tutti i comuni richiedenti in proporzione all'ammontare complessivo dei residui passivi c/capitale (l'eventuale eccedenza rispetto ai pagamenti effettuabili è riproporzionata in base allo stock di debito e distribuita ai comuni capienti) ; il 10% 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 5% va ad incentivare il patto orizzontale per i comuni che cedono spazi finanziari ed in proporzione agli stessi	La ripartizione del plafond destinato ai pagamenti sui fondi FAS è avvenuta fino a concorrenza della richiesta di ciascun ente. La ripartizione del restante plafond è avvenuta secondo 4 criteri: enti che hanno ceduto spazio finanziario nel 2011= 100% della richiesta, enti che non hanno partecipato nel 2011 alle compensazioni orizzontali = 95% della richiesta, enti che hanno ricevuto spazio finanziario nel 2011= 90% della richiesta, enti virtuosi ai sensi del DM Mef 25/6/2012= 85% della richiesta, enti in situazione di predissesto= 100% della richiesta
Parametri e criteri del Patto orizzontale	Applicato in base alle disponibilità e alle richieste	In misura proporzionale alle richieste pervenute	Solo due sono i comuni che hanno partecipato a questa forma di compensazione
Sistema regionale di penalizzazione/ incentivo	Esclusione dalle future procedure di compensazione per gli enti beneficiari di risorse aggiuntive di tipo verticale o/e orizzontale non utilizzate pienamente	Esclusione dalle future procedure di compensazione per gli enti beneficiari di risorse aggiuntive di tipo verticale o/e orizzontale non utilizzate pienamente; 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 (riserva del 5% dell'ammontare complessivo destinato al Patto verticale) Gli enti cedenti nel Patto orizzontale nazionale sono esclusi dagli interventi di compensazione regionale (come richiedenti)	Gli enti locali beneficiari di risorse aggiuntive di tipo verticale o/e orizzontale che non utilizzino lo spazio autorizzato in misura superiore al 10% saranno esclusi dalla partecipazione ai meccanismi di compensazione regionale nell'anno successivo
copertura del fabbisogno espresso dagli ee.ll.	32,4%	31,2%	71,4%

	VENETO	EMILIA ROMAGNA	TOSCANA
Riferimenti normativi	LR 10/2012 (Regionalizzazione Patto di stabilità interno) Dpgr 154 del 6/9/2012 (Patto regionale verticale incentivato) DGR 2047 e 2048 del 11/10/2012 (Patto di stabilità verticale e orizzontale 2012) Dpgr 185 e 186 del 30/10/2012 (modalità di riparto degli spazi del Patto verticale e orizzontale)	LR 23 dicembre 2010, n. 12 "Patto di stabilità territoriale della regione Emilia Romagna"; DGR 540 del 2/5/2012 (attribuzione e comuni e province di quote di patto regionale per compensare peggioramento obiettivi da recupero patto orizzontale 2011) DGR 23 luglio 2012, n. 1010 (criteri per la rimodulazione degli obiettivi degli EE.LL) DGR 1266 del 3/9/2012 (Patto regionale verticale incentivato) DGR 1586 del 29/10/2012 (applicazione misure di compensazione orizzontale e verticale) DGR 1469 del 15/10/2012 (attribuzione spazi finanziari ai comuni colpiti dal sisma)	LR 68/2011 "Patto di stabilità territoriale" DGR 783 del 3/9/2012 (attuazione Patto di stabilità verticale incentivato) DGR 919 del 22/10/2012 (attuazione Patto di stabilità verticale) DGR 949 del 29/10/2012 (attuazione Patto di stabilità verticale)
Requisiti per l'accesso alle compensazioni	Richiesta finalizzata al pagamento di spesa c/capitale; l'ente cedente non può acquisire quote dalle altre forme di compensazione regionali e nazionali; l'ente richiedente non può partecipare al patto orizzontale nazionale come ente cedente; rispetto Patto 2011; utilizzo di almeno il 95% del plafond concesso nel 2011; capacità di pagamento di residui passivi in c/capitale entro l'anno;	rispetto Patto di stabilità 2011	Rispetto del Patto di stabilità ; utilizzo almeno dell'80% del plafond messo a disposizione dalla regione nell'anno precedente; destinazione esclusiva delle risorse al pagamento di spesa in conto capitale
Parametri e criteri del Patto verticale	50% del plafond in parti uguali tra gli aventi diritto e 50% in proporzione alla richiesta di ciascuno (valore massimo attribuibile a ciascun comune: 300mila euro). Un quota del plafond viene riservata a sostenere le esigenze di cassa dei Comuni in difficoltà con la definizione di contenziosi giudiziari in atto	Indicatore 1: rapporto tra residui passivi finali delle spese in c/capitale di ciascun comune e la sommatoria dei medesimi residui relativi a tutti gli enti locali della regione; indicatore 2: rapporto tra debito pro-capite di ciascun ente e quello relativo alla sommatoria di tutti gli enti locali della regione; indicatore 3: interventi di investimento coerenti con la programmazione regionale quota pari al 5% della disponibilità ceduta dalla regione: da assegnare con priorità a sostegno di particolari situazioni emergenziali, delle spese per edilizia scolastica, per ente capofila e per le associazioni intercomunali	Province: trasferimento o attribuzione di nuove funzioni, sostegno agli investimenti strategici, realizzazione interventi di emergenza diversi da quelli considerati dalla normativa nazionale, entità dei residui passivi in conto capitale. Comuni: realizzazione interventi connessi a situazioni di emergenza causate da incendi boschivi
Parametri e criteri del Patto orizzontale	Il plafond totale degli enti cedenti viene diviso in due parti uguali: una per le province ed una per i comuni. La ripartizione delle quote viene effettuata in proporzione alla richiesta. Il recupero delle quote cedute/acquisite deve essere effettuato nel biennio successivo in ragione del 50% l'anno.	fabbisogni finanziari per pagamento di residui passivi in conto capitale derivanti da impegni regolarmente assunti negli esercizi precedenti	Non applicato per mancanza adesioni
Sistema regionale di penalizzazione/ incentivo	L'utilizzo del plafond concesso inferiore al 90% determina l'esclusione dalla procedura di compensazione verticale per l'anno successivo	gli enti locali beneficiari di spazi aggiuntivi che registrino a fine anno un saldo migliore di oltre il 20% dell'obiettivo programmatico, saranno esclusi dalle procedure di compensazione nell'anno successivo. La regione incentiva le cessioni di spazi nel Patto orizzontale garantendo il recupero totale della quota nell'anno successivo mediante il proprio intervento verticale. Introdotte forme penalizzanti per gli enti che aderiscono al PNO	Nel caso di attuazione del Patto orizzontale è previsto per gli enti cedenti il riconoscimento di un maggiore punteggio nei bandi regionali per la concessione di finanziamenti specifici
copertura del fabbisogno espresso dagli ee.ll.	19%	30,2%	27,8%

	UMBRIA	MARCHE	LAZIO
Riferimenti normativi	Accordo in sede di Consiglio Autonomie Locali 17.10.2011 DGR n. 905 del 23/7/2012 (direttive per l'applicazione del Patto di stabilità interno verticale 2012) DGR 1041/2012 (Patto verticale incentivato) DGR 1321/2012 (Patto regionale verticale)	DGR 1272 del 10/9/2012 (Patto regionale verticale incentivato) DGR n. 1510 del 29/10/2012 (Patto regionale verticale) DGR n. 1530 del 31/10/2012 (riparto del plafond della regione)	DGR 23/10/2012 n. 525 (Patto di stabilità regionalizzato per il 2012) Deliberazione del 27/9/2012, n. 3 del CAL Lazio (Articolato PdS regionalizzato 2012)
Requisiti per l'accesso alle compensazioni	- non essere enti cedenti nel Patto orizzontale nazionale - rispetto del Patto 2011 - pieno utilizzo del margine finanziario concesso nel 2011 - che il margine concesso nel 2011 sia stato effettivamente utilizzato per incrementare i pagamenti in c/capitale	Rispetto del Patto di stabilità 2011 Non aver aderito al Patto orizzontale nazionale come ente cedente	Criteri nazionali
Parametri e criteri del Patto verticale	10% del plafond ripartito in base alle tipologie di interventi ritenuti prioritari dalla Regione; 20% destinato alle due province; il 70% ripartito sulla base dei criteri e degli indicatori di virtuosità: - bassa incidenza dei residui attivi sulle entrate proprie - indice di smaltimento dei residui passivi in c/capitale	PROVINCE 50%: in funzione dei residui passivi in c/capitale al netto dei residui attivi del titolo IV ed aumentati dell'avanzo vincolato per spese in c/capitale; 20%: in funzione della stima delle spese sostenute per interventi urgenti a seguito delle eccezionali nevicate; 30%, distribuito dalla Giunta a seguito della trattenuta del 50% effettuata sulla spazio finanziario inutilizzato dagli enti nel 2011 COMUNI 65% del plafond funzione dei residui passivi in c/capitale al netto dei residui attivi del titolo IV ed aumentati dell'avanzo vincolato per spese in c/capitale; 10% in funzione del rapporto del reciproco del debito pro-capite di ciascun comune e la sommatoria dei reciproci del debito pro-capite di tutti i comuni ammessi alla compensazione verticale; 20%: in funzione della stima delle spese sostenute per interventi urgenti a seguito delle eccezionali nevicate 5% distribuito dalla Giunta a seguito della trattenuta del 50% effettuata sullo spazio finanziario inutilizzato dagli enti nel 2011; ad ogni comune viene garantito una quota almeno pari all'8% della richiesta di spazio finanziario	Criteri di premialità: - Margine di rispetto del patto 2011 (peso 40) - adesione alla banca dati regionale per gli appalti pubblici (peso 30) - disponibilità al finanziamento del fondo regionale di garanzia per l'accesso al credito per le imprese (peso 30)
Parametri e criteri del Patto orizzontale	Non applicato	Non applicato	Attraverso il coordinamento a livello provinciale
Sistema regionale di penalizzazione/ incentivo			gli enti locali, aderenti o meno al patto regionalizzato, che registrino a fine anno un differenziale positivo rispetto all'obiettivo programmatico superiore al limite massimo per fascia demografica indicato nell'Articolato allegato alla DGR n. 525, saranno esclusi dalle procedure di compensazione nell'anno successivo; garanzia della Regione nel caso di mancato recupero degli enti debitori

	UMBRIA	MARCHE	LAZIO
copertura del fabbisogno espresso dagli ee.ll.	34,6%	nd	95,7%

	ABRUZZO	CAMPANIA	SARDEGNA
Riferimenti normativi	LR 10 gennaio 2012, n.1 (legge finanziaria regionale 2012) DGR n. 292 del 21/5/2012 (Patto regionale orizzontale) DGR 558 del 10/9/2012 (Patto regionale verticale incentivato) DGR 611 del 24/11/2012 (non applicazione del patto verticale ordinario) DGR 705 del 29/10/2012 (Patto regionale orizzontale)	DGR 468 del 6/9/2012 (Patto regionale verticale incentivato) DGR 609 del 19/10/2012 (Patto regionale verticale)	DGR 37/1 del 6/9/2012 (Patto di stabilità regionale verticale incentivato) DGR 40/31 del 11/10/2012 (Spazi aggiuntivi Patto regionale verticale)
Requisiti per l'accesso alle compensazioni	Rispetto del Patto 2011 Tempestività e correttezza formale delle domande	Richiesta nei termini	
Parametri e criteri del Patto verticale	Applicato solo nella forma dell'incentivato	Capacità dell'ente locale di far fronte ai pagamenti in conto capitale per gli spazi richiesti; in proporzione alla richiesta	Per il Patto verticale ordinario sono stati considerati con priorità gli spazi richiesti dalle Province (escluse dal Patto incentivato) e le richieste degli enti non soddisfatte completamente dal Patto incentivato o relative al pagamento di spesa c/capitale di competenza.
Parametri e criteri del Patto orizzontale	Quota prioritaria (15%) ai comuni che hanno assorbito personale delle CM e ai comuni che hanno sostenuto spese per l'alluvione del 2011; quota ordinaria (85%) in base all'entità dei residui passivi del titolo II, ai pagamenti delle quote di capitale dei mutui, ai pagamenti di spese per progetti cofinanziati dalla regione o dall'UE; comuni colpiti dal sisma del 2009	Non applicato	Non è stato applicato per mancanza di quote disponibili
Sistema regionale di penalizzazione/ incentivo	Gli enti che partecipano al patto orizzontale recuperano interamente le quote nel 2013		
copertura del fabbisogno espresso dagli ee.ll.	30,1%	67,2%	25,8

Le regioni Molise, Basilicata, Puglia e Calabria hanno dato attuazione solo al Patto regionale verticale incentivato.

Appendice

APPENDICE 1

IL MONITORAGGIO 2012 DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO- IMPEGNI

(in milioni di euro)

IMPEGNI	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Toscana	Umbria	Veneto
SPESE CORRENTI (1)	2.854,4	1.349,2	4.553,7	13.374,4	10.243,3	15.721,7	3.841,4	21.087,6	3.347,4	937,5	10.010,1	8.567,9	2.148,2	9.923,8
Spese per la sanità (2)	2.323,9	990,7	3.573,9	11.486,6	8.960,2	12.706,7	3.221,7	18.640,8	2.791,5	772,9	8.312,0	7.208,1	1.744,4	8.747,3
Altre spese (3)	32,7	22,0	209,2	198,6	146,4	365,5	107,7	233,1	32,3	0,0	217,2	258,2	51,4	160,0
di cui														
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (3)	1,1	1,2	115,2	0,0	61,2	205,9	33,8	40,9	26,2	0,0	55,8	86,4	20,5	45,4
Spese finanziate dal fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario di cui all'art. 21,c.3,del D.L. n. 98/2011 (4)	31,6	20,5	64,0	120,5	64,1	141,1	65,5	167,3	1,7	0,0	161,3	142,5	27,0	86,5
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art.3,del D.L. 201/2011, L. n. 183/2011	0,0	0,0	30,0	0,0	21,0	18,5	8,0	25,0	4,4	0,0	0,0	0,0	3,9	28,0
SPESE CORRENTI NETTE (4)=(1-2-3)	497,8	336,5	770,6	1.689,2	1.136,6	2.649,5	512,0	2.213,7	523,6	164,6	1.480,9	1.101,6	352,3	1.016,6
SPESE IN C/CAPITALE (5)	312,1	363,6	699,7	1.658,1	629,8	1.659,4	356,3	1.057,1	615,8	199,6	624,8	1.293,1	147,9	514,5
Spese per la sanità (6)	21,4	48,2	0,8	49,9	0,0	131,5	13,4	299,3	35,9	17,2	138,1	510,0	0,0	6,9
Spese per concessione di crediti (7)	0,0	0,0	7,0	4,5	1,9	25,0	60,9	6,2	353,0	13,1	18,0	5,0	0,0	0,0
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (8)	61,6	63,8	96,0	447,6	15,1	243,1	30,0	28,2	18,1	18,8	77,4	65,2	21,6	58,6
Spese in conto capitale nei limiti degli incassi derivanti dall'attività di recupero fiscale di cui al D.lgs. 68/2011 al 30 novembre 2012 (art. 32, c. 4, lett. i), L. n. 183/2011) (9)	0,0	1,7	3,8	134,0	53,9	178,9	0,0	228,3	14,6	0,0	0,0	98,1	17,4	156,2
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art.3, commi 1, 1- bis e 2, del D.L. 201/2011 , L. n. 183/2011 (10)	13,0	21,0	65,0	197,0	0,0	18,5	8,0	2,0	6,7	0,0	0,0	32,0	8,1	0,0
SPESE IN C/CAPITALE NETTE (11)=(5-6-7-8-9-10)	216,2	228,9	527,1	825,0	558,9	1.062,5	243,9	493,1	187,6	150,5	391,4	582,7	100,8	292,9
RISULTATO SPESE FINALI (A)=(4-11)	714,0	565,4	1.297,8	2.514,2	1.695,4	3.711,9	755,9	2.706,8	711,2	315,1	1.872,2	1.684,3	453,1	1.309,5
OBIETTIVO PROGRAMMATICO (B)	985,2	683,8	1.363,0	3.524,6	1.822,6	4.448,6	867,7	3.521,0	822,6	349,8	2.556,7	1.740,7	757,0	2.006,1
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (C)	0,0	41,0	41,9	218,6	99,2	354,5	88,0	210,0	72,5	9,0	50,0	36,9	33,9	85,0
OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO (D)=(B-C)	985,2	642,8	1.321,1	3.306,1	1.723,4	4.094,1	779,7	3.311,0	750,1	340,8	2.506,7	1.703,8	723,1	1.921,1
DIFFERENZA TRA RISULTATO ANNUALE E OBIETTIVO RIDETERMINATO (A-D)	-271,2	-77,4	-23,3	-791,9	-28,0	-382,2	-23,8	-604,2	-38,9	-25,8	-634,5	-19,5	-270,0	-611,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

APPENDICE 2

IL MONITORAGGIO 2012 DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO- PAGAMENTI

(in milioni di euro)

PAGAMENTI	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Toscana	Umbria	Veneto
SPESE CORRENTI (1)	2.743,2	1.348,8	4.413,3	12.426,1	10.186,6	13.801,8	3.689,5	20.596,6	3.267,4	768,5	9.325,1	7.871,0	2.114,0	9.571,6
Spese per la sanità (2)	2.255,1	1.004,6	3.587,4	10.632,7	8.920,5	11.443,1	3.086,1	17.798,4	2.756,9	596,4	7.769,4	6.710,7	1.701,9	8.477,4
Altre spese (3)	32,8	41,0	223,0	249,5	185,4	908,6	86,4	283,4	72,4	12,2	614,3	239,8	63,4	134,7
di cui	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 32, c. 4, lett. c), L. n. 183/2011)	1,4	3,1	67,7	0,0	43,3	36,7	27,6	41,5	24,7	0,0	61,4	63,7	14,0	48,6
Spese finanziate dal fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario di cui all'art. 21,c.3,del D.L. n. 98/2011, L. n. 183/2011)	31,2	20,5	64,0	40,8	59,6	141,1	50,3	167,3	1,7	12,2	161,3	142,5	27,6	0,0
Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali (art. 32, c. 4,lett.f), L.n. 183/2011)	0,0	17,1	61,3	130,1	61,5	716,9	0,0	49,7	38,3	0,0	370,9	22,8	16,7	58,0
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art.3, commi 1, 1- bis e 2, del D.L. 201/2011 (art. 32, c. 4, lett. n- bis), L. n. 183/2011	0,0	0,0	30,0	0,0	20,5	13,9	8,0	25,0	7,7	0,0	10,0	0,0	5,0	28,0
SPESE CORRENTI NETTE (4)=(1-2-3)	455,3	303,2	603,0	1.543,9	1.080,7	1.450,2	517,0	2.514,8	438,1	160,0	941,4	920,5	348,7	959,5
SPESE IN C/CAPITALE (5)	317,9	419,5	623,8	1.578,6	514,8	773,5	308,3	1.239,5	574,5	142,3	600,8	853,9	224,2	908,3
Spese per la sanità (6)	8,4	46,5	2,1	277,7	0,0	92,2	18,1	249,5	32,7	7,2	98,1	387,8	0,0	86,3
Spese per concessione di crediti (7)	0,0	0,0	0,0	0,7	2,6	8,0	61,0	8,7	354,5	16,9	35,4	3,8	0,0	49,8
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (8)	73,2	79,5	74,7	295,5	17,0	45,2	28,3	36,6	14,2	9,4	61,0	23,6	27,5	32,3
Spese in conto capitale nei limiti degli incassi derivanti dall'attività di recupero fiscale di cui al D.lgs. 68/2011 al 30 novembre 2012, L. n. 183/2011) (9)	0,0	1,7	3,8	134,0	53,9	178,9	0,0	228,3	14,6	0,0	0,0	98,1	17,4	156,2
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art.3, del D.L. 201/2011, L. n. 183/2011 (10)	13,0	21,0	65,0	197,0	0,5	23,1	8,0	2,0	3,4	0,0	30,1	32,0	7,0	0,0
SPESE IN C/CAPITALE NETTE (11)=(5-6-7-8-9-10)	223,4	270,9	478,2	673,7	440,8	426,1	192,9	714,5	155,1	108,8	376,2	308,6	172,3	583,7
RISULTATO SPESE FINALI (A)=(4+11)	678,6	574,1	1.081,2	2.217,6	1.521,5	1.876,2	709,9	3.229,3	593,2	268,7	1.317,6	1.229,1	521,1	1.543,3
OBIETTIVO PROGRAMMATICO (B)	732,0	575,0	1.085,6	2.315,6	1.603,2	1.884,0	789,8	3.229,3	649,9	287,7	2.160,0	1.590,9	539,7	1.557,9
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (C)	25,6	0,0	0,0	0,0	30,0	0,0	79,3	0,0	10,0	0,0	151,4	65,6	0,0	0,0
OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO (D)=(B-C)	706,4	575,0	1.085,6	2.315,6	1.573,2	1.884,0	710,5	3.229,3	639,9	287,7	2.008,6	1.525,2	539,7	1.557,9
DIFFERENZA TRA RISULTATO ANNUALE E OBIETTIVO RIDETERMINATO (A-D)	-27,7	-1,0	-4,4	-98,0	-51,7	-7,8	-0,6	0,0	-46,8	-18,9	-691,0	-296,1	-18,7	-14,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

APPENDICE 3

IL MONITORAGGIO 2012 DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE – IMPEGNI

(in milioni di euro)

IMPEGNI	Friuli	Sardegna	Sicilia	Valle d'Aosta
	2012	2012	2012	2012
SPESE CORRENTI (1)	4.611,4	6.078,4	15.446,6	1.099,6
Spese per la sanità (2)	0,0	3.494,0	9.824,1	292,3
Altre spese (3)	0,0	0,0	0,0	0,0
di cui	0,0	0,0	0,0	0,0
Spese non considerate in sede di accordo	67,8	1,6	1.284,5	309,7
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali	0,0	52,6	0,2	4,0
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art.3, del D.L. 201/2011, L. n. 183/2011	0,0	48,0	0,0	1,3
SPESE CORRENTI NETTE (4)=(1-2-3)	4.543,6	2.482,2	4.337,5	492,4
SPESE IN C/CAPITALE (5)	961,4	652,1	2.882,1	264,6
Spese per la sanità (6)	0,0	32,9	93,9	5,8
Spese per concessione di crediti(7)	107,7	0,3	10,0	0,7
Altre spese (8)	0,0	0,0	0,0	0,0
di cui	0,0	0,0	0,0	0,0
Spese non considerate in sede di accordo	0,0	0,0	201,1	86,4
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali	0,0	55,5	852,2	3,2
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art.3, del D.L. 201/2011, L. n. 183/2011	10,0	0,0	213,0	1,7
SPESE IN C/CAPITALE NETTE (9)=(5-6-7-8)	843,8	563,4	1.512,0	164,3
RISULTATO SPESE FINALI (A)=(4+9)	5.387,4	3.045,6	5.849,5	656,7
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE FINALI (B)	5.515,2	3.229,7	6.350,6	675,9
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (C)	95,9	93,2	0,0	0,0
OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO (D)=(B-C)	5.419,3	3.136,5	6.350,6	675,9
DIFFERENZA TRA RISULTATO ANNUALE SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERMINATO (A-D)	-32,0	-90,9	-501,1	-19,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

APPENDICE 4

IL MONITORAGGIO 2012 DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE – PAGAMENTI

(in milioni di euro)

PAGAMENTI	Friuli	Sardegna	Sicilia	Valle d'Aosta
SPESE CORRENTI (1)	4.484,7	5.835,4	13.982,6	1.057,4
Spese per la sanità (2)	0,0	3.441,7	8.911,8	279,9
Altre spese (3)	67,8	381,6	1.157,8	305,5
di cui	0,0	0,0	0,0	0,0
Spese non considerate in sede di accordo	67,8	24,3	1.137,2	300,3
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali	0,0	82,2	0,2	2,7
Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali	0,0	237,3	17,7	0,0
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art.3, del D.L. 201/2011, L. n. 183/2011	0,0	37,8	0,0	2,5
SPESE CORRENTI NETTE (4)=(1-2-3)	4.417,0	2.012,1	3.912,9	472,0
SPESE IN C/CAPITALE (5)	925,3	670,6	2.195,4	298,1
Spese per la sanità (6)	0,0	35,2	105,5	19,4
Spese per concessione di crediti(7)	112,7	0,3	24,5	0,0
Altre spese (8)	10,0	107,7	759,3	117,8
di cui	0,0	0,0	0,0	0,0
Spese non considerate in sede di accordo	0,0	0,0	111,7	111,8
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 32, c. 4, lett. c), L. n. 183/2011)	0,0	97,5	434,6	4,7
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art.3, del D.L. 201/2011, L. n. 183/2011	10,0	10,2	213,0	0,5
SPESE IN C/ CAPITALE NETTE (9)=(5-6-7-8)	802,6	527,5	1.306,0	160,9
RISULTATO SPESE FINALI (A)=(4+9)	5.219,6	2.539,5	5.219,0	633,0
OBIETTIVO PROGRAMMATICO (B)	5.457,2	2.543,7	5.230,4	633,0
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (C)	120,1	0,0	0,0	0,0
OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO (D)=(B-C)	5.337,1	2.543,7	5.230,4	633,0
DIFFERENZA TRA RISULTATO ANNUALE SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERMINATO (A-D)	-117,6	-4,2	-11,5	-0,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

APPENDICE 5

IL MONITORAGGIO 2012 DELLA PUGLIA
(IN BASE ALLA COMPENSAZIONE)

(in milioni di euro)

IMPEGNI	
Spesa di personale	190,3
Spesa per i trasferimenti correnti e continuativi a imprese pubbliche	36,3
Interessi passivi ed oneri finanziari diversi	76,5
Spese correnti soggette a compensazione	303,4
Spese per la sanità	0,1
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 32, c. 4, lett. c), L. n. 183/2011)	27,4
SPESE CORRENTI NETTE SOGGETTE A COMPENSAZIONE	275,8
OBIETTIVO ANNUALE SPESE CORR. NETTE SOGGETTE A COMPENSAZIONE	264,6
OBIETTIVO ANNUALE SPESE CORR. NETTE SOGGETTE A COMPENSAZIONE RIDETERMINATO	264,6
DIFFERENZA TRA SPESE CORR. NETTE SOGGETTE A COMPENSAZIONE E CORRISPONDENTE OBIETTIVO ANNUALE RIDETERMINATO	11,2
Totale spese correnti non soggette a compensazione	8.433,7
Spese per la sanità	7.063,6
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali	178,2
Spese finanziate dal fondo per il trasporto pubblico locale, anche ferroviario	42,7
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art.3 del D.L. 201/2011, L. n. 183/2011	80,5
SPESE CORR. NETTE NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	1.068,7
SPESE IN C/CAPITALE	1.592,7
Spese per la sanità (art. 32, c. 4,lett. a), L. n. 183/2011)	223,3
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali	580,8
Spese in conto capitale nei limiti degli incassi derivanti dall'attività di recupero fiscale di cui al D.lgs. 68/2011 al 30 novembre 2012, L. n. 183/2011)	63,8
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art.3 del D.L. 201/2011, L. n. 183/2011	80,5
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	644,2
SPESE NETTE NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	1.713,0
OBIETTIVO ANNUALE SPESE NETTE NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	1.625,3
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE SPESE NETTE NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI	71,0
OBIETTIVO ANNUALE SPESE NETTE NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE RIDETERMINATO	1.554,3
DIFFERENZA TRA RISULTATO SPESE NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE E CORRISPONDENTE OBIETTIVO ANNUALE RIDETERMINATO	158,7
SPESA UE SOGGETTA A COMPENSAZIONE REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE	27,2
MEDIA SPESA UE SOGGETTA A COMP. REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE TRIENNIO 2007 - 2009 RIDOTTA AI SENSI DELL'ART. 32, c. 23, L. n. 183/2011	11,0
MAGGIORE SPESA UE SOGGETTA A COMP. REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE RISPETTO ALLA MEDIA DELLA CORRISPONDENTE SPESA 2007-2009 RIDOTTA	16,2
SCOSTAMENTO SANZIONATO	-5,1
SPESA UE NON SOGGETTA A COMPENSAZIONE REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE	517,1
MEDIA SPESA UE NON SOGGETTA A COMP. REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE TRIENNIO 2007 - 2009 RIDOTTA AI SENSI DELL'ART. 32, c. 23, L. n. 183/2011	333,9
MAGGIORE SPESA UE NON SOGGETTA A COMP.REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE RISPETTO ALLA MEDIA DELLA CORRISPONDENTE SPESA 2007-2009 RIDOTTA	183,2

PAGAMENTI	
SPESA CORRENTE	8.722,0
Spese per la sanità	7.177,5
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali	174,7
Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali	108,3
Spese finanziate dal fondo per il trasporto pubblico locale, anche ferroviario	42,7
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art.3, del D.L. 201/2011, L. n. 183/2011	80,5
SPESE CORRENTI NETTE	1.138,3
SPESE IN C/CAPITALE	1.423,8
Spese per la sanità	341,4
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali	391,7
Spese in conto capitale nei limiti degli incassi derivanti dall'attività di recupero fiscale di cui al D.lgs. 68/2011 al 30 novembre 2012, L. n. 183/2011) (1)	63,8
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art.3, del D.L. 201/2011, L. n. 183/2011	80,5
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	546,4
RISULTATO TRIMESTRALE SPESE FINALI	1.684,6
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE FINALI	1.403,2
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI	0,0
OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO	1.403,2
DIFFERENZA TRA RISULTATO ANNUALE SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERMINATO	281,4
Spesa corrente UE REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE	111,4
Spesa C/CAPITALE UE REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE	362,6
TOTALE SPESA UE REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE	474,0
MEDIA SPESA UE REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE TRIENNIO 2007 - 2009 RIDOTTA AI SENSI DELL'ART. 32, c. 23, L. n. 183/2011	191,4
MAGGIORE SPESA UE REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE RISPETTO ALLA MEDIA SPESA UE 2007-2009 RIDOTTA	282,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

APPENDICE 6

IL MONITORAGGIO 2012 DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME CON OBIETTIVO IN TERMINI DI SALDO

	Trentino	Prov. Aut. Trento	Prov. Aut. Bolzano
ENTRATE CORRENTI		**Accertamenti**	
TRIBUTI PROPRI E DEVOLUZIONI (1)	393,2	4.156,8	4.002,1
CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI (2)	16,1	57,5	462,6
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE (3)	0,0	75,2	124,4
Totale entrate correnti (4)=(1+2+3)	409,3	4.289,5	4.589,1
GETTITI ARRETRATI (5)	47,5	668,6	447,1
ENTRATE CORRENTI NETTE (A)=(4+5)	361,8	3.620,9	4.142,1
SPESE CORRENTI		**Impegni**	
Spese correnti per la sanità (6)	0,0	1.151,8	1.094,2
Altre spese correnti (7)	224,8	1.667,1	2.240,0
SPESE CORRENTI (B)=(6+7)	224,8	2.818,8	3.334,2
Maggiori spese corr. per leggi di settore e funzioni trasferite (Accordo Milano) (B1)	0,0	36,0	0,0
Maggiori spese corr. per leggi di settore e nuove funzioni trasferite (B2)	0,0	0,0	0,0
ENTRATE C/CAPITALE		**Incassi**	
ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONI DI BENI E DA TRASFERIMENTI IN C/CAPITALE E DA RISCOSSIONI DI CREDITI (8)	0,0	127,9	38,4
Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (9)	0,0	9,6	0,8
Entrate derivanti da alienazione di beni e diritti patrimoniali, affrancazioni (10)	0,0	2,1	8,1
ENTRATE IN CONTO CAPITALE NETTE (C)=(8-9-10)	0,0	116,2	29,6
SPESE C/CAPITALE		**Pagamenti**	
Spese in conto capitale per la sanità (11)	0,0	30,6	43,2
Altre spese in conto capitale (12)	108,1	1.085,6	982,4
SPESE IN CONTO CAPITALE (13)=(11+12)	108,1	1.116,3	1.025,6
Spese derivanti dalla concessione di crediti (14)	0,0	15,0	15,0
Partecipazioni azionarie e conferimenti (15)	0,0	16,9	7,4
Spese non considerate in sede di accordo (16)	0,0	0,0	0,0
SPESE IN C/CAPITALE NETTE (E)=(13-14-15-16)	108,1	1.084,4	1.003,2
Maggiori spese c/cap. per leggi di settore e funzioni trasferite (Accordo Milano) (E1)	0,0	8,1	0,0
Maggiori spese c/cap. per leggi di settore e nuove funzioni trasferite (E2)	0,0	0,0	0,0
SALDI		**In competenza mista**	
ENTRATE FINALI NETTE (D)=(A+C)	**361,8**	**3.737,2**	**4.171,7**
SPESE FINALI NETTE (F)= (B+B1+B2+E+E1+E2)	**332,9**	**3.947,4**	**4.337,4**
SALDO FINANZIARIO (G)=(D-F)	28,9	-210,2	-165,8
OBIETTIVO PROGRAMMATICO CONCORDATO IN TERMINI DI COMPETENZA MISTA (H)	24,1	-229,2	-238,2
QUOTA OBIETTIVO ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (K)	0,0	5,4	10,9
OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO(L)= (H+K)	24,1	-223,8	-227,3
DIFFERENZA TRA IL SALDO FIN. E L'OBIETTIVO PROGR.(L-G)	4,8	13,6	61,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

IL RAFFORZAMENTO DEL PATTO PER LA SALUTE

PREMESSA

1. La legislatura che si apre vede una situazione economica del sistema sanitario migliore del passato. Anche il 2012 ha confermato i progressi già evidenziati negli ultimi esercizi nel contenimento dei costi e nel riassorbimento di ingiustificati disavanzi gestionali.

I risultati raggiunti nella azione di controllo della spesa sanitaria e in quella volta all'assorbimento dei disavanzi nelle regioni in squilibrio strutturale sono ancora una volta incoraggianti. Essi sono il frutto dei punti di forza di un sistema che si è venuto consolidando in questi anni. Un sistema che ha come elementi chiave, una rete di valutazione che consente un monitoraggio efficace e attento in grado di fare del *bench-marking* uno strumento di controllo ed indirizzo effettivo; un ridisegno delle regole contabili che contribuisce con gradualità a rafforzare le ragioni di un aggiustamento strutturale; una struttura di governo a livello centrale che, in continuo confronto con le realtà territoriali, accompagna il perseguimento di obiettivi di contenimento della spesa con interventi di adeguamento delle strutture, miglioramenti nella strumentazione e investimenti sulla formazione del capitale umano.

Il settore si trova, tuttavia, oggi di fronte a scelte ancora impegnative. Se da un lato sono sempre stringenti i vincoli per un superamento delle inefficienze, dall'altro sono forti le tensioni che si cominciano a manifestare sul fronte della garanzia di adeguati livelli di assistenza, mentre restano da chiarire le dimensioni di persistenti squilibri finanziari, come evidenziato recentemente dagli interventi urgenti disposti dal DL n. 35 del 2013.

Non mancano, infatti, segnali preoccupanti sul fronte della qualità dei servizi garantiti ai cittadini. Sono ancora previsti rilevanti tagli delle risorse destinate al settore mentre, cresciute le compartecipazioni alla spesa, sempre più limitate appaiono le possibilità di ricorrere ad ulteriori entrate straordinarie e limitati sono i margini di flessibilità per tutte le realtà territoriali. Ciò mentre minore efficacia dimostrano i vincoli posti a presidio della copertura dei disavanzi annuali.

La mancata definizione nel corso nel 2012 del nuovo Patto della salute è la rappresentazione di sintesi della difficile fase che ancora attende la sanità nonostante i progressi che si sono compiuti in questi anni sotto diversi profili: l'avvio di un processo di armonizzazione delle normative contabili e l'elaborazione, nell'ultimo esercizio, di prime risposte a temi cruciali nella gestione del sistema (revisione del sistema tariffario….).

Di qui, l'importanza e l'urgenza di potenziare gli strumenti a disposizione delle amministrazioni territoriali, di accelerare gli interventi di riadeguamento delle strutture e di miglioramento dell'appropriatezza delle prestazioni rese ai cittadini e di portare a regime la revisione dei meccanismi che governano il funzionamento del settore.

Gli argomenti al centro del dibattito sono molti: potenziare ulteriormente il sistema di monitoraggio dei fattori di spesa così da meglio conciliare la necessità di contenimento dei costi con quello di una effettiva erogazione dei Lea; avviare la definizione dei costi standard e l'individuazione delle regioni di riferimento; verificare

l'effettivo operare della recente rimodulazione tariffaria e completare il processo anche per la gestione ospedaliera; accelerare la razionalizzazione della rete ospedaliera e incrementare l'appropriatezza nel ricorso ai ricoveri ospedalieri; ridefinire le regole di *governance* dei settore dell'assistenza farmaceutica e dei dispositivi medici; potenziare l'assistenza ai pazienti anziani e agli altri soggetti non autosufficienti; procedere nel percorso di miglioramento nella qualità dei dati contabili, di struttura e di attività; sottoporre a revisione la normativa che governa i Piani di rientro guardando alla effettività delle misure premiali e sanzionatorie; procedere al completamento degli interventi già avviati nel primo Piano della salute sul fronte della continuità assistenziale e della promozione della qualità; rivedere le problematiche relative alla mobilità sanitaria interregionale; affrontare il tema del finanziamento degli investimenti (manutenzione straordinaria, costruzione o adeguamento delle strutture edilizie, adeguamento tecnologico).

Nei paragrafi che seguono, dopo un primo bilancio dei risultati conseguiti, si toccano alcuni dei temi di maggior rilievo. Per ciascuno, oltre ad un breve approfondimento delle condizioni economiche della gestione, ci si sofferma sulle caratteristiche delle opzioni al centro del dibattito.

LA SPESA SANITARIA NEL 2012: ULTERIORI PROGRESSI NELL'AGGIUSTAMENTO

2. Anche nel 2012 la gestione della spesa sanitaria presenta risultati incoraggianti: a consuntivo le uscite complessive, in termini di contabilità nazionale, hanno raggiunto i 110,8 miliardi, ben al di sotto del dato, già rivisto in riduzione per il trascinamento del miglior risultato conseguito nel 2011, previsto per l'anno nel DEF di aprile 2012 (114,5 miliardi).

Un dato significativamente inferiore anche a quello contenuto nel quadro di preconsuntivo contenuto nella Nota di aggiornamento al DEF che incorporava le variazioni connesse alle ulteriori misure di contenimento disposte con il DL 95/2012. Rispetto al valore previsto nell'ottobre dello scorso anno, pari a 113,6 miliardi, si registra quindi una flessione di oltre 2,7 miliardi. Per il secondo anno consecutivo la spesa presenta una riduzione in termini nominali (-0,7 per cento contro il -0,8 per cento dello scorso anno) mentre rimane sostanzialmente invariata in termini di prodotto.

Un risultato di particolare rilievo anche considerando che il mantenimento degli obiettivi di indebitamento netto delle PA entro il 3 per cento è stato possibile nel 2012 grazie ad una inattesa flessione delle spese che ha compensato il deludente risultato dal lato delle entrate: dei 6 miliardi di minori spese rispetto al preconsuntivo di ottobre oltre il 40 per cento è da ricondurre al settore sanitario, settore che assorbe poco più del 15 per cento della spesa complessiva.

Nel 2012 l'importo relativo alle prestazioni da produttori non market (assistenza ospedaliera e altri servizi sanitari offerti direttamente dagli operatori pubblici) è rimasto pressoché invariato. E' la spesa per l'assistenza in convenzione a registrare una ulteriore flessione del 2,0 per cento (2,2 per cento nel 2011).
Nella gestione diretta (non market) la spesa per il personale dipendente è diminuita del 1,3 per cento mentre i consumi intermedi aumentano invece del 2,3 per cento. Una dinamica che riflette anche nel 2012 la scelta delle regioni di ricorrere alla distribuzione diretta dei farmaci ai fini di un controllo complessivo della spesa.

Per quanto attiene alla spesa di produttori market, la flessione complessiva (-2 per cento rispetto al 2011) è da attribuire prevalentemente al calo della spesa farmaceutica e di quella per l'ospedaliera privata. La riduzione della farmaceutica (-7,3 per cento) è da ricondurre alle misure di contenimento varate negli anni precedenti e all'aumento della compartecipazione a carico dei cittadini sia nelle regioni in piano di rientro che nelle restanti realtà territoriali. Più limitato il contributo del calo della spesa per l'assistenza ospedaliera in case di cura private (-1,1 per cento). In flessione, anche se contenuta (-0,4 per cento) anche l'assistenza specialistica. A tale dinamica contribuisce la migliore regolazione delle prestazioni acquistate da operatori privati, soggette a tetti di spesa, e la reintroduzione dei ticket sulle prestazioni specialistiche.

TAVOLA 1

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA

(in milioni di euro)

	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Def aprile 2013									
valore assoluto	110.474	112.526	111.593	110.842	111.108	113.029	115.424	117.616	119.789
Spesa primaria complessiva	727.573	721.731	717.729	714.365	726.674	724.753	739.218	748.336	761.115
Pil	1.519.695	1.551.886	1.578.497	1.565.916	1.573.233	1.624.012	1.677.735	1.731.311	1.785.918
variazione	1,45	1,86	-0,83	-0,67	0,24	1,73	2,12	1,90	1,85
peso sulla spesa complessiva	15,18	15,59	15,55	15,52	15,29	15,60	15,61	15,72	15,74
in percentuale del Pil	7,27	7,25	7,07	7,08	7,06	6,96	6,88	6,79	6,71
Nota Agg DEF ottobre 2012	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**		
valore assoluto	110.474	112.742	112.039	113.597	112.327	112.421	115.397		
Spesa primaria complessiva	727.573	724.199	719.746	719.593	720.748	726.766	739.371		
Pil	1.519.695	1.553.166	1.579.659	1.564.378	1.582.375	1.629.056	1.680.441		
variazione	1,45	2,05	-0,62	1,39	-1,12	0,08	2,65		
peso sulla spesa complessiva	15,18	15,57	15,57	15,79	15,58	15,47	15,61		
in percentuale del Pil	7,27	7,26	7,09	7,26	7,10	6,90	6,87		
Def aprile 2012	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**		
valore assoluto	110.474	112.742	112.039	114.497	114.727	115.421	118.497		
Spesa primaria complessiva	727.573	724.199	720.544	724.812	725.724	735.050	748.169		
Pil	1.519.695	1.553.166	1.580.220	1.588.662	1.626.858	1.672.782	1.725.526		
variazione	1,45	2,05	-0,62	2,19	0,20	0,60	2,67		
peso sulla spesa complessiva	15,18	15,57	15,55	15,80	15,81	15,70	15,84		
in percentuale del Pil	7,27	7,26	7,09	7,21	7,05	6,90	6,87		
Relazione al parlamento dicembre 2011	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**			
valore assoluto	110.435	113.457	114.941	117.491	119.602	121.412			
Spesa primaria complessiva	727.676	723.315	721.823	721.732	727.855	743.109			
Pil	1.526.790	1.556.029	1.586.361	1.612.279	1.648.533	1.693.748			
variazione	1,81	2,74	1,31	2,22	1,80	1,51			
peso sulla spesa complessiva	15,18	15,69	15,92	16,28	16,43	16,34			
in percentuale del Pil	7,23	7,29	7,25	7,29	7,26	7,17			
Def aprile 2011	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**			
valore assoluto	110.435	113.457	114.836	117.391	122.102	126.512			
Spesa primaria complessiva	727.071	723.361	725.798	729.019	745.212	763.184			
Pil	1.519.702	1.548.816	1.593.314	1.642.432	1.696.995	1.755.013			
variazione	1,80	2,74	1,22	2,22	4,01	3,61			
peso sulla spesa complessiva	15,19	15,68	15,82	16,10	16,38	16,58			
in percentuale del Pil	7,27	7,33	7,21	7,15	7,20	7,21			
Dpef luglio 2008 (LV)	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**				
valore assoluto	111.592	116.007	120.656	125.156	129.916				
Spesa primaria complessiva	720.224	737.231	758.095	778.388	798.985				
Pil	1.637.199	1.689.202	1.742.139	1.799.075	1.858.870				
variazione	0,87	3,96	4,01	3,73	3,80				
peso sulla spesa complessiva	15,49	15,74	15,92	16,08	16,26				
in percentuale del Pil	6,82	6,87	6,93	6,96	6,99				

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mef e Istat

TAVOLA 2

IL CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ

	2010	2011	2012	11/10	12/11
	milioni di euro				
Prestazioni sociali in natura	104.711	103.609	102.791	-1,1	-0,8
Beni e servizi prodotti da produttori market	41.316	40.406	39.578	-2,2	-2,0
- Farmaci	10.913	9.862	9.145	-9,6	-7,3
- Assistenza medico-generica	6.984	6.724	6.736	-3,7	0,2
- Assistenza medico-specialistica	4.542	4.737	4.720	4,3	-0,4
- Assistenza osped. in case di cura private	9.449	9.503	9.395	0,6	-1,1
- Assistenza protesica e balneotermale	3.940	4.113	3.944	4,4	-4,1
- Altra assistenza	5.488	5.467	5.638	-0,4	3,1
Servizi prodotti da produttori non market:	63.395	63.203	63.213	-0,3	0,0
- Assistenza ospedaliera	49.602	49.525	49.592	-0,2	0,1
- Altri servizi sanitari	13.793	13.678	13.621	-0,8	-0,4
Contribuzioni diverse, servizi amministrativi e altre uscite	7.815	7.984	8.051	2,2	0,8
Uscite totali	112.526	111.593	110.842	-0,8	-0,7
servizi prodotti da produttori non market:	*63.395*	*63.203*	*63.213*	*-0,3*	*0,0*
di cui					
Redditi da lavoro dipendente	*35.449*	*34.425*	*33.961*	*-2,9*	*-1,3*
Consumi intermedi	*25.220*	*26.168*	*26.779*	*3,8*	*2,3*
Ammortamenti	*2.276*	*2.350*	*2.368*	*3,3*	*0,8*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Un risultato di particolare rilievo che ha consentito di rivedere le previsioni della spesa sanitaria nel prossimo quinquennio e di prefigurare una riduzione di tale spesa sul Pil al 7,1 per cento del 2012 al 6,7 per cento del 2017 (si veda il riquadro *«La spesa sanitaria nel quadro di previsione 2013-17»*).

LA SPESA SANITARIA NEL QUADRO DI PREVISIONE 2013-2017

Di recente nel DEF sono state aggiornate le previsioni per gli anni dal 2013 al 2017 sulla base del quadro macroeconomico e dei dati del conto consolidato della sanità 2009-2012 elaborati dall'Istat. La spesa è prevista crescere nel 2013 a 111.108 milioni (+0,2 per cento) scontando l'effetto di trascinamento del miglior risultato 2012, mentre nel successivo quadriennio (2014-2017) la variazione attesa è in media dell'1,9 per cento all'annuo, inferiore alla variazione attesa del Pil nominale (+3,2 per cento annuo). L'incidenza della spesa sul prodotto pertanto si riduce, passando dal 7,1 per cento del 2013 al 6,7 per cento del 2017.

Le ipotesi alla base del risultato atteso danno conto dell'impegno ancora richiesto al settore già a partire dal 2013. Nelle previsioni i redditi da lavoro dipendente dei produttori non market *aumentano dello 0,1 per cento, mentre la spesa per consumi è prevista ridursi dell'1,1 per cento per effetto delle misure di contenimento della spesa adottate nell'ultimo biennio e soprattutto di quelle assunte con il DL 95/2012 e la legge di stabilità per il 2013*[1].

[1] Si tratta della riduzione del 10 per cento dei corrispettivi per l'acquisto di beni e servizi (con esclusione dei farmaci ospedalieri) e dei corrispondenti volumi d'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

Riguardo alla spesa per acquisti di beni e servizi da produttori market *essa è prevista aumentare dello 0,5 per cento, ma come risultato di una ulteriore flessione della farmaceutica (-4,6 per cento), un aumento dello 0,2 per cento della medicina di base e una variazione positiva delle altre prestazioni in convenzione (+2,6 per cento). La previsione del DEF incorpora la riduzione dell'1 per cento rispetto al valore 2011 degli importi e dei volumi degli acquisti da erogatori privati (ai sensi dell'articolo 15 del DL 95/2012), nonché i maggiori costi connessi al finanziamento a carico dello Stato delle attività dei Policlinici universitari e degli ospedali non statali.*

Nel 2014 e successivi la spesa incorpora gli effetti (2 miliardi) della sentenza della Corte costituzionale che ha sospeso l'efficacia degli aumenti previsti nei tickets sanitari. I tendenziali di spesa sono stati pertanto rivisti in aumento per tale importo. L'aumento delle compartecipazione destinate al finanziamento della sanità, era a fronte di una riduzione del livello di finanziamento del SSN cui contribuisce lo Stato. Le regioni avranno la necessità di reperire ulteriori risorse al posto di quelle attivate con l'aumento della compartecipazione.

Le previsioni scontano inoltre il quadro macroeconomico previsto per il periodo di riferimento nonché l'efficacia nel 2014 delle misure di contenimento della spesa adottate negli anni precedenti: la spesa per il personale sconta il limite al riconoscimento di incrementi retributivi fino al 31 dicembre 2014 e il riconoscimento dell'indennità di vacanza contrattuale per il triennio 2015-2017; 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 dal 2014 e il tetto al 3,5 per cento della farmaceutica ospedaliera; la farmaceutica convenzionata sconta le misure dello sconto a carico dei farmacisti e il rispetto del tetto sulla spesa territoriale pari all'11,35 per cento; la spesa per prestazioni convenzionate con operatori privati sconta la riduzione del 2 per cento (dal 2014) rispetto al valore 2011 degli importi e dei volumi acquistati e il tetto alla remunerazione delle funzioni svolte.

I RISULTATI DEL SETTORE NEI PRECONSUNTIVI DELLE AZIENDE SANITARIE

3. Il miglioramento dei conti del settore trova ulteriore conferma dal lato del risultato economico complessivo che emerge dai dati trasmessi al NSIS redatti per il primo anno in base ai criteri Si tratta dei dati acquisiti dal sistema informativo del Ministero della salute al IV trimestre del 2012. Nell'anno appena concluso nel confronto tra i risultati con gli esercizi precedenti si deve tener conto delle modifiche introdotte allo schema di classificazione del conto economico e dall'entrata a regime delle disposizioni contenute nel d.lgs. 118/2011 (si veda il riquadro *«L'impatto delle nuove norme contabili sulla leggibilità dei risultati 2012»*)

Nel 2012 le perdite ammontano complessivamente a circa 2,0 miliardi di euro, in riduzione rispetto al 2011 di oltre il 38 per cento. Si tratta di un risultato ancora provvisorio (e non ancora verificato in sede di Tavolo adempimenti), frutto del confronto tra il consuntivo 2011 e il preconsuntivo dell'anno appena concluso, ottenuto utilizzando per il 2011 i nuovi criteri di calcolo del risultato economico adottati per il monitoraggio del 2012[2]. Ancora più netta la flessione (-42 per cento) se si guarda al

dell'equilibrio finanziario; dell'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 20,0 per cento rispetto ai prezzi di riferimento individuati dall'Osservatorio per i contratti pubblici; degli effetti della fissazione di un tetto alla spesa per l'acquisto di dispositivi medici, in misura pari al 4,8 per cento del fabbisogno sanitario standard e della 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, attraverso il meccanismo del *pay-back.*

[2] Il confronto con il 2011 richiede infatti una ricostruzione dei risultati di questo esercizio per tener conto delle modifiche intervenute a seguito dell'operatività del d.lgs. 118/2011. Al riguardo va considerato che:

disavanzo al netto delle coperture previste nei CE e delle maggiori risorse rese disponibili dalle regioni e province a statuto speciale.

Si tratta di dati che dovranno essere attentamente verificati una volta conclusi i lavori dei tavoli di monitoraggio annuali[3].

TAVOLA 3

I RISULTATI DI ESERCIZIO ANNO 2011 E 2012

(per regioni in piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni di euro)

	TOTALE RICAVI al netto delle coperture e degli ulteriori trasf delle regioni e prov autonome	TOTALE COSTI CON VOCI ECONOMICHE E SALDO INTRAMOENIA	SALDO MOBILITA' EXTRA	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO	Coperture presunte contabilizzate nel CE	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO prima delle coperture
2012							
Regioni in piano	51.850,5	51.696,5	-1.084,7	-930,8	130,4	0,0	-800,4
Regioni non in piano	59.205,4	61.131,2	846,0	-1.079,9	52,8	761,5	-265,7
Totale	111.055,8	112.827,8	-238,7	-2.010,7	183,1	761,5	-1.066,1
Rso	94.561,8	95.641,3	35,6	-1.043,9	179,5	0,0	-864,4
Rso nord	47.251,2	48.311,1	851,3	-208,6	179,5	0,0	-29,1
RsoCentro	22.302,8	22.934,7	-29,2	-661,1	0,0	0,0	-661,1
Rso Sud	25.007,8	24.395,5	-786,4	-174,2	0,0	0,0	-174,2
Rss	16.494,0	17.186,5	-274,3	-966,8	3,7	761,5	-201,7
Rss nord	4.641,3	5.216,2	-13,0	-587,9	0,0	599,1	11,2
Rss sud	11.852,7	11.970,3	-261,3	-378,9	3,7	162,3	-212,9
2011							
Regioni in piano	50.828,1	51.939,2	-546,6	-1.657,7	280,0	0,0	-1.377,7
Regioni non in piano	58.602,4	61.079,4	901,6	-1.575,4	346,5	780,1	-448,8
Totale	109.430,4	113.018,6	355,0	-3.233,1	626,5	780,1	-1.826,5
Rso	93.033,4	95.921,8	591,3	-2.297,1	626,5	0,0	-1.670,6
Rso nord	46.601,8	48.280,0	840,8	-837,3	486,8	0,0	-350,5
RsoCentro	22.120,8	23.022,1	-8,7	-910,0	129,8	0,0	-780,2
Rso Sud	24.310,8	24.619,7	-240,9	-549,8	10,0	0,0	-539,8
Rss	16.397,0	17.096,8	-236,2	-936,0	0,0	780,1	-155,9
Rss nord	4.584,7	5.158,9	-15,4	-589,7	0,0	609,1	19,4
Rss sud	11.812,4	11.937,9	-220,8	-346,3	0,0	171,0	-175,3
variazione							
Regioni in piano	2,01	-0,47	98,46	-43,85	-53,43		-41,90
Regioni non in piano	1,03	0,08	-6,17	-31,46	-84,78	-2,39	-40,81
Totale	1,49	-0,17	-167,23	-37,81	-70,77	-2,39	-41,63
Rso	1,64	-0,29	-93,98	-54,56	-71,35		-48,26
Rso nord	1,39	0,06	1,24	-75,09	-63,13		-91,69
RsoCentro	0,82	-0,38	234,84	-27,35			-15,27
Rso Sud	2,87	-0,91	226,52	-68,32			-67,73
Rss	0,59	0,52	16,13	3,29		-2,39	29,37
Rss nord	1,24	1,11	-15,57	-0,30		-1,63	-42,11
Rss sud	0,34	0,27	18,35	9,40		-5,09	21,45

Fonte : elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS Ministero salute

- a partire dal 2011, il "Tavolo" ha incluso nel calcolo della determinazione dei risultati di esercizio anche parte degli ammortamenti non sterilizzati e più precisamente, sulla base di quanto convenuto nelle riunioni del 24 marzo 2011 e del 4 novembre 2011, nel calcolo sono stati contabilizzati gli ammortamenti non sterilizzati relativi ai beni entrati in produzione nel 2010 e nel 2011, salvo diversa indicazione delle regioni che hanno scelto di coprire gli ammortamenti non sterilizzati di competenza dell'anno;
- dal 2012, sulla base di quanto convenuto nelle predette riunioni del 24 marzo 2011 e del 4 novembre 2011, nel calcolo devono essere contabilizzati tutti gli ammortamenti non sterilizzati di competenza dell'anno contabilizzati nei CE.

[3]A tale analisi sarà dedicata una apposita "Nota integrativa" che sarà diffusa non appena tali elementi saranno disponibili.

Il buon andamento è riconducibile in prevalenza alle regioni in Piano di rientro: la flessione delle perdite prima delle coperture per queste regioni è di circa il 44 per cento. Si passa dai 1,7 miliardi del 2011 a poco più di 930 milioni del 2012. Le altre regioni pur riducendo il disavanzo complessivo (che per la prima volta eccede tuttavia in valore assoluto quello delle regioni in piano) presentano una flessione più contenuta (-30 per cento).

Tali risultati sono frutto di andamenti di costi e ricavi molto diversi tra i due aggregati. Nelle regioni in piano di rientro alla flessione dei costi (-1,1 per cento) si accompagna un aumento dei ricavi di poco superiore al 2 per cento, mentre nelle altre regioni il miglioramento deriva sostanzialmente dall'aumento dei ricavi a fronte della stabilità sostanziale dei costi.

Sono le regioni a statuto ordinario del sud (tutte in piano di rientro tranne la Basilicata) a rappresentare con maggior nettezza tale andamento: aumento delle entrate del 2,0 per cento e flessione della spesa dell'1,5 per cento.

Tra le regioni non in piano sono quelle a statuto speciale del Nord a presentare un aumento dei costi (+1,7 per cento) di mezzo punto superiore a quello dei ricavi, con conseguente peggioramento del saldo complessivo.

Più che raddoppia il saldo negativo della mobilità sanitaria nelle regioni in piano di rientro.

L'IMPATTO DELLE NUOVE NORME CONTABILI SULLA LEGGIBILITÀ DEI RISULTATI 2012

Nella valutazione dei risultati relativi al 2012 devono essere considerate diverse particolarità destinate ad incidere sulla leggibilità dei dati, specie in rapporto ad esercizi passati.

Il 2012 rappresenta, innanzitutto, il primo anno di operatività del decreto legislativo 118/2011 che ha previsto l'applicazione a tutte le regioni (fatta eccezione per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano) di principi contabili uniformi e la perimetrazione all'interno del bilancio regionale delle risorse destinate al finanziamento del SSR.

Tali norme incidono in particolare sulle voci relative agli ammortamenti (su tale area di bilancio è intervenuto da ultimo anche l'articolo 1, comma 36 della legge 228/2012 - legge di stabilità 2013 con particolare riferimento al trattamento contabile dei cespiti acquistati con contributi in c/esercizio), sui valori di mobilità attiva e passiva extraregionale, sugli accantonamenti e sulle quote inutilizzate dei contributi in c/esercizio relativi agli esercizi precedenti per le quote vincolate di Fondo sanitario regionale.

Per effetto delle diverse regole contabili adottate a livello regionale in materia di "sterilizzazione" degli ammortamenti, in sede di determinazione del risultato d'esercizio è emerso che le regioni hanno acquistato dal 2001 al 2010 cespiti ammortizzabili senza aver ricevuto il corrispondente contributo in c/capitale che ne consente la sterilizzazione, ma attraverso l'utilizzo di risorse di parte corrente e/o attraverso l'autorizzazione ad indebitarsi. E' avvenuto, pertanto, che gli enti del servizio sanitario possono aver generato debito per un importo superiore al finanziamento corrente ricevuto, senza che tutte le regioni abbiano disposto le necessarie coperture finanziarie.

Dal 2012, nell'attività di monitoraggio e di verifica del rispetto dei vincoli di copertura, sono state considerate tutte le voci di costo. Oltre agli "Ammortamenti", anche "Svalutazione crediti" e "Svalutazione attività finanziarie", in applicazione di quanto previsto dal d.lgs. 118/2011 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e – con particolare riferimento agli ammortamenti - di quanto convenuto con le regioni nel corso

delle riunioni del 24 aprile 2011 e 4 novembre 2011.
Fino allo scorso anno, detto aggregato è stato temporaneamente escluso dalla verifica del risultato di esercizio da parte di Tavolo e Comitato in quanto scarsamente attendibile sotto il profilo della quantificazione contabile, in conseguenza dei diversi comportamenti contabili tenuti dalle regioni che davano luogo a modalità di ammortamento estremamente differenziate, con esiti quantitativi assolutamente disomogenei. Ciò in attesa di pervenire, congiuntamente con le regioni, ad una definizione di corrette procedure e computi per la determinazione degli ammortamenti.
Va infine considerato che in sede di monitoraggio 2011 era stata richiesta una più attenta considerazione della riconciliazione dei debiti e dei crediti con i risultanti del bilancio regionale. Ciò comportava analisi approfondite delle attività svolte per la verifica delle iscrizioni a credito e a debito verso lo Stato, verso la regione e verso le aziende del SSR per spesa corrente, per finanziamenti per investimenti, delle attività svolte per la verifica delle iscrizioni a debito verso fornitori, nonché alla verifica della cancellazione dei debiti verso i fornitori qualora pagati centralmente, delle iscrizioni a credito distintamente per le altre tipologie di credito e le eventuali svalutazioni operate nonché ai fondi svalutazione costituiti delle disponibilità liquide e alla presenza di eventuali iscrizioni collegate a partite di credito; alle attività svolte per la verifica delle iscrizioni a debito per mutui passivi, verso l'Istituto tesoriere e altre voci di debito valorizzate nel modello SP.
La perimetrazione delle somme destinate al SSR, secondo quanto disposto dal d.lgs. 118/2012, era previsto agevolasse il confronto tra le poste debitorie e creditorie e di cassa iscritte nei bilanci di esercizio con le risultanze dei bilanci regionali anche degli anni pregressi.
Eventuali disallineamenti potrebbero richiedere la rideterminazione di debiti e di crediti in aumento o in diminuzione, con effetti in termini di necessità di ricalcolare le perdite e gli utili portati a nuovo.
Le ricadute di tale attività di riconciliazione potrebbero quindi incidere sulle componenti straordinarie attive e passive e richiedere una attenta verifica della correttezza della loro iscrizione contabile, alla luce dell'intervenuta norma del d.lgs. 118/2011.

I risultati dal lato dei costi

4. I dati di preconsuntivo del 2012 consentono di avere una prima visione d'insieme del contributo fornito dalle diverse componenti al buon risultato complessivo.

Continua a ridursi il costo del personale delle Aziende sanitarie, Aziende ospedaliere, Aziende ospedaliere universitarie e IRCCS pubblici: esso ammonta a 35,6 miliardi di euro, con un decremento dell'1,4 per cento rispetto al 2011 (dello stesso ammontare della variazione registrata nel 2011). Manifestano i loro effetti gli interventi di contenimento diretto del costo del personale conseguente all'articolo 2, comma 71, della legge 191/2009[4] e all'articolo 8 del decreto-legge 78/2010 che ha disposto il blocco dei rinnovi contrattuali per il periodo 2011/2013. Nelle regioni in piano di rientro contribuiscono al contenimento dei costi gli ulteriori interventi di riorganizzazione previsti nei programmi annuali di attuazione.

Nell'anno il costo per l'acquisto di beni si mantiene superiore ai 15 miliardi aumentando del solo 0,4 per cento rispetto al 2011. All'ulteriore rallentamento della spesa (era aumentata del 2,4 e del 4,7 per cento negli scorsi due esercizi) hanno contribuito le procedure di acquisto messe in atto soprattutto dalle regioni in piano di rientro, con forme di aggregazione a più livelli (sovra-aziendale e/o regionale) o

[4] La legge 191/2009 ha recepito le disposizioni del Patto per la Salute 2010-2012 con cui si è prorogato, per il periodo 2010-2012, il tetto alla spesa fissato dalla finanziaria 2007.

convenzioni attivate da agenzie regionali. Il ricorso a tali procedure è stato ulteriormente rafforzato dalle misure assunte con la normativa nazionale nel luglio scorso (DL 95/2012), che impongono alle aziende sanitarie ed ospedaliere di motivare (con relazione agli organi di controllo e di revisione) gli acquisti di beni e servizi operati al di fuori delle convenzioni Consip e per importi superiori ai prezzi di riferimento (tratti dalle stesse convenzioni) (si veda il riquadro *«Il contenimento della spesa per dispositivi medici»).*

IL CONTENIMENTO DELLA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI

Un tema di particolare rilievo sia dal punto di vista del controllo della spesa che della sicurezza della salute è quello dei dispositivi medici[5]*. Diversamente dai farmaci non esiste una agenzia nazionale che ne valuti l'efficacia e la sicurezza clinica e ne definisca la rimborsabilità e il prezzo. I dispositivi medici, purché in possesso del marchio CE, possono essere acquistati dal SSN e l'indagine avviata dall' Osservatorio del contratti pubblici ha rilevato come i prezzi pagati dalle strutture del SSN siano molto diversi.*

Con il Decreto del Ministro della salute dell'11 giugno 2010 è stato istituito il flusso per il monitoraggio dei dispositivi medici acquistati dal sistema nazionale. Due i flussi raccolti , quello dei contratti e dei consumi . A partire dal 2012 il conferimento dei dati integra gli adempimenti cui sono tenute le Regioni e le provincie autonome, per l'accesso al maggior finanziamento per il SSN.

La legge 111/2011 aveva fissato per il 2012 un tetto agli acquisti di tali beni nella misura del 5,2 per cento del finanziamento. Le somme eccedenti tale valore sono da recuperare a carico della Regione.

Il DL 95/2012 ha previsto una riduzione del tetto di spesa, ulteriormente accentuata dalla legge di stabilità (dal 4,9 per cento al 4,8 per cento del finanziamento del SSN a carico dello Stato nel 2013 e dal 4,8 per cento al 4,4 per cento a decorrere dal 2014).

I risultati del 2012 sembrano in parte ridimensionare il rilievo complessivo del fenomeno[6]*. La spesa si mantiene nel complesso su livelli inferiori al tetto di poco meno del 6 per cento. La distribuzione regionale della spesa mette in evidenza andamenti diversi: per la metà delle amministrazioni, l'importo pagato eccede il limite previsto; uno scostamento di particolare rilievo superiore per importi che vanno dal 5 al 70 per cento. Tutte le amministrazioni (fatta eccezione per il Molise e per la Provincia di Bolzano) tra il 2011 e il 2012 fanno registrare incrementi consistenti (in media +12,6 per cento)*

Interventi per il potenziamento dei sistemi di tracciabilità dei dispositivi consentirà il rilascio per ogni singolo dispositivo medico di un numero progressivo di sistema, realizzando una corrispondenza univoca tra numero di registrazione e singolo dispositivo. Le informazioni relative ai consumi ed ai relativi valori economici, unitamente all'identificazione univoca dei prodotti, consentiranno di definire le politiche relative al settore, caratterizzato dall'estrema variabilità delle tipologie di prodotti, alcuni dei quali molto complessi ed innovativi nella tecnologia. Un ruolo fondamentale potrà essere svolto dalla Commissione Unica dei Dispositivi medici (CUD) nella valutazione costo/efficacia sul modello di quello che l'AIFA garantisce nel campo farmaceutico. Si dovrebbero definire le Categorie omogenee di dispositivi medici intendendo con questo termine prodotti che, pur differenziandosi in alcune caratteristiche, possono garantire prestazioni sanitarie sovrapponibili. Le categorie omogenee costituiscono il presupposto indispensabile per definire i prezzi di riferimento e offrono un prezioso strumento alle Regioni per ottimizzare i processi di acquisto, valorizzando la standardizzazione dei prodotti oggetto di acquisizione.

[5] Un aspetto molto rilevante della sicurezza dei dispositivi riguarda i dispositivi medici impiantabili. In assenza di registri informatizzati dei dispositivi medici impiantati, risulta estremamente difficile rintracciare i pazienti portatori di dispositivi medici nel caso in cui si renda necessario un richiamo per difetti riscontrati successivamente all'impianto.

[6] Nella relazione tecnica del DL 95/2012 la spesa per dispositivi medici era stimata superiore ai 7 miliardi nel 2011.

I DISPOSITIVI MEDICI - ANNI 2011 - 2012

(in milioni di euro)

	2011					2012				
	Dispositivi medici	Materiali diagnostici, lastre RX, mezzi di contrasto per RX, carta per ECG, ECG, etc.	Presidi chirurgici e materiali sanitari	Materiali protesici	Materiali per emodialisi	Totale Dispositivi medici	Dispositivi medici	Dispositivi medici impiantabili attivi	Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD)	variazione 2012/2011
PIEMONTE	398,5	26,6	229,3	111,4	31,2	472,5	317,9	40,2	114,4	18,6
VALLE D`AOSTA	16,6	4,0	9,5	2,4	0,7	19,1	13,6	1,1	4,4	15,3
LOMBARDIA	653,3	15,5	364,7	232,2	41,0	780,0	535,5	93,8	150,6	19,4
PROV.BOLZANO	45,1	0,9	26,8	15,4	2,1	43,4	27,7	15,8	0,0	-3,7
PROV. TRENTO	50,8	0,1	34,0	14,1	2,6	52,8	52,8	0,0	0,0	3,8
VENETO	414,8	22,8	240,9	128,0	23,1	506,1	360,1	40,0	106,0	22,0
FRIULI V.G.	137,5	2,9	92,1	38,0	4,4	169,8	122,1	11,2	36,5	23,6
LIGURIA	128,0	10,1	68,2	37,8	11,9	148,5	93,5	9,8	45,1	16,0
EMILIA ROMAGNA	419,4	9,1	250,3	135,8	24,2	435,8	337,4	25,6	72,8	3,9
TOSCANA	396,1	7,7	235,6	134,0	18,7	407,2	278,9	94,9	33,4	2,8
UMBRIA	89,0	3,3	55,2	23,3	7,2	109,4	77,7	4,6	27,1	23,0
MARCHE	149,1	0,6	93,4	42,3	12,8	160,3	135,7	8,7	15,9	7,5
LAZIO	413,2	19,6	222,3	148,7	22,5	422,3	293,1	85,7	43,6	2,2
ABRUZZO	129,9	5,1	82,1	31,8	10,9	158,7	155,8	1,4	1,4	22,2
MOLISE	29,3	2,1	24,3	1,3	1,5	24,0	17,6	2,3	4,0	-18,1
CAMPANIA	269,8	15,3	169,1	74,9	10,5	335,4	234,3	30,9	70,1	24,3
PUGLIA	334,0	17,7	158,6	130,3	27,4	347,1	231,9	64,5	50,7	3,9
BASILICATA	46,3	1,8	25,0	17,3	2,1	49,3	25,0	17,9	6,5	6,7
CALABRIA	117,2	12,7	61,2	28,8	14,5	120,9	68,0	37,6	15,3	3,1
SICILIA	284,7	11,3	166,6	93,8	13,0	333,6	231,2	49,9	52,6	17,2
SARDEGNA	146,8	2,4	103,3	28,8	12,3	162,6	129,6	10,4	22,6	10,7
Totale	4.669,3	191,7	2.712,5	1.470,5	294,7	5.258,7	3.739,3	646,2	873,2	12,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS

Sulla crescita della spesa per acquisto dei beni ha inciso il ricorso alla distribuzione diretta dei farmaci, che continua ad essere incentivata, su tutto il territorio nazionale, per contenere la spesa farmaceutica erogata attraverso le farmacie convenzionate. L'acquisto dei prodotti farmaceutici incide sul totale dell'aggregato nella misura del 53 per cento circa ed è incrementato rispetto al 2011 del 5,3 per cento.

Tra i costi relativi all'assistenza in convenzione, il costo dei medici di medicina generale pesa per circa 6,6 miliardi ed è aumentato rispetto al 2011 dello 0,4 per cento. Continua a flettere la spesa farmaceutica convenzionata: 9 miliardi in riduzione del 8,5 per cento (-9 per cento nel 2011). Un risultato da ricondurre al miglioramento del monitoraggio sulla appropriatezza delle prescrizioni terapeutiche, e ulteriori misure destinate a conseguire risparmi di spesa attraverso aumenti degli sconti sul prezzo dei farmaci a carico di grossisti e farmacisti. Flette di oltre l'8,7 per cento anche l'ammontare del recupero della quota eccedente il tetto alla spesa attraverso il meccanismo del *pay back* (a carico delle aziende farmaceutiche) (si veda il riquadro *«Il monitoraggio della spesa farmaceutica: il rispetto dei tetti di spesa»).*

Si interrompe il processo di crescita della spesa per specialistica da privato: +0,4 per cento l'aumento contro le variazioni del 10,4 e del 3,3 per cento dell'ultimo biennio.

Una regolazione più stringente dei meccanismi di accreditamento delle aziende private che operano per conto del SSN, adottata a livello regionale, ha contribuito ad interrompere la crescita della spesa di tutte le prestazioni acquistate dal settore privato

(ospedaliera, specialistica, riabilitative, integrative ed altro) Se solo marginale è la riduzione dei costi per l'assistenza ospedaliera convenzionata da Ospedali convenzionati, IRCCS privati, Policlinici universitari privati e Case di cura private accreditati, (-0,1 per cento), più netta la flessione della riabilitativa (-2,5 per cento) e dell'integrativa (-5,1 per cento).

Come si vedeva in precedenza, la flessione complessiva dei costi di gestione è riferibile in maggior misura alle regioni in piano di rientro e sembra da ricondurre ad una buona regolazione dell'accreditamento degli operatori privati con l'assegnazione di tetti di spesa e l'attribuzione di budget. Un risultato ottenuto con andamenti più accentuati in alcuni capitoli di spesa. Rispetto alle altre regioni quelle in rientro presentano una flessione più consistente della spesa farmaceutica, della riabilitativa e di quella integrativa. Ma soprattutto si evidenzia in queste regioni una riduzione della dinamica della spesa per retribuzioni, in calo del 2,4 per cento contro la flessione dello 0,5 per cento delle altre realtà regionali.

In sintesi, il freno alla crescita della spesa è da ricondurre alla efficacia delle misure di contenimento messe in campo sia a livello nazionale (blocco dei contratti collettivi nazionali di lavoro, interventi in materia di contenimento della spesa farmaceutica), sia a livello regionale in attuazione dei piani di rientro e dei programmi operativi (accreditamento degli operatori privati con l'assegnazione di tetti di spesa e attribuzione di specifici budget, riorganizzazione della rete ospedaliera ecc.).

IL MONITORAGGIO DELLA SPESA FARMACEUTICA: IL RISPETTO DEI TETTI DI SPESA

Tra gli acquisti di beni e servizi, un rilievo particolare ha la spesa di farmaci. Un terreno su cui il legislatore è intervenuto spesso di recente, introducendo un nuovo meccanismo di regolazione della spesa[7] e, nel 2010 disponendo il passaggio di una parte della spesa per prodotti dispensati in ospedale alla distribuzione territoriale, riducendo inoltre i margini dei grossisti su tutti i prodotti farmaceutici dispensati dal SSN. Il passaggio dall'ospedaliera alla territoriale è stato accompagnato da un incremento dei controlli, attivati su questa quota di spesa grazie al potenziamento dei flussi informativi connessi all'entrata a regime della tessera sanitaria.

Nel 2012 la spesa farmaceutica territoriale è risultata nel complesso mantenersi ben al di sotto del tetto previsto, 13,1 miliardi contro i 14 da considerare quale limite per l'intero esercizio, il 12,2 per cento contro il 13,1 per cento del finanziamento del SSN. Superavano, tuttavia, il limite 5 regioni la Sardegna, la Sicilia, il Lazio, la Campania e la Puglia.

Ancora in crescita nell'anno la compartecipazione alla spesa a carico del cittadino: in media si tratta di un incremento del 5,2 per cento, che porta il contributo richiesto a poco meno dell'11 per cento della spesa territoriale (9,4 per cento nel 2011).

E' la farmaceutica ospedaliera a presentare andamenti che continuano a travalicare in tutte le regioni gli obiettivi attribuiti. Rispetto al valore obiettivo di 2,6 miliardi (corrispondente al 2,4 per cento del finanziamento del 2012), la spesa ha raggiunto i 4,2 miliardi pari al 4 per cento del FSN. Superiori di due punti al limite previsto la Puglia, la Toscana, il Piemonte, il Friuli, la Sardegna e l'Umbria[8].

[7] L'onere a carico del Servizio sanitario nazionale (SSN) per l'assistenza farmaceutica territoriale (che comprende, oltre alla convenzionata, al lordo dei ticket e al netto del *payback*, anche la spesa per distribuzione diretta dei farmaci) non dove essere superiore nel 2012 al 13,1 per cento del finanziamento complessivo ordinario del SSN. Il ripiano di eventuali sforamenti della spesa farmaceutica territoriale (a livello nazionale) è ripartito tra aziende farmaceutiche, grossisti e farmacisti, in misura proporzionale alle relative quote di spettanza sui prezzi dei medicinali e tenendo conto dell'incidenza della distribuzione diretta sulla spesa.

[8] Dal 2013 in base all'articolo 15 del DL 95/2012 il tetto per la spesa farmaceutica ospedaliera è previsto passare dal 2,4 per cento al 3,5 per cento del finanziamento complessivo annuale.

LA SPESA FARMACEUTICA TERRITORIALE NEL 2012 - VERIFICA DEL TETTO DI SPESA

	Tetto 13,1%	Netta	Quota prezzo di riferimento	Ticket	Diretta	Pay-back	Territoriale	Scostamento assoluto	Incidenza su FSR
	A	B	C	D	E	F	G=B+C+D+E-F	H=G-B	I=G/A*100
	milioni di euro								%
PIEMONTE	1.055,6	650,6	59,7	16,2	178,3	11,8	892,9	-162,8	11,1
V. AOSTA	29,4	18,2	1,5	0,0	5,2	0,3	24,7	-4,7	11,0
LOMBARDIA	2.296,5	1.370,8	108,7	138,0	348,2	22,4	1.943,3	-353,2	11,1
BOLZANO	112,5	47,3	4,4	4,5	18,8	1,0	74,0	-38,6	8,6
TRENTO	119,4	67,1	4,4	0,0	16,0	1,1	86,4	-33,0	9,5
VENETO	1.138,2	615,2	60,5	63,1	207,6	11,7	934,7	-203,5	10,8
FRIULI	288,5	189,2	16,3	0,0	54,0	3,2	256,3	-32,2	11,6
LIGURIA	403,7	237,8	23,0	19,7	89,8	4,6	365,6	-38,1	11,9
E. ROMAGNA	1.045,9	570,7	55,6	14,5	229,1	10,8	859,0	-186,8	10,8
TOSCANA	891,4	502,8	45,3	12,0	246,7	9,6	797,2	-94,2	11,7
UMBRIA	215,1	134,1	13,5	2,4	48,3	2,3	196,0	-19,2	11,9
MARCHE	368,7	236,9	24,2	0,0	88,1	4,2	345,0	-23,7	12,3
LAZIO	1.322,4	938,7	98,5	43,5	316,9	16,8	1.380,9	58,5	13,7
ABRUZZO	315,4	222,6	19,8	9,9	58,2	3,6	306,8	-8,6	12,7
MOLISE	76,1	48,5	6,0	2,9	15,8	0,8	72,4	-3,7	12,5
CAMPANIA	1.310,7	875,9	93,9	79,5	297,5	14,4	1.332,3	21,7	13,3
PUGLIA	931,5	648,5	65,6	53,2	201,4	11,5	957,2	25,7	13,5
BASILICATA	136,6	82,4	8,3	4,3	31,5	1,6	124,8	-11,8	12,0
CALABRIA	461,4	334,8	33,6	13,3	86,1	5,7	462,0	0,6	13,1
SICILIA	1.140,4	880,2	65,7	96,4	208,3	14,8	1.235,7	95,3	14,2
SARDEGNA	379,1	313,4	24,4	0,0	90,9	6,0	422,7	43,7	14,6
ITALIA	14.038,6	8.985,5	832,9	573,2	2.836,6	158,4	13.069,9	-968,7	12,2

LA SPESA FARMACEUTICA OSPEDALIERA NEL 2012 - VERIFICA DEL TETTO DI SPESA

	Tetto del 2,4%	Spesa Ospedaliera	Scostamento assoluto	Incidenza
	milioni di euro			%
PIEMONTE	193,4	355,2	161,8	4,4
V. AOSTA	5,4	6,3	0,9	2,8
LOMBARDIA	420,7	621,0	200,3	3,5
BOLZANO	20,6	35,0	14,4	4,1
TRENTO	21,9	34,1	12,2	3,7
VENETO	208,5	327,2	118,7	3,8
FRIULI	52,9	99,9	47,1	4,5
LIGURIA	74,0	123,6	49,6	4,0
E. ROMAGNA	191,6	342,1	150,5	4,3
TOSCANA	163,3	314,5	151,2	4,6
UMBRIA	39,4	72,2	32,8	4,4
MARCHE	67,5	118,6	51,1	4,2
LAZIO	242,3	376,6	134,3	3,7
ABRUZZO	57,8	92,1	34,4	3,8
MOLISE	13,9	20,0	6,1	3,4
CAMPANIA	240,1	315,8	75,7	3,2
PUGLIA	170,7	339,5	168,8	4,8
BASILICATA	25,0	41,9	16,8	4,0
CALABRIA	84,5	129,5	45,0	3,7
SICILIA	208,9	281,0	72,1	3,2
SARDEGNA	69,4	132,9	63,5	4,6
ITALIA	2.572,0	4.179,2	1.607,2	3,9

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati AIFA

TAVOLA 4

I COSTI DELLA SANITA' (per regioni in piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni di euro) anno 2011 e 2012

	ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI	GODIMENTO DI BENI DI TERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO -INDENNITA' DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	TOTALE PERSONALE	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTATI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI
2012																						
Regioni in piano	6.858,5	814,6	3.295,0	4.601,7	2.549,8	1.178,4	943,8	4.461,8	2.184,7	1.260,7	108,6	405,1	13.011,3	53,0	1.548,0	1.254,3	15.866,6	990,3	2.310,5	1.229,8	237,0	49.296,9
Regioni non in piano	8.295,7	1.180,1	3.369,2	4.419,7	2.150,6	719,3	897,1	4.196,7	4.436,4	2.001,3	251,2	617,0	15.738,1	82,1	2.427,1	1.492,5	19.739,7	1.401,2	3.296,6	1.485,8	170,8	58.628,2
Totale	15.154,2	1.994,6	6.664,2	9.021,4	4.700,4	1.897,7	1.840,9	8.658,6	6.621,1	3.261,9	359,7	1.022,0	28.749,3	135,1	3.975,1	2.746,8	35.606,3	2.391,6	5.607,1	2.715,6	407,8	107.925,1
Rso	12.934,6	1.658,2	5.616,0	7.478,7	3.974,4	1.583,2	1.460,7	7.691,6	5.856,9	2.879,2	306,8	887,5	23.795,4	113,6	3.301,6	2.273,3	29.483,8	2.024,3	4.905,4	2.255,4	364,5	91.361,4
Rso nord	6.298,7	896,6	2.623,6	3.427,4	1.956,9	545,7	676,8	4.062,1	3.982,8	1.609,9	207,1	496,8	11.639,6	62,3	1.879,9	1.254,8	14.836,7	1.092,7	2.388,3	1.129,0	159,1	46.390,3
Rso Centro	3.286,4	346,7	1.296,1	1.823,4	744,4	374,9	397,6	1.713,6	1.145,6	763,8	58,6	220,8	5.903,5	27,3	680,6	478,4	7.089,9	426,9	1.476,0	541,5	153,4	21.859,7
Rso Sud	3.349,5	414,9	1.696,3	2.228,0	1.273,1	662,5	386,2	1.916,0	728,4	505,5	41,1	169,9	6.252,2	23,9	741,0	540,1	7.557,3	504,7	1.041,2	584,9	52,0	23.111,4
Rss	2.219,6	336,4	1.048,1	1.542,7	725,9	314,5	380,2	966,9	764,2	382,8	52,9	134,6	4.953,9	21,5	673,5	473,5	6.122,5	367,3	701,7	460,2	43,4	16.563,7
Rss nord	713,7	129,0	260,2	333,9	87,7	75,1	110,8	153,8	292,7	189,9	20,0	54,2	1.584,0	8,0	296,9	158,5	2.047,4	100,9	324,9	145,3	0,3	5.039,7
Rss sud	1.505,9	207,4	787,9	1.208,8	638,2	239,3	269,4	813,2	471,5	192,9	33,0	80,3	3.370,0	13,5	376,6	315,0	4.075,1	266,4	376,7	315,0	43,1	11.524,1
2011																						
Regioni in piano	6.696,9	775,4	3.280,2	5.076,3	2.540,1	1.219,3	1.031,4	4.430,2	2.059,9	1.241,7	111,3	392,4	13.264,3	54,5	1.621,1	1.316,5	16.256,4	970,9	2.268,2	1.256,1	273,4	49.880,2
Regioni non in piano	8.403,5	1.149,0	3.356,9	4.785,6	2.127,9	734,7	903,6	4.210,6	4.312,4	1.853,8	164,1	589,7	15.797,2	83,8	2.452,1	1.511,3	19.844,4	1.370,5	3.223,6	1.484,4	169,5	58.684,0
Totale	15.100,3	1.924,4	6.637,1	9.862,0	4.667,9	1.953,9	1.935,0	8.640,8	6.372,3	3.095,5	275,4	982,1	29.061,5	138,3	4.073,2	2.827,8	36.100,8	2.341,3	5.491,8	2.740,5	442,9	108.564,2
Rso	12.884,5	1.594,4	5.591,7	8.208,4	3.946,0	1.643,6	1.557,6	7.694,2	5.668,7	2.741,4	219,0	851,7	24.132,2	117,6	3.397,2	2.356,3	30.003,3	1.991,3	4.817,8	2.286,5	390,3	92.090,7
Rso nord	6.283,6	869,4	2.612,9	3.735,6	1.956,9	555,7	724,3	4.091,3	3.907,9	1.537,9	113,4	461,1	11.755,7	63,8	1.885,0	1.262,8	14.967,3	1.065,1	2.328,0	1.133,6	157,5	46.501,5
Rso Centro	3.329,3	337,7	1.289,9	2.040,9	726,9	379,6	409,7	1.661,5	1.064,8	727,0	64,8	222,0	5.962,1	28,6	725,1	515,0	7.230,8	427,5	1.480,4	549,8	165,8	22.108,4
Rso Sud	3.271,6	387,3	1.689,0	2.431,9	1.262,2	708,3	423,7	1.941,4	696,1	476,5	40,8	168,6	6.414,4	25,2	787,1	578,5	7.805,1	498,7	1.009,3	603,2	67,0	23.480,8
Rss	2.215,8	330,0	1.045,4	1.653,5	721,9	310,3	377,3	946,6	703,6	354,1	56,4	130,3	4.929,4	20,7	676,0	471,5	6.097,5	350,0	674,0	453,9	52,7	16.473,5
Rss nord	711,3	125,1	261,3	366,4	87,6	86,4	109,3	148,8	263,1	157,1	20,2	52,3	1.559,7	7,6	290,7	154,4	2.012,5	94,8	309,1	139,6	0,5	4.945,4
Rss sud	1.504,5	204,8	784,1	1.287,1	634,3	223,9	268,0	797,8	440,5	197,0	36,2	78,0	3.369,6	13,0	385,3	317,1	4.085,0	255,3	364,9	314,4	52,1	11.528,2
variazione																						
Regioni in piano	2,4	5,1	0,4	-9,3	0,4	-3,4	-8,5	0,7	6,1	1,5	-2,5	3,2	-1,9	-2,7	-4,5	-4,7	-2,4	2,0	1,9	-2,1	-13,3	-1,2
Regioni non in piano	-1,3	2,7	0,4	-7,6	1,1	-2,1	-0,7	-0,3	2,9	8,0	53,1	4,6	-0,4	-2,0	-1,0	-1,2	-0,5	2,2	2,3	0,1	0,8	-0,1
Totale	0,4	3,7	0,4	-8,5	0,7	-2,9	-4,9	0,2	3,9	5,4	30,6	4,1	-1,1	-2,3	-2,4	-2,9	-1,4	2,1	2,1	-0,9	-7,9	-0,6
Rso	0,4	4,0	0,4	-8,9	0,7	-3,7	-6,2	0,0	3,3	5,0	40,1	4,2	-1,4	-3,4	-2,8	-3,5	-1,7	1,7	1,8	-1,4	-6,6	-0,8
Rso nord	0,2	3,1	0,4	-8,3	0,0	-1,8	-6,6	-0,7	1,9	4,7	82,6	7,7	-1,0	-2,3	-0,3	-0,6	-0,9	2,6	2,6	-0,4	1,0	-0,2
Rso Centro	-1,3	2,7	0,5	-10,7	2,4	-1,2	-2,9	3,1	7,6	5,1	-9,6	-0,6	-1,0	-4,5	-6,1	-7,1	-1,9	-0,1	-0,3	-1,5	-7,5	-1,1
Rso Sud	2,4	7,1	0,4	-8,4	0,9	-6,5	-8,8	-1,3	4,6	6,1	0,9	0,8	-2,5	-5,1	-5,9	-6,6	-3,2	1,2	3,2	-3,0	-22,4	-1,6
Rss	0,2	2,0	0,3	-6,7	0,6	1,4	0,8	2,2	8,6	8,1	-6,2	3,2	0,5	4,1	-0,4	0,4	4,9	4,9	4,1	1,4	-17,7	0,5
Rss nord	0,3	3,1	-0,4	-8,9	0,1	-13,0	1,3	3,4	11,3	20,9	-1,3	3,7	1,6	5,1	2,1	2,6	1,7	6,5	5,1	4,1	-47,7	1,9
Rss sud	0,1	1,3	0,5	-6,1	0,6	6,9	0,5	1,9	7,0	-2,1	-8,9	2,9	0,0	3,5	-2,3	-0,6	-0,2	4,3	3,2	0,2	-17,4	0,0

Fonte : elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS Ministero salute

TAVOLA 4.1

I COSTI DELLA SANITÀ - ANNO 2011 E 2012
per regioni in piano e non - per aree territoriali

(in milioni)

	TOTALE COSTI 1	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
2012								
Regioni in piano	49.296,9	919,5	21,1	-1.487,9	381,0	352,2	28,8	51.696,5
Regioni non in piano	58.628,2	1.734,0	23,3	-892,8	730,4	583,3	147,1	61.131,2
Totale	107.925,1	2.653,5	44,5	-2.380,7	1.111,4	935,4	176,0	112.827,8
Rso	91.361,4	2.300,0	39,2	-2.105,9	1.010,9	845,7	165,1	95.641,3
Rso nord	46.390,3	1.345,2	13,5	-679,4	615,9	498,6	117,3	48.311,1
RsoCentro	21.859,7	592,3	10,4	-507,2	273,6	238,6	34,9	22.934,7
Rso Sud	23.111,4	362,5	15,3	-919,3	121,4	108,5	12,9	24.395,5
Rss	16.563,7	353,5	5,3	-274,8	100,5	89,7	10,8	17.186,5
Rss nord	5.039,7	137,9	1,0	-45,0	42,7	35,3	7,3	5.216,2
Rss sud	11.524,1	215,6	4,3	-229,8	57,8	54,3	3,5	11.970,3
2011								
Regioni in piano	49.880,2	910,7	24,8	1.126,8	397,0	393,6	3,4	51.939,2
Regioni non in piano	58.684,0	1.537,1	100,3	832,9	761,2	686,4	74,8	61.079,4
Totale	108.564,2	2.447,7	125,2	1.959,7	1.158,2	1.080,0	78,2	113.018,6
Rso	92.090,7	2.086,9	113,3	1.702,5	1.055,0	983,4	71,6	95.921,8
Rso nord	46.501,5	1.226,8	36,4	548,6	636,7	603,3	33,4	48.280,0
RsoCentro	22.108,4	509,0	60,7	381,9	296,8	258,9	37,9	23.022,1
Rso Sud	23.480,8	351,1	16,2	772,0	121,5	121,1	0,4	24.619,7
Rss	16.473,5	360,8	11,8	257,2	103,2	96,6	6,6	17.096,8
Rss nord	4.945,4	143,7	2,1	73,9	44,1	38,0	6,1	5.158,9
Rss sud	11.528,2	217,1	9,7	183,4	59,0	58,6	0,5	11.937,9
variazione								
Regioni in piano	-1,17	0,97	-14,90	-232,04	-4,03	-10,52	748,06	-0,47
Regioni non in piano	-0,09	12,82	-76,76	-207,20	-4,04	-15,02	96,69	0,08
Rso	-0,79	10,21	-65,44	-223,69	-4,18	-14,00	130,57	-0,29
Rso nord	-0,24	9,65	-62,97	-223,85	-3,26	-17,36	251,66	0,06
RsoCentro	-1,12	16,38	-82,91	-232,80	-7,83	-7,84	-7,77	-0,38
Rso Sud	-1,57	3,22	-5,65	-219,08	-0,10	-10,43	3293,16	-0,91
Rss	0,55	-2,03	-55,37	-206,83	-2,56	-7,12	64,30	0,52
Rss nord	1,91	-4,03	-54,97	-160,93	-3,27	-7,00	19,83	1,11
Rss sud	-0,04	-0,70	-55,45	-225,32	-2,02	-7,20	660,83	0,27

Fonte : elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS Ministero salute

I risultati dal lato delle entrate

5. Dal lato delle entrate l'aumento è da ricondurre principalmente alla variazione delle quote di finanziamento (indistinto e vincolato) in crescita rispetto al 2011 dell'1,2 per cento. Relativamente agli altri ricavi, il SSN ha beneficiato di un incremento dei ticket che in ambito pubblico sono cresciuti del 13,4 per cento rispetto al 2011, per effetto anche della reintroduzione della quota fissa per ricetta o delle misure equivalenti introdotte dalle regioni.

Anche in questo caso il risultato è diverso tra regioni in piano e no. Le prime conoscono un incremento dei contributi (indistinto e vincolato) del 1,8 per cento a

fronte dello 0,7 per cento delle altre regioni. Un contributo che nelle regioni a statuto ordinario del sud cresce di circa il 3 per cento.

Le entrate da *tickets* (che non comprendono quelli su farmaci scontati nell'importo della farmaceutica) disegnano un andamento opposto: in aumento del 7,7 per cento nelle regioni in Piano contro il 17 per cento delle altre regioni. Un risultato che risente soprattutto dell'andamento nelle regioni a statuto speciale del Sud in cui tale tipo di entrata aumenta nell'esercizio di solo l'1,4 per cento.

TAVOLA 5

I RICAVI DELLA SANITÀ - ANNO 2011 E 2012
per regioni in piano e non - per aree territoriali

(in milioni)

	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERI E RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTECIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE RICAVI netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
2012													
Regioni in piano	49.655,6	181,1	399,0	21,4	47,6	201,7	44,1	199,1	543,5	54,8	2,7	499,8	51.850,5
Regioni non in piano	55.397,6	236,3	439,4	37,8	69,3	443,5	25,9	344,8	989,9	96,2	13,8	1.110,7	59.205,4
Totale	105.053,2	417,4	838,4	59,2	116,9	645,2	70,0	543,9	1.533,4	151,0	16,5	1.610,5	111.055,8
Rso	89.495,2	391,6	566,1	56,1	110,1	555,8	50,4	472,8	1.366,3	128,7	13,7	1.355,1	94.561,8
Rso nord	44.291,4	295,9	216,4	38,2	59,1	330,1	37,9	280,2	782,0	63,6	10,5	845,9	47.251,2
RsoCentro	20.950,3	39,3	217,2	16,2	43,0	150,8	6,4	131,1	374,5	34,8	1,3	337,9	22.302,8
Rso Sud	24.253,5	56,3	132,6	1,8	8,0	74,9	6,0	61,5	209,8	30,3	1,9	171,2	25.007,8
Rss	15.558,0	25,9	272,3	3,1	6,9	89,4	19,7	71,1	167,1	22,4	2,8	255,5	16.494,0
Rss nord	4.109,5	0,2	179,1	2,2	3,2	47,9	13,5	33,0	86,4	9,7	1,2	155,5	4.641,3
Rss sud	11.448,4	25,7	93,2	0,9	3,6	41,5	6,2	38,1	80,7	12,7	1,6	100,0	11.852,7
2011													
Regioni in piano	48.760,2	87,0	325,8	13,5	63,1	216,0	10,9	229,1	504,7	91,5	6,8	519,5	50.828,1
Regioni non in piano	54.968,1	60,0	466,2	52,6	64,4	457,5	88,3	360,1	847,3	149,8	25,6	1.062,3	58.602,4
Totale	103.728,4	146,9	792,0	66,1	127,6	673,4	99,2	589,3	1.352,0	241,3	32,5	1.581,8	109.430,4
Rso	88.255,4	89,0	546,2	64,8	119,2	577,6	81,3	523,9	1.200,6	217,2	25,1	1.333,1	93.033,4
Rso nord	43.956,7	24,1	226,2	51,5	57,7	348,6	68,4	303,8	658,8	138,7	15,0	752,4	46.601,8
RsoCentro	20.742,9	28,8	215,5	10,5	50,0	147,3	8,1	129,8	335,0	42,0	5,8	405,1	22.120,8
Rso Sud	23.555,8	36,0	104,5	2,8	11,6	81,7	4,8	90,3	206,8	36,5	4,4	175,6	24.310,8
Rss	15.472,9	58,0	245,8	1,3	8,4	95,9	17,9	65,3	151,4	24,0	7,3	248,7	16.397,0
Rss nord	4.074,3	29,2	151,3	0,6	3,4	47,6	11,1	32,8	79,4	9,9	4,7	140,4	4.584,7
Rss sud	11.398,6	28,8	94,6	0,7	4,9	48,3	6,8	32,5	72,0	14,1	2,6	108,3	11.812,4
variazione													
Regioni in piano	1,84	108,28	22,45	59,04	-24,59	-6,59	306,28	-13,11	7,68	-40,12	-60,24	-3,79	2,01
Regioni non in piano	0,78	293,95	-5,75	-28,17	7,61	-3,06	-70,67	-4,27	16,83	-35,74	-46,05	4,56	1,03
Totale	1,28	184,06	5,85	-10,40	-8,33	-4,19	-29,40	-7,71	13,41	-37,40	-49,04	1,82	1,49
Rso	1,40	340,16	3,65	-13,39	-7,65	-3,77	-38,06	-9,77	13,80	-40,73	-45,42	1,65	1,64
Rso nord	0,76	1127,05	-4,35	-25,82	2,48	-5,29	-44,52	-7,78	18,69	-54,11	-29,73	12,43	1,39
RsoCentro	1,00	36,42	0,80	53,30	-13,95	2,38	-21,26	0,99	11,81	-17,07	-77,61	-16,59	0,82
Rso Sud	2,96	56,40	26,83	-36,00	-30,92	-8,35	25,61	-31,91	1,45	-17,14	-56,65	-2,48	2,87
Rss	0,55	-55,41	10,75	143,15	-17,96	-6,74	9,94	8,81	10,36	-6,75	-61,43	2,70	0,59
Rss nord	0,86	-99,44	18,38	276,39	-5,88	0,78	21,85	0,61	8,78	-2,64	-74,16	10,73	1,24
Rss sud	0,44	-10,88	-1,45	31,44	-26,27	-14,15	-9,40	17,06	12,10	-9,65	-38,37	-7,71	0,34

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS Ministero salute

6. I risultati ottenuti richiedono, tuttavia, che il processo continui e si rafforzi. Non mancano segnali di incertezza dal lato degli equilibri finanziari. Il processo avviato con l'armonizzazione delle regole contabili ha consentito di porre in rilievo criticità sul fronte dell'efficacia delle misure assunte a copertura dei disavanzi sanitari nonché della corretta gestione dei flussi tra regioni e aziende sanitarie. Il recente intervento a favore del settore introdotto con il DL 35/2013 volto a consentire il pagamento dei debiti della PA pone più di un interrogativo sul funzionamento dei vincoli finanziari previsti a garanzia degli equilibri di bilancio (si veda il riquadro *«Gli interventi del DL 35/2013 nel settore sanitario»)*. Di qui, l'urgenza di definire un nuovo quadro di riferimento con l'approvazione del Patto della salute 2013-2015 e la necessità di procedere ad un ulteriore potenziamento degli strumenti di intervento a livello regionale e centrale. A questi temi sono dedicati i paragrafi che seguono.

GLI INTERVENTI DEL DL 35/2013 SUL SETTORE SANITARIO

Con il decreto legge 35/2013 è stata prevista la possibilità per le Regioni di accedere ad un'anticipazione di liquidità, per il pagamento dei debiti sanitari accumulati al 31 dicembre 2012, entro un tetto massimo di 14 miliardi di euro, di cui 5 miliardi da corrispondere nel 2013 e 9 nel 2014. Si tratta di spesa già sostenuta dagli enti del Servizio sanitario nazionale e scontata nei saldi; non è, pertanto, considerato alcun impatto in termini di indebitamento netto.

Due sono le grandezze finanziarie che si ritiene possano spiegare il ritardo dei pagamenti accumulato dagli enti del servizio sanitario: gli investimenti effettuati nel passato a valere sul finanziamento corrente per importi non coerenti con le possibilità economiche e finanziarie degli enti e le mancate erogazioni da parte delle regioni di somme da queste incassate quale contributo dello Stato al finanziamento della sanità o di cui era prevista la somministrazione a copertura (a carico della regione) dei risultati economici annuali del settore sanitario regionale (posto che, come ricorda la relazione tecnica, l'equilibrio economico è garantito da specifiche disposizioni vigenti e dalle verifiche trimestrali dei Tavoli tecnici competenti).

Si tratta di una anticipazione da restituire allo Stato in un periodo lungo (non oltre un trentennio) secondo modalità e con oneri a carico del bilancio regionale di cui vanno indicate, con misure legislative, le necessarie coperture.

Il decreto dirigenziale del Ragioniere generale dello Stato del 18 aprile scorso da una prima quantificazione di entrambi i fenomeni: gli investimenti effettuati sul finanziamento corrente per importi eccedenti i costi capitalizzati risultano superiori ai 7 miliardi. A queste vanno ad aggiungersi i 16 miliardi relativi a somme dovute dalle regioni alle aziende sanitarie. Di cui circa 13 per trasferimenti per spesa corrente e poco meno di 3 per somme dovute a ripiano delle perdite.

Riguardo alle posizioni creditorie verso le regioni non tutte, naturalmente, corrispondono a situazioni in cui il credito può ricondursi alle situazioni su cui si intende intervenire. Somme rimaste da pagare a fine esercizio possono essere da dovute alla fisiologia dei rapporti tra regioni e aziende sanitarie. Vanno tuttavia sottolineati due dati in particolare:

- *il rilievo patologico di tali somme è evidente ove si guardi al peso dei crediti sul complesso delle risorse trasferite in via ordinaria per il finanziamento della spesa corrente nel 2011. Se in media nel 2011 i crediti rappresentavano circa il 15 per cento delle entrate per il finanziamento indistinto e di quelle ricomprese come finanziamento regionale nei CE, tale percentuale era superiore al 30 per cento in ben 5 regioni con punte di poco inferiori al 40 per cento;*
- *alle regioni in piano di rientro sono riconducibili nel 2011 oltre 14 dei 16 miliardi complessivi. Nel 2008 le aziende sanitarie delle regioni vantavano crediti per poco più di 7 miliardi raddoppiati in soli 3 anni. Il rapporto tra crediti e finanziamento in queste regioni è di poco inferiore al 30 per cento (contro il 3 per cento delle regioni non in Piano).*

Per quello che riguarda i debiti delle regioni verso il comparto sanitario non si può che sottolineare la responsabilità degli amministratori regionali, specie quelli delle regioni in piano di rientro, rispetto al ripresentarsi, a distanza di pochi anni, di una crisi di liquidità che può incidere negativamente su un processo di risanamento economico di innegabile rilievo. Se è certamente vero che le difficili condizioni della finanza pubblica hanno portato in questi ultimi anni a richiedere al settore crescenti sforzi di contenimento della spesa, l'aumento dei ritardi di pagamento non può che segnalare l'insussistenza delle misure assunte a copertura dei disavanzi o la destinazione ad altre finalità dei fondi destinati alle aziende sanitarie.

Di qui l'importanza delle disposizioni introdotte con il provvedimento per impedire in futuro ulteriori ritardi nel sistema dei pagamenti, ponendo dei vincoli stringenti sulla gestione, da parte regionale, della liquidità destinata al finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Una soluzione che non affronta le ragioni sottostanti al fenomeno che ha generato lo squilibrio.

GLI AMMORTAMENTI NON STERILIZZATI E I CREDITI DELLE AZIENDE SANITARIE VERSO LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME

(in milioni)

	Ammortamenti non sterilizzati anni 2001-2011 risultanti dai modelli CE	Ammort. Non Steriliz. pro capite	Crediti v/Regione per spesa corrente o ripiano perdite	di cui Crediti v/ Regione o Provincia autonoma per spesa corrente	Crediti v/Regione per ripiano perdite	Crediti pro capite	Crediti su Fin Annuale	Riparto anticipazioni di liquidità di 5 miliardi - Decreto 16 aprile 2013	Riparto pro capite
PIEMONTE	711,3	156,1	2.540,7	2.519,5	21,2	558	31,3	633,9	139,1
VALLE D`AOSTA			19,1	19,1	0,0	148	7,1	2,9	22,8
LOMBARDIA	138,9	14,0	922,2	922,2	0,0	93	5,4	189,5	19,1
PROV. TRENTO			122,5	122,5	0,0	233	11,0	18,9	35,9
VENETO	2.044,9	414,8	521,9	129,3	392,6	106	6,2	777,2	157,7
FRIULI V. G.	19,0	15,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	6,5	5,1
LIGURIA	47,5	27,9	426,1	426,1	0,0	0	0,0	81,8	48,1
EMILIA ROMAGNA	1.198,8	265,7	97,8	60,0	37,9	22	1,2	423,6	93,9
TOSCANA	677,2	176,1	0,0	0,0	0,0	0	0,0	230,8	60,0
UMBRIA	45,2	48,7	11,9	11,9	0,0	13	0,7	17,2	18,6
MARCHE	131,7	82,7	0,0	0,0	0,0	0	0,0	44,9	28,2
LAZIO	396,3	69,4	4.229,2	3.827,1	402,1	741	43,0	786,7	137,8
ABRUZZO	120,9	89,3	861,9	192,0	669,9	636	36,9	174,0	128,5
MOLISE	39,5	121,7	200,1	53,3	146,8	617	35,3	44,3	136,5
CAMPANIA	611,0	108,8	2.101,0	2.101,0	0,0	374	22,2	532,0	94,7
PUGLIA	298,3	74,2	292,2	292,2	0,0	73	4,2	146,7	36,5
BASILICATA	45,6	77,8	4,2	4,2	0,0	7	0,4	16,2	27,6
CALABRIA	79,5	40,1	519,5	67,1	452,3	262	16,2	107,1	54,0
SICILIA	262,3	52,9	3.353,1	2.607,3	745,8	676	39,0	606,1	122,1
SARDEGNA	468,7	280,7	0,0	0,0	0,0	0	0,0	159,7	95,7
ITALIA	7.336,5	122,0	16.223,4	13.354,9	2.868,5	263	15,2	5.000,0	83,2
Regioni in piano di rientro	2.519,1	88,3	14.097,6	11.659,5	2.438,1	494	28,7	3.030,8	106,2
Altre regioni	4.817,4	152,4	2.125,8	1.269,3	430,4	54	3,1	1.969,2	62,3
Regioni Nord	4.160,3	151,1	4.650,4	3.772,7	451,6	153	8,8	2.134,3	77,5
Regioni centro	1.250,3	103,5	4.241,1	3.839,0	402,1	351	20,3	1.079,6	89,4
Regioni sud	1.925,9	93,9	7.332,0	5.317,2	2.014,8	357	20,8	1.786,1	87,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

LA RIMODULAZIONE DELLE COMPARTECIPAZIONI ALLA SPESA

7. Negli ultimi anni, le entrate da sistemi di compartecipazione alla spesa hanno giocato un ruolo crescente e articolato sul territorio. La previsione di ulteriori consistenti aumenti, già previsti con decorrenza dal 2014 con il DL 98/2011, fanno della

reimpostazione del sistema di compartecipazione alla spesa sanitaria uno dei temi più urgenti[9].

Nel 2012 le entrate per le diverse forme di compartecipazione hanno subito una ulteriore accelerazione. Nel complesso le entrate di tale tipologia son risultate superiori ai 2,9 miliardi, di cui 1,5 miliardi per la specialistica e altre prestazioni e 1,4 miliardi per la farmaceutica. L'aumento rispetto al 2011 è superiore al 9 per cento: +13,4 per cento per la specialistica e altre prestazioni e +5,2 per cento per i farmaci.

TAVOLA 6

I TICKETS IN SANITÀ NEL 2011 E NEL 2012

	2011 - (in milioni di euro)						2012 - (in milioni di euro)					
	Totale compartecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	Ticket sulle prestazioni di specialistica ambulatoriale	Ticket sul pronto soccorso	Ticket su altre prestazioni	**Totale compartecipazioni**	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	Ticket sulle prestazioni di specialistica ambulatoriale	Ticket sul pronto soccorso	Ticket su altre prestazioni
	A+B	**A**	**B=1+2+3**	(1)	(2)	(3)	**A+B**	**A**	**B=1+2+3**	(1)	(2)	(3)
PIEMONTE	**200,3**	74,2	126,2	121,5	0,3	4,4	**226,6**	75,8	150,7	143,0	0,3	7,4
VALLE D`AOSTA	**7,0**	1,4	5,7	5,6	0,0	0,0	**7,4**	1,5	5,8	5,8	0,0	0,0
LOMBARDIA	**444,0**	236,8	207,2	191,6	2,3	13,3	**485,0**	246,6	238,4	204,9	5,6	27,8
P.A. BOLZANO	**25,8**	8,6	17,2	15,4	1,8	0,1	**26,5**	8,9	17,6	15,7	1,8	0,1
P. A. TRENTO	**19,5**	3,9	15,5	15,0	0,3	0,2	**19,6**	4,4	15,2	14,3	0,7	0,2
VENETO	**259,4**	118,5	140,9	136,4	2,2	2,3	**318,1**	123,6	194,5	134,3	7,1	53,1
FRIULI V.G.	**55,8**	14,8	41,0	38,5	0,6	1,9	**64,0**	16,3	47,7	42,4	0,5	4,9
LIGURIA	**73,0**	32,4	40,6	19,6	0,7	20,3	**88,7**	42,7	46,1	36,2	0,6	9,3
EMILIA ROMAGNA	**202,7**	58,7	144,0	137,1	6,9	0,0	**222,3**	70,0	152,3	146,1	6,2	0,0
TOSCANA	**170,4**	46,6	123,8	113,5	1,3	9,0	**210,3**	57,3	152,9	136,8	1,4	14,7
UMBRIA	**37,7**	13,3	24,3	23,0	0,4	0,9	**43,6**	15,8	27,8	22,3	0,6	4,9
MARCHE	**67,8**	21,9	45,9	42,1	0,0	3,8	**73,3**	24,2	49,0	27,6	6,4	15,1
LAZIO	**273,6**	132,7	140,9	102,6	0,2	38,2	**286,8**	142,0	144,8	105,7	0,2	38,8
ABRUZZO	**67,7**	29,7	38,0	35,1	0,9	2,0	**70,7**	29,7	41,0	38,1	0,8	2,0
MOLISE	**13,7**	7,6	6,1	6,1	0,0	0,0	**14,8**	9,0	5,9	5,9	0,0	0,0
CAMPANIA	**234,1**	171,9	62,3	50,9	0,4	11,0	**232,3**	173,4	58,8	50,2	0,1	8,5
PUGLIA	**172,2**	112,8	59,3	55,9	1,7	1,8	**181,1**	118,8	62,4	58,9	2,2	1,3
BASILICATA	**21,3**	8,8	12,5	12,4	0,0	0,0	**26,2**	12,6	13,6	13,6	0,0	0,0
CALABRIA	**75,0**	46,4	28,6	13,8	2,4	12,4	**75,0**	46,9	28,1	14,4	2,5	11,3
SICILIA	**216,9**	173,6	43,3	41,9	0,3	1,1	**213,9**	162,1	51,8	49,7	0,3	1,8
SARDEGNA	**51,1**	22,4	28,7	25,9	0,7	2,2	**53,3**	24,4	28,9	27,6	0,8	0,5
Totale	**2.689,0**	1.337,0	1.352,0	1.204,1	23,2	124,8	**2.939,5**	1.406,1	1.533,4	1.293,6	38,2	201,5

[9] L'articolo 17, comma 1, lett. d, del DL 98/2011 prevedeva , attraverso un regolamento ai sensi della legge 400/1988, l'introduzione di misure di compartecipazione alla spesa per un importo pari a 2 miliardi a decorrere dal 2014. La Corte costituzionale con sentenza della 187/2012 ha dichiarato illegittimo l'esercizio da parte dello Stato della potestà regolamentare in materie su cui non detiene una competenza esclusiva.

SEGUE TAVOLA 6

	variazione %			pro capite 2012 (in euro)		
	Totale compartecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	**Totale compartecipazioni**	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento +	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)
	A+B	**A**	**B**	**A+B**	**A**	**B**
PIEMONTE	**13,1**	2,2	19,5	**49,7**	16,6	33,1
VALLE D`AOSTA	**5,5**	14,3	3,3	**57,2**	12,0	45,2
LOMBARDIA	**9,2**	4,2	15,0	**48,9**	24,9	24,1
P.A. BOLZANO	**2,6**	3,7	2,0	**53,3**	17,9	35,4
P. A. TRENTO	**0,9**	11,7	-1,9	**37,3**	8,3	29,0
VENETO	**22,7**	4,3	38,1	**64,5**	25,1	39,5
FRIULI V.G.	**14,7**	10,0	16,4	**50,5**	12,8	37,6
LIGURIA	**21,5**	31,8	13,4	**52,1**	25,1	27,1
EMILIA ROMAGNA	**9,7**	19,2	5,8	**49,3**	15,5	33,7
TOSCANA	**23,4**	23,1	23,5	**54,7**	14,9	39,8
UMBRIA	**15,8**	18,7	14,2	**47,1**	17,1	30,0
MARCHE	**8,1**	10,7	6,9	**46,0**	15,2	30,8
LAZIO	**4,8**	7,0	2,7	**50,2**	24,9	25,3
ABRUZZO	**4,3**	0,0	7,7	**52,2**	21,9	30,2
MOLISE	**8,3**	18,3	-4,1	**45,7**	27,6	18,1
CAMPANIA	**-0,8**	0,9	-5,5	**41,4**	30,9	10,5
PUGLIA	**5,2**	5,2	5,2	**45,0**	29,5	15,5
BASILICATA	**23,3**	43,2	9,2	**44,6**	21,5	23,2
CALABRIA	**-0,1**	0,9	-1,6	**37,8**	23,6	14,2
SICILIA	**-1,4**	-6,6	19,6	**43,1**	32,7	10,4
SARDEGNA	**4,3**	9,0	0,7	**31,9**	14,6	17,3
Totale	**9,3**	5,2	13,4	**48,5**	23,2	25,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS e AIFA

La tavola 6 riporta gli importi in termini pro capite calcolati in base alla popolazione pesata. Forti le differenze a livello territoriale: guardando agli importi pro capite si va dai 64 euro del Veneto ai 32 euro della Sardegna. Diverso è anche il contributo delle due principali componenti: più elevato della media il contributo richiesto sui farmaci nelle regioni del centro–sud (fatta eccezione di Marche e Sardegna) specie nelle regioni in piano di rientro; superiore, invece, nelle regioni del centro-nord il dato procapite per le prestazioni specialistiche e di ricovero.

Per la specialistica, la normativa nazionale[10] prevede una compartecipazione pari alla somma delle tariffe delle prestazioni contenute sulla ricetta fino ad un massimo di 36,15 euro e una compartecipazione di 10 euro a ricetta. Diversi gli adattamenti previsti a livello regionale: in alcune aree il ticket è stato rimodulato in base alle fasce reddituali, in altre si è guardato alle prestazioni. Il sistema di esenzioni è quello basato su patologia, condizione e reddito, mentre l'ulteriore distinzione in base a fasce di reddito è previsto solo per la gestione dei ticket introdotti con normative regionali.

[10]Legge 111/2011.

Per la farmaceutica, invece, la normativa nazionale ha previsto un sistema di pagamento della differenza tra prezzo al pubblico e prezzo di riferimento per i medicinali generici. Le normative regionali dispongono una compartecipazione in quota fissa su confezione/ricetta in alcuni casi in base alla situazione economica, in altri prescindendo da essa. Esenzioni sono previste per patologia.

8. Nel corso del 2012 sono state esaminate diverse ipotesi di revisione del sistema di compartecipazione oggi in vigore.

Tutte le soluzioni delineate puntano ad innalzare la percentuale di prestazioni soggette a compartecipazione (stimata attualmente pari al 30 per cento), accrescere le entrate regionali e garantire maggiore equità attraverso la differenziazione dei livelli di contribuzione.

Per introdurre elementi di maggiore equità sociale nel sistema è stata proposta una graduazione della partecipazione e delle esenzioni in funzione del reddito equivalente del nucleo familiare. In questa ipotesi, gli assistiti del SSN, indipendentemente dall'età, sono assoggettati a forme differenziate di partecipazione alla spesa, che tengono conto congiuntamente del reddito equivalente e della eventuale presenza di patologie o invalidità[11].

La situazione economica degli assistiti potrebbe essere valutata attraverso un nuovo indicatore di reddito equivalente (RE) o ricorrendo all'ISEE, eventualmente apportando alcune modifiche per renderlo più adatto alla specifica utilizzazione nel settore del pagamento dei ticket[12].

Per limitare l'impatto di questi cambiamenti sui soggetti esenti per patologia o per invalidità, obbligati in virtù della loro condizione a usufruire con elevata frequenza alle prestazioni del SSN nelle diverse aree (farmaceutica, specialistica, *day hospital*, ecc.) si è suggerito di fissare un tetto massimo annuo di spesa da partecipazione, eventualmente articolato in funzione delle fasce di RE, al raggiungimento del quale le prestazioni sarebbero fornite gratuitamente.

Si è valutata, poi, la possibilità di introdurre nuovi ticket e/o inasprire ticket già esistenti su alcune aree dell'assistenza ospedaliera, quali ad esempio il ricovero diurno e ordinario ed il pronto soccorso ospedaliero, e su alcune tipologie di assistenza territoriale e farmaceutica. I nuovi o maggiori *ticket* graverebbero prevalentemente sugli assistiti non esenti, fatta salva una quota fissa che potrebbe riguardare anche gli anziani ed i bambini con redditi familiari inferiori ad una cifra da determinare, i disoccupati e i pensionati al minimo con redditi familiari intorno agli 8.000 euro, gli esenti per malattia cronica e per malattia rara, gli invalidi.

[11] L'attuale sistema delle esenzioni per reddito è considerato non in grado di tutelare numerose fasce di popolazione che, pur in condizioni di grave disagio economico, non rientrano tra le categorie che usufruiscono del beneficio dell'esenzione in base alla normativa vigente. Si fa riferimento, in particolare, alle persone che svolgono un'attività lavorativa ma ricevono una remunerazione inadeguata (part-time, precariato, lavoratori in cassa integrazione), alle persone che non hanno un lavoro dipendente "regolare" e quindi non risultano disoccupati, ma anche alle persone che percepiscono un salario ma hanno a proprio carico una famiglia numerosa.

[12] Già in passato la proposta del "sanitometro" si basava su un ISEE modificato che introduceva, ad esempio una detrazione specifica per gli ultrasessantacinquenni e per i bambini con età inferiore a 8 anni, al fine di favorire i nuclei familiari con presenza di persone fragili. Altri modelli ipotizzano la possibilità di opzione per la situazione economica individuale per gli anziani, al fine di incentivare la loro permanenza nel nucleo familiare anagrafico piuttosto che la costituzione di un nucleo proprio.

L'eventuale innalzamento da 65 a 70 anni del limite di età consentirebbe di rivedere la soglia per le esenzioni in base al reddito familiare rispetto ai 36.000 euro attuali.

Anche nel caso dei dispositivi medici (o almeno in alcuni casi) si è prefigurato il ricorso a *ticket* per alimentare una entrata diretta e introdurre una misura di contenimento della domanda impropria. Sono state al riguardo indicate alcune aree di spesa in cui la totale gratuità favorisce il consumo improprio: è il caso di alcuni dispositivi protesici (ad esempio i plantari) o integrativi (come gli alimenti per celiaci, i prodotti diabetici, pannoloni e ossigeno domiciliare).

Per la farmaceutica, fermo restando il vigente sistema di pagamento sui generici (differenza tra prezzo al pubblico e prezzo di riferimento) si è valutato:

- il ricorso a compartecipazioni crescenti al crescere della tariffa ma con incidenza decrescente fino a un tetto massimo per ricetta, o a compartecipazioni differenziate per situazione economica,
- la limitazione delle esenzioni diverse da quelle in base al reddito (patologia, invalidità, ecc..), alle situazioni caratterizzate da maggiore severità e complessità o l'introduzione di un tetto annuale massimo alla compartecipazione, differenziato per situazione economica, che garantirebbe comunque la sostenibilità della compartecipazione anche per le categorie di pazienti che hanno necessità di ricorrere alle prestazioni sanitarie con una frequenza molto superiore alla media;
- il riferimento ad una quota di compartecipazione per singola confezione con importi correlati al prezzo della confezione, differenziati per situazione economica e per età dell'assistito.

Per la specialistica, l'abolizione della quota fissa di 10 euro a ricetta (o dell'importo come rimodulato dalle Regioni), si accompagna al mantenimento del criterio della compartecipazione calcolata in base al totale delle tariffe delle prestazioni per ricetta, ma con una revisione dei criteri di accorpamento delle prestazioni per ricetta (introduzione di pacchetti di prestazioni-*day service*), con rideterminazione del tetto massimo di compartecipazione e la sostituzione dell'attuale franchigia pari a 36,15 euro per ricetta con importi differenziati per situazione economica e per età dell'assistito e, nel caso di esenzione per patologia, una regressione della percentuale di partecipazione su specifiche prestazioni o tetti massimi di compartecipazione annuale differenziati per situazione economica.

RIORGANIZZAZIONE DELLA RETE OSPEDALIERA

9. L'assistenza ospedaliera ha subito un significativo cambiamento negli ultimi anni. Esso è riconducibile alla generale tendenza alla diminuzione della degenza per acuti, cui hanno contribuito sia modelli incentrati su percorsi assistenziali condivisi, sia l'evoluzione di tecniche diagnostiche, terapeutiche e, soprattutto, chirurgiche, che hanno consentito di ridurre il rischio nell'erogazione delle procedure ovvero la loro invasività.

Il percorso attivato non ha ottenuto in tutte le realtà territoriali un soddisfacente livello di sviluppo. Le Regioni, soprattutto quelle in forte difficoltà economica, sono oggi impegnate a razionalizzare le reti ospedaliere secondo principi di appropriatezza dell'offerta, adeguamento qualitativo della stessa, efficienza gestionale e congruità

dimensionale (si veda il riquadro *«L'assistenza ospedaliera nelle regioni in Piano di rientro»).*

In questo quadro, fondamentale è l'attività volta ad integrare tra loro la rete ospedaliera, la rete dell'emergenza urgenza e le reti socio-sanitaria, territoriale e di prevenzione, cosicché l'erogazione delle prestazioni sanitarie trovi collocazione all'interno di percorsi strutturati che si svolgono nell'ambito di reti cliniche.

A tale cambiamento, anche per le resistenze delle comunità locali, non sono state affiancate in modo uniforme sul territorio nazionale azioni di riorganizzazione totale della rete ospedaliera, con il risultato di mantenere strutture ospedaliere di piccole dimensioni e conseguente frammentazione e duplicazione dell'offerta ospedaliera. Ciò comporta sia problemi sul campo della sicurezza, sia limiti alla qualità dell'assistenza erogabile. La necessità di proseguire sul piano delle riconversioni dei posti letto ospedalieri diventa però un'opportunità non solo per la riduzione del numero delle strutture di piccole dimensioni che erogano prestazioni per acuti, ma anche per esigenze di compatibilità economica, in quanto si possono assicurare le stesse prestazioni in regimi assistenziali differenti ma con un impatto economico complessivo più basso.

Un passo importante nel ridisegno della rete ospedaliera nazionale è legato alla ridefinizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera. La conclusione della legislatura, ma anche contrasti tra Stato e Regioni, hanno impedito l'approvazione in Conferenza Stato Regione di una proposta di regolamento che definisce le condizioni necessarie per garantire livelli di assistenza ospedaliera omogenei nell'intero territorio nazionale, sia in termini di adeguatezza delle strutture, sia in termini di risorse umane impiegate in rapporto al numero di pazienti serviti e al livello di complessità della struttura. La proposta interveniva prevedendo una classificazione delle strutture ospedaliere secondo livelli gerarchici di complessità e bacini di utenza, standard minimi e massimi di strutture per singola disciplina, mirati ad offrire una buona qualità delle prestazioni attraverso una concentrazione in un numero limitato di presidi con un ampio bacino di utenza, previsione di standard generali di qualità per l'autorizzazione e l'accreditamento e standard specifici per l'alta specialità. Venivano, inoltre, definite le caratteristiche delle reti per patologia con l'obiettivo di integrare l'attività ospedaliera con quella territoriale.

Il provvedimento intendeva aprire nuovi spazi per accompagnare la riorganizzazione delle rete ospedaliera con il potenziamento delle strutture territoriali. La rimodulazione dell'offerta ospedaliera e le progressive contrazioni del numero di posti letto per abitante dovevano accompagnarsi, infatti, ad interventi che spostassero in regimi diversi da quelli del ricovero la diagnosi, cura e riabilitazione di specifiche patologie attraverso l'attivazione di processi di "continuità assistenziale" che colleghino fortemente l'assistenza ospedaliera a quella territoriale. Tale processo si sarebbe dovuto accompagnare, in altre parole, al potenziamento di strutture di degenza post acuta e di residenzialità, ad uno sviluppo dell'assistenza territoriale che agevolasse la dimissione al fine di minimizzare la degenza non necessaria, favorendo contemporaneamente il precoce reinserimento nell'ambiente di vita al fine di migliorare la qualità dell'assistenza.

L'individuazione di interventi sulla rete dei servizi per l'assistenza e la cura delle persone non autosufficienti, in particolare anziani e disabili, è probabilmente uno degli aspetti più urgenti e al contempo complessi che si dovrà affrontare nel prossimo Piano.

Il ritardo nella definizione di una adeguata offerta di servizi rappresenta, in un rilevate numero di realtà territoriali, il nodo più problematico. In numerose regioni il monitoraggio mette in evidenza livelli di assistenza insoddisfacenti.

L'aumento della durata della vita e, conseguentemente, delle patologie croniche correlate all'invecchiamento, l'aumento dell'indice di dipendenza, per lo squilibrio tra natalità e mortalità, e l'aumento della durata della vita delle persone con handicap gravi ed esiti di patologie invalidanti incidono sempre più sul livello delle cure da garantire. Il ruolo delle famiglie nella gestione di questi problemi è stato fino ad ora rilevante.

Le diverse caratteristiche dell'intervento pubblico e la complessiva insufficienza dell'offerta richiedono l'individuazione di misure innovative e la definizione di un nuovo approccio integrato alle politiche per la non autosufficienza, che coinvolga competenze e culture diverse, le diverse istituzioni pubbliche e i soggetti sociali, le diverse politiche (dell'immigrazione, dell'abitare, della mobilità, della formazione, oltre ovviamente a quelle sociali e sanitarie).

In questo quadro occorre anche rivedere le forme di sostegno finanziario alle famiglie che svolgono attività di cura, integrando gli istituti regionali e locali (assegni di cura e contributi) con quelli nazionali (assegno di accompagnamento) e garantendo l'integrazione e l'apporto complessivo di tutti i soggetti. Le ridotte disponibilità economiche delle famiglie, accentuate dalla crisi economica, e l'allungamento della vita lavorativa rendono, infatti, urgente la definizione di un modello nuovo di intervento.

Parte importante ma non esclusiva di questo percorso è la definizione di un quadro di riferimento normativo più omogeneo di quello assicurato dall'attuazione delle disposizioni vigenti (normativa sui LEA socio-sanitari). Non va trascurato che la effettiva realizzazione di un sistema integrato di lunga assistenza e cura per le persone non autosufficienti, diffuso omogeneamente su tutto il territorio nazionale, oltre a costituire un elemento di equità e coesione sociale, rappresenta anche una pre-condizione indispensabile per il riorientamento e la riorganizzazione di importanti funzioni sanitarie, a partire dall' assistenza ospedaliera.

L'ASSISTENZA OSPEDALIERA NELLE REGIONI IN PIANO DI RIENTRO.

La regione Abruzzo ha avviato il processo di riconversione di alcuni presidi ospedalieri, le cui dimensioni non risultavano in linea con i parametri di sicurezza (in termini di rischio clinico), di efficacia, di efficienza. In quattro realtà territoriali sono state effettuate le trasformazioni in presidi territoriali assistiti (con chiusura delle UO di degenza, istituzione di un PPI, servizi di radiologia e di patologia clinica H24, CUP e guarda medica, MMG e Pediatria di libera scelta) mentre per un ospedale la trasformazione è stata bloccata a seguito della sentenza del TAR. Sono stati rimodulati i posti letto per acuzie, riabilitazione e lungodegenza afferenti alle strutture private. La regione ha una dotazione di 3,6 posti letto per 1.000 abitanti, di cui 3,1 per acuti e 0,5 per i post acuti (standard nazionale pari a 0,7 posti letto). Essa è allineata al benchmark nazionale per i ricoveri ospedalieri, ad eccezione degli eccessi di giornate di degenza per 1.000 abitanti, che eccedono del 2 per cento il valore di riferimento, mentre i ricoveri per riabilitazione sono inferiori al benchmark.

In Calabria è in corso il piano di riorganizzazione della rete ospedaliera. Nel 2012 è stata approvata la riorganizzazione della rete ospedaliera privata e l'assegnazione dei posti letto di post-acuzie degli erogatori pubblici e privati (pur permanendo criticità in relazione alla procedura di accreditamento delle strutture). La regione Calabria dispone di circa 3,3 posti letto per 1.000 abitanti, di cui 2,9 per acuti e 0,4 post acuti. Se limitato è l'eccesso di

ricoveri ospedalieri (+2 per cento di giornate per 1.000 abitanti rispetto al benchmark), significativamente inferiori risultano quelli sia per la riabilitazione che per lungodegenza.
La regione Campania ha approvato il riassetto della rete ospedaliera regionale: sono previste la disattivazione di 3 punti nascita; la dismissione di 7 presidi ospedalieri; la riconversioni di 12 presidi ospedalieri; la confluenza di 12 presidi ospedalieri in 4 presidi ospedalieri. Il programma, che accusa forti ritardi nell'attuazione, prevede la riduzione di 2.402 posti letto per acuti e l'incremento di 953 posti letto per riabilitazione e/o lungodegenza con un effetto riduttivo netto di 1.449 posti letto. In Campania vi sono 3,2 posti letto per 1.000 ab. di cui 2,9 per le acuzie e 0,3 per le post- acuzie. Se per giornate di degenza i ricoveri ospedalieri presentano un valore inferiore al benchmark *nazionale, per il comparto chirurgico si rileva un eccesso pari a 1,6 volte il valore di benchmark (attribuibile in prevalenza alla degenza media pre-intervento).*
Anche nel Lazio è stato approvato già a partire dal 2010 un piano di riorganizzazione della rete ospedaliera e delle singole reti assistenziali. A fine 2012 si sono confermati ritardi e criticità nell'attuazione di tali piani. Sulla riorganizzazione della rete ospedaliera hanno pesato le modifiche intervenute successivamente all'approvazione del piano di riorganizzazione e che hanno interessato sia la ridefinizione dei posti letto delle singole strutture, sia la chiusura/riconversione di alcuni presidi che la costruzione del nuovo Ospedale dei Castelli non previsto nell'iniziale programmazione regionale. La regione dispone di 3,9 posti letto per 1.000 abitanti, di cui 3,2 per acuzie e 0,7 per le post-acuzie. Nell'attività ospedaliera si evidenziano un eccesso di giorni di ricovero del 15 per cento rispetto al benchmark, *principalmente riconducibile sia alla componente medica che alla riabilitazione. La lungodegenza ~~ch~~e presenta una degenza media più elevata del benchmark (1,4 volte il valore di riferimento). Infine si conferma un eccesso nell'utilizzo del* day hospital *(poco meno di 2 volte il valore di* benchmark *nazionale).*
Difficoltà sta incontrando la riorganizzazione della rete ospedaliera nel Molise. I provvedimenti di attuazione disponevano la riconversione di tre ospedali (Agnone, Larino, Venafro) e l'identificazione di macrolinee di intervento su tutte le strutture ospedaliere, pubbliche e private. Le tre strutture ospedaliere sono riconvertite in presidi territoriali di assistenza e si prevede un'ulteriore ridefinizione dei posti letto per le altre strutture regionali. Il TAR del Molise ha sospeso l'operatività dei provvedimenti assunti. La regione Molise dispone di 4,6 posti letto per 1.000 abitanti, in eccesso rispetto allo standard di 4 previsto nel Patto per la Salute 2010–2012. Allo squilibrio nelle strutture si accompagna un forte eccesso nel ricoveri (+13,5 per cento rispetto al benchmark) legato ad un eccesso nelle giornate di degenza per chirurgia con una degenza media pre-operatoria pari a 2,4 volte il benchmark.
Nel 2012 la regione Piemonte ha approvato, nell'ambito del piano socio sanitario regionale 2012-2015, la ridefinizione della rete ospedaliera. Nel dicembre scorso con la "Programmazione della rete ospedaliera" è stata prevista la revisione della rete di assistenza con l'omogeneizzazione tra le aree territoriali (ma tenendo conto dell'afflusso di mobilità infra-regionale verso i centri ad alta specializzazione -"Città della Salute" e "Mauriziano"), la revisione della rete post-acuzie e la riduzione proporzionata tra strutture private e pubbliche secondo le indicazioni del DL 95/2012. La regione dispone di 4,1 posti letto per 1.000 abitanti,lievemente in eccesso rispetto allo standard previsto nel Patto per la Salute 2010–2012 (4 posti letto per 1.000 abitanti) da ricondurre all'eccesso nella post – acuzie. Superiori al dato di riferimento le giornate di degenza (+6 per cento), soprattutto per la riabilitazione ordinaria.
Positivi i risultati ottenuti dalla regione Puglia nel riordino della rete ospedaliera. Una riorganizzazione accompagnata da una forte riduzione del tasso di ospedalizzazione. Il tasso rimane, tuttavia, ancora sopra gli standard nazionali facendo rimanere attuali le iniziative per ridurre l'inappropriatezza delle prestazioni ospedaliere in ricovero ordinario e diurno. La regione Puglia dispone di 3,4 posti letto per 1.000 abitanti, di cui 3,2 per acuti e 0,4. per i post acuti. Ancora superiori di oltre il 13 per cento rispetto al livello obiettivo le giornate di ricovero come sintesi di livelli elevati di degenza pre-intervento e medica, mentre per la riabilitazione gli accessi medi sono inferiori del 60 per cento al benchmak*; riguardo alla lungodegenza, sia le giornate di degenza che la degenza media sono inferiori al* benchmark.
La Sicilia dispone di 3,4 posti letto per 1.000 abitanti. Un dato inferiore allo standard

previsto nel Patto per la Salute 2001–2012 (4 posti letto per 1.000 abitanti). Un risultato dovuto alla sottodimensionamento dei posti letto post acuzie (0,3 posti letto per 1.000 abitanti contro lo 0,7) mentre solo marginale è lo scostamento nel caso della dotazione di posti letto per acuti (3,1 posti letto per 1.000 ab. vs. i 3,3 previsti dal Patto per la Salute 2010-2012). I ricoveri ospedalieri si presentavano complessivamente inferiori dell'8 per cento; per i ricoveri chirurgici la degenza più contenuta è dovuta soprattutto ad un numero di ricoveri inferiori al -15 per cento). Anche nella regione si verificano degenze medie eccedenti il limite soprattutto per il pre-intervento (1,6 volte il benchmark). Superiore di quasi il 18 per cento il numero di ricoveri medici in regime ordinario. L'inappropriatezza è confermata anche dall'incidenza dei casi potenzialmente inappropriati sul fabbisogno (pari al 23 per cento).

INVESTIMENTI IN SANITÀ

10. Le risorse destinate al finanziamento dell'edilizia sanitaria sono state interessate negli ultimi anni dai tagli lineari dei capitoli del bilancio dello Stato nell'ambito delle manovre di finanza pubblica adottate dal 2008 in poi. Ciò ha inciso in misura rilevante sull'attuazione degli investimenti già previsti, in contrasto con quanto previsto dall'articolo 1 del Patto per la Salute, che prevedeva un incremento di 1 miliardo per gli investimenti di adeguamento strutturale e tecnologico del Servizio Sanitario Nazionale[13].

Le manovre di contenimento del fabbisogno (ed in particolar modo il DL 78/2010, che ha previsto un taglio di circa 1,8 miliardi delle risorse) hanno inciso sui programmi di riorganizzazione dei servizi sanitari, con riferimento soprattutto alle amministrazioni regionali che operano nel quadro dei piani di rientro. Il mancato stanziamento di ulteriori disponibilità ha comunque accentuato i disagi nell'avanzamento dei programmi di investimento anche in quelle realtà, caratterizzate da una forte dinamica nella riorganizzazione delle reti strutturali e nell'ammodernamento delle tecnologie, che avevano completamente utilizzato le risorse loro attribuite ex articolo 20 legge 67/1988.

[13] Il Patto per la salute per gli anni 2010 - 2012 si faceva carico di assicurare la continuità del programma nazionale di investimenti in edilizia sanitaria di cui all'articolo 20 della legge n. 67 del 1988 disponendo, all'articolo 1, commi 8 e 9, quanto segue:
"8. Per quanto attiene alle esigenze di adeguamento strutturale e tecnologico del Servizio sanitario nazionale si conviene sull'opportunità di ampliare lo spazio di programmabilità degli interventi previsti nel programma straordinario di investimenti di edilizia sanitaria, elevandolo dagli attuali 23 miliardi di euro, ai sensi dell'articolo 2, comma 279 della legge 244/2007, a 24 miliardi di euro, destinando tale incremento prioritariamente alle regioni che hanno esaurito le loro disponibilità attraverso la sottoscrizione di accordi Si conviene inoltre sulla possibilità di utilizzare, per gli interventi di edilizia sanitaria, anche le risorse FAS di competenza regionale, fermo restando l'inserimento di tali interventi nell' ambito dell' ordinaria programmazione concordata con lo Stato.
9.Lo Stato si impegna a garantire nel bilancio pluriennale 2010-2012 ai fini del finanziamento dell'edilizia sanitaria ex articolo 20 della legge 67/1988, in aggiunta alle risorse stanziate per il 2009 pari a 1.174 milioni di euro, 4.715 milioni di euro".
L'accordo prevedeva quindi la messa a disposizione nel triennio di validità del patto della residua disponibilità sulle somme stanziate ma anche l'impegno ad "ampliare lo spazio di programmabilità degli interventi previsti nel programma straordinario di investimenti in edilizia sanitaria", integrandolo di un ulteriore miliardo di euro da destinare prioritariamente alle regioni che hanno esaurito le loro disponibilità.

I tagli alle risorse destinate al capitolo di bilancio 7464 di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze ha comportato, infatti, una sospensione nella sottoscrizione degli Accordi di programma[14].

Le risorse destinate agli Accordi di programma sono pari a 15,3 miliardi. Al 31 dicembre 2012 erano stati sottoscritti 59 Accordi di programma per un importo pari a 9,2 miliardi. Le risorse ancora da utilizzare erano pari a 6,1 miliardi.

TAVOLA 7

IL PROGRAMMA PLURIENNALE DI INVESTIMENTI IN SANITÀ – ART. 20 DELLA LEGGE 67/88

(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 2012	n. interventi accordi di cui alla colonna (d)	% risorse sottoscritte su risorse destinate	Risorse ammesse a finanziamento a valere sugli Accordi sottoscritti	Numero interventi ammessi a finanziamento	% risorse ammesse a finanziamento a valere su accordi sottoscritti	Risorse residue per Accordi di programma da sottoscrivere
	a			**b**		c=b/a	**d**	**e**	f=d/b	**g**
Piemonte	1.049,1	598,6	88,0	671,4		64,0	670,0	151	99,8	377,6
Valle D'Aosta	43,8	31,5	0,0	31,5	9	71,9	31,5	7	100,0	12,3
Lombardia	2.072,7	864,3	0,0	1.579,8	102	76,2	1.579,8	176	100,0	492,9
P.A. Bolzano	115,1	67,7	0,0	115,1	7	100,0	67,7	7	58,8	0,0
P.A. Trento	120,7	70,9	0,0	93,5	6	77,5	93,5	11	100,0	27,2
Veneto	1.036,3	512,5	52,6	831,1		80,2	796,1	210	95,8	205,2
Friuli V. G.	291,3	181,6	30,6	151,0		51,8	151,0	5	100,0	140,4
Liguria	493,6	286,2	0,3	304,6	201	61,7	304,6	224	100,0	189,0
E. Romagna	947,1	530,9	0,0	739,9	135	78,1	739,9	194	100,0	207,2
Toscana	877,5	504,4	0,0	674,0	58	76,8	674,0	108	100,0	203,6
Umbria	138,2	54,5	0,0	54,5	10	39,4	54,5	8	100,0	83,7
Marche	325,5	182,0	55,2	317,9		97,7	317,9	118	100,0	7,6
Lazio	1.227,2	755,8	122,6	630,4		51,4	630,4	181	100,0	596,8
Abruzzo	359,6	30,3	0,0	119,7		33,3	92,9	49	77,6	239,9
Molise	127,7	11,8	0,0	21,7		17,0	21,7	9	100,0	106,0
Campania	1.721,8	1.110,3	458,8	499,8		29,0	499,9	44	100,0	1.221,9
Puglia	1.204,5	238,9	14,9	640,2		53,2	640,2	126	100,0	564,2
Basilicata	203,7	124,8	7,4	130,2	47	63,9	130,2	55	100,0	73,5
Calabria	608,6	61,1	0,0	347,2		57,0	339,6	26	97,8	261,4
Sicilia	1.774,4	1.104,7	27,2	971,3		54,7	971,3	215	100,0	803,1
Sardegna	547,7	334,9	1,6	303,8		55,5	303,7	199	100,0	243,9
TOTALE	15.286,0	7.657,4	859,2	9.228,5		60,4	9.110,1	**2123**	98,7	6.057,4
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	831,4		97,1	662,2		79,6	25,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS Ministero salute

Dal 1° luglio 2010 a fine dicembre 2012 sono stati presentati e perfezionati (compreso il parere del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici in sanità) 10 Accordi di programma con le Regioni: Molise, Toscana, Lombardia, Liguria, Friuli

[14] L'Accordo di programma è costituito dai seguenti documenti che sono predisposti concordemente da questo Ministero e dalla Regione:

- il documento programmatico, che illustra la programmazione dei soggetti interessati e definisce le strategie e gli obiettivi generali e specifici degli investimenti previsti nell'Accordo stesso;
- l'articolato contrattuale, che definisce gli impegni delle parti che sottoscrivono l'Accordo. L'impegno finanziario definito nell'articolato è all'interno delle risorse finanziarie disponibili nel bilancio dello Stato;
- le schede tecniche relative ai singoli interventi che riportano le informazioni principali di ciascun intervento contenuto nell'Accordo.

Venezia Giulia, Umbria, Emilia Romagna, Veneto, Valle D'Aosta e Sicilia. Tali Accordi, con quali vengono programmati 355 interventi per complessivi 2,4 miliardi, non sono stati, tuttavia, sottoposti alla Conferenza Stato-Regioni, per l'acquisizione dell'Intesa, a causa delle riduzioni sugli stanziamenti.

Limitato l'operare anche degli altri strumenti dedicati agli investimenti in sanità. Le risorse per il potenziamento delle strutture di radioterapia dalla legge 448/1999 sono pari 15,5 milioni. Ripartiti tra le Regioni e Province Autonome e gli Enti del Servizio sanitario nel dicembre 2001, sono stati ammessi a finanziamento in 28 interventi per un importo a carico dello Stato di 13,7 milioni, pari all'88,2 per cento delle risorse assegnate.

Delle risorse assegnate per il programma libera professione intramuraria dalla legge 88/2000 (826,1 milioni) sono stati ammessi a finanziamento 426 interventi per un importo a carico dello Stato di 755,9 milioni.

TAVOLA 8

PROGRAMMA PLURIENNALE DI INVESTIMENTI IN SANITÀ ART. 20 LEGGE N. 67/1988 - I PROGRAMMI PER RADIOTERAPIA E LIBERA PROFESSIONE AL 31 DICEMBRE 2012

(in milioni)

	Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 488/1999 per RADIOTERAPIA (in migliaia di euro)				*Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 388/2000 per LIBERA PROFESSIONE (in migliaia di euro)*			
	QUOTE ASSEGNATE D.M. 28/12/01	Totale finanziamenti Radioterapia autorizzati	Numero interventi autorizzati	% Autorizzata	QUOTE ASSEGNATE D.M. 8/06/01	Totale finanziamenti Libera professione autorizzati	Numero interventi autorizzati	% Autorizzata
Piemonte	987,8	978,9	1	99,1	60.428,7	53.816,9	39	89,1
Valle D'Aosta	46,4	46,4	1	100,0	1.418,3	1.418,3	1	100,0
Lombardia	1.749,1	1.749,1	1	100,0	132.471,2	127.960,5	37	96,6
P.A. Bolzano	106,6	106,6	1	100,0	0,0	0,0		
P.A. Trento	116,1	116,1	1	100,0	8.404,6	8.404,6	11	100,0
Veneto	909,6	909,6	1	100,0	61.974,8	61.974,8	40	100,0
F. Venezia Giulia	302,8	302,8	1	100,0	0,0	0,0		
Liguria	493,9	493,9	3	100,0	39.210,4	39.210,4	24	100,0
E. Romagna	894,3	894,3	1	100,0	87.214,1	87.214,1	69	100,0
Toscana	724,4	724,4	1	100,0	76.107,2	76.107,2	27	100,0
Umbria	205,0	205,0	1	100,0	25.677,9	25.673,4	9	100,0
Marche	329,6	313,1	1	95,0	42.332,9	40.888,4	39	96,6
Lazio	1.158,6	1.158,6	2	100,0	102.661,2	102.661,1	49	100,0
Abruzzo	415,2	415,2	1	100,0	18.942,1	8.104,5	14	42,8
Molise	152,7	0,0		0,0				
Campania	1.631,9	0,0		0,0	79.253,9	34.001,0	11	42,9
Puglia	1.186,6	1.186,6	2	100,0	53.948,6	52.333,6	38	97,0
Basilicata	207,5	197,2	1	95,0	27.613,9	27.613,9	7	100,0
Calabria	618,8	618,8	1	100,0				
Sicilia	1.830,4	1.830,4	2	100,0				
Sardegna	503,9	503,9	2	100,0	8.483,3	8.483,3	11	100,0
Totale regionale	14.571,0	12.750,8	25	87,5				
Riserva Enti (I.R.C.C.S. - Policlinici Univ. a gestione diretta - Osp. Classificati - I.Z.S. - I.S.S.)	922,7	921,7	3	99,9				
Totale	15.493,7	13.672,5	28	88,2	826.143,1	755.865,9	426	91,5

Fonte : elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero salute

Delle risorse riservate agli Enti (IRCCS, Policlinici universitari, IZS, Osp. Classificati, ISS) , pari a 856,4 milioni, sono state ripartiti e assegnati 831,4 milioni ed ammessi a finanziamento 662,2; ne restano da ripartire e assegnare 25 milioni.

Con riferimento agli accordi di programma, la legge finanziaria 2006 e ha disposto la risoluzione, con la conseguente revoca dei corrispondenti impegni di spesa, per quella parte di interventi la cui richiesta di ammissione al finanziamento non risulta presentata al Ministero della salute entro diciotto mesi dalla sottoscrizione degli accordi medesimi.

Annualmente, a seguito di verifica congiunta con le Regioni e Province Autonome, è disposto dal Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze un decreto di revoca. Le risorse complessivamente resesi disponibili vengono utilizzate per le finalità indicate dall'articolo 1, comma 311, della citata legge 266/2005.

TAVOLA 9

GLI INTERVENTI PER LA RIORGANIZZAZIONE E RIQUALIFICAZIONE DELL'ASSISTENZA SANITARIA NEI GRANDI CENTRI URBANI

(in milioni)

REGIONI	*Finanziamenti D.M. 5.4.2001*	Impegni totali iscritti in bilancio	Importo erogato al 31 dicembre 2012	% importo erogato
PIEMONTE Torino	101,0	90,5	29,9	33,0
LOMBARDIA Milano	112,2	100,5	73,3	73,0
VENETO Venezia	27,0	27,1	16,6	61,2
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	27,1	69,0
UMBRIA Perugia	31,0	31,1	31,1	100,0
ABRUZZO L'Aquila	17,0	15,2	11,7	76,9
LAZIO Roma	208,3	208,5	105,7	50,7
CAMPANIA Napoli	58,9	59,0	38,0	64,4
MOLISE Campobasso	22,5	22,5	22,5	100,0
BASILICATA Potenza	27,5	24,6	20,0	81,1
PUGLIA Taranto	21,7	17,1	14,4	84,4
PUGLIA Bari	44,3	27,8	12,2	43,9
CALABRIA R. Calabria	25,8	17,6	17,6	100,0
CALABRIA Catanzaro	25,8	17,6	17,6	100,0
SICILIA Palermo	96,0	96,2	31,1	32,4
SICILIA Catania	89,6	89,7	60,9	67,9
SARDEGNA Cagliari	23,7	23,8	3,2	13,4
TOTALE	1239,5	1176,4	736,8	62,6

Fonte : elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero salute

Più complesso il caso del Piano straordinario di interventi per la riqualificazione dei grandi centri urbani di cui alla legge 448/1998, per il quale è previsto un finanziamento di 1,2 miliardi (al netto delle riduzioni disposte per 64 milioni). Il programma registra forti ritardi nella fase di realizzo, principalmente a causa di modifiche nelle scelte progettuali dei governi regionali (Liguria, Piemonte, Lazio) e difficoltà delle regioni nell'utilizzo di somme stanziate a livello centrale: la

realizzazione del programma ha, infatti, una connotazione innovativa in quanto non riguarda solamente gli aspetti di edilizia sanitaria, ma tutte le azioni che possono prevedere un consistente miglioramento dell'assistenza sanitaria erogata. Le somme erogate sono a fine 2012 pari a 736,8 milioni, mentre rimangono da pagare 439,6 milioni tutti in perenzione.

Per riavviare i progetti di investimento sanitario è necessario, pertanto, garantire l'erogabilità dei 1,5 miliardi già previsti dagli Accordi di programma e assicurare la disponibilità delle somme già previste nell'ultimo Patto per la Salute. Ad esso vanno ad aggiungersi i 4,5 miliardi stimati dalle Regioni quali necessità realizzative nel triennio 2013-2015.

I PIANI DI RIENTRO

11. Uno dei temi proposti dalle regioni per il nuovo patto della salute è quello della revisione, a cinque anni dalla loro introduzione, di alcune regole di gestione dei piani di rientro. Una esigenza resa più forte dalla possibilità, introdotta dalla legge 191/2009[15], per le regioni commissariate e dal DL 78/2010 per quelle non commissariate, di prosecuzione dei Piani per un ulteriore triennio rispetto all'impostazione originaria.

Tra i problemi particolarmente sentiti dalle regioni vi è quello delle modalità di erogazione dei finanziamenti, che condizionano le politiche di riequilibrio economico e finanziario e l'organizzazione dell'offerta sanitaria, il blocco del turn-over del personale sanitario e la prevalenza, nelle procedure di verifica, del rispetto degli obiettivi di carattere economico.

La richiesta di tempi certi per la ripartizione e la disponibilità delle somme mira a agevolare la programmazione delle risorse, specie oggi che l'applicazione del d.lgs. 118/2011 può costituire una occasione per agevolare i processi di riequilibrio economico finanziario delle regioni. Da parte regionale è venuta la richiesta di definire in tempi certi la proposta di ripartizione dei finanziamenti di competenza del settore sanitario; prevedere una gradualità di sanzioni e premi, ridurre la percentuale del finanziamento la cui erogazione è subordinata alla verifica degli adempimenti regionali. Ciò favorirebbe una maggiore liquidità nelle casse regionali, con conseguente abbattimento dei costi derivanti da contenzioso per ritardati pagamenti

Tra le misure di contenimento della spesa, uno dei temi sollevati è quello del blocco del *turn-over*. Il blocco delle assunzioni e di ogni altra forma di reclutamento, a fronte delle progressive uscite di personale per quiescenza, può incidere, infatti, sia sulla offerta sanitaria e il mantenimento dei LEA, sia sull'effettivo conseguimento degli obiettivi di risparmio preventivati. (Si veda al riguardo *«Monitoraggio Lea nelle regioni in piano di rientro»)*. L'esigenza di assicurare i livelli essenziali di assistenza induce i soggetti gestori del servizio a porre in essere talune procedure "alternative" per sopperire alla mancanza di personale dedicato (quali il ricorso ad prestazioni di lavoro straordinario o in regime di prestazioni aggiuntive, o altre fattispecie quali l'acquisto di prestazioni professionali da privati) che, tutte insieme, vanificano le conseguenze della misura rigorosa del blocco in termini di mancato risparmio, se non addirittura comportando maggiori costi.

[15] Articolo 2, comma 88.

MONITORAGGIO LEA NELLE REGIONI IN PIANO DI RIENTRO

Sul fronte della garanzia dei Lea, il percorso di riequilibrio economico pur contando su alcuni segnali positivi, continua a rilevare difficoltà nel riassorbire le distorsioni nell'appropriatezza delle prestazioni e le carenze nella copertura di adeguati livelli dei servizi.

Nell'assistenza ospedaliera si è andata consolidando negli ultimi anni, in pressoché tutte le regioni, la riduzione nell'utilizzo delle strutture di ricovero, soprattutto per una consistente flessione del ricorso a quelli ad alto rischio di inappropriatezza se erogati in modalità ordinaria. Fa eccezione il Molise, il cui valore dell'ospedalizzazione è stato, nel 2011, pari a 201 per 1000 abitanti e non mostra significativi segnali di riduzione.

In tutte le regioni in piano, ad eccezione del Piemonte (in cui la maggior parte degli indicatori di assistenza ospedaliera presenta valori compresi all'interno degli intervalli di riferimento), il monitoraggio della gestione indica aree di intervento ancora significative:

- *permangono tassi di ospedalizzazione della popolazione ultra-settantacinquenne più elevato del valore medio nazionale (Abruzzo, Puglia e Molise);*
- *il valore della degenza media pre-operatoria (indicatore di efficienza nella gestione del percorso preoperatorio e di efficace pianificazione dell'utilizzo delle sale operatorie e dei servizi di supporto all'attività chirurgica) si mantiene in tutte le realtà territoriali al di sopra del valore medio nazionale anche se con scarti differenti;*
- *si conferma un eccessivo ricorso a parti cesarei (Sicilia Puglia Campania, Molise) e una percentuale inadeguata di pazienti anziani con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 3 giornate in regime ordinario) (Sicilia, Abruzzo, Molise);*
- *comuni a pressoché tutte le regioni sono, poi, posti letto inferiori ai valori definiti adeguati dal Comitato Lea presso strutture residenziali per anziani o per gli anziani non autosufficienti oltre che presso strutture di tipo* hospice. *In alcuni casi risultano insufficienti anche i posti letto presso strutture residenziali che erogano assistenza psichiatrica (Campania, Calabria, Lazio Sicilia).*

Per quanto riguarda l'erogazione di assistenza territoriale, la quota di anziani assistiti a domicilio è inferiore all'atteso ed è insufficiente la dotazione di posti letto presso RSA per anziani o presso strutture residenziali e semiresidenziali che erogano assistenza ai disabili in Calabria, Campania, Lazio, Molise e Sicilia. In Sicilia, inoltre, si presenta anche un basso numero di prestazioni specialistiche ambulatoriali di risonanza magnetica in rapporto alla popolazione residente.

Tutte le regioni presentano criticità nell'erogazione di servizi nell'area della prevenzione, anche se con accentuazioni differenti. Se in generale si presentano criticità nell'erogazione di servizi nell'area veterinaria e alimentare, in quella vaccinale e degli screening, in Campania le criticità fanno particolare riferimento alla copertura vaccinale dei bambini a 24 mesi per il ciclo base, alla copertura della popolazione target per alcune vaccinazioni raccomandate (MPR), alla quota di residenti che hanno effettuato test di screening oncologici in programmi organizzati, alla sanità animale ed infine relativamente al costo pro-capite dell'assistenza collettiva in ambiente di vita e di lavoro; nel Lazio si evidenziano criticità nell'erogazione di servizi afferenti all'area della prevenzione, con particolare riferimento alla copertura della popolazione target per programmi organizzati di screening oncologici e relativamente al costo pro-capite dell'assistenza collettiva in ambiente di vita e di lavoro; in Sicilia l'erogazione di servizi afferenti all'area della prevenzione presenta criticità nella copertura della popolazione anziana per vaccinazione antinfluenzale e nella quota di residenti che hanno effettuato test di screening oncologici in programmi organizzati.

In Calabria infine risulta inadeguata l'organizzazione sanitaria deputata all'emergenza territoriale (elevato tempo intercorrente tra la ricezione della chiamata da parte della centrale operativa e l'arrivo sul posto del primo mezzo di soccorso di tutte le missioni registrate nel 2011).

Queste considerazioni, secondo quanto sottolineato dalle regioni, rendono maturi i tempi per rivedere – a parità di risparmi attesi nei Piani - le disposizioni relative al blocco del *turn-over* e dirigere le esigenze di riduzione del costo del personale su altri campi (rivisitazione delle dotazioni organiche, rideterminazione dei fondi della contrattazione integrativa) in modo da consentire almeno uno sblocco parziale delle assunzioni a tempo indeterminato. Le coperture economiche potrebbero insistere sulla riduzione delle voci di spesa straordinaria per il personale in servizio e di altre forme alternative di acquisto di prestazioni da privati e, solo ove necessario, con interventi di razionalizzazione di altre voci di spesa, diverse dal costo del personale, da concordare con le singole regioni.

12. Il sistema di monitoraggio dei Piani di rientro è allo stato molto complesso e orientato principalmente alla verifica documentale degli obiettivi economici e/o assistenziali. La riduzione del disavanzo economico rappresenta sicuramente un obiettivo fondamentale ma, dopo i primi anni di consistente riduzione, può comportare un peggioramento nella qualità dell'assistenza se non il rischio di mancata erogazione dei Lea. Le regioni hanno pertanto proposto, pur senza venir meno al controllo dell'aspetto economico, di valutare la possibilità di collegare la liberazione dei finanziamenti al progressivo ed effettivo miglioramento dell'attività assistenziale (chiusura o riconversione di almeno il 10 per cento dei piccoli ospedali; il miglioramento del case-mix dello 0,5; riduzione del *day hospital* del 15 per cento annuo con trasformazione in *day service*; conversione del 5 per cento dei posti letto chirurgici in *week surgery*; realizzazione di una rete oncologica) e di prevedere una periodica rimodulazione dei Piani anche alla luce delle modifiche normative che spesso incidono sul risultato atteso dai provvedimenti disposti.

Ferme restando le misure di aggravio del prelievo fiscali in caso di disavanzo, le regioni hanno richiesto che non si applichino il blocco totale del turn over del personale degli enti sanitari, il divieto di effettuare spese non obbligatorie, il blocco dei trasferimenti erariali non obbligatori e le sanzioni previste dagli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, qualora nell'ultimo triennio i costi totali del settore sanitario della regione si siano ridotti di almeno il 20 per cento e tale differenza sia maggiore nell'ultimo esercizio rispetto alla media dei due esercizi precedenti; oppure, qualora la capacità fiscale media pro capite della regione interessata sia inferiore rispetto alla media nazionale e si evidenzi che, qualora essa disponesse della capacità fiscale media, il disavanzo sanitario risulterebbe coperto; in tal caso, sarà considerata ad ogni effetto idonea misura di copertura la ripartizione del disavanzo sugli esercizi futuri in misura compatibile con la effettiva capacità fiscale della regione.

Tali condizioni, nel caso delle regioni non in piano, dovrebbero consentire di portare l'acconto statale per il finanziamento in corso d'anno della quota indistinta del fabbisogno sanitario dal 98 per cento al 99 per cento, rimanendo l'1 per cento subordinato alla verifica degli adempimenti regionali.

LA REVISIONE DELLE TARIFFE

13. Nel corso del 2012 sono state predisposti i provvedimenti[16] per la fissazione delle tariffe in materia di assistenza specialistica ambulatoriale e assistenza ospedaliera.

Sono state individuate le tariffe nazionali massime di riferimento per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti, di assistenza ospedaliera di riabilitazione e di lungodegenza post acuzie e di assistenza specialistica ambulatoriale, valide per gli anni 2012-2014; individuati i criteri generali in base ai quali le regioni adottano il proprio sistema tariffario, nel rispetto dei principi di appropriatezza e di efficienza; confermato il vincolo costituito dalle tariffe nazionali, in particolare nei confronti delle regioni per le quali il Tavolo di verifica degli adempimenti non abbia verificato il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del settore sanitario.

Pur se una valutazione puntuale dell'impatto finanziario complessivo sui livelli di spesa per l'acquisto delle prestazioni di assistenza ospedaliera dagli erogatori privati accreditati, derivante dell'applicazione delle nuove tariffe, risulta ostacolata dalla eterogeneità dei valori e dei contesti locali di riferimento, le stime effettuate sono tuttavia indicative di una sostanziale complessiva sostenibilità.

Anche la valutazione delle nuove tariffe relative alla specialistica ambulatoriale porta a concludere per una invarianza di impatto, in considerazione degli strumenti regolatori della spesa affidati alle regioni, ai sensi dell'articolo 8-quinquies del decreto legislativo 502/1992, sia attraverso la rimodulazione del proprio fabbisogno, stante l'avvio del percorso di efficientamento e di recupero in termini di appropriatezza prescrittiva, sia attraverso la determinazione dei tetti di spesa in sede di stipula degli accordi/contratti con gli erogatori privati.

Per quanto concerne le tariffe e le modalità di erogazione delle prestazioni di assistenza protesica e dei dispositivi, resta vigente quanto disposto con il Decreto del Ministero della sanità 27 agosto 1999, n. 332.

Nel mese di gennaio 2013 il Ministro della Salute ha costituito, ai sensi dell'articolo 15, comma 17 bis, del decreto-legge 95/2012, la Commissione per la formulazione di proposte per un eventuale aggiornamento delle tariffe. L'aggiornamento di quelle relativa alle prestazioni ospedaliere per acuti, previsto dopo il 31 dicembre 2014, potrà invece avvalersi dei risultati del lavoro di revisione dei DRG italiani attualmente condotto da un gruppo di lavoro inter-istituzionale coordinato dal Ministero della Salute.

I RISULTATI DELLE ANALISI SVOLTE PER LA DEFINIZIONE DEGLI INDICATORI DA UTILIZZARE PER LA SELEZIONE DELLE REGIONI *BENCHMARK* E IL PASSAGGIO AI COSTI STANDARD

14. Nel 2013 dovrà essere completato il processo di selezione delle regioni benchmark pervenendo, come previsto dal decreto legislativo 68/2011, al calcolo del fabbisogno sanitario nazionale standard, all'applicazione a tutte le regioni dei valori di costo rilevati nelle regioni di riferimento.

[16] Articolo 15, commi 15-18 del DL n. 95/2012.

Nel corso del 2012, come previsto dall'articolo 27 del decreto, sono stati individuati i criteri di qualità dei servizi erogati, appropriatezza ed efficienza, per consentire la scelta delle regioni di riferimento. Sul provvedimento predisposto dal Governo è mancata intesa da parte della Conferenza Stato-Regioni, sia nella seduta del 30 ottobre 2012 che nella successiva seduta del 22 novembre 2012. Il Governo ha ritenuto di dover provvedere con propria deliberazione, in data 11 dicembre 2012.

Nella scelta delle regioni di riferimento si dovranno considerare quelle, non in piano di rientro, che siano risultate adempienti alla valutazione operata dal Tavolo di verifica, abbiano garantito l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, e abbiano mantenuto l'equilibrio economico-finanziario del bilancio sanitario regionale, con riferimento alle risorse ordinarie stabilite dalla legislazione a livello nazionale.

Per la definizione della graduatoria, oltre a questi criteri, la delibera individua altresì le ulteriori variabili[17] alle quali si dovrà fare riferimento.

L'esigenza di assicurare rappresentatività a ciascuna delle aree geografiche del nord, del centro e del sud, nonché di prevedere almeno una regione di piccole dimensioni considerando tali le regioni con popolazione inferiore ad 1 milione di abitanti è recuperata in occasione della determinazione della graduatoria.

15. Fondamentale nella gestione del sistema basato sul fabbisogno standard sono, poi, i risultati ottenuti nell'attività di analisi dei nuovi pesi da utilizzare per il riparto tra le regioni delle risorse finanziarie dal SSN. Nel corso del 2012 sono stati portati avanti studi per l'individuazione di criteri di pesatura della popolazione residente strutturati anche sull'indice di prevalenza delle malattie e su indicatori di *outcome* (ad esempio esiti di cura delle malattie, al fine di effettuare confronti tra le diverse Regioni ed all'interno di una stessa Regione), nonché misurazione dei consumi sanitari da parte dei cittadini avendo, quale normativa di riferimento, sempre il decreto legislativo 68/2011.

Il progetto si basa su un modello di stima della spesa nel medio periodo e di ricostruzione della spesa storica. Tale modello è stato utilizzato per determinare un livello di spesa che definisca il fabbisogno sanitario a livello aziendale e regionale. Il fabbisogno così rideterminato costituisce la base di riferimento di un possibile nuovo riparto delle risorse disponibili a livello territoriale. L'idea di fondo è che solo una parte della variabilità della spesa possa essere considerata fisiologica e, quindi, riconosciuta come meritevole di finanziamento.

[17] Si tratta del: a) punteggio risultante dall'applicazione dell'apposita griglia valutativa per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, utilizzata dal Comitato con riferimento all'ultimo anno per il quale risulti completato il procedimento di verifica annuale; b) incidenza percentuale dell'avanzo/disavanzo sul finanziamento ordinario; c) indicatori per la valutazione della qualità dei servizi erogati, l'appropriatezza e l'efficienza di cui agli allegati 1,2, e 3 dell'intesa Stato Regioni del 3 dicembre 2009: scostamento dallo standard previsto per l'incidenza della spesa per assistenza collettiva sul totale della spesa, scostamento dallo standard previsto per l'incidenza della spesa per assistenza distrettuale sul totale della spesa,scostamento dallo standard previsto per l'incidenza della spesa per assistenza ospedaliera sul totale della spesa, degenza media pre-operatoria, percentuale interventi per frattura di femore operati entro due giorni, percentuale dimessi da reparti chirurgici con DRG medici, percentuale di ricoveri con DRG chirurgico sul totale ricoveri (da calcolarsi considerando esclusivamente i ricoveri in degenza ordinaria, decurtando dal numeratore e dal denominatore i ricoveri relativi ai 108 DRG a rischio di in appropriatezza, di cui all'Allegato B del Patto per la salute 2010-2012), percentuale di ricoveri ordinari con DRG ad alto rischio di inappropriatezza (esclusi DRG 006, 039, 119), percentuale di ricoveri diurni di tipo diagnostico sul totale dei ricoveri diurni con DRG medico,percentuale di casi medici con degenza oltre soglia per pazienti con età >=65 anni sul totale dei ricoveri medici con età >=65 anni, costo medio dei ricoveri per acuti in degenza ordinaria, costo medio per ricovero post acuto, spesa per prestazione per assistenza specialistica (attività clinica, laboratorio, diagnostica strumentale), spesa pro capite per assistenza sanitaria di base, spesa farmaceutica pro capite.

LA VERIFICA DEI DATI CONTABILI E LA CERTIFICAZIONE DEI BILANCI

16. Con l'attuazione del d.lgs. 118/2011 si è avviato un processo fondamentale per il consolidamento del processo di aggiustamento dei conti della sanità e per il recupero del governo della spesa. Si tratta, tuttavia, di un percorso particolarmente complesso, che richiederà un attento monitoraggio delle gestioni regionali. L'adeguamento delle procedure amministrative, la adozione dei nuovi modelli di rilevazione del conto economico e dello stato patrimoniale delle aziende sanitarie rappresentano passi importanti per pervenire ad una certificazione dei bilanci degli enti e muovere verso un effettivo consolidamento dei risultati finora ottenuti.

La valutazione straordinaria delle procedure amministrativo-contabili, prevista dal Decreto del Ministero della Salute e del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 18 gennaio 2011, rappresenta la prima fase del percorso delineato dall'art. 11 del Patto per la Salute 2010-2012.

Le regioni si sono impegnate a garantire l'accertamento della qualità delle procedure amministrativo-contabili, sottostanti alla corretta contabilizzazione dei fatti aziendali, nonché la qualità dei dati contabili.

La verifica ha riguardato gli adempimenti a cura delle aziende relativi ai sottosistemi gestionali alimentanti il sistema di contabilità generale; relazione del Collegio Sindacale, sulle procedure utilizzate per garantire la quadratura tra le risultanze della contabilità sezionale e le scritture di integrazione e rettifica) e quelli a cura della regione nella parte relativa alla verifica dell'accuratezza della documentazione trasmessa dalle aziende e alla riconciliazione tra i capitoli finanziari del bilancio regionale e le risultanze del consolidamento dei bilanci delle aziende e della gestione accentrata).

Gli esiti della valutazione straordinaria rappresentano la base di partenza per la stesura, da parte di ciascuna Regione, dei piani attuativi del percorso di certificabilità dei bilanci cui è funzionale l'adozione dei nuovi modelli di rilevazione CE e SP per gli enti del SSR (decreto 15 giugno 2012) e la definizione dei principi contabili relativi all'implementazione e alla tenuta della contabilità di tipo economico-patrimoniale della gestione sanitaria accentrata (decreto 17 settembre 2012). Un processo proseguito nel 2013 con l'adozione a seguito dell'intesa della Conferenza Stato-regioni dei decreti relativi alla revisione degli schemi di bilancio e nota integrativa di cui al decreto legislativo 118/2011 e alla adozione del percorso attuativo della certificabilità[18].

L'esame della documentazione trasmessa nel 2011 e 2012 ai fini della valutazione straordinaria ha consentito di evidenziare il permanere di criticità in relazione alla mancata integrazione dei sottosistemi gestionali con la contabilità generale e la gestione informatizzata dei diversi cicli contabili aziendali; l'assenza di una struttura dedicata *all'internal audit* e di adeguate procedure di controllo; la disomogeneità dei sottosistemi

[18] Attendono la trasmissione in Conferenza Stato-Regioni ulteriori documenti relativi alla casistica applicativa per la corretta valutazione e rappresentazione contabile di tutti gli elementi attivi e passivi dello Stato Patrimoniale nonché di alcuni elementi del conto economico, specifici del settore sanitario e non mutuabili dai principi contabili vigenti (i principi di consolidamento dei bilanci e di redazione del bilancio consolidato), le modalità di raccordo tra la contabilità finanziaria dei bilanci regionali e la contabilità generale degli enti del SSR, le linee guida per la predisposizione dello stato patrimoniale iniziale, la casistica applicativa delle Immobilizzazioni e del Patrimonio netto e l'aggiornamento del documento di casistica "sterilizzazioni ammortamenti" alla luce delle modifiche normative introdotte dall'articolo 1, comma 36 della legge 228/2011 (legge di stabilità 2013).

gestionali utilizzati dalle singole aziende all'interno della regione; l'assenza di strumenti e metodologie atte a garantire la riconciliazione dei dati della gestione accentrata con le risultanze del bilancio finanziario; la mancata riconciliazione tra i crediti verso regione rilevati nei bilanci delle aziende con le risultanze del bilancio finanziario regionale.

Non si tratta solo di difficoltà che attengono a caratteristiche gestionali ma anche di criticità che richiederanno interventi particolarmente severi ed impegnativi. E' il caso, ad esempio, delle discordanze emerse nel corso delle verifiche in alcune regioni in Piano di rientro.

Non va infine trascurato che, affinché la adozione di procedure contabili e la revisione complessiva delle norme contabili possa produrre un risultato strutturale, è necessario che alle procedure corrispondano adeguate capacità gestionali. Di qui, il rilievo della formazione professionale, nell'ambito della missione della programmazione sanitaria[19].

Ciò nella consapevolezza della necessità di individuare e formare professionalità in grado di gestire i nuovi livelli di complessità. Ma anche nella convinzione che lo sviluppo di queste competenze costituisce uno strumento ulteriore di affiancamento alle Regioni impegnate in percorsi di riqualificazione e di riorganizzazione per il perseguimento ed il mantenimento dell'equilibrio economico e dei livelli essenziali di assistenza.

Nel corso del 2013 il percorso formativo prevede l'avvio da parte della Direzione generale della programmazione sanitaria, in partnership con il Ministero dell'economia e finanze, l'Agenas, l'Aifa e l'Istituto Superiore di Sanità di un'attività di alta formazione rivolta ai professionisti che sono chiamati a gestire i nuovi livelli di complessità, le nuove sfide e ad interpretare e sostenere il cambiamento.

[19] Nel corso del 2012 la direzione generale della programmazione sanitaria ha organizzato seminari di formazione su tematiche strategiche e particolarmente complesse del settore sanitario, rivolto ai dirigenti del Ministero della salute, ai direttori generali degli assessorati alla sanità, alle strutture commissariali delle regioni in piano di rientro e ai dirigenti di altre amministrazioni ed enti pubblici. I seminari hanno riguardato le sperimentazioni gestionali; la razionalizzazione dei processi di acquisto; il programma nazionale di valutazione degli Esiti (P.N.E.); l'Analisi delle caratteristiche e della demografia del personale del Servizio Sanitario Nazionale; l'Assistenza sanitaria sul territorio, la continuità delle cure e i rapporti ospedale territorio; Appropriatezza e variabilità nelle decisioni regionali e aziendali. I Seminari hanno avuto un notevole seguito con un numero complessivo di più di 850 partecipanti tra personale interno al Ministero della salute, rappresentanti delle regioni e di altri Enti.

Appendice

APPENDICE 1

I COSTI DELLA SANITA' (per regioni - valori assoluti in milioni di euro) anno 2011 e 2012

2012	ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI	GODIMENTO DI BENI DI TERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO +INDENNITA' DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	TOTALE SPESE PERSONALE	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTATI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI
PIEMONTE	1.288,8	170,3	475,7	642,2	278,0	173,6	144,4	539,7	571,5	246,7	20,9	109,4	2.244,4	11,1	354,7	276,2	2.886,4	177,8	350,1	224,1	27,2	8.326,8
VALLE D'AOSTA	37,4	6,1	15,7	19,0	2,3	5,5	3,6	6,3	7,6	17,9	6,8	7,5	86,8	0,4	14,4	11,5	113,2	8,9	10,7	9,4	0,0	277,7
LOMBARDIA	2.152,7	287,9	910,4	1.379,9	1.003,5	241,6	237,0	2.214,5	1.768,6	592,6	144,5	144,0	3.936,8	22,1	674,0	452,7	5.085,7	421,0	757,6	386,7	36,5	17.764,6
P. A. BOLZANO	149,7	24,7	54,4	46,3	6,1	6,1	40,4	23,2	61,5	34,7	0,9	8,8	442,9	2,2	79,1	48,0	572,2	21,1	41,0	34,9	0,1	1.126,0
P. A. TRENTO	139,6	25,1	59,8	71,8	27,0	1,2	22,3	57,3	168,7	24,8	0,3	9,3	315,9	1,7	61,9	33,8	413,3	19,3	68,4	29,9	0,0	1.137,9
VENETO	1.215,4	179,1	548,0	590,3	364,1	31,6	132,5	496,3	846,7	405,8	21,9	128,5	2.166,3	9,9	353,2	218,3	2.747,8	210,4	556,5	209,0	46,0	8.729,9
FRIULI V. G.	387,0	73,1	130,4	196,8	52,3	62,4	44,6	66,9	54,9	112,4	12,0	28,6	738,3	3,7	141,5	65,1	948,7	51,7	204,9	71,2	0,2	2.498,0
LIGURIA	449,2	62,9	163,7	246,8	114,8	91,6	44,1	187,4	177,7	60,5	7,9	37,8	904,5	3,2	128,3	83,9	1.119,9	51,2	203,9	86,5	4,7	3.110,5
EMILIA R.	1.192,7	196,4	525,8	568,1	196,6	7,3	118,9	624,2	618,3	304,3	11,9	77,1	2.387,6	15,9	369,7	223,6	2.996,8	232,3	520,2	222,8	44,5	8.458,4
TOSCANA	1.181,6	139,5	414,3	513,5	167,3	82,9	80,3	261,7	385,7	224,2	15,1	81,8	2.127,1	13,1	269,7	154,8	2.564,7	167,0	508,1	191,2	31,6	7.010,4
UMBRIA	264,3	27,4	92,9	140,2	17,0	7,8	38,6	43,4	82,6	32,3	3,5	20,6	522,8	2,0	55,0	34,5	614,4	54,1	128,8	45,9	1,8	1.615,6
MARCHE	479,4	57,1	174,3	235,7	45,8	73,1	37,3	104,6	125,4	81,6	3,1	28,8	813,7	2,7	123,5	69,4	1.009,3	63,1	102,4	78,0	0,7	2.699,7
LAZIO	1.361,1	122,7	614,6	934,0	514,4	211,1	241,4	1.303,9	551,9	425,6	36,9	89,6	2.439,9	9,6	232,4	219,7	2.901,5	142,8	736,7	226,4	119,3	10.534,0
ABRUZZO	368,1	68,6	152,6	223,5	53,4	73,9	24,6	124,0	94,2	53,6	7,9	25,3	638,9	1,9	74,5	50,2	765,6	55,2	107,2	58,4	1,4	2.257,5
MOLISE	87,1	10,6	51,3	48,7	43,0	11,9	7,2	70,0	22,8	15,0	2,1	2,6	175,5	0,2	17,5	11,0	204,2	16,2	24,9	14,5	0,8	633,1
CAMPANIA	1.174,5	149,2	651,0	895,3	755,6	284,3	145,1	811,3	181,2	231,2	23,3	63,2	2.466,4	9,0	263,6	201,0	2.940,0	183,8	439,7	236,8	16,2	9.181,6
PUGLIA	1.132,0	122,4	512,9	638,0	266,4	181,4	105,2	704,2	269,0	133,7	3,3	41,8	1.674,2	6,4	216,3	148,3	2.045,2	140,6	326,3	156,6	10,5	6.789,5
BASILICATA	159,2	25,0	80,5	82,3	36,0	46,2	27,2	18,0	33,3	21,3	0,9	8,5	312,2	1,5	45,5	21,9	381,1	29,8	38,8	30,1	0,2	1.018,4
CALABRIA	428,6	39,1	247,9	340,3	118,8	64,7	76,9	188,5	128,0	50,7	3,7	28,5	985,1	4,9	123,6	107,5	1.221,1	79,1	104,2	88,5	22,8	3.231,3
SICILIA	1.018,3	131,7	589,0	879,9	520,4	177,4	198,9	720,3	366,2	104,1	10,5	44,6	2.386,9	9,9	265,5	240,2	2.902,5	194,9	221,3	224,6	38,6	8.343,1
SARDEGNA	487,6	75,7	199,0	329,0	117,9	62,0	70,5	92,9	105,3	88,7	22,5	35,7	983,1	3,6	111,1	74,8	1.172,6	71,5	155,4	90,4	4,4	3.181,0
Totale	15.154,2	1.994,6	6.664,2	9.021,4	4.700,4	1.897,7	1.840,9	8.658,6	6.621,1	3.261,9	359,7	1.022,0	28.749,3	135,1	3.975,1	2.746,8	35.606,3	2.391,6	5.607,1	2.715,6	407,8	107.925,1

SEGUE APPENDICE 1

2011	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 +INDENNITA' DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	TOTALE SPESE /PERSONALE	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTATI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI
PIEMONTE	1.267,1	161,7	475,1	697,9	275,9	177,7	187,3	525,3	564,9	291,1	20,9	96,6	2.277,3	11,2	361,6	280,6	2.930,8	165,0	338,2	226,6	25,1	8.427,0
VALLE D'AOSTA	39,7	6,6	15,3	19,6	1,9	5,3	2,8	4,7	7,9	20,0	6,7	6,9	86,3	0,4	14,6	11,6	112,9	9,3	10,1	8,4	0,0	277,9
LOMBARDIA	2.146,8	292,2	911,1	1.436,7	1.026,6	243,0	245,8	2.235,6	1.706,9	493,5	47,3	131,7	3.964,5	22,7	675,7	451,7	5.114,5	421,7	778,7	386,2	48,1	17.666,3
P. A. BOLZANO	147,7	24,0	54,3	55,3	6,2	6,1	38,9	23,1	60,5	40,6	0,7	9,4	423,7	2,1	76,6	46,5	549,0	18,5	39,1	33,7	0,1	1.107,2
P. A. TRENTO	133,3	24,3	58,9	75,3	26,0	12,3	22,6	56,3	146,6	21,7	0,3	8,9	308,7	1,6	60,7	33,0	404,0	18,7	64,6	29,3	0,0	1.103,2
VENETO	1.190,9	176,9	546,9	671,1	353,5	32,1	134,8	522,7	839,8	430,4	21,3	122,6	2.162,8	10,3	351,9	221,0	2.746,0	199,7	524,0	209,3	36,6	8.758,6
FRIULI V. G.	390,6	70,2	132,8	216,2	53,6	62,6	45,1	64,7	48,0	74,9	12,5	27,1	741,1	3,5	138,7	63,3	946,6	48,3	195,4	68,1	0,4	2.457,0
LIGURIA	461,8	58,4	163,4	283,4	118,0	95,7	37,2	183,7	184,0	75,5	10,6	35,8	933,4	3,4	130,4	86,5	1.153,7	68,0	212,2	89,8	4,6	3.235,8
EMILIA R.	1.217,1	180,1	516,5	646,6	182,8	7,3	119,2	624,0	612,3	247,4	13,4	74,4	2.417,7	16,1	365,4	223,1	3.022,4	210,6	474,9	221,7	43,1	8.413,8
TOSCANA	1.241,6	135,7	413,1	551,6	146,3	87,7	78,1	238,6	384,1	215,3	16,3	83,5	2.121,5	13,7	300,0	172,6	2.607,8	150,8	514,2	193,2	31,2	7.089,1
UMBRIA	265,6	27,9	91,2	146,6	16,8	8,3	39,5	42,0	81,2	31,6	4,1	19,5	519,3	2,0	54,7	34,7	610,7	57,4	116,7	44,4	1,8	1.605,3
MARCHE	482,8	57,1	172,2	255,0	43,6	71,1	40,8	107,2	105,4	89,8	3,1	29,0	828,1	2,6	125,1	71,1	1.026,9	61,7	102,8	79,8	0,5	2.728,7
LAZIO	1.339,3	117,1	613,3	1.087,8	520,3	212,6	251,2	1.273,7	494,1	390,3	41,3	90,1	2.493,2	10,3	245,4	236,6	2.985,5	157,5	746,7	232,3	132,2	10.685,3
ABRUZZO	366,1	64,1	153,1	248,3	55,4	72,0	25,9	126,7	90,7	47,6	6,3	23,0	642,7	1,7	75,7	52,2	772,4	54,1	101,2	58,5	2,5	2.268,0
MOLISE	86,7	9,8	51,8	55,0	37,2	14,8	6,9	71,4	21,6	15,8	2,0	3,0	180,1	0,2	17,6	11,4	209,3	14,6	25,0	14,8	2,1	641,7
CAMPANIA	1.130,5	135,5	645,4	950,9	762,0	272,2	167,1	823,0	180,3	225,9	21,7	65,1	2.540,3	9,4	290,8	230,1	3.070,6	179,0	429,0	248,9	23,8	9.330,9
PUGLIA	1.093,5	114,5	507,4	719,9	246,9	242,5	115,4	712,6	240,0	121,8	5,9	39,6	1.728,3	7,1	226,0	151,0	2.112,5	138,7	312,0	159,7	17,3	6.900,2
BASILICATA	162,0	22,4	83,6	95,5	36,5	45,8	27,3	17,3	32,5	25,5	1,5	8,3	313,7	1,5	47,7	22,7	385,6	34,9	41,6	30,5	0,1	1.050,7
CALABRIA	432,8	40,9	247,7	362,1	124,2	61,1	81,0	190,3	131,1	40,0	3,4	29,7	1.009,2	5,2	129,3	111,0	1.254,8	77,5	100,4	90,8	21,2	3.289,3
SICILIA	980,9	131,7	586,5	954,4	518,1	166,4	196,6	707,2	337,5	109,2	9,8	45,4	2.393,1	9,3	274,7	243,5	2.920,6	184,4	215,6	224,5	49,1	8.337,9
SARDEGNA	523,6	73,2	197,6	332,8	116,2	57,5	71,5	90,6	103,1	87,8	26,4	32,6	976,5	3,8	110,6	73,5	1.164,5	70,9	149,3	89,9	3,0	3.190,3
Totale	15.100,3	1.924,4	6.637,1	9.862,0	4.667,9	1.953,9	1.935,0	8.640,8	6.372,3	3.095,5	275,4	982,1	29.061,5	138,3	4.073,2	2.827,8	36.100,8	2.341,3	5.491,8	2.740,5	442,9	108.564,2

SEGUE APPENDICE 1

variazioni	ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI	BENI DI TERZI	GODIMENTO DI	PERSONALE RUOLO SANITARIO +INDENNITA' DE MAIRA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	TOTALE SPESE PERSONALE	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTATI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI
PIEMONTE	1,7	5,3	0,1	-8,0	0,7	-2,3	-22,9	2,7	1,2	-15,3	-0,1	13,3		-1,4	-0,9	-1,9	-1,6	-1,5	7,7	3,5	-1,1	8,6	-1,2
VALLE D'AOSTA	-5,7	-7,0	2,5	-3,1	24,6	4,2	27,3	36,1	-4,5	-10,3	0,4	8,5	0,6	-4,8	-1,0	-0,8	-0,8	0,3	-4,2	5,9	11,1		-0,1
LOMBARDIA	0,3	-1,5	-0,1	-4,0	-2,3	-0,6	-3,6	-0,9	3,6	20,1	205,8	9,3	-0,7	-2,4	-0,2	-0,2	0,2	-0,6	-0,2	-2,7	0,1	-24,1	0,6
P.A. BOLZANO	1,3	3,0	0,3	-16,3	-1,8	-0,9	3,9	0,0	1,7	-14,5	26,2	-6,0	4,5	2,8	3,2	3,2	3,2	4,2	14,1	4,8	3,4	25,3	1,7
P.A. TRENTO	4,7	3,4	1,4	-4,7	3,9	-90,7	-1,5	1,8	15,0	14,4	6,0	4,0	2,3	6,5	1,9	2,5	2,5	2,3	2,8	5,9	1,8	-100,0	3,1
VENETO	2,1	1,3	0,2	-12,0	3,0	-1,4	-1,7	-5,1	0,8	-5,7	3,0	4,8	0,2	-3,8	0,4	-1,2	-1,2	0,1	5,4	6,2	-0,2	26,0	-0,3
FRIULI V. G.	-0,9	4,0	-1,9	-9,0	-2,4	-0,3	-1,1	3,5	14,4	50,2	-3,9	5,7	-0,4	7,0	2,0	2,9	2,9	0,2	7,0	4,9	4,5	-62,6	1,7
LIGURIA	-2,7	7,6	0,2	-12,9	-2,8	-4,3	18,5	2,0	-3,4	-19,8	-25,6	5,6	-3,1	-4,5	-1,6	-2,9	-2,9	-2,9	-24,8	-3,9	-3,7	2,8	-3,9
EMILIA R.	-2,0	9,0	1,8	-12,1	7,5	0,1	-0,2	0,0	1,0	23,0	-11,2	3,6	-1,2	-1,7	1,2	0,2	-0,8	-1,7	10,3	9,5	0,5	3,3	0,5
TOSCANA	-4,8	2,8	0,3	-6,9	14,3	-5,5	2,8	9,7	0,4	4,2	-7,2	-2,1	0,3	-3,9	-10,1	-10,3	-1,7	-1,2	10,7	-1,2	-1,1	1,1	-1,1
UMBRIA	-0,5	-1,7	1,8	-4,4	1,6	-5,5	-2,2	3,2	1,8	2,0	-15,0	5,9	0,7	-1,2	0,6	-0,6	0,6	0,6	-5,8	10,4	3,2	2,7	0,6
MARCHE	-0,7	0,1	1,2	-7,5	5,0	2,9	-8,7	-2,4	19,0	-9,1	-2,7	-0,6	-1,7	1,3	-1,2	-2,4	-1,7	-1,7	2,2	-0,4	-2,2	23,3	-1,1
LAZIO	1,6	4,8	0,2	-14,1	-1,1	-0,7	-3,9	2,4	11,7	9,0	-10,5	-0,5	-2,1	-7,2	-5,3	-7,1	-2,8	-2,8	-9,4	-1,3	-2,5	-9,8	-1,4
ABRUZZO	0,5	7,0	-0,3	-10,0	-3,7	2,7	-5,0	-2,1	3,9	12,6	25,2	9,6	-0,6	11,1	-1,5	-3,8	-0,9	-0,9	2,1	5,9	-0,2	-41,3	-0,5
MOLISE	0,5	7,5	-0,8	-11,5	15,8	-19,3	4,8	-2,0	5,6	-4,7	5,6	-12,9	-2,6	9,5	-0,8	-3,2	-2,4	-2,4	10,8	-0,3	-2,1	-61,0	-1,3
CAMPANIA	3,9	10,1	0,9	-5,9	-0,8	4,5	-13,2	-1,4	0,5	2,4	7,3	-2,8	-2,9	-4,0	-9,4	-12,6	-4,3	2,7	2,7	2,5	-4,9	-32,1	-1,6
PUGLIA	3,5	6,8	1,1	-11,4	7,9	-25,2	-8,8	-1,2	12,1	9,7	-44,1	5,7	-3,1	-10,8	-4,3	-1,8	-3,2	-3,2	1,4	4,6	-1,9	-39,3	-1,6
BASILICATA	-1,7	11,4	-3,7	-13,8	-1,5	1,1	-0,4	3,9	2,3	-16,3	-38,7	2,5	-0,5	-2,1	-4,5	-3,2	-1,1	-1,1	-14,4	-6,8	-1,2	268,0	-3,1
CALABRIA	-1,0	-4,4	0,1	-6,0	-4,4	5,9	-5,1	-1,0	-2,4	26,6	6,5	-3,9	-2,4	-5,8	-4,4	-3,1	-2,7	-2,7	2,0	3,8	-2,5	7,5	-1,8
SICILIA	3,8	0,0	0,4	-7,8	0,4	6,6	1,2	1,9	8,5	-4,7	6,8	-1,8	-0,3	6,6	-3,3	-1,4	-0,6	-0,6	5,7	2,7	0,0	-21,4	0,1
SARDEGNA	-6,9	3,5	0,7	-1,1	1,5	7,8	-1,4	2,5	2,2	1,1	-14,8	9,5	0,7	-4,1	0,4	1,7	0,7	0,7	0,8	4,1	0,6	48,1	-0,3
Totale	0,4	3,7	0,4	-8,5	0,7	-2,9	-4,9	0,2	3,9	5,4	30,6	4,1	-1,1	-2,3	-2,4	-2,9	-1,4	-1,4	2,1	2,1	-0,9	-7,9	-0,6

Fonte : elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS Ministero salute

APPENDICE 2

I COSTI DELLA SANITÀ (ANNI 2011 E 2012)

Dati per regioni - in milioni di euro)

(comprensivi di ammortamenti, rivalutazione svalutazioni, saldo minus plusvalenze e gestione intramoenia)

2012	TOTALE COSTI1	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
PIEMONTE	8.326,8	202,6	1,8	-32,2	110,8	95,7	15,1	8.548,2
VALLE D`AOSTA	277,7	6,5	0,0	-2,8	3,2	2,6	0,6	286,4
LOMBARDIA	17.764,6	442,9	2,6	-521,2	223,8	174,9	48,9	18.682,3
P. A. BOLZANO	1.126,0	25,2	0,3	-4,1	1,8	1,3	0,5	1.155,1
P. A. TRENTO	1.137,9	35,4	-0,1	-12,2	9,3	7,4	1,9	1.183,4
VENETO	8.729,9	319,0	0,9	-8,0	107,3	87,2	20,2	9.037,6
FRIULI V. G.	2.498,0	70,9	0,8	-25,9	28,4	24,0	4,4	2.591,2
LIGURIA	3.110,5	71,6	0,4	-26,0	40,7	34,2	6,5	3.202,1
EMILIA R.	8.458,4	309,2	7,9	-92,0	133,3	106,7	26,6	8.840,9
TOSCANA	7.010,4	268,9	8,4	-70,0	114,4	85,8	28,6	7.329,0
UMBRIA	1.615,6	36,8	0,3	-27,1	13,9	11,9	2,1	1.677,7
MARCHE	2.699,7	70,0	1,7	-56,3	34,8	29,9	4,8	2.822,9
LAZIO	10.534,0	216,7	0,0	-353,8	110,4	111,0	-0,6	11.105,1
ABRUZZO	2.257,5	46,4	1,5	-75,2	16,9	16,1	0,8	2.379,7
MOLISE	633,1	7,4	0,1	-7,5	2,9	2,2	0,6	647,4
CAMPANIA	9.181,6	141,5	9,5	-528,2	46,0	44,8	1,2	9.859,6
PUGLIA	6.789,5	113,7	4,3	-164,0	42,0	33,8	8,2	7.063,2
BASILICATA	1.018,4	28,5	0,0	-17,5	4,8	3,9	0,9	1.063,4
CALABRIA	3.231,3	25,1	0,0	-126,9	8,8	7,6	1,2	3.382,1
SICILIA	8.343,1	166,3	4,0	-200,1	43,2	40,9	2,3	8.711,2
SARDEGNA	3.181,0	49,2	0,3	-29,7	14,6	13,5	1,2	3.259,1
	107.925,1	2.653,5	44,5	-2.380,7	1.111,4	935,4	176,0	112.827,8

2011	TOTALE COSTI1	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
PIEMONTE	8.427,0	200,8	1,9	-2,0	115,8	109,2	6,6	8.621,1
VALLE D`AOSTA	277,9	8,6	0,0	0,9	4,0	3,6	0,4	287,0
LOMBARDIA	17.666,3	438,4	8,1	438,7	229,0	247,7	-18,7	18.570,1
P. A. BOLZANO	1.107,2	25,2	0,2	2,0	1,6	1,2	0,4	1.134,2
P. A. TRENTO	1.103,2	37,7	0,0	29,7	9,6	8,3	1,3	1.169,3
VENETO	8.758,6	263,7	2,5	1,8	112,1	99,8	12,3	9.014,3
FRIULI V. G.	2.457,0	72,3	1,9	41,2	29,0	24,9	4,1	2.568,4
LIGURIA	3.235,8	70,8	0,7	1,5	41,8	36,7	5,1	3.303,8
EMILIA R.	8.413,8	253,1	23,2	108,7	138,0	109,9	28,1	8.770,6
TOSCANA	7.089,1	202,1	55,5	73,7	124,9	93,2	31,7	7.388,8
UMBRIA	1.605,3	30,5	1,9	30,8	15,1	13,0	2,1	1.666,4
MARCHE	2.728,7	58,1	2,4	72,2	36,2	29,9	6,2	2.855,3
LAZIO	10.685,3	218,2	0,8	205,2	120,6	122,7	-2,1	11.111,6
ABRUZZO	2.268,0	42,7	0,4	36,3	17,0	15,8	1,2	2.346,2
MOLISE	641,7	7,5	0,1	6,5	2,3	2,2	0,1	655,6
CAMPANIA	9.330,9	142,5	15,1	486,2	46,2	48,1	-1,9	9.976,6
PUGLIA	6.900,2	98,6	0,7	152,6	42,5	41,0	1,5	7.150,5
BASILICATA	1.050,7	26,9	0,0	9,3	5,2	4,8	0,4	1.086,5
CALABRIA	3.289,3	33,0	0,0	81,2	8,4	9,3	-0,9	3.404,3
SICILIA	8.337,9	167,4	5,9	161,0	44,3	45,3	-1,0	8.673,2
SARDEGNA	3.190,3	49,7	3,9	22,4	14,7	13,2	1,5	3.264,7
	108.564,2	2.447,7	125,2	1.959,7	1.158,2	1.080,0	78,2	113.018,6

SEGUE APPENDICE 2

variazioni	TOTALE COSTI1	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
PIEMONTE	-1,2	0,9	-5,7	1473,1	-4,3	-12,4	129,1	-0,8
VALLE D`AOSTA	-0,1	-24,0		-399,7	-20,4	-27,6	46,6	-0,2
LOMBARDIA	0,6	1,0	-68,3	-218,8	-2,2	-29,4	-361,7	0,6
P. A. BOLZANO	1,7	-0,1	18,4	-303,6	9,5	11,5	4,3	1,8
P. A. TRENTO	3,1	-6,2	156,8	-140,9	-2,7	-11,0	52,3	1,2
VENETO	-0,3	21,0	-66,0	-551,4	-4,3	-12,7	64,2	0,3
FRIULI V. G.	1,7	-1,9	-59,0	-162,9	-1,8	-3,6	8,9	0,9
LIGURIA	-3,9	1,2	-42,2	-1782,2	-2,5	-6,9	29,2	-3,1
EMILIA R.	0,5	22,1	-66,2	-184,7	-3,5	-2,9	-5,6	0,8
TOSCANA	-1,1	33,0	-84,9	-195,0	-8,4	-8,0	-9,7	-0,8
UMBRIA	0,6	20,6	-84,4	-187,9	-7,7	-8,9	0,2	0,7
MARCHE	-1,1	20,6	-31,2	-178,0	-3,8	0,0	-22,3	-1,1
LAZIO	-1,4	-0,7	-100,0	-272,4	-8,4	-9,5	-71,7	-0,1
ABRUZZO	-0,5	8,5	265,9	-307,1	-0,7	1,7	-32,1	1,4
MOLISE	-1,3	-1,0	0,0	-216,4	26,8	3,5	514,6	-1,3
CAMPANIA	-1,6	-0,7	-37,3	-208,6	-0,3	-6,8	-162,1	-1,2
PUGLIA	-1,6	15,3	533,1	-207,5	-1,2	-17,5	437,3	-1,2
BASILICATA	-3,1	6,1	-100,0	-288,5	-7,1	-18,4	130,7	-2,1
CALABRIA	-1,8	-24,0		-256,3	5,1	-17,7	-228,5	-0,7
SICILIA	0,1	-0,6	-31,9	-224,3	-2,4	-9,8	-321,9	0,4
SARDEGNA	-0,3	-1,0	-91,4	-232,8	-0,9	1,7	-23,3	-0,2
	-0,6	8,4	-64,5	-221,5	-4,0	-13,4	125,0	-0,2

Fonte : elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS Ministero salute

I RICAVI DELLA SANITA' (per regioni - valori assoluti in milioni di euro) anno 2011 e 2012

2012	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERI E RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTECIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Provincie autonome e RSS
PIEMONTE	7.885,1	100,0	44,7	7,4	7,1	19,1	32,4	50,6	150,7	9,1	0,1	124,9	8.431,1
VALLE D`AOSTA	219,7	0,0	13,3	0,1	0,9	1,7	0,4	1,1	5,8	0,3	0,0	6,5	249,9
LOMBARDIA	17.174,8	17,0	79,1	16,7	17,7	163,2	0,0	75,9	238,4	0,0	1,9	442,9	18.227,6
PROV.BOLZANO	841,5	0,0	0,0	0,0	0,5	14,0	0,6	13,5	17,6	2,6	0,1	24,9	915,4
PROV. TRENTO	894,0	0,0	0,0	0,0	1,2	10,9	0,3	3,2	15,2	1,4	0,0	35,6	961,9
VENETO	8.416,5	41,1	20,9	9,3	9,1	60,2	3,6	55,9	194,5	23,9	7,5	104,8	8.947,2
FRIULI V.G.	2.154,4	0,2	165,8	2,1	0,5	21,3	12,1	15,2	47,7	5,3	1,0	88,4	2.514,1
LIGURIA	3.015,7	3,2	24,7	4,5	3,7	13,8	0,8	10,2	46,1	12,3	0,3	53,4	3.188,5
E. ROMAGNA	7.799,3	134,5	47,0	0,3	21,6	73,9	1,2	87,6	152,3	18,4	0,8	120,0	8.456,8
TOSCANA	6.663,0	31,0	31,3	3,7	9,3	44,8	4,7	60,4	152,9	15,6	0,3	130,2	7.147,3
UMBRIA	1.600,1	5,0	0,9	0,1	2,1	10,8	0,0	6,6	27,8	2,4	0,3	27,8	1.683,8
MARCHE	2.760,2	0,0	0,8	0,7	0,7	17,4	0,4	8,7	49,0	6,0	0,1	40,0	2.884,0
LAZIO	9.927,0	3,3	184,3	11,6	31,0	77,8	1,2	55,4	144,8	10,9	0,6	139,9	10.587,8
ABRUZZO	2.364,4	20,6	20,3	0,2	0,7	13,2	0,6	4,7	41,0	3,0	0,1	32,4	2.501,1
MOLISE	567,9	0,0	3,2	0,0	0,1	1,8	0,2	1,6	5,9	0,7	0,0	3,7	585,0
CAMPANIA	9.832,3	0,1	27,8	1,0	1,3	30,9	2,1	26,9	58,8	17,2	1,3	39,2	10.039,1
PUGLIA	6.992,8	30,7	60,5	0,2	3,2	17,2	1,6	10,7	62,4	5,4	0,4	58,9	7.243,9
BASILICATA	1.025,1	4,2	1,7	0,1	1,6	4,1	0,1	1,6	13,6	1,6	0,0	22,7	1.076,4
CALABRIA	3.471,0	0,7	19,1	0,3	1,2	7,7	1,4	16,0	28,1	2,4	0,0	14,3	3.562,2
SICILIA	8.615,1	25,7	39,1	0,7	3,1	34,0	4,6	33,3	51,8	6,2	0,2	86,5	8.900,3
SARDEGNA	2.833,4	0,0	54,1	0,2	0,5	7,5	1,6	4,8	28,9	6,6	1,4	13,5	2.952,4
Totale	105.053,2	417,4	838,4	59,2	116,9	645,2	70,0	543,9	1.533,4	151,0	16,5	1.610,5	111.055,8

SEGUE APPENDICE 3

2011	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERI E RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTECIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
PIEMONTE	7.843,4	0,0	49,2	5,3	13,5	26,9	0,0	54,1	126,2	38,6	0,1	126,8	8.284,2
VALLE D`AOST A	217,9	0,0	15,8	0,1	1,0	1,6	0,4	1,5	5,7	0,4	0,2	8,6	253,1
LOMBARDIA	16.962,0	22,5	110,5	33,2	3,4	166,3	61,2	107,3	207,2	0,3	8,4	438,4	18.120,7
PROV. AUTON. B	831,1	0,0	0,1	0,0	0,6	14,8	0,7	13,8	17,2	2,5	0,3	25,0	906,0
PROV. AUTON. T	882,7	0,0	1,6	0,0	1,2	9,2	0,3	3,2	15,5	1,3	0,0	39,2	954,3
VENETO	8.425,8	0,0	35,6	10,8	14,8	63,6	3,1	49,8	140,9	59,9	5,2	29,1	8.838,7
FRIULI VENEZIA	2.142,7	29,2	133,8	0,4	0,6	22,0	9,7	14,2	41,0	5,8	4,2	67,7	2.471,3
LIGURIA	3.008,0	1,6	24,8	1,7	3,9	15,8	1,3	14,4	40,6	20,6	0,5	58,7	3.191,9
EMILIA ROMAGN	7.717,4	0,0	6,1	0,5	22,0	76,0	2,8	78,2	144,0	19,3	0,8	99,2	8.166,4
TOSCANA	6.606,7	0,0	49,0	4,9	10,6	44,4	4,3	52,1	123,8	23,0	1,0	198,8	7.118,7
UMBRIA	1.586,5	1,0	2,2	0,5	2,6	10,9	0,0	9,3	24,3	3,6	1,9	23,4	1.666,5
MARCHE	2.735,9	0,1	32,3	0,4	1,9	19,5	2,3	7,5	45,9	4,9	0,7	36,8	2.888,1
LAZIO	9.813,8	27,7	132,0	4,7	34,9	72,5	1,4	60,9	140,9	10,5	2,1	146,1	10.447,6
ABRUZZO	2.336,2	0,0	34,3	1,7	1,0	14,0	0,5	4,8	38,0	3,5	0,7	31,3	2.465,9
MOLISE	566,3	0,0	3,8	0,0	0,2	2,7	0,4	1,5	6,1	0,8	0,1	3,7	585,5
CAMPANIA	9.479,3	0,4	24,4	0,6	1,5	30,5	2,1	46,7	62,3	20,2	1,4	46,8	9.716,1
PUGLIA	6.943,6	34,2	31,0	0,3	7,1	21,2	0,2	17,2	59,3	6,3	1,7	52,8	7.174,8
BASILICAT A	1.022,7	0,0	5,4	0,0	1,2	4,3	0,3	3,2	12,5	2,2	0,1	22,5	1.074,4
CALABRIA	3.207,7	1,5	5,5	0,2	0,6	9,0	1,4	16,9	28,6	3,6	0,4	18,6	3.294,1
SICILIA	8.569,9	23,3	45,6	0,7	4,4	39,1	4,9	27,0	43,3	8,0	0,3	93,4	8.859,9
SARDEGNA	2.828,7	5,6	49,0	0,0	0,6	9,2	2,0	5,6	28,7	6,1	2,3	14,9	2.952,4
Totale	103.728,4	146,9	792,0	66,1	127,6	673,4	99,2	589,3	1.352,0	241,3	32,5	1.581,8	109.430,4

SEGUE APPENDICE 3

	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERI E RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTECIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e FSS
PIEMONTE	0,5		-9,1	38,8	-47,5	-28,8		-6,5	19,5	-76,5	-56,0	-1,5	1,8
VALLE D`AOSTA	0,8		-15,9	-40,2	-8,0	9,9	-0,5	-25,8	3,3	-13,0	-100,0	-24,0	-1,3
LOMBARDIA	1,3	-24,4	-28,4	-49,5	425,2	-1,9	-100,0	-29,3	15,0	-100,0	-77,1	1,0	0,6
PROV. AUTON. B	1,3		-100,0		-3,7	-5,3	-11,6	-2,6	2,0	6,7	-50,0	0,0	1,0
PROV. AUTON. T	1,3		-100,0	-100,0	2,3	17,9	6,0	-0,5	-1,9	10,7	-18,6	-9,3	0,8
VENETO	-0,1		-41,3	-13,8	-38,7	-5,4	15,5	12,2	38,1	-60,1	43,5	259,6	1,2
FRIULI VENEZIA	0,5	-99,4	23,9	372,5	-21,2	-2,9	25,7	6,8	16,4	-8,9	-75,3	30,7	1,7
LIGURIA	0,3		-0,5	158,8	-6,2	-12,7	-40,3	-28,9	13,4	-40,2	-40,6	-9,1	-0,1
EMILIA ROMAGN	1,1		667,5	-42,6	-2,1	-2,9	-56,2	12,0	5,8	-4,8	2,9	20,9	3,6
TOSCANA	0,9		-36,2	-24,3	-12,3	1,0	8,9	15,8	23,5	-31,9	-69,0	-34,5	0,4
UMBRIA	0,9	397,7	-61,1	-80,8	-20,1	-1,2	-6,7	-28,8	14,2	-34,9	-85,4	18,5	1,0
MARCHE	0,9	-100,0	-97,4	85,9	-65,8	-10,6	-83,0	16,3	6,9	21,1	-88,0	8,8	-0,1
LAZIO	1,2	-88,0	39,6	147,0	-11,1	7,3	-15,0	-9,0	2,7	3,6	-71,1	-4,3	1,3
ABRUZZO	1,2		-40,8	-90,5	-30,4	-6,0	11,7	-0,9	7,7	-13,9	-78,1	3,4	1,4
MOLISE	0,3		-15,4		-61,5	-34,3	-49,2	2,9	-4,1	-7,1	-76,3	0,5	-0,1
CAMPANIA	3,7	-69,7	13,7	82,1	-11,9	1,4	2,6	-42,4	-5,5	-14,7	-8,7	-16,2	3,3
PUGLIA	0,7	-10,1	95,0	-45,6	-55,2	-18,7	777,7	-37,9	5,2	-14,3	-78,2	11,7	1,0
BASILICATA	0,2		-69,5	168,3	27,7	-4,4	-62,2	-48,2	9,2	-27,3	-55,9	0,9	0,2
CALABRIA	8,2	-54,9	244,8	55,0	96,1	-14,8	1,4	-5,8	-1,6	-34,5	-93,9	-22,8	8,1
SICILIA	0,5	10,4	-14,2	5,2	-29,5	-13,1	-5,3	23,2	19,6	-23,3	-39,7	-7,5	0,5
SARDEGNA	0,2	-100,0	10,4		-0,5	-18,7	-19,6	-13,0	0,7	8,4	-38,2	-9,3	0,0
Totale	**1,3**	**184,1**	**5,9**	**-10,4**	**-8,3**	**-4,2**	**-29,4**	**-7,7**	**13,4**	**-37,4**	**-49,0**	**1,8**	**1,5**

Fonte : elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS Ministero salute

APPENDICE 4

I RISULTATI DI ESERCIZIO- PER REGIONI
anno 2011 e 2012

(in milioni di euro)

2012	TOTALE RICAVI al netto delle coperture e degli ulteriori trasf delle regioni e prov autonome	TOTALE COSTI CON VOCI ECONOMICHE E SALDO INTRAMOENIA	SALDO MOBILITA' EXTRA	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO	Coperture presunte contabilizzate nel CE	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO prima delle coperture
PIEMONTE	8.431,1	8.548,2	-1,0	-118,1	130,0		11,9
VALLE D`AOSTA	249,9	286,4	-13,9	-50,4		50,8	0,4
LOMBARDIA	18.227,6	18.682,3	463,6	8,9			8,9
PROV. BOLZANO	915,4	1.155,1	-11,6	-251,3		242,3	-9,0
PROV. TRENTO	961,9	1.183,4	-17,6	-239,0		244,3	5,3
VENETO	8.947,2	9.037,6	96,5	6,1			6,1
FRIULI V.G.	2.514,1	2.591,2	30,0	-47,1		61,6	14,5
LIGURIA	3.188,5	3.202,1	-57,0	-70,5	14,5		-56,1
EMILIA ROMAGNA	8.456,8	8.840,9	349,2	-34,9	35,0		0,1
TOSCANA	7.147,3	7.329,0	120,1	-61,6			-61,6
UMBRIA	1.683,8	1.677,7	2,8	8,9			8,9
MARCHE	2.884,0	2.822,9	-33,2	27,9			27,9
LAZIO	10.587,8	11.105,1	-119,0	-636,3			-636,3
ABRUZZO	2.501,1	2.379,7	-67,4	54,0			54,0
MOLISE	585,0	647,4	32,0	-30,4			-30,4
CAMPANIA	10.039,1	9.859,6	-299,1	-119,6			-119,6
PUGLIA	7.243,9	7.063,2	-171,7	9,0			9,0
BASILICATA	1.076,4	1.063,4	-30,2	-17,2			-17,2
CALABRIA	3.562,2	3.382,1	-250,0	-69,9			-69,9
SICILIA	8.900,3	8.711,2	-208,5	-19,4	0,4		-19,0
SARDEGNA	2.952,4	3.259,1	-52,8	-359,5	3,3	162,3	-193,9
Totale	111.055,8	112.827,8	-238,7	-2.010,7	183,1	761,5	-1.066,1

2011	TOTALE RICAVI al netto delle coperture e degli ulteriori trasf delle regioni e prov autonome	TOTALE COSTI CON VOCI ECONOMICHE E SALDO INTRAMOENIA	SALDO MOBILITA' EXTRA	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO	Coperture presunte contabilizzate nel CE	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO prima delle coperture
PIEMONTE	8.284,2	8.621,1	-16,0	-352,9	280,0		-72,9
VALLE D`AOSTA	253,1	287,0	-16,5	-50,4		49,8	-0,6
LOMBARDIA	18.120,7	18.570,1	454,4	5,0			5,0
PROV. BOLZANO	906,0	1.134,2	-14,3	-242,5		239,9	-2,6
PROV. TRENTO	954,3	1.169,3	-17,6	-232,5		232,6	0,1
VENETO	8.838,7	9.014,3	91,1	-84,5	46,8		-37,8
FRIULI V.G.	2.471,3	2.568,4	32,9	-64,2		86,8	22,6
LIGURIA	3.191,9	3.303,8	-31,4	-143,3			-143,3
EMILIA ROMAGNA	8.166,4	8.770,6	342,7	-261,6	160,0		-101,6
TOSCANA	7.118,7	7.388,8	121,9	-148,3	129,8		-18,5
UMBRIA	1.666,5	1.666,4	7,1	7,2			7,2
MARCHE	2.888,1	2.855,3	-26,7	6,2			6,2
LAZIO	10.447,6	11.111,6	-111,1	-775,1			-775,1
ABRUZZO	2.465,9	2.346,2	-71,8	47,9			47,9
MOLISE	585,5	655,6	31,2	-39,0			-39,0
CAMPANIA	9.716,1	9.976,6	0,1	-260,4			-260,4
PUGLIA	7.174,8	7.150,5	-170,5	-146,1			-146,1
BASILICATA	1.074,4	1.086,5	-29,9	-42,0	10,0		-32,0
CALABRIA	3.294,1	3.404,3	0,0	-110,2			-110,2
SICILIA	8.859,9	8.673,2	-208,5	-21,8			-21,8
SARDEGNA	2.952,4	3.264,7	-12,3	-324,6		171,0	-153,6
Totale	109.430,4	113.018,6	355,0	-3.233,1	626,5	780,1	-1.826,5

SEGUE APPENDICE 4

variazione	TOTALE RICAVI al netto delle coperture e degli ulteriori trasf delle regioni e prov autonome	TOTALE COSTI CON VOCI ECONOMICHE E SALDO INTRAMOENIA	SALDO MOBILITA' EXTRA	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO	Coperture presunte contabilizzate nel CE	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO prima delle coperture
PIEMONTE	1,8	-0,8	-93,8	-66,5	-53,6		-116,3
VALLE D`AOSTA	-1,3	-0,2	-15,6	0,1		2,1	-159,6
LOMBARDIA	0,6	0,6	2,0	77,3			77,3
PROV. AUTON. BOLZA	1,0	1,8	-18,9	3,6		1,0	244,2
PROV. AUTON. TRENT	0,8	1,2	-0,1	2,8		5,0	5.322,0
VENETO	1,2	0,3	5,9	-107,2			-116,2
FRIULI VENEZIA GIUL	1,7	0,9	-8,8	-26,6		-28,9	-35,6
LIGURIA	-0,1	-3,1	81,8	-50,8			-60,9
EMILIA ROMAGNA	3,6	0,8	1,9	-86,7	-78,1		-100,1
TOSCANA	0,4	-0,8	-1,4	-58,5	-100,0		232,7
UMBRIA	1,0	0,7	-60,9	23,7			23,7
MARCHE	-0,1	-1,1	24,4	348,3			348,3
LAZIO	1,3	-0,1	7,1	-17,9			-17,9
ABRUZZO	1,4	1,4	-6,1	12,7			12,7
MOLISE	-0,1	-1,3	2,7	-22,0			-22,0
CAMPANIA	3,3	-1,2	ns	-54,1			-54,1
PUGLIA	1,0	-1,2	0,7	-106,1			-106,1
BASILICATA	0,2	-2,1	1,1	-58,9			-46,1
CALABRIA	8,1	-0,7	ns	-36,5			-36,5
SICILIA	0,5	0,4	0,0	-10,8			-12,6
SARDEGNA	0,0	-0,2	329,3	10,8		-5,1	26,3
Totale	1,5	-0,2	-167,2	-37,8	-70,8	-2,4	-41,6

Fonte : elaborazioni Corte dei conti su dati NSIS Ministero salute

RIFORME ISTITUZIONALI E RISPARMI DI SPESA

PREMESSA

1. Nelle due ultime legislature le misure che regolano il contributo delle amministrazioni territoriali agli obiettivi programmatici sono state accompagnate da interventi relativi a particolari tipologie di spese correnti. Si tratta di voci riconducibili alle strutture rappresentative e a quelle amministrative spesso al centro di valutazioni critiche sulla utilità e sulla destinazione della spesa.

I provvedimenti adottati hanno avuto un rilievo finanziario limitato e spesso ad essi non sono stati attribuiti effetti specifici traducendosi al più in strumenti per intervenire sulla composizione della spesa o a cui guardare per giustificare la sostenibilità dei contributi aggiuntivi richiesti agli enti. A questi si sono accompagnati interventi volti a semplificare la stessa impalcatura istituzionale, alla ricerca di una configurazione più efficiente ed economica in un momento di forte tensione per una riduzione della spesa improduttiva. A ciò sono stati mirati i provvedimenti sulle unità rappresentative di minori dimensioni, sulle province, sulla revisione delle competenze tra livelli di governo. Un processo a cui non è estraneo il mutamento di indirizzo registrato sul fronte delle esternalizzazioni dei servizi che si era tradotto, nello scorso decennio, in un forte ampliamento nel ricorso a società controllate dalle amministrazioni stesse.

L'osservazione delle misure assunte per il contenimento degli oneri dovuti alle strutture di rappresentanza e a quelle amministrative consente, seppur a "maglie larghe" di guardare ai risultati già ottenuti e di avere una prima misura dei risparmi cui è ancora possibile puntare. Risorse non marginali che tuttavia rappresentano solo una frazione di quei tagli alla spesa scontati nei quadri programmatici di recente esposti nei documenti di finanza pubblica (ciò senza considerare le ulteriori esigenze di rifinanziamento di interventi "a politiche invariate").

Anche la semplificazione delle strutture amministrative, in primo luogo quelle provinciali, sono destinate a liberare risorse limitate.

Ciò che appare di maggior rilievo, in questo caso come in quello della revisione delle strutture amministrative minori e, soprattutto, delle società partecipate, non è il risparmio immediato di risorse che si potrà conseguire ma l'identificazione di un assetto rappresentativo e amministrativo adeguato ad un recupero di qualità ed economicità del servizio. Un riassetto che garantisca una chiara rappresentazione delle responsabilità gestionali e degli oneri sopportati dai cittadini per il mantenimento dei servizi.

Nei paragrafi che seguono, dopo aver guardato al quadro complessivo delle misure approvate a partire dal 2008 e a primi risultati che emergono dai dati disponibili per alcune di queste voci di spesa, si esaminano le questioni rimaste aperte.

Un primo sguardo non può non riguardare la semplificazione delle strutture amministrative, in primo luogo di quelle provinciali. Un provvedimento di cui è mancata l'approvazione non solo per l'anticipata conclusione della legislatura. La revisione della dimensione minima delle strutture di gestione comunali con l'individuazione di forme organizzative di maggiori dimensioni rappresenta un ulteriore

tassello di tale ridisegno. Un processo ancora in corso i cui confini non sono ancora completamente delineati. Rispetto alle prime misure approvate, il DL 95/2012 ha aperto a nuove soluzioni organizzative.

Nel ridisegno delle strutture non marginale importanza va attribuita al superamento di alcune problematiche relative alla ripartizione delle competenze tra livelli di governo cui non si possono non attribuire effetti negativi sull'efficacia della gestione di importanti funzioni. Anche questo aspetto è stato solo delineato negli ultimi mesi della legislatura.

Infine all'ultimo paragrafo del capitolo il compito di fare il punto sugli sviluppi in tema di partecipazioni delle amministrazioni territoriali e sulle difficoltà del processo di dismissione.

LE MISURE ADOTTATE DAL 2008 PER IL CONTENIMENTO DEI COSTI DI ORGANI E APPARATI DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

2. Gli interventi sulle amministrazioni territoriali per il contenimento dei costi degli apparati si sono susseguiti per tutta la legislatura. Le misure adottate hanno riguardato due tipologie di costi: il trattamento economico degli organi di rappresentanza e di governo e quelli delle strutture amministrative.

In direzione di un contenimento delle spese in materia di incarichi ed emolumenti agli amministratori si sono mossi in avvio della legislatura il decreto legge 112/2008 e il DL 97/2008. Il primo, con effetto dal 1° gennaio 2009, ha novellato l'art. 82 del testo unico sugli enti locali (d.lgs. 267/2000) disponendo la riduzione del 30 per cento e la sospensione delle possibilità di incremento fino al 2011 delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza per le strutture di governo degli enti locali e la limitazione dei rimborsi per trasferte dei consiglieri comunali e provinciali[1]. Il secondo invece ha disposto una riduzione del numero dei componenti degli organi delle comunità montane e delle indennità.

La legge finanziaria per il 2010 (art. 2, commi 183-187 legge 191/2009), successivamente, ha introdotto misure per la diminuzione del numero dei consiglieri comunali e degli assessori comunali e provinciali, nonché la soppressione del difensore civico, delle circoscrizioni comunali, del direttore generale, dei consorzi di funzioni tra enti locali e del finanziamento alle comunità montane. Disposizioni che sono state modificate ed integrate con il decreto-legge 2

[1] Il DL 112 ha previsto: la riduzione del 30 per cento, rispetto all'ammontare alla data del 30 giugno 2008, delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza - per il sindaco, il presidente della provincia, il sindaco metropolitano, il presidente della comunità montana, i presidenti dei consigli circoscrizionali dei soli comuni capoluogo di provincia, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, nonché i componenti degli organi esecutivi dei comuni e ove previste delle loro articolazioni, delle province, delle città metropolitane, delle comunità montane, delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali - per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità interno nell'anno precedente (art. 61, comma 10, primo periodo); la sospensione sino al 2011 della possibilità di incremento dei medesimi emolumenti, cioè di attivare previsti adeguamenti triennali disposti con decreto del ministro dell'interno sulla base della media degli indici ISTAT di variazione del costo della vita (art. 61, c. 10, secondo periodo); la subordinazione della corresponsione dei gettoni di presenza alla effettiva partecipazione del consigliere a consigli e commissioni (art. 76, comma 3); l'eliminazione della facoltà per gli organi degli enti locali di incrementare, con delibera del consiglio o della giunta, le indennità di funzione spettanti ai sindaci, ai presidenti di provincia, agli assessori comunali e provinciali e ai presidenti delle assemblee (art.76, comma 3); la limitazione del rimborso per le trasferte dei consiglieri comunali e provinciali, per ogni chilometro, ad un quinto del costo di un litro di benzina. (art. 77-*bis* comma 13).

2010[2]: l'applicazione temporale della riduzione dei contributi ha subito una diluizione fino al 2015.

Tale direzione di azione è stata confermata dal DL 78/2010 che è nuovamente intervenuto con una riduzione delle indennità di sindaci, presidenti di provincia, assessori e altri amministratori locali, con l'abolizione delle indennità e gettoni di presenza dei consiglieri circoscrizionali e delle comunità montane e con la soppressione di norme che consentivano il cumulo di emolumenti percepiti in diverse cariche elettive[3].

Nel pieno della crisi finanziaria il DL 98/2011 ha stabilito che il trattamento economico omnicomprensivo annualmente corrisposto ai titolari di cariche elettive ed incarichi di vertice o quali componenti, comunque denominati, degli organismi, enti e istituzioni (tra cui i Presidenti delle Regioni e delle Province, i sindaci, i consiglieri regionali, provinciali e comunali), non possa superare la media degli analoghi trattamenti economici percepiti dai titolari di omologhe cariche e incarichi negli altri Stati dell'Area Euro, con disposizioni analoghe per i parlamentari. La Commissione incaricata di provvedere alla ricognizione e all'individuazione della media dei trattamenti economici riferiti all'anno precedente ha tuttavia dovuto prendere atto delle eterogeneità delle situazioni riscontrate negli altri paesi, segnalando la difficoltà di applicazione della normativa adottata.

[2] Il DL 2/2010 ha previsto l'estensione anche agli assessori e ai consigli provinciali della riduzione del numero dei componenti già prevista per i consigli comunali, portando l'entità della riduzione dal quinto al quarto dei componenti senza computare il Sindaco e il Presidente della provincia; l'obbligo di soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale viene limitato ai comuni con meno di 250.000 abitanti, così come l'obbligo di soppressione della figura del direttore generale permane solo nei comuni con meno di 100.000 abitanti; i bacini imbriferi montani (BIM) vengono esclusi dall'obbligo di soppressione di tutti i consorzi di funzioni tra gli enti locali; la soppressione dei circondari provinciali, nonché delle Autorità d'ambito territoriale per l'acqua e per i rifiuti; la limitazione della soppressione della figura del difensore civico a quello comunale con possibilità di attribuirne le funzioni, con apposita convenzione, al difensore civico della provincia nel cui territorio rientra il relativo comune; in tale caso il difensore civico provinciale assume la denominazione di "difensore civico territoriale".

[3] In particolare il decreto-legge 78/2010, ha stabilito che:
gli incarichi conferiti dalle amministrazioni pubbliche ai titolari di cariche elettive possano dar luogo esclusivamente a rimborsi spese e che eventuali gettoni di presenza non possano superare i 30 euro; la riduzione delle indennità di sindaci, presidenti di provincia, assessori ed altri amministratori locali; l'abolizione delle indennità e dei gettoni di presenza dei consiglieri delle comunità montane e dei consiglieri circoscrizionali (art. 5 comma 6, lett. a);per i consiglieri circoscrizionali, era già prevista l'esclusione da ogni indennità ad eccezione di quelli delle città metropolitane per i quali l'ammontare del gettone di presenza non può superare, come per i consiglieri comunali e provinciali, il quarto dell'indennità massima prevista per il rispettivo presidente; la soppressione della parametrazione dell'indennità dei presidenti di provincia e dei sindaci al trattamento economico fondamentale del segretario generale dei rispettivi enti (art. 5 comma 6, lett. a); la riduzione delle indennità di funzione di sindaci, presidenti di provincia, assessori ed altri amministratori locali, per un periodo non inferiore a tre anni, di una percentuale pari a: 3 per cento per i comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti e per le province con popolazione fino a 500.000 abitanti; 7 per cento per i comuni con popolazione tra 15.001 e 250.000 abitanti e per le province con popolazione tra 500.001 e un milione di abitanti; - 10 per cento per i restanti comuni e per le restanti province (art. 5, c. 7); l'introduzione del divieto di cumulo delle indennità dei soggetti che ricoprono più incarichi; il divieto di attribuire emolumenti in qualsiasi forma (compresi retribuzioni, gettoni, o indennità) agli amministratori di comunità montane e unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali, aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche (art. 5, c. 8); l'estensione a qualsiasi emolumento degli amministratori locali, previsto dal TUEL, del divieto di cumulo per i parlamentari nazionali ed europei, e per i consiglieri regionali, divieto in precedenza limitato al solo gettone di presenza (art. 5, c. 8); la soppressione dell'indennità di missione degli amministratori locali, come individuati dall'art. 77, comma 2, TUEL in relazione alla partecipazione ad organi o commissioni connessa all'esercizio delle proprie funzioni (art. 5, c. 8); l'eliminazione del rimborso - forfetario ed onnicomprensivo - delle spese diverse da quelle di viaggio, dovuto agli amministratori che, in ragione del loro mandato, siano autorizzati a recarsi fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente (art. 5, c. 8);
la limitazione ad uno, a scelta, dell'emolumento che può percepire chi sia eletto o nominato in più organi appartenenti a diversi livelli di governo (art. 5, c. 11).

Il successivo DL 138/2011[4] ha introdotto misure sulla incompatibilità delle cariche pubbliche elettive, indennità e spese di rappresentanza. Misure rafforzate nel dicembre successivo con la previsione (articolo 23, comma 22, del DL 201/2011) che la titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione diventi a titolo esclusivamente onorifico e non possa dare luogo ad alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza.

Il decreto ha introdotto anche una disposizione volta al contenimento delle spese delle regioni, prevedendo un limite agli emolumenti dei consiglieri regionali nell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento (art. 3).

Nell'ultimo anno due i provvedimenti che reintervengono sulla materia: il DL 95/2012 e il DL 174/2012. Il primo ha previsto che le regioni, le province e i comuni sopprimano o accorpino, riducendone in ogni caso gli oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali o funzioni amministrative.

Il secondo ha introdotto ulteriori misure per la riduzione dei costi degli organi regionali. Si tratta della conferma della riduzione del numero dei consiglieri ed assessori regionali della riduzione dell'indennità di consiglieri ed assessori del divieto di cumulo di indennità e emolumenti, della riduzione dei contributi ai gruppi consiliari e l'introduzione di limiti ai vitalizi dei consiglieri[5].

Misure in parte già previste dall'articolo 14 del decreto-legge 138/2011[6] che le regioni dovevano adottare entro sei mesi (con effetto a decorrere dalla legislatura

[4] In particolare il DL 138 ha disposto: l'incompatibilità della carica di parlamentare e delle cariche di governo nei confronti di qualsiasi altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali con popolazione superiore a 5.000 abitanti (art. 13, comma 3); la non applicabilità delle disposizioni di cui all'art. 82 (indennità di funzione e gettoni di presenza) del TUEL per i consiglieri dei comuni fino a 1000 abitanti per i quali è previsto l'obbligo delle unioni (art. 16, comma 18); lo svolgimento delle sedute del consiglio comunale e delle commissioni nonché delle giunte comunali in orario non coincidente con l'orario di lavoro dei partecipanti (art. 16, comma 20); la limitazione al tempo strettamente necessario anziché per l'intera giornata del diritto dei lavoratori dipendenti, pubblici e privati, componenti dei consigli comunali, provinciali, metropolitani, delle comunità montane e delle unioni di comuni, nonché dei consigli circoscrizionali dei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti, di assentarsi dal servizio per la partecipazione a ciascuna seduta dei rispettivi consigli e per il raggiungimento del luogo di suo svolgimento (art. 16, comma 21); le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali devono essere elencate, per ciascun anno, in apposito prospetto allegato al rendiconto (art. 16, comma 26).

[5] Il provvedimento prevede: la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali, la riduzione degli emolumenti percepiti dagli stessi, la commisurazione del trattamento economico all'effettiva partecipazione alle sedute del consiglio, il passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali; l'istituzione del Collegio dei revisori dei conti quale organo di controllo interno.

[6] Le misure del decreto-legge 138/2011 richiamate sono le seguenti: determinazione del numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del presidente della giunta regionale, uguale o inferiore a 20 per le regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti (art. 14, c. 1, lett. a); determinazione del numero massimo degli assessori regionali pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore (art. 14, c. 1, lett. b); commisurazione del trattamento economico dei consiglieri regionali all'effettiva partecipazione ai lavori del consiglio regionale (art. 14, c. 1, lett. d); istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, di un collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente; il collegio, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, opera in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (art. 14, c. 1, lett. e); passaggio, per i consiglieri regionali al sistema previdenziale contributivo, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del DL 138/2011 e con efficacia a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del citato decreto (art. 14, c. 1, lett. f). L'art. 14 del DL 138/2011, nonché l'art. 30 della legge 183/2011 che ne aveva modificato la

regionale successiva) per accedere ai benefici – in termini di non applicazione o applicazione parziale del patto di stabilità - attribuiti agli enti più virtuosi e definiti al comma 3 dall'articolo 20 del decreto-legge 98/2011.

Per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, l'adeguamento è condizione per avere accesso alla perequazione finanziaria o alle misure premiali previste dai decreti legislativi di attuazione del federalismo fiscale.

L'applicazione delle disposizioni previste dal DL 174/2012 è condizione per la concessione di gran parte dei trasferimenti erariali alle regioni (al di fuori di quelli dovuti a titolo di finanziamento del trasporto pubblico locale e in parte più limitata del servizio sanitario regionale) a decorrere dal 2013.

Oltre a quelle già previste dal DL 138, sono state introdotte dal decreto ulteriori misure di riduzione degli emolumenti per gli amministratori regionali. A queste è collegata la limitazione dei vitalizi e dei trattamenti pensionistici degli stessi amministratori.

Le regioni devono ridefinire l'importo dell'indennità di funzione e dell'indennità di carica dei consiglieri e degli assessori regionali entro un limite massimo costituito dagli importi vigenti nella regione più virtuosa. La Conferenza Stato-regioni, a cui la norma attribuisce il compito, ha provveduto ad individuare la regione più virtuosa il 30 ottobre 2012, in modo da consentire alle regioni di provvedere entro il 30 novembre alla eventuale riduzione.

Si introduce il divieto di cumulo di indennità o emolumenti, comunque denominati (comprese le indennità di funzione o di presenza) in commissioni o organi collegiali derivanti dalle cariche di presidente della regione, di presidente del consiglio regionale, di assessore o di consigliere regionale. In tali casi il titolare di più cariche deve optare per uno solo degli emolumenti o indennità. Si prevede, per i consiglieri, la gratuità della partecipazione alle commissioni permanenti, con l'esclusione anche di diarie, indennità di presenza e rimborsi spese comunque denominati. Ciascuna regione deve disciplinare le modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo di competenza e prevedere sanzioni amministrative per la mancata o parziale ottemperanza.

In materia di vitalizi dei consiglieri e assessori regionali, poi, si è disposto che le regioni possono prevedere o corrispondere trattamenti in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di presidente della regione, di consigliere regionale o di assessore regionale solo a condizione che abbiano compiuto 66 anni di età e hanno ricoperto tali cariche, anche non continuativamente, per un periodo non inferiore a dieci anni.

Il decreto-legge 78/2010 ha introdotto disposizioni sulla riduzione dei costi degli apparati amministrativi. Si tratta di limiti alle spese per gli organi collegiali, al numero e ai compensi dei componenti degli organi di amministrazione e controllo, alle spese per studi, consulenze, convegni pubblicità, missioni e formazione[7].

---

formulazione per le regioni a statuto speciale e le province autonome, è stato impugnato avanti alla Corte costituzionale dalle regioni. La sentenza emanata dalla Consulta, 198/2012, ha accolto solo le censure avanzate dalle autonomie speciali, sulla base del rilievo che per esse la disciplina degli organi e dei relativi componenti è stabilita dagli statuti, adottati con legge costituzionale, che ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia, in conformità all'art. 116 Cost.. A tali fonti, la legge ordinaria – nella specie l'art. 14 citato come in seguito modificato - non può imporre limiti e condizioni

[7] In particolare il DL 78/2010 ha previsto che la partecipazione a organi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni o presso enti che ricevono contributi pubblici possa dar luogo esclusivamente a rimborso spese e fissa un tetto di 30 euro per gli eventuali gettoni di presenza; che l'importo delle indennità ulteriori alla retribuzione di servizio (indennità di funzione, gettoni di presenza, ecc.) corrisposte ai componenti di organi e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo sia ridotto del 10 per cento (la disposizione si applica anche alle autorità indipendenti e ai

Lo stesso decreto disponeva poi la riduzione della spesa relativa al personale assunto con contratti a tempo determinato.

La applicazione alle regioni delle disposizioni non era diretta, esse costituivano tuttavia disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Sempre sui costi delle strutture amministrative sono in seguito intervenuti il decreto-legge 201/2011 e il DL 95/2012 con disposizioni inizialmente previste per le amministrazioni centrali e successivamente estese anche a quelle territoriali dal DL 174/2012.

Il primo ha previsto la riduzione del numero di componenti di agenzie, enti e organismi e un tetto massimo agli emolumenti degli amministratori di società e dei dipendenti delle società pubbliche e della retribuzione dei dipendenti pubblici.

Con il secondo si è disposta la riduzione dei canoni di locazione di immobili a uso delle pubbliche amministrazioni, prevedendo razionalizzazione degli utilizzi, limiti ai rinnovi, riduzione dei canoni e, in caso contrario, risoluzione dei contratti, delle spese per autovetture e soppressione o accorpamento di enti o agenzie regionali che esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali o funzioni amministrative spettanti a comuni, province, e città metropolitane ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione[8]. In generale poi le misure di contenimento hanno puntato ad una riduzione della spesa per consumi intermedi prevedendo una ripartizione degli sforzi aggiuntivi richiesti alle amministrazioni locali proprio sulla base dei livelli di spesa per acquisti di beni e servizi.

I PAGAMENTI PER GLI ORGANI ISTITUZIONALI E LE MISURE DI CONTENIMENTO DELLE SPESE PER CONSUMI INTERMEDI

3. Una valutazione puntuale dell'efficacia delle norme che si sono susseguite in questi anni per ottenere la riduzione degli oneri relativi ad organismi istituzionali e a particolari funzioni amministrative degli enti territoriali potrà essere condotta sulla base delle verifiche che le Sezioni regionali di controllo svolgono a partire dalle informazioni fornite dai revisori contabili con i questionari predisposti dalla stessa Corte.

Un primo sguardo ai pagamenti effettuati nell'ultimo quadriennio, in relazione alle principali voci riconducibili a tali tipologie di spesa può offrire, tuttavia, primi

commissari straordinari di governo) che i compensi per incarichi conferiti a dipendenti pubblici da società (partecipate o sovvenzionate dallo Stato) siano corrisposti all'amministrazione di appartenenza del dipendente. E' posto un limite al numero dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo (5 membri) e del collegio dei revisori (3 membri) degli enti e organismi pubblici; che i compensi dei componenti dei consigli di amministrazione e collegi sindacali delle società pubbliche siano ridotti del 10 per cento. Nelle pubbliche amministrazioni e nelle società pubbliche la spesa annua per studi e consulenze e per relazioni pubbliche, convegni, pubblicità ecc. è ridotta dell'80 per cento e sono abolite le spese per sponsorizzazioni. La spesa per missioni e quelle per attività di formazione sono ridotte del 50 per cento mentre quella per le autovetture del 20 per cento.

[8] Il decreto ha introdotto in particolare limiti al rinnovo del rapporto di locazione; una riduzione imperativa dei canoni di locazione passiva nel caso di contratti scaduti o rinnovati dopo tale data e in mancanza la risoluzione dei contratti di diritto, alla scadenza dei termini pattuiti; la necessità di autorizzazione per prosecuzione di contratti; la riduzione del canone, rispetto a quanto stabilito dall'Agenzia del Demanio, per la stipulazione di contratti nuovi (comma 6); una razionalizzazione degli immobili in uso dalla PA (comma 9) e la destinazione di quota parte dei risparmi usata per il miglioramento di qualità dell'ambiente di lavoro e del benessere organizzativo e la razionalizzazione archivi cartacei PA. Con gli articoli 4 e 5 si è anche intervenuti in materia di riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche e riduzione di spese delle amministrazioni pubbliche per autovetture. Infine all'articolo 9 si è disposta la soppressione o l'accorpamento di enti e agenzie regionali

elementi sull'efficacia delle misure assunte, sulle principali differenze riscontrabili per tipologia e localizzazione e, soprattutto, indicazioni sulle risorse che è ipotizzabile vengano liberate a fronte del superamento di eventuali diseconomie gestionali.

Nella tavola 1 sono riassunti i dati tratti dalla banca dati Siope relativi ai pagamenti per le spese per gli organi istituzionali. Nel complesso circa 1,7 miliardi nel 2010 che si sono ridotti a 1,5 miliardi nel 2012. In termini pro-capite, l'importo per residente è sceso dai 28 euro del 2010 a 25 nel 2012. Ancora forti le differenze territoriali, con oscillazioni tra i 35 euro degli enti del sud e i 19 euro di quelli dell'area centrale. Una variabilità da ricondurre soprattutto alle amministrazioni regionali e a quelle provinciali, mentre per i comuni gli importi risultano nettamente più omogenei.

TAVOLA 1

LE SPESE PER GLI ORGANI ISTITUZIONALI

	Valori in migliaia			Valori pro-capite		
	2010	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**
Regioni (*)	953.493	885.702	842.483	17,2	15,9	15,1
di cui						
Nord	397.599	337.055	306.790	14,4	12,1	11,0
Centro	102.518	108.651	116.049	9,3	9,8	10,5
Sud	453.376	439.996	419.644	27,0	26,2	24,9
Comuni	617.389	593.678	557.826	10,2	9,8	9,2
di cui						
Nord Ovest	151.217	143.956	136.579	9,4	8,9	8,4
Nord Est	136.752	136.304	131.752	11,8	11,7	11,3
Centro	101.003	97.035	91.080	8,5	8,1	7,6
Sud	136.951	128.958	120.235	9,7	9,1	8,5
Isole	91.466	87.426	78.180	13,6	13,0	11,6
Province	113.636	112.020	105.161	1,9	1,8	1,7
di cui						
Nord Ovest	21.358	21.873	19.605	1,3	1,4	1,2
Nord Est	19.337	18.325	16.995	1,7	1,6	1,5
Centro	21.173	20.270	19.822	1,8	1,7	1,7
Sud	25.857	26.102	25.054	1,8	1,8	1,8
Isole	25.910	25.450	23.685	3,9	3,8	3,5
Totale	1.684.517	1.591.400	1.505.469	27,9	26,2	24,8
Nord	726.263	657.514	611.720	26,3	23,7	21,9
Centro	224.695	225.955	226.951	18,9	18,9	18,9
Sud	733.560	707.931	666.798	35,1	33,9	31,9

* Nel calcolo degli importi procapite sono escluse la Puglia e l'Umbria che presentano importi in tale voce non significativi.

NB. In base alla classificazione Siope il dato per le Regioni riguarda le spese per il funzionamento degli organi istituzionali della Regione/Provincia autonoma e per il funzionamento autonomo del Consiglio provinciale, e relativi oneri riflessi. Esso comprende le spese per l'acquisizione di prestazioni da parte dei soggetti la cui relazione con l'Ente non è riconducibile ad un rapporto di lavoro dipendente o autonomo, ma deriva dall'appartenenza agli organi istituzionali: Indennità di carica e di missione ai componenti del Consiglio regionale, della Giunta, del Presidente della Giunta, spese di funzionalmento dei gruppi consiliari, compensi derivanti dalla partecipazione dei componenti degli Organi istituzionali alle riunioni degli Organi, se spettanti, ecc.;

Per i Comuni e le Province comprende le spese per l'acquisizione di prestazioni da parte dei soggetti la cui relazione con l'Ente non è riconducibile ad un rapporto di lavoro dipendente o autonomo, ma deriva dall'appartenenza agli organi istituzionali: Indennità di carica ai componenti del Consiglio comunale, della Giunta, del Sindaco, dell'Organo di revisione economico finanziario, compensi derivanti dalla partecipazione dei componenti gli Organi istituzionali alle riunioni degli Organi, se spettanti, oneri riflessi, ecc.; le spese derivanti dal rimborso spese sostenute dai componenti degli organi istituzionali - se spettanti, ad esempio per l'espletamento di attività di servizio al di fuori della sede di lavoro dei componenti gli Organi istituzionali

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Siope

Di maggior rilievo gli importi relativi a studi e consulenze, a relazioni pubbliche, missioni, formazione e gestione del parco auto delle amministrazioni territoriali oggetto di stringenti vincoli di ridimensionamento. Si tratta di pagamenti che nel 2009 erano superiori ai 2,3 miliardi. Nonostante le severe riduzioni previste, nel 2012 i pagamenti per queste finalità erano ancora superiori a 1,8 miliardi, in flessione di circa il 10 per cento (si veda tavola 2 e appendici 1-5).

TAVOLA 2

I PAGAMENTI PER LE SPESE AMMINISTRATIVE SOGGETTE A LIMITE

valori in migliaia di euro

	Riduzione disposta	Totale				Totale Regioni			
		2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Studi e consulenze	80	678.300	642.588	616.630	533.999	232.136	255.484	229.827	149.960
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	80	660.328	565.262	460.927	346.104	133.360	104.553	78.031	63.179
Missioni	50	105.615	92.756	73.181	62.012	70.879	61.090	50.970	42.515
Formazione	50	757.273	585.019	560.154	478.516	366.268	154.056	131.288	113.856
Manutenzione e riparazione automezzi	20	113.621	106.488	107.452	98.653	15.130	12.531	19.597	10.583
Totale		2.315.137	1.992.114	1.818.344	1.519.283	817.773	587.714	509.712	380.093

valori pro-capite in euro

	Riduzione disposta	Totale				Totale Regioni			
		2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Studi e consulenze	80	11,3	10,6	10,2	8,8	3,9	4,2	3,8	2,5
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	80	11,0	9,4	7,6	5,7	2,2	1,7	1,3	1,0
Missioni	50	1,8	1,5	1,2	1,0	1,2	1,0	0,8	0,7
Formazione	50	12,6	9,9	9,4	8,0	6,1	2,6	2,2	1,9
Manutenzione e riparazione automezzi	20	1,9	1,8	1,8	1,6	0,3	0,2	0,3	0,2
Totale		38,6	33,2	30,2	25,1	13,6	9,7	8,4	6,3

valori in migliaia di euro

		Totale comuni				Totale province			
	Riduzione disposta	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Studi e consulenze	80	381.258	331.817	336.400	340.539	64.906	55.287	50.404	43.500
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	80	439.959	396.266	329.581	251.225	87.008	64.443	53.316	31.700
Missioni	50	22.824	21.703	15.488	13.883	11.911	9.964	6.723	5.614
Formazione	50	65.973	57.883	47.015	36.026	325.032	386.168	392.572	335.664
Manutenzione e riparazione automezzi	20	82.495	78.352	73.129	73.202	15.995	15.605	14.726	14.807
Totale		992.510	886.021	801.612	714.875	504.853	531.466	517.740	431.285

valori pro-capite in euro

		Totale comuni				Totale province			
	Riduzione disposta	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Studi e consulenze	80	6,3	5,5	5,5	5,6	1,1	0,9	0,8	0,7
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	80	7,3	6,6	5,4	4,1	1,4	1,1	0,9	0,5
Missioni	50	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Formazione	50	1,1	1,0	0,8	0,6	5,4	6,4	6,5	5,5
Manutenzione e riparazione automezzi	20	1,4	1,3	1,2	1,2	0,3	0,3	0,2	0,2
Totale		16,5	14,7	13,2	11,8	8,4	8,8	8,5	7,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Siope

L'osservazione dei dati disaggregati consente, anche in questo caso, di aggiungere alcuni elementi ulteriori:

- tra le regioni, sono quelle a statuto speciale, ed in particolare quelle del Nord, a presentare gli importi pro capite maggiori;
- le regioni a statuto ordinario pur presentando ancora valori superiori alla soglia prevista, hanno ottenuto nel 2012 un risultato importante, e in alcuni casi nel nord e nel centro, in linea (sempre guardando ai pagamenti) con l'obiettivo richiesto;
- più complessa la valutazione delle regioni del sud: alla forte riduzione delle spese per studi, consulenze e missioni, non corrisponde un egual andamento per quelle relative a relazioni pubbliche e rappresentanza, formazione e gestione del parco auto;
- tra i comuni, sono i piccoli enti (fino a 5000 residenti) e quelli oltre 250.000 abitanti a presentare gli importi relativamente maggiori, specie per studi e consulenze e relazioni pubbliche; si tratta anche delle spese che presentano maggiori ritardi nella riduzione programmata;
- molto più omogenei i risultati nelle province; gli importi più elevati in quelle del nord ovest e del centro sono legati alla spesa per formazione.

4. La particolare attenzione posta dal DL 95/2012 alle spese per consumi intermedi porta ad estendere l'osservazione degli andamenti più recenti anche a quelle spese che, pur non interessate da misure specifiche (o non riconducibili ad esse nell'analisi finora svolta), sono state oggetto "indiretto" degli interventi contenuti nella *spending review*: la ripartizione dei tagli operati prevista dal decreto (in mancanza di una diversa intesa tra gli enti) in proporzione alla spesa per beni e servizi mirava infatti a riassorbire gli eccessi di tali spese. Si tratta degli acquisti di beni e materie prime, dei servizi di manutenzione, di pulizia, delle utenze dei servizi assicurativi delle licenze e assistenze software dei noleggi e locazioni. Una spesa che nel 2012 è stata pari a circa 9,4 miliardi guardando al complesso degli enti territoriali, in crescita del 3,6 per cento rispetto al 2010 (si veda tavola 3 e appendici 6-11).

TAVOLA 3

I PAGAMENTI PER CONSUMI INTERMEDI

Valori in migliaia di euro

	Comuni			Province		
SPESE CORRENTI	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**
Acquisto beni di consumo e materie prime	629.024	609.420	618.919	63.742	65.136	67.854
Manutenzione	1.271.317	1.175.189	1.227.797	346.206	312.037	343.568
Servizi ausiliari e spese di pulizia	521.152	503.382	505.594	63.245	61.441	58.995
Utenze e spese postali	2.796.016	2.898.193	3.205.352	376.118	372.313	400.363
Assicurazioni	371.434	392.179	410.961	66.769	70.214	68.912
Licenze e assistenza software	282.427	264.046	289.825	40.555	37.569	41.711
Spese per liti (patrocinio legale)	210.192	207.664	205.475	20.258	19.159	19.571
Organismi e altre Commissioni istituiti presso l'ente	33.078	27.492	26.094	4.696	4.410	4.158
Noleggi, locazioni e leasing operativo	501.407	470.677	512.352	208.311	216.748	195.004
Tot.	**6.616.049**	**6.548.242**	**7.002.371**	**1.189.901**	**1.159.026**	**1.200.136**

Valori in migliaia di euro						
	Regioni a statuto ordinario			Regioni a statuto speciale e Province autonome		
SPESE CORRENTI	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**
Acquisto beni di consumo e materie prime	18.177	20.637	21.729	29.374	30.159	30.354
Manutenzione	68.209	57.721	117.189	181.328	174.404	177.682
Servizi ausiliari e spese di pulizia	97.028	75.340	98.531	65.539	72.843	77.167
Utenze e spese postali	131.203	125.013	133.688	76.354	81.509	79.293
Assicurazioni	10.081	13.059	13.837	12.679	12.268	14.630
Licenze e assistenza software	260.441	283.021	138.289	116.171	140.084	134.706
Spese per liti (patrocinio legale)	27.180	25.342	30.416	17.613	34.541	22.605
Noleggi, locazioni e leasing operativo	147.753	128.520	122.505	93.140	89.723	83.326
Tot.	**760.072**	**728.652**	**676.184**	**592.199**	**635.531**	**619.763**

Valori pro-capite in euro						
	Comuni			Province		
SPESE CORRENTI	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**
Acquisto beni di consumo e materie prime	10,4	10,1	10,2	1,1	1,1	1,1
Manutenzione	21,1	19,4	20,2	5,7	5,1	5,7
Servizi ausiliari e spese di pulizia	8,6	8,3	8,3	1,0	1,0	1,0
Utenze e spese postali	46,3	47,8	52,7	6,2	6,1	6,6
Assicurazioni	6,2	6,5	6,8	1,1	1,2	1,1
Licenze e assistenza software	4,7	4,4	4,8	0,7	0,6	0,7
Spese per liti (patrocinio legale)	3,5	3,4	3,4	0,3	0,3	0,3
Organismi e altre Commissioni istituiti presso l'ente	0,5	0,5	0,4	0,1	0,1	0,1
Noleggi, locazioni e leasing operativo	8,3	7,8	8,4	3,5	3,6	3,2
Tot.	109,6	108,0	115,2	19,7	19,1	19,7

Valori pro-capite in euro						
	Regioni a statuto ordinario			Regioni a statuto speciale e Province autonome		
SPESE CORRENTI	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**
Acquisto beni di consumo e materie prime	0,4	0,4	0,4	3,2	3,3	3,3
Manutenzione	1,3	1,1	2,3	19,9	19,1	19,5
Servizi ausiliari e spese di pulizia	1,9	1,5	1,9	7,2	8,0	8,4
Utenze e spese postali	2,6	2,4	2,6	8,4	8,9	8,7
Assicurazioni	0,2	0,3	0,3	1,4	1,3	1,6
Licenze e assistenza software	5,1	5,5	2,7	12,8	15,3	14,7
Spese per liti (patrocinio legale)	0,5	0,5	0,6	1,9	3,8	2,5
Noleggi, locazioni e leasing operativo	2,9	2,5	2,4	10,2	9,8	9,1
Tot.	14,8	14,1	13,1	65,0	69,6	67,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Siope

Anche in questo caso i dati consentono di rilevare andamenti diversi tra tipologie di enti e al loro interno tra aree territoriali. Oltre il 70 per cento di tale spesa è di competenza dei comuni, che presentano una crescita nel 2012 superiore al 7 per cento.

In tali enti risultano in crescita tutte le voci considerate. Tra queste particolarmente rilevante l'aumento degli oneri per utenze. Anche in questo caso gli oneri maggiori sono sopportati dai comuni di minore dimensione che presentano una spesa pro-capite di 159 euro, di oltre il 38 per cento superiore alla media. Sono gli enti nelle regioni del Nord-ovest a presentare gli importi maggiori (132 euro pro-capite) La composizione della spesa per area presenta alcune particolarità: nelle regioni del nord la spesa per utenze è superiore (sempre in termini pro-capite) a poco meno del 28 per cento della media; del 25 per cento maggiori quelli per acquisto di beni di consumo nel nord-est; quasi il doppio l'importo dei noleggi, locazioni e leasing nel centro; gli enti delle regioni del sud, che presentano in generale importi in media più contenuti, hanno spese per patrocinio legale superiori al 50 per cento della media.

Sostanzialmente stabile la spesa nelle province nel triennio, spesa concentrata prevalentemente nelle utenze, manutenzione e noleggio e leasing. Sono quelle del centro a presentare gli importi maggiori (di poco più del 10 per cento maggiori della media) soprattutto per oneri per manutenzione e noleggi.

Limitate le differenze tra regioni a statuto ordinario per area territoriale: nel 2012 si annullano le differenze registrate nelle regioni del nord nel 2010-2011 per importi legati alle spese per licenze e assistenza *software.*

In conclusione, il processo di riduzione della spesa comincia a produrre, anche se con lentezza, risultati significativi. Andrà verificato quanto l'aver guardato ai pagamenti rappresenti una proiezione del passato o l'indicazione del maturare di misure di contenimento con caratteristiche strutturali. Il riferimento a dati relativi agli esborsi e non agli impegni attribuisce un significato limitato ai risultati di trend. Le forti differenze, in media, nei livelli di spesa tra enti per aree e dimensioni può tuttavia consentire di prefigurare margini per un recupero di efficienza.

La convergenza per ciascuna tipologia di spesa sugli importi pro-capite più contenuti per classi di enti può fornire una "grossolana" misura degli ulteriori risparmi che si potrebbero ottenere. Guardando alle tipologie di spesa soggetta a vincolo si tratta di una cifra di poco inferiore ai 900 milioni, solo limitatamente inferiore a quella che si sarebbe conseguita con un pieno operare dei tetti di spesa (circa 1.000 milioni). Maggiore il risparmio ipotizzando, sempre in prima approssimazione, la convergenza della spesa per consumi intermedi sugli importi unitari minori per tipologia di enti: si tratta di circa 1,7 miliardi.

La dimensione complessiva dei risparmi su tali spese e su quelle relative agli organi istituzionali delle amministrazioni locali, pur giustificando una attenta valutazione dei benefici che è possibile ricavare in termini di efficienza, non sembrano offrire margini di manovra risolutivi. Il quadro tendenziale a legislazione vigente delle amministrazioni locali contenuto nel DEF 2013, come si è visto, ipotizza una riduzione di spesa non sanitaria tra il 2012 e il 2015 in termini assoluti ben maggiore (superiore ai 6 miliardi).

IL RIDISEGNO DELLE COMPETENZE TRA LIVELLI DI GOVERNO

5. Ad oltre 10 anni dall'approvazione della riforma del titolo V della Costituzione è stata da più parti sottolineata la necessità di riesaminare, alla luce dell'esperienza di questi anni e del nuovo contesto economico e finanziario, gli aspetti che si sono rilevati alla base della maggior conflittualità tra livelli di governo e rivedere alcune delle scelte adottate nella riforma che hanno finito per tradursi in ostacoli alla gestione della politica economica.

Ostacoli che, come osservato spesso dalla stessa Corte costituzionale, derivano dalla difficoltà di distinguere con nettezza le discipline legislative, dall'interdipendenza tra garanzie e competenze, dalla diversa valenza della funzione amministrativa.

La complessità della realtà sociale da regolare comporta, infatti, che di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un'unica materia, perché concernono posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse anche sotto il profilo della competenza legislativa (materie di competenza esclusiva

statale, materie di competenza concorrente e materie di competenza residuale regionale).

Guardando alla distribuzione prevista dall'articolo 117 della Costituzione, poi, il legislatore statale è legittimato a perseguire finalità di garanzia di valori da tutelare nell'ambito di tutte le discipline che in qualche modo possano su di esso incidere. Materie come, ad esempio, la tutela dell'ambiente, della concorrenza, la definizione dei livelli essenziali di assistenza sono, nella maggior parte dei casi, di competenza esclusiva dello Stato, ma si caratterizzano perché la competenza statale si presenta connessa e intrecciata con altri interessi e competenze regionali, le quali possono essere di natura concorrente. E' il caso ad esempio di quelle in materia di protezione civile, quando venga in rilievo la tutela dell'ambiente; ma anche di natura residuale, come quella in materia di trasporto pubblico locale, quando rilevi la tutela della concorrenza, con la conseguente incidenza sulle competenze regionali che non possono essere escluse.

E' poi evidente che sussiste la possibilità di una competenza statale non radicata nell'art. 117 della Costituzione ma piuttosto nell'art. 118, sulle funzioni amministrative. In base al primo comma dell'art. 118 si richiede, infatti, l'allocazione ottimale delle funzioni amministrative in base (anche) al principio di sussidiarietà. Lo Stato può quindi attrarre competenze amministrative anche in materie fisiologicamente attribuite alle autonomie territoriali. Ciò, pur avvenendo all'interno di canoni di ragionevolezza e proporzione, ha l'effetto di un'alterazione del normale riparto di competenze, alterazione che a sua volta comporta conseguenze importanti: la attribuzione di funzioni amministrative in capo allo Stato; l'apertura, seppur non incondizionata, di uno spazio anche all'intervento regolamentare dello Stato.

6. In questo quadro devono essere lette le principali aree di intervento per una revisione del testo del Titolo V della Costituzione, confluite sul finire della legislatura in un disegno di legge Costituzionale. Al di là delle scelte in esso adottate (che dovranno essere valutate dal nuovo Parlamento), il riferimento a tale disegno consente di individuare le principali aree problematiche.

Una prima esigenza che si è posta è quella di rivisitare gli elenchi delle materie di legislazione esclusiva statale e di legislazione concorrente. Lo spostamento di talune materie dall'ambito della legislazione concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma («coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», «ordinamento della comunicazione») a quello esclusivo dello Stato è stato più volte proposto per dar maggiore forza e accelerare gli adeguamenti normativi.

Ma non solo. Anche per rendere più chiaro il quadro delle competenze si pone la questione di ampliare il quadro delle materie che erano già di legislazione esclusiva (da «politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea» a «politica estera e rapporti internazionali della Repubblica; rapporti della Repubblica con l'Unione europea») con corrispondente soppressione di una materia di legislazione concorrente («rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni»). Una esigenza sentita anche in riferimento a settori di intervento in cui è necessario operare un ridisegno per recuperare una configurazione più efficiente e competitiva. E' il caso, ad esempio, dei «porti marittimi e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale, delle grandi reti di trasporto e di navigazione», di quelle di

«produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse non esclusivamente regionale». In queste si è posta la questione di una riconfigurazione di nuove materie di legislazione esclusiva dello Stato (con correlativa ridefinizione restrittiva di corrispondenti materie di legislazione concorrente). A ciò si aggiungano le proposte per l'inserimento in legislazione esclusiva di materie sino ad ora non specificamente individuate nella Costituzione e che tuttavia sono emerse in sede di contenzioso costituzionale come materie suscettibili di un'autonoma configurazione e riferibili alla competenza esclusiva dello Stato («norme generali sul procedimento amministrativo e sulla semplificazione amministrativa», «disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», «princìpi generali dell'ordinamento di Comuni, Province e Città metropolitane»).

7. Particolarmente carica di implicazioni per la finanza territoriale è sicuramente una eventuale attribuzione, in via esclusiva, allo Stato del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Essa, ancorché concorrente, è risultato essere, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, titolo legittimo per rilevanti interventi legislativi dello Stato, dettati in forma di principi fondamentali, con importanti conseguenze sulla legislazione regionale. Il rilievo della stessa natura e del carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento, oltre che il riferimento agli impegni comunitari, hanno costituito elementi di rilievo per l'operare dei diversi vincoli imposti, con le manovre economiche che si sono succedute, alle autonomie territoriali nell'ambito del c.d. "patto di stabilità interno".

In più occasioni, la Corte ha avuto modo di evidenziare come la piena attuazione del principio di coordinamento della finanza pubblica possa determinare che la competenza statale non si esaurisca con l'esercizio del potere legislativo, ma implichi anche «l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo».

Con un eventuale passaggio alla competenza esclusiva dello Stato verrebbe meno il limite oggi gravante sull'intervento statale in nome del "coordinamento della finanza pubblica", intervento che non può attualmente avvenire che in forma di "principi fondamentali". La legge statale potrebbe porre norme di dettaglio in materia. Fino ad ora il giudice costituzionale ha più volte sottolineato l'illegittimità di norme statali che non possono essere considerate principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ma rappresentano una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 alle autonomie territoriali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi, ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi. In altre parole con il passaggio in via esclusiva allo Stato del coordinamento della finanza pubblica si pone la questione se debba essere superata la posizione che finora riservava allo Stato la competenza a determinare i principî fondamentali, e alla Regione la competenza attuativa. Una condizione in cui i principî fondamentali, così determinati, costituiscono il limite alla potestà legislativa regionale. Superare tale impostazione può significare limitare l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni in materia concorrente nel rispetto della legislazione dello Stato. Richiederebbe, tuttavia, una attenta valutazione dei limiti connessi al "coordinamento" anche per evitare, oltre che una eccessiva limitazione all'operare delle amministrazioni territoriali, una loro sostanziale deresponsabilizzazione.

8. Un tema all'attenzione del dibattito è, infine, quello di come meglio raccordare la tutela delle autonomie delle regioni a statuto speciale con la necessità di garantire il concorso degli enti appartenenti a tali regioni agli obiettivi che derivano per il nostro paese dall'ordinamento dell'Unione europea e, in generale, dagli obblighi internazionali. Vincoli che si sono di recente rafforzati con la ratifica delle modifiche al Trattato sulla stabilità sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria. La legge costituzionale n. 1 del 2012 ha inserito nell'art. 119 l'espresso principio per cui l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali debba trovare un limite nell'equilibrio di bilancio, e che gli stessi concorrano ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (con applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014). La conciliazione tra due principi autonomia e concorso agli equilibri complessivi richiede una attenta riflessione.

Si tratta in altri termini di valutare se e come esplicitare che l'obbligo di concorso all'osservanza dei vincoli di finanza pubblica valga anche per le autonomie speciali. La Corte costituzionale è intervenuta più volte in tal senso indicando che norme statali possano porsi a principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in tal veste agendo quale espressione di una potestà legislativa statale concorrente. Disposizioni statali di principio quale quella del coordinamento della finanza pubblica, possono incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni.

LA RIDUZIONE DELLE STRUTTURE TERRITORIALI: IL CASO DELLE PROVINCE

9. Nel corso dell'ultima legislatura si è riavviato il dibattito sull'utilità e sulla necessità del mantenimento nell'ordinamento nazionale delle Province. La riforma del sistema provinciale è stata quindi oggetto di ripetuti interventi normativi: dai progetti di legge di origine parlamentare ai decreti-legge 201/2011 e 95/2012.

A partire dal 2009 sono state esaminate in Parlamento alcune proposte per la soppressione delle Province. Confluite in un unico testo, esse non sono state tuttavia approvate dalla Camera.

Simile sorte hanno avuto quelle, presentate nel 2011, finalizzate al trasferimento dallo Stato alle regioni della competenza in materia di istituzione di nuove province e di mutamento dei confini delle province esistenti.

Nel pieno della crisi finanziaria, il DL 138/2011 aveva previsto la soppressione delle Province diverse da quelle la cui popolazione rilevata al censimento generale della popolazione del 2011 fosse superiore a 300.000 abitanti o la cui superficie complessiva fosse superiore a 3.000 chilometri quadrati, ma tale disposizione (art. 15, co. 1) non è stata convertita in legge.

E' con il DL 201/2011 che viene approvata una riforma del sistema delle province (art. 23, commi 14-21). Ad esse sono affidate esclusivamente funzioni di indirizzo politico e di coordinamento. E' prevista la riduzione del numero dei consiglieri provinciali e la loro elezione da parte dei consigli comunali. Sia il consiglio

provinciale, sia il presidente della provincia sono configurati - a differenza degli altri enti indicati dall'art. 114 Cost. - come organi ad elezione indiretta, eletto il primo dagli organi elettivi dei comuni ricadenti nel territorio della provincia e il secondo dal consiglio provinciale stesso tra i suoi componenti. Tali organi durano in carica cinque anni e le modalità di elezione del consiglio provinciale, composto da non più di dieci membri, e del presidente della provincia sono demandate ad una legge dello Stato da predisporre entro il 31 dicembre 2013. Anche in questo caso, tuttavia, il relativo disegno di legge del Governo presentato alla Camera nel maggio 2012 non ha proseguito il suo iter[9].

Nell'ambito delle disposizioni per la revisione e la riduzione della spesa degli enti territoriali è il decreto-legge 95/2012 che re-interviene sulla riduzione e sulla riorganizzazione delle province (articoli 17 e 18). L'intervento normativo, in parte modificando la precedente impostazione, ha previsto la riduzione del numero delle province attraverso un procedimento di soppressione e accorpamento, condiviso con le comunità locali. Si dispone che le province non debbano avere una popolazione inferiore a 350 mila abitanti e una dimensione territoriale inferiore a 2.500 Kmq. Ne vengono ridefinite le funzioni, prevedendo tra l'altro il conferimento di ulteriori compiti oltre a quelli di coordinamento stabiliti dal DL 201/2011. Lo stesso provvedimento istituisce dal 2014 le citta metropolitane. Il nuovo intervento conferma la soppressione della giunta provinciale e il nuovo sistema elettorale di secondo grado e prevede la redistribuzione tra le province, in conseguenza della riduzione del loro numero, del contributo atteso dal patto di stabilità interno in modo da garantire l'invarianza del risultato complessivo.

Le nuove province sono state individuate dal DL 188/2012, a conclusione della procedura indicata dal DL 95/2012, sulla base di requisiti minimi definiti dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012. Il relativo disegno di legge di conversione è stato presentato al Senato (A.S. 3558), ma il decreto-legge non è stato convertito. Con la legge di stabilità per il 2013 (all'art. 1, comma 115) questa configurazione dell'assetto delle province è stata congelata prevedendo: la sospensione, fino al 31 dicembre 2013, del trasferimento ai Comuni delle funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, nonché del trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali all'esercizio delle funzioni stesse. E' stata sospesa fino alla stessa data l'applicazione delle disposizioni in materia di città metropolitane, il termine entro il quale sono stabilite, con legge dello Stato, le modalità di elezione dei componenti del Consiglio provinciale (con previsione di gestioni commissariali fino alla stessa data) e l'attribuzione di carattere transitorio all'assegnazione delle funzioni di area vasta alle province, effettuata in via definitiva dal comma 10 dell'art. 17 del DL 95/2012.

10. La legislatura che si è aperta dovrà quindi riaffrontare la questione del destino di tale assetto istituzionale e organizzativo, guardando sia ai possibili risparmi di spesa

[9] Nel maggio 2012 nella regione Sardegna è stato sottoposto a referendum la abrogazione delle nuove province (Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia-Tempio) istituite con legge regionale. La maggioranza dei votanti sardi si è espressa a favore della soppressione. La regione ha prorogato fino al 28 febbraio 2013 le amministrazioni provinciali nelle more di una riforma delle autonomie locali (LR 25 maggio 2012, n. 11). Il termine del 28 febbraio è oggetto di una proroga da parte del disegno di legge regionale n. 481 di iniziativa della giunta che fissa l'abrogazione delle nuove province alla scadenza delle amministrazioni provinciali.

delle diverse opzioni perseguibili sia, soprattutto, alle migliori modalità di gestione delle funzioni a queste finora affidate. Non vanno dimenticati, infatti, i compiti di tali enti in tema di istruzione pubblica, gestione del territorio e dell'ambiente ma anche in materia di trasporti e sviluppo economico.

Una prima stima dei risparmi conseguibili è stata condotta dal Governo Monti in relazione al ridisegno previsto dal DL 95/2012. Come è noto, la revisione nelle regioni a statuto ordinario, anche in ragione dell'istituzione delle città metropolitane, comportava una significativa riduzione degli enti: si passava dalla attuali 86 province a 51.

Un ridisegno che mirava a incidere sulle spese correnti: pur non potendosi rilevare significative differenze nella spesa pro capite legate alla dimensione geografica delle province, l'esame relativo alla dimensione misurata in termini di popolazione offriva, nelle stime del Governo, risultati di maggior rilievo, mostrando un andamento della spesa inversamente proporzionale alla dimensione della popolazione amministrata. L'accorpamento degli enti mirava, quindi, a cogliere le economie di scala rese evidenti dall'analisi statistica. Come messo in rilievo nello studio condotto dal Ministro Giarda, "al crescere del 10 per cento della popolazione amministrata la spesa corrente cresce del solo 7,7 per cento", mentre una maggiore superficie non sembra richiedere una maggiore spesa per abitante. In base alla spesa pro capite stimata per le 51 nuove province individuate, il lavoro stimava risparmi di spesa pari a circa 370 milioni.

Utilizzando il modello proposto, che fa esclusivo riferimento alla popolazione ed alla superfice quali variabili esplicative della spesa corrente, si possono stimare i risparmi relativi anche ad una ipotesi ulteriore: l'abolizione delle Province e l'accorpamento delle stesse nell'ambito delle rispettive Regioni. Ai fini della stima si sono considerate esclusivamente le Regioni a Statuto ordinario e gli impegni di spesa corrente al netto delle spese per interessi per l'anno 2010. I risparmi complessivi di spesa corrente vanno dal 5 per cento nel caso di accorpamento a 51 Province al 10 per cento nell'ipotesi di abolizione delle Province; la riduzione della spesa pro-capite media va rispettivamente dall'8 al 14 per cento. Nel complesso, i risparmi stimati supererebbero di poco i 750 milioni.

I PROVVEDIMENTI DESTINATI ALLA RAZIONALIZZAZIONE DELLE STRUTTURE TERRITORIALI E ALL'INDIVIDUAZIONE DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI

11. Il DL 95/2012 ha previsto l'obbligatorietà per i comuni fino a 5000 abitanti di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali (entro il 1° gennaio 2013 almeno tre), nelle sole due forme dell'unione o della convenzione, rimanendo esclusi, invece, i consorzi, disciplinati dall'art. 31 del TUEL ma limitati ai bacini imbriferi montani[10].

La convenzione (già prevista dalla legge 142/1990) è lo strumento di cooperazione intercomunale dotato di maggiore flessibilità, sicuramente più agevole delle unioni poiché non comporta la nascita di un nuovo soggetto giuridico distinto dagli enti interessati; interviene, inoltre, in maniera non traumatica sull'assetto amministrativo degli enti poiché le funzioni e i servizi oggetto degli accordi sono svolti in maniera associata ma restano sempre nella titolarità degli enti partecipanti. La

[10] Articolo 2 comma 186 legge 191/2009.

convenzione deve avere durata almeno triennale ed alla scadenza viene sottoposta ad una verifica circa il conseguimento di significativi livelli di efficienza e di efficacia nella gestione, secondo modalità che verranno stabilite in un decreto del Ministro dell'interno.

Per quanto riguarda invece le unioni, il decreto legge ha affiancato all'unione tipica disciplinata dall'art. 32 del TUEL la cosiddetta unione speciale. Alcune modifiche sono state apportate anche alle unioni tipiche del testo unico, con la finalità di rafforzare lo scopo che già era stato loro assegnato quale strumento organizzativo per una gestione più efficiente ed economica dei servizi e delle funzioni[11].

L'unione speciale è, invece, uno strumento riservato solo ai comuni fino a 1000 abitanti, ma non più obbligatorio come inizialmente previsto dall'art. 16 del DL 138/2011 che l'aveva introdotta. Finalizzata al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, in particolare al contenimento delle spese e all'efficientamento delle funzioni e dei servizi pubblici locali, l'adesione all'unione speciale è facoltativa e alternativa all'unione ex art. 32 del TUEL.

L'unione speciale è un nuovo ente locale cui viene affidato lo svolgimento in forma associata di tutte le funzioni ed i servizi dei comuni partecipanti, comprese la programmazione economico-finanziaria e la gestione contabile, la titolarità della potestà impositiva sui tributi e quella patrimoniale. All'unione sono trasferite tutte le risorse umane e strumentali dei singoli comuni. Il ciclo di programmazione economico-finanziaria della nuova unione prende avvio dal documento programmatico deliberato dai comuni aderenti, che costituisce lo strumento mediante il quale si assicura la partecipazione degli stessi alla predisposizione del bilancio dell'unione.

Dal 2014 saranno sottoposte alla disciplina del Patto. Il legislatore ha provveduto a disciplinare la composizione e le modalità di nomina degli organi istituzionali[12].

Nell'unione ex art. 32 TUEL l'atto costitutivo dell'unione è di competenza dei comuni aderenti ed è deliberato insieme allo statuto; nell'unione speciale, invece, i consigli dei comuni partecipanti deliberano solo la proposta di aggregazione, spetta poi alla Regione sancire l'istituzione delle unioni speciali sul proprio territorio. Lo statuto di tali unioni disciplina le modalità di funzionamento degli organi ed i rapporti reciproci.

12. Le forme di gestione associata sono finalizzate innanzitutto all'esercizio delle funzioni fondamentali ed al riguardo il DL 95/2012 è intervenuto modificando quanto

[11]Ogni comune può far parte di una sola unione e le unioni possono stipulare convenzioni tra loro; sono indicati gli organi dell'unione (comma 3 dell'articolo 19 del DL 95/2012)e le modalità per la loro costituzione, mentre nella previgente versione dell'art. 32 la materia era rinviata allo statuto dell'ente; viene riconosciuta all'unione una generale potestà regolamentare senza la specificazione delle materie che era prevista nel Tuel prima della modifica, viene introdotto il principio dell'invarianza delle risorse umane e strumentali nel senso che i comuni partecipanti all'unione conferiscono alla stessa tutte le risorse necessarie per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi che saranno svolti in forma associata. Con particolare riferimento alla spesa di personale, il nuovo art. 32 stabilisce che in sede di prima applicazione tale spesa riferita all'unione non possa superare la spesa sostenuta dai singoli comuni, ma a regime le unioni sono tenute a conseguire progressivi risparmi sul costo del personale attraverso l'adozione di misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni.

[12] Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati, il consiglio dell'unione è composto da tutti i sindaci dei comuni aderenti e da due consiglieri per ciascun comune eletti dai membri del proprio consiglio assicurando che uno dei due appartenga all'opposizione. La giunta dell'unione speciale è scelta tra i membri dell'esecutivo dei comuni aderenti E' composta del presidente che la presiede e dagli assessori nominati dal presidente tra i sindaci che compongono il consiglio in numero non superiore a quello previsto per i comuni aventi corrispondenti popolazione

stabilito dall'art. 21, c. 3 della legge 42/2009. Viene introdotta un'elencazione dettagliata delle funzioni fondamentali dei comuni che sostituisce quella indicata in via provvisoria dalla legge delega sul federalismo fiscale (anticipando su questo aspetto il progetto di riorganizzazione organica delle funzioni contenuto nel provvedimento dedicato alla c.d. Carta delle Autonomie da lungo tempo ferma in Parlamento). Rispetto alla legge 42/2009 maggiore è il dettaglio nella loro individuazione e più ampio il loro perimetro: si aggiungono il catasto, l'organizzazione di servizi pubblici di interesse generale, la pianificazione urbanistica ed edilizia, gli interventi di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; inoltre la funzione di amministrazione generale viene declinata nei singoli settori che vi appartengono, tra cui la tenuta dei registri di stato civile ed i servizi anagrafici statistici ed elettorali. Scompare invece il riferimento alla funzione di istruzione pubblica, compreso il servizio di asilo nido, assorbiti nella "organizzazione e gestione dei servizi scolastici". Rispetto alla proposta contenuta nella Carta delle autonomie, l'elencazione risulta meno dettagliata: non contiene il riferimento alla formazione, programmazione pianificazione delle funzioni affidate, il coordinamento delle attività commerciali, la realizzazione di processi di semplificazione amministrativa ai fini della localizzazione e realizzazione delle attività produttive, la costruzione, classificazione e gestione delle strade comunali, le funzioni di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, le funzioni relative alla cultura alla sicurezza urbana e all'accertamento degli illeciti amministrativi. Inoltre, per quanto riguarda l'istruzione, presenta una perimetrazione delle competenze meno precisa di quanto proposto nella Carta delle autonomie.

13. I principali soggetti della gestione associata saranno dunque le unioni, nelle due forme possibili previste dall'ordinamento. Tuttavia, mentre l'unione ex art. 32 del TUEL è esplicitamente individuata come soggetto giuridico diverso e nuovo rispetto ai singoli comuni (anche se per l'esercizio solo di alcune funzioni), nella disciplina dell'unione speciale, invece, non viene sottolineato in maniera altrettanto esplicita tale aspetto; in realtà, il nuovo ente che con l'unione speciale viene ad essere costituito presenta un grado di autonomia rispetto ai comuni membri decisamente più forte di quanto non sia nell'unione ex art. 32. I comuni membri, infatti, appaiono "svuotati" di tutte le loro competenze e non chiaro risulta anche il ruolo degli organi elettivi oltre alla rappresentanza e alla predisposizione del documento programmatico per la deliberazione del bilancio. Da una parte, quindi, l'unione speciale assumerebbe il ruolo di ente esponenziale degli interessi della collettività, dall'altra, tuttavia, essa rimane esposta ad una fragilità che è data dal vincolo di rappresentanza decisamente più debole di quello che esisteva tra i cittadini e i comuni membri. In tal senso, sotto il profilo della *governance*, si tratterebbe di enti di 2° grado, espressione dei comuni associati più che della società civile.

Come è noto, poi, queste unioni dal 2014 saranno soggette alle regole del Patto di stabilità interno, estese invece già dal 2013 ai comuni da 1000 a 5000 abitanti. Tuttavia, essendo l'adesione all'unione speciale non obbligatoria (come era previsto nel previgente testo dell'art. 16 del DL 138/2011) ma alternativa all'unione ex art. 32 Tuel o alla convenzione, potrebbero esserci comuni molto piccoli che, scegliendo l'esercizio associato di funzioni in forme diverse dall'unione speciale, continuerebbero a rimanere fuori dal perimetro del Patto. Nello stesso tempo, scarso significato finiranno per avere

i vincoli posti a carico di comuni di piccole dimensioni che, dovendo svolgere obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni fondamentali, avranno un bilancio fatto quasi esclusivamente di trasferimenti alle unioni. Queste ultime, invece, effettivi soggetti erogatori di spesa finale, se appartenenti alla tipologia del testo unico, non sarebbero toccate dai limiti della regola fiscale.

14. Sia per i profili politico-istituzionali, sia per quelli organizzativi e di economicità, il ridisegno del governo territoriale delle funzioni amministrative appare, quindi, piuttosto complesso nell'attuazione pratica. Il legislatore ha affidato alle regioni il compito di individuare la dimensione ottimale ed omogena per lo svolgimento in forma associata delle funzioni, ma in effetti il riassetto organizzativo delle funzioni amministrative richiede da parte delle regioni uno sforzo di coordinamento di tutti i livelli di governo locale, comprese le competenze specifiche regionali, affinché si possa pervenire ad una razionale distribuzione delle funzioni che tenga conto dei principi di adeguatezza, prossimità al cittadino, non sovrapposizione o duplicazione delle strutture.

Non mancano tuttavia spinte in controtendenza rispetto all'orientamento verso una semplificazione e razionalizzazione della varietà e diversità delle strutture amministrative (obbligo di adesione ad un unico forma associativa, art. 2, c. 28, legge 244/2008, soppressione dei consorzi di funzione, art. 2, c. 186, legge 191/2009): ne sono un esempio la futura istituzione dei liberi consorzi di comuni in Sicilia in sostituzione delle province o la previsione di accordi consortili per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture che dovrebbero configurare modalità gestionali più stabili delle convenzioni.

Non trascurabile, infine, appare il problema di conciliare le forme associative già operative sul territorio con il nuovo assetto organizzativo e, soprattutto, garantire la tenuta del complessivo sistema finanziario regionale, in cui un ruolo fondamentale potrebbe essere svolto ancora una volta dal Patto di stabilità territoriale.

Attualmente lo Stato contribuisce al sostegno dell'associazionismo intercomunale e nel 2012 sono stati assegnati contributi per circa 21 milioni; in considerazione delle modifiche ordinamentali che nel 2013 e 2014 dovranno essere attuate sarà oggetto di revisione anche l'intesa sancita dalla Conferenza unificata nel 2006 al fine di orientare le forme di incentivazione verso quelle modalità di gestione associata che garantiscono i migliori risultati in termini di efficacia ed efficienza nei servizi.

Altre risorse a sostegno dell'organizzazione sovracomunale vengono dalle regioni che incentivano il massimo grado di integrazione fra comuni e possono prevedere una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione.

MISURE DI RAZIONALIZZAZIONE DELL'ASSETTO E DI RIORDINO DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE DAGLI ENTI LOCALI: PROBLEMATICHE

15. L'indifferibilità di una generale opera di revisione della spesa pubblica, l'urgenza di adottare incisive misure di controllo sulla gestione delle società partecipate, la necessità di colmare il gap normativo nazionale in materia di disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica conseguente alla sentenza della Corte Costituzionale 199/2012, hanno impresso, nella loro contestualità, una ulteriore spinta

nel 2012 alla razionalizzazione dell'assetto ed al riordino delle società partecipate dagli enti locali.

Gli interventi normativi posti in essere con il DL 95/2012, con il DL 174/2012 e, da ultimo, con il DL 179/2012, pur operando anche su altri fronti, mirano a rispondere alle più sentite esigenze del settore: a) definendo piani di cessioni e dismissioni societarie ad ampio spettro; b) rafforzando i sistemi di controllo e di *governance* delle società da parte degli enti locali; c) disciplinando le modalità di affidamento, anche diretto, dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, con la scelta di elevare la conformità all'ordinamento comunitario ad elemento di verifica unificante; d) imprimendo all'assetto una più spiccata caratterizzazione per ambiti territoriali.

In effetti, il processo finalizzato alle dismissioni e cessioni societarie da parte degli enti locali delineato, fin dal 2010, con il DL 78, evidentemente teso a privilegiare gestioni efficienti e associate, riguardava soltanto i Comuni di medie e piccole dimensioni detentori di società (in perdita da almeno un triennio, per quelli con meno di trentamila abitanti), non "pluripartecipate". Con il DL 95/2012, in un'ottica più marcata di revisione della spesa pubblica, è stato configurato un piano obbligatorio di cessazioni/alienazioni esteso a tutte le società strumentali (che nel 2011 abbiano avuto almeno il 90 per cento del fatturato a favore di PA) detenute direttamente e indirettamente anche dagli enti locali[13]. A questo è stata affiancata la possibilità che l'ente ponga in essere piani di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate aventi ad oggetto le attività connesse alle funzioni amministrative di cui all'art.118 della Costituzione. Tali disposizioni, unitamente all'obbligo di liquidazione o dismissione di società partecipate che comunque grava sugli enti locali con meno di cinquantamila abitanti, definiscono un percorso che sembra, ancora più che nel passato, volto a restringere l'intera platea delle società partecipate i cui effetti dovranno realizzarsi nel 2013. Gli enti locali devono, così, rivedere gli attuali assetti societari, in un'ottica di razionalizzazione, risparmio ed efficienza, adottando nuove soluzioni gestionali, basate prevalentemente su forme associative e su ambiti territoriali ottimali.

Si tratta di un passaggio obbligato e ineludibile che condurrà a rivedere il confine e l'ambito dei servizi pubblici e ad elevare le tariffe a livelli più prossimi alla copertura dei costi, ma è l'unico coerente con un quadro finanziario ed economico in grado di assicurare la tenuta dei vincoli di finanza pubblica soltanto se riferito ad un perimetro pubblico significativamente meno esteso.

16. La previsione di processi liquidatori delle gestioni societarie, da tempo presente nell'ordinamento, ha finora incontrato una sostanziale inattività da parte degli enti locali, di fronte alla quale il legislatore ha reagito limitandosi a spostare in avanti le scadenze poste (art. 13 DL 223/2006, art. 3, commi 27 e ss. legge 244/2007, art. 14, comma 32, DL 78/2010).

La scarsa reattività degli enti locali alle disposizioni che impongono cessioni di partecipazioni, liquidazioni e cessazioni societarie è, peraltro, dimostrata anche dai dati in possesso della Corte di conti. L'analisi svolta mostra anche che il riscontrato ridimensionamento societario si è realizzato con riferimento ad attività residuali e non definite, atipiche e secondarie.

[13] All'obbligo di dismissione sono previste varie ipotesi di deroga, tra cui anche quella determinata da un inefficace ricorso al mercato, che deve essere avallato da un positivo parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (sul punto l'Autorità ha emanato la Comunicazione dell'Antitrust del 4 febbraio 2013 ed il relativo formulario).

Su un numero complessivo di 3.063 società partecipate da enti locali al 31 dicembre 2012[14], nel biennio 2011/2012 le società messe in liquidazione risultano 225[15], mentre quelle cessate 101. Il settore di attività maggiormente interessato sia dalle liquidazioni che dalle cessioni, indicato quasi nel 25 per cento dei casi, non trova riscontro nella classificazione ATECO, se non nella voce residuale (altre attività di servizi), ma significativamente colpito appare anche il settore idrico/rifiuti (circa 12 per cento), seguito da trasporti, costruzioni, attività professionali, attività artistico-sportive (circa 7 per cento).

Poco significative sono anche le risultanze relative alle cessioni di partecipazioni societarie, che hanno avuto effetti sulla ripartizione del capitale sociale ma non sull'esistenza della società: nel 2012 sono state 293. Quasi il 90 per cento delle partecipazioni cedute nel loro importo integrale si riferisce a partecipazioni inferiori al 50 per cento del capitale sociale ed a settori di attività non classificati ATECO (attività non definite).

Anche la riduzione delle partecipazioni si è registrata prevalentemente (circa 66 per cento del totale) con riferimento alle quote più basse (inferiori al 5 per cento). Oltre ad "attività non definite" gli altri settori di attività delle società di riferimento sono prevalentemente agricoltura, sanità e assistenza sociale, attività immobiliari, costruzioni.

17. Le misure adottate nel 2012 con i dd.ll. 95, 174 e 179, se non sostenute da un più ampio e condiviso processo riformatore delle autonomie locali, sia ordinamentale che operativo, rischiano, tuttavia, di risolversi in un'estemporanea risposta data con decretazione d'urgenza a problematiche stratificate, che avrebbero bisogno di soluzioni di sistema.

[14] All'interno di 4.800 organismi partecipati risultanti nella banca dati collegata ai questionari ex art.1, comma 166 della legge finanziaria 2006.

[15] Di queste società, 10 risultano sottoposte a procedura concorsuale. Il dato appare interessante non tanto per la rilevanza in termini assoluti, ma perché evoca il dibattito in corso all'interno di una non univoca giurisprudenza circa la fallibilità o meno delle società partecipate. L'orientamento giurisprudenziale più datato tendeva, infatti, a riconoscere la piena equiparazione alle società di diritto privato delle società in mano pubblica, ai fini dell'assoggettabilità alle procedure concorsuali (Cassazione 10/1/1979, n. 158) in quanto la partecipazione pubblica non muterebbe la natura giuridica di diritto privato. Successivamente, le tesi a sostegno della fallibilità si sono arricchite di altre argomentazioni: l'esenzione dalle procedure concorsuali di tali società pregiudica l'interesse dei creditori, oltre a quello pubblico e della società stessa, lede i principi di uguaglianza e di affidamento dei creditori, viola il principio della libera concorrenza che impone il principio della parità di trattamento tra operatori. Dal 2009 la questione ha cominciato a porsi e a risolversi in maniera differente. Con due sentenze del 2009 del Tribunale di S. Maria Capua Vetere la non assoggettabilità al fallimento è stata ritenuta al ricorrere di determinate circostanze: limitazione dell'autonomia gestionale degli amministratori, esclusiva titolarità pubblica del capitale sociale, ingerenza nella nomina degli amministratori di organi promananti direttamente da parte pubblica, erogazione di risorse pubbliche per il raggiungimento di fini pubblicistici. Successivamente, la Corte di Appello di Torino (decreto 15/2/2010), nell'affermare l'assoggettabilità a fallimento di società in mano pubblica, ha affermato che l'esclusione dal fallimento è soluzione imposta solo laddove la società abbia carattere necessario per l'ente pubblico. La necessarietà rispetto all'ente pubblico è stata collegata (metodo "funzionale") allo svolgimento di servizi pubblici essenziali destinati al soddisfacimento di bisogni collettivi, situazione che rende prevalente l'interesse pubblico a quello dei creditori privati (Tribunale di Napoli 31 ottobre 2012) e, quindi, non consente l'assoggettabilità al fallimento. Più di recente, gli approdi giurisprudenziali hanno mostrato di accogliere, quale argomentazione dominante, l'individuazione degli elementi sintomatici che consentono di riconoscere natura sostanzialmente pubblica a soggetti formalmente privati (metodo "tipologico"). Così, a partire da Cassazione SS.UU. 10068/2011, la ricorrenza dei connotati tipici dell'organismo di diritto pubblico (soddisfacimento di esigenze di interesse generale; personalità giuridica; finanziamento pubblico esclusivo o prevalente, in alternativa con il controllo o direzione e vigilanza pubblica) è stata considerata elemento sufficiente ad escludere il carattere industriale e commerciale della società, e, quindi, la sua fallibilità (Tribunale Palermo 99/2013).

Così, anche l'azione di revisione del perimetro degli organismi partecipati, che non si è, invero, limitata alle società ma è stata, di recente, estesa anche a tutti gli enti strumentali delle autonomie locali, mostra difficoltà di realizzazione, per la presenza di implicazioni non riconducibili tanto alla volontà dell'ente titolare, quanto al contesto sociale, economico e finanziario in cui l'ente si trova ad adottare la scelta di liquidare o di alienare la società.

Il principale ordine di problemi che pone all'ente locale la cessazione della società attiene, oltre che alla gestione del debito[16], alla sorte del personale utilizzato dalle società cessate. Ciò in quanto l'ente, in un'ottica di efficientamento organizzativo, può scegliere di rinunciare o di internalizzare il servizio o l'attività svolta dalla società cessata, ma difficilmente potrà salvaguardare il livello occupazionale assumendo su di sé l'onere del personale, stante il complesso di vincoli vigenti nel settore[17] (relativi ai limiti alle assunzioni, alle dotazioni organiche, al Patto di stabilità). Peraltro, in attesa del superamento della fase sperimentale del processo di consolidamento dei conti, anche l'estensione generalizzata alle società partecipate dei vincoli valevoli per l'ente locale in materia di assunzione e contenimento della spesa crea problemi applicativi[18] se non è accompagnata, quanto meno, da una adeguata valutazione delle differenze ontologiche intercorrenti tra ente locale e società (natura giuridica, sistema contabile, ecc.)[19]. Se non una soluzione, almeno una mitigazione della problematica relativa al personale potrebbe individuarsi nel rinvio dei processi liquidatori del periodo di tempo strettamente necessario a procedere a riduzioni concordate del personale (esodi, mobilità, altro), da attivarsi seguendo percorsi monitorati della cui regolarità e buon esito possa essere responsabile anche l'amministrazione controllante.

Per altro verso, la diversa scelta di alienare la società e, quindi, di collocare nel mercato l'intera partecipazione rende necessario affrontare le implicazioni che derivano dalla sussistenza, nei servizi pubblici locali, di settori strategici con *performance* e redditività profondamente differenti e, quindi, diversi gradi di attrattività (il tasso di redditività nel settore dei trasporti o dei rifiuti è generalmente inferiore rispetto, ad esempio, all'elettricità o al gas o alle farmacie). Per evitare che le società meno efficienti restino fuori dal mercato o si riescano a collocare a condizioni troppo penalizzanti, è necessario delineare rapidamente strategie industriali basate su strumenti di risanamento, ristrutturazione e valorizzazione, finalizzati all'ottimizzazione delle risorse, all'eliminazione dei costi inutili, alla massimizzazione dei valori di vendita delle partecipazioni da dismettere[20].

[16] Come evidenziato nel precedente Rapporto di Coordinamento di Finanza pubblica 2012 della Corte dei conti, il debito complessivo delle società partecipate sfiora i 40 miliardi.

[17] E', infatti, inibita qualsiasi interpretazione estensiva e non rigoristica dei vincoli di finanza pubblica in materia di spesa di personale che avvenga in via generalizzata (SS.RR. Delibera 3 del 2 febbraio 2012).

[18] Il rapporto strutturale spesa di personale/spesa corrente dell'ente locale va, comunque, misurato sulla base di un consolidamento con il bilancio almeno delle società *in house*, totalmente partecipate dall'ente, che abbiano avuto un affidamento diretto e che svolgano la propria attività a favore dell'ente controllante (Sez. reg. Lombardia 7/2012, Liguria 6/2013, ecc.). Diversamente, le norme che impongono obblighi di contenimento della spesa di personale vanno applicate dalla società con riferimento esclusivo ai propri documenti contabili ed ai propri dati di bilancio (Sez. reg. Toscana Delibera 10/2013).

[19] In materia di contrattazione collettiva, ad esempio, il Ministero dello Sviluppo Economico ha espresso l'avviso che le società *in house* possedute da enti locali possano applicare la contrattazione collettiva per i propri dipendenti, fermo restando l'obbligo, per la contrattazione di secondo livello, di applicare la legge e le direttive dell'ente locale (Parere 946 del 17 gennaio 2013).

[20] Un tentativo in tal senso era contenuto in uno schema di disegno di legge recante norme di delega in materia di infrastrutture, trasporti e territorio, presentato in Consiglio dei Ministri del 23 ottobre 2012, che conteneva la previsione (art.12) di un fondo mobiliare chiuso presso Cassa DDPP per la gestione delle partecipazioni dei Comuni con meno di cinquantamila abitanti (ma aperto anche agli altri) al fine di consentire le massime economie di scala e

18. Pur in un quadro di razionalizzazione e contenimento della spesa, ed in conformità all'ordinamento comunitario, le società partecipate mantengono la loro caratteristica di principale strumento di gestione dei servizi pubblici locali.

Si configurano, quindi, come ineludibili, due ordini di priorità. Il primo attiene alla necessità di individuare strumenti di emersione e di contrasto delle forme di elusione del Patto di stabilità e dei vincoli di finanza pubblica che, come la Corte dei conti ha da tempo messo in evidenza, possono essere attuate utilizzando strumentalmente i rapporti finanziari intercorrenti tra ente e società partecipata. Il secondo è quello di giungere all'assoggettamento delle società interamente partecipate al Patto di stabilità, come previsto fin dal 2009, con la doppia finalità di: a) controllarne gli effetti sulla finanza locale, in termini di contenimento dei costi e del debito, b) giungere alla classificazione delle stesse all'interno del perimetro delle Pubbliche Amministrazioni e, quindi, alla rilevazione all'interno dell'elenco ISTAT ex art.1, comma 2, legge 196/2009, e del conto consolidato della PA, ai fini del coordinamento di finanza pubblica.

Il controllo dei rapporti finanziari ente locale/società partecipata ha permesso di rilevare anomalie di varia gravità. Si possono, infatti, configurare forme di irregolarità contabile (es.: utilizzo diverso da quello consentito dalla legge di plusvalenze da alienazioni create fittiziamente attraverso cessioni a società), forme di elusione dei vincoli all'indebitamento (es: alienazioni "infragruppo" in cui è la società che finanzia l'ente locale indebitandosi), situazioni che pongono a rischio l'equilibrio finanziario dell'ente (es.: inesigibilità dei crediti nei confronti di una società mantenuta in costante situazione di perdita), fino ad arrivare a patologie che possono provocarne il dissesto.

Tra le più gravi patologie si iscrive la mancata conciliazione tra poste debitorie e creditorie quando il disallineamento non dipenda dalla semplice sfasatura temporale causata dall'applicazione di diversi principi contabili (l'impegno non sempre è contestuale alla nascita del debito) ma dalla ben più grave presenza di una massa creditizia vantata dalla società in misura superiore ai debiti (residui passivi) dell'ente locale, ad esempio, in presenza di sottostima da parte dell'ente locale dei corrispettivi dei contratti di servizio. La non conciliazione tra i crediti societari e i residui passivi dell'ente determina la formazione di debiti fuori bilancio da riconoscere e finanziare ex art. 194 del TUEL. L'impossibilità di procedere a ciò, per esempio per incapienza dell'ente, può incidere sugli equilibri dell'ente fino a generare situazioni di dissesto. Il fenomeno ha manifestato caratteristiche di particolare rischiosità per la tenuta dei conti, tali da indurre il legislatore[21] a prevedere l'obbligo di allegare al rendiconto, a partire dal 2012, una nota informativa, asseverata dall'organo di revisione, contenente la verifica della circolarità dei crediti e debiti, che evidenzi le eventuali discordanze e fornisca adeguata motivazione. In presenza di difformità, l'ente, entro l'esercizio finanziario in corso, deve adottare i provvedimenti necessari alla riconciliazione tra partite debitorie e creditorie. La misura adottata dal legislatore, particolarmente utile anche sotto il profilo della trasparenza, amplificherebbe la propria efficacia se fosse prevista anche con riguardo ai rapporti con gli altri organismi strumentali non societari partecipati dall'ente.

---

di procedere al collocamento sul mercato delle partecipazioni societarie conferite entro cinque anni dall'istituzione. Di tale previsione non si ha più traccia nella versione successiva dello schema.

[21] Art.6, comma 4, DL 95/2012.

La mancata corrispondenza tra poste contabili può derivare anche dalla presenza di debiti della società verso l'ente cui non corrispondono crediti, per rinuncia da parte dell'ente. Questa operazione porta a riduzione dei residui attivi che, per non determinare rischio di disavanzo per l'ente, deve essere compensata da equivalenti poste attive. Per la società, la rinuncia al credito ha natura di riserva di capitale da collocare nel patrimonio netto, quale versamento in conto capitale o a copertura di perdite[22]. Talvolta, tali operazioni possono essere poste in essere per eludere i vincoli derivanti dal Patto di Stabilità interno nella misura in cui la concessione di crediti è operazione i cui effetti sono esclusi dal Patto. In ogni caso, la concessione di crediti a società partecipata a cui l'ente successivamente rinuncia è operazione da vagliare attentamente, potendo costituire strumento finalizzato ad escludere dalle regole del Patto somme da considerare, a tutti gli effetti, contributi rilevanti ai fini del Patto. In presenza di società *in house*, la concessione di crediti è operazione da valutarsi in un'ottica sostanziale, anche tenuto conto del rapporto di delegazione interorganica intercorrente con l'ente socio, che porterebbe a non poter escludere dal Patto crediti che la società interamente partecipata utilizza per esercitare attività proprie dell'ente o, comunque, per procedere a pagamenti imputabili all'ente.

L'assoggettamento al Patto di stabilità, invero previsto fin dal 2009, appare lo strumento essenziale per scoraggiare forme di elusione dei vincoli pubblici, per arginare le perdite e limitare l'esposizione verso terzi delle società. Il lungo e tortuoso percorso di definizione in via amministrativa del modello da utilizzare per l'assoggettamento è comunque sfociato nella messa a punto di uno schema di decreto[23] del Ministro dell'Economia di concerto con i Ministri dell'Interno e dei Rapporti con le Regioni che, seppure ancora in fase di elaborazione ed affinamento, opera già scelte importanti sul fronte di alcune questioni dubbie e di rilievo.

La prima scelta è quella di prevedere l'estensione delle regole alle sole società totalmente partecipate titolari di affidamento diretto di servizi da parte dell'ente locale o dell'ente di governo locale, in quanto le norme di riferimento non prevedevano la medesima platea di destinatari (art.18, comma 2, DL 112/2008 e art.3-*bis* del DL 138/2011).

La seconda è di non accedere ad una visione consolidata con l'ente proprietario (in mancanza del bilancio consolidato), ma di operare in parallelo, cioè proponendo regole valevoli per le sole società, pur sottoponendo anche gli enti partecipanti alle responsabilità derivanti dal mancato rispetto del Patto da parte delle società stesse.

La terza è quella di determinare gli obiettivi da raggiungere anche tenendo conto delle differenze settoriali. Infatti, le società soggette al Patto di stabilità interno, di cui

[22] Non può ritenersi corretta una rinuncia al credito da parte del socio che venga rilevata tra i proventi della società nella voce E20 del conto economico al fine di ridurre le perdite.

[23] Poiché la sentenza 199/2012 ha confermato l'incostituzionalità (già espressa con la sentenza 325/2010) della previsione che era nel comma 10, lett. a) dell'art. 23-*bis*, relativa all'emanazione di regolamenti al fine di "prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al Patto di stabilità interno(…)", potrebbe essere dubbia la legittimità costituzionale (per invalidità derivata) dell'art. 3-bis, comma 5, del DL 138/2011 e dell'art. 18, comma 2-*bis*, del DL 112/2008. La fondatezza dell'incostituzionalità di detta previsione è stata fatta risiedere nella rilevazione che il Patto di stabilità interno attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica di competenza legislativa concorrente, e non a materie di competenza legislativa esclusiva statale, per le quali soltanto l'art. 117, sesto comma, della Cost. attribuisce allo Stato la potestà regolamentare. Invero, con la recente sentenza 43/2013, la Corte Costituzionale, nel dichiarare non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 3-*bis*, comma 5, del DL 138/2011, ha riconosciuto natura non regolamentare al decreto ministeriale che definisce esclusivamente le «modalità e la modulistica» dell'assoggettamento al Patto di stabilità. Si tratta, quindi, di "un atto che non ha contenuti normativi, ma che adempie esclusivamente ad un compito di coordinamento tecnico, volto ad assicurare l'uniformità degli atti contabili in tutto il territorio nazionale".

all'art. 18, comma 2 del DL 112/2008, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, attraverso il contenimento dei costi e del debito, realizzando due obiettivi strutturali: saldo economico (risultato d'esercizio) non negativo e rapporto tra debito e patrimonio netto inferiore a differenti valori a seconda del settore di attività (trasporti, rifiuti, gas, idrico, altro).

La quarta è di assicurare effettività alle regole attraverso la previsione di modalità di recupero (piano di rientro quinquennale) per le società non in linea con gli obiettivi, ed un articolato sistema di sanzioni applicabile sia all'ente locale proprietario (peggioramento degli obiettivi) che alla società stessa.

Finalità ed esito naturale dell'estensione alle società *in house* del Patto di stabilità sono, con tutta evidenza, di pervenire alla loro assimilazione alle Pubbliche Amministrazioni[24], con un impatto sulla tenuta dei conti pubblici che si profila sin d'ora rilevante e che potrà misurarsi e variare anche in funzione di quanto, in forza dell'applicazione delle regole del Patto di stabilità, si riuscirà a realizzare in termini di contenimento dei costi e riduzione del debito delle società partecipate.

[24] In effetti, la complessiva costruzione del Patto appare connotata da questo obiettivo, a partire dalla scelta delle società assoggettate in quanto soltanto le società *in house* assommano in sé le caratteristiche richieste dal SEC'95 perché un ente possa essere considerato Pubblica Amministrazione (controllo pubblico, finanziamento prevalentemente pubblico, limitata autonomia decisionale, unità no market, cioè con ricavi propri inferiori al 50 per cento dei costi).

Appendice

APPENDICE 1

I PAGAMENTI PER LE SPESE AMMINISTRATIVE SOGGETTE A LIMITE - LE RSO

valori in migliaia di euro

		Totale RSO				Nord ovest				Nord est				Centro				Sud			
	Riduzione disposta	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Studi e consulenze	80	120.581	137.253	113.572	59.551	38.819	32.612	23.214	14.060	18.461	18.114	18.224	10.238	20.391	26.661	15.572	8.954	42.911	59.866	56.563	26.299
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	80	79.717	63.687	44.595	35.726	23.727	19.654	12.851	4.572	20.037	17.916	11.833	7.931	15.961	11.260	5.637	6.685	19.991	14.857	14.274	16.538
Missioni	50	30.892	21.463	14.870	13.290	5.112	5.688	3.825	2.563	3.615	3.396	2.157	1.674	4.210	3.823	2.704	2.887	17.954	8.556	6.184	6.166
Formazione	50	48.415	37.490	40.151	27.979	16.147	16.847	12.012	3.732	20.321	10.206	3.991	2.083	6.678	6.226	3.927	3.397	5.270	4.209	20.221	18.766
Manutenzione e riparazione automezzi	20	5.469	5.022	12.589	4.416	325	404	393	329	443	361	285	392	432	453	476	572	4.270	3.803	11.435	3.122
Totale		285.075	264.915	225.777	140.961	84.130	75.206	52.295	25.257	62.877	49.994	36.489	22.318	47.673	48.423	28.315	22.495	90.396	91.292	108.678	70.892

valori pro-capite in euro

		Totale RSO				Nord ovest				Nord est				Centro				Sud			
	Riduzione disposta	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Studi e consulenze	80	2,4	2,7	2,2	1,2	2,5	2,1	1,5	0,9	2,0	1,9	1,9	1,1	1,7	2,2	1,3	0,7	3,0	4,2	4,0	1,9
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	80	1,6	1,2	0,9	0,7	1,5	1,2	0,8	0,3	2,2	1,9	1,3	0,8	1,4	0,9	0,5	0,6	1,4	1,0	1,0	1,2
Missioni	50	0,6	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2	0,4	0,4	0,2	0,2	0,4	0,3	0,2	0,2	1,3	0,6	0,4	0,4
Formazione	50	1,0	0,7	0,8	0,5	1,0	1,1	0,8	0,2	2,2	1,1	0,4	0,2	0,6	0,5	0,3	0,3	0,4	0,3	1,4	1,3
Manutenzione e riparazione automezzi	20	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,8	0,2
Totale		5,6	5,2	4,4	2,7	5,3	4,7	3,3	1,6	6,8	5,4	3,9	2,4	4,0	4,1	2,4	1,9	6,4	6,4	7,7	5,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Siope

APPENDICE 2

I PAGAMENTI PER LE SPESE AMMINISTRATIVE SOGGETTE A LIMITE – LE RSS

valori in migliaia di euro

		Totale RSS				Nord				Sud			
	Riduzione disposta	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Studi e consulenze	80	111.555	118.230	116.254	90.409	92.836	100.396	99.014	77.605	18.718	17.835	17.240	12.804
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	80	53.643	40.867	33.436	27.453	22.637	21.480	17.570	15.494	31.006	19.386	15.866	11.959
Missioni	50	39.987	39.626	36.100	29.225	29.661	30.230	27.746	23.884	10.326	9.396	8.354	5.341
Formazione	50	317.853	116.566	91.137	85.877	43.871	40.744	43.985	41.999	273.982	75.823	47.151	43.878
Manutenzione e riparazione automezzi	20	9.660	7.509	7.009	6.168	8.286	6.363	5.534	4.759	1.374	1.147	1.474	1.409
Totale		532.698	322.799	283.935	239.132	197.292	199.213	193.849	163.742	335.406	123.586	90.086	75.391

valori pro-capite in euro

		Totale RSS				Nord				Sud			
	Riduzione disposta	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Studi e consulenze	80	12,3	13,0	12,7	9,9	39,1	42,0	41,2	32,2	2,8	2,7	2,6	1,9
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	80	5,9	4,5	3,7	3,0	9,5	9,0	7,3	6,4	4,6	2,9	2,4	1,8
Missioni	50	4,4	4,4	4,0	3,2	12,5	12,6	11,6	9,9	1,5	1,4	1,2	0,8
Formazione	50	35,0	12,8	10,0	9,4	18,5	17,0	18,3	17,4	40,8	11,3	7,0	6,5
Manutenzione e riparazione automezzi	20	1,1	0,8	0,8	0,7	3,5	2,7	2,3	2,0	0,2	0,2	0,2	0,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Siope

APPENDICE 3

I PAGAMENTI PER LE SPESE AMMINISTRATIVE SOGGETTE A LIMITE – I COMUNI

Valori in migliaia di euro

		Totale comuni				Nord Ovest				Nord est			
	Riduzione disposta	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Studi e consulenze	80	381.258	331.817	336.400	340.539	125.533	111.847	101.149	97.205	65.045	56.060	53.904	51.913
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	80	439.959	396.266	329.581	251.225	125.361	109.261	93.764	61.724	99.653	91.002	69.005	59.844
Missioni	50	22.824	21.703	15.488	13.883	5.461	5.168	4.010	3.612	4.554	4.382	2.988	2.532
Formazione	50	65.973	57.883	47.015	36.026	17.019	18.687	14.664	10.041	14.284	13.302	10.463	8.774
Manutenzione e riparazione automezzi	20	82.495	78.352	73.129	73.202	21.744	21.274	20.201	19.813	19.794	18.189	17.533	16.991
Totale		992.510	886.021	801.612	714.875	295.117	266.238	233.788	192.395	203.331	182.935	153.893	140.053

Valori in migliaia di euro

		Centro				Sud				Isole			
	Riduzione disposta	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Studi e consulenze	80	112.607	87.189	112.059	126.470	48.783	48.342	45.778	41.335	29.289	28.380	23.510	23.617
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	80	89.093	82.823	71.040	54.079	76.627	67.605	57.814	47.402	49.225	45.576	37.958	28.176
Missioni	50	4.234	3.379	2.186	1.771	4.574	4.652	3.207	3.607	4.002	4.122	3.097	2.361
Formazione	50	13.669	13.654	11.220	9.107	6.986	7.399	6.207	4.700	14.015	4.840	4.461	3.403
Manutenzione e riparazione automezzi	20	15.400	14.982	13.946	14.702	16.023	15.319	14.104	15.382	9.536	8.587	7.344	6.314
Totale		235.003	202.027	210.452	206.128	152.993	143.316	127.109	112.427	106.067	91.506	76.370	63.872

Valori procapite in euro

		Totale comuni				Nord Ovest				Nord est			
	Riduzione disposta	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Studi e consulenze	80	6,3	5,5	5,5	5,6	7,9	7,0	6,3	6,0	5,7	4,8	4,6	4,4
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	80	7,3	6,6	5,4	4,1	7,9	6,8	5,8	3,8	8,7	7,9	5,9	5,1
Missioni	50	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	0,2
Formazione	50	1,1	1,0	0,8	0,6	1,1	1,2	0,9	0,6	1,2	1,1	0,9	0,8
Manutenzione e riparazione automezzi	20	1,4	1,3	1,2	1,2	1,4	1,3	1,3	1,2	1,7	1,6	1,5	1,5
Totale		16,5	14,7	13,2	11,8	18,5	16,6	14,5	11,9	17,7	15,8	13,2	12,0

Valori procapite in euro

		Centro				Sud				Isole			
	Riduzione disposta	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Studi e consulenze	80	9,6	7,3	9,4	10,5	3,4	3,4	3,2	2,9	4,4	4,2	3,5	3,5
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	80	7,6	7,0	5,9	4,5	5,4	4,8	4,1	3,3	7,3	6,8	5,6	4,2
Missioni	50	0,4	0,3	0,2	0,1	0,3	0,3	0,2	0,3	0,6	0,6	0,5	0,4
Formazione	50	1,2	1,2	0,9	0,8	0,5	0,5	0,4	0,3	2,1	0,7	0,7	0,5
Manutenzione e riparazione automezzi	20	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	1,1	1,4	1,3	1,1	0,9
Totale		19,9	17,0	17,6	17,2	10,8	10,1	9,0	7,9	15,8	13,6	11,4	9,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Siope

APPENDICE 4

I PAGAMENTI PER LE SPESE AMMINISTRATIVE SOGGETTE A LIMITE – I COMUNI PER CLASSE DIMENSIONALE

Valori in migliaia di euro

		Totale comuni				Fino a 2000 abitanti				Tra 2.000 e 5.000 abitanti				Tra 5.000 e 10.000 abitanti			
	Riduzione disposta	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Studi e consulenze	80	381.258	331.817	336.400	340.539	48.975	47.601	43.173	41.479	60.872	57.192	52.798	50.747	45.526	40.428	38.277	36.490
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	80	439.959	396.266	329.581	251.225	27.555	27.514	23.031	18.758	46.017	46.665	39.405	31.948	49.028	44.121	36.353	29.974
Missioni	50	22.824	21.703	15.488	13.883	4.255	4.436	3.428	3.012	3.846	3.844	2.950	2.518	2.846	2.520	1.824	1.457
Formazione	50	65.973	57.883	47.015	36.026	2.403	2.633	2.053	2.000	5.395	5.243	3.854	3.476	6.796	6.883	5.132	4.169
Manutenzione e riparazione automezzi	20	82.495	78.352	73.129	73.202	11.669	11.416	11.051	11.561	15.911	16.185	15.036	15.667	14.300	13.849	12.809	13.065
Totale		992.510	886.021	801.612	714.875	94.857	93.601	82.737	76.809	132.041	129.129	114.041	104.356	118.495	107.801	94.394	85.156

Valori in migliaia di euro

		Tra 10.000 e 20.000 abitanti				Tra 20.000 e 60.000 abitanti				Tra 60.000 e 250.000 abitanti				Oltre 250.000 abitanti			
	Riduzione disposta	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Studi e consulenze	80	48.732	44.846	38.396	34.385	52.269	48.675	45.577	41.218	38.415	35.630	35.679	30.752	86.470	57.444	82.471	105.468
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	80	61.783	56.889	47.538	36.204	105.673	99.514	74.991	56.223	79.840	63.744	56.247	41.878	70.062	57.818	52.041	36.239
Missioni	50	2.664	2.738	1.711	1.438	3.323	3.279	2.129	1.938	3.864	2.850	2.055	1.834	2.027	2.034	1.391	1.686
Formazione	50	9.372	9.435	7.506	5.548	14.471	14.142	12.450	9.322	10.807	9.453	7.951	5.616	16.729	10.093	8.080	5.895
Manutenzione e riparazione automezzi	20	13.019	12.295	11.088	10.761	15.537	14.164	12.620	12.118	9.104	7.890	8.045	8.276	2.955	2.550	2.479	1.731
Totale		135.570	126.203	106.239	88.337	191.273	179.774	147.766	120.818	142.030	119.567	109.978	88.356	178.243	129.939	146.461	151.019

Valori procapite in euro

		Totale Comuni				Fino a 2000 abitanti				Tra 2.000 e 5.000 abitanti				Tra 5.000 e 10.000 abitanti			
	Riduzione disposta	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Studi e consulenze	80	6,3	5,5	5,5	5,6	14,1	13,7	12,5	12,0	8,8	8,2	7,5	7,2	5,4	4,8	4,5	4,3
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	80	7,3	6,6	5,4	4,1	8,0	7,9	6,7	5,4	6,6	6,7	5,6	4,6	5,8	5,2	4,3	3,5
Missioni	50	0,4	0,4	0,3	0,2	1,2	1,3	1,0	0,9	0,6	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2
Formazione	50	1,1	1,0	0,8	0,6	0,7	0,8	0,6	0,6	0,8	0,8	0,6	0,5	0,8	0,8	0,6	0,5
Manutenzione e riparazione automezzi	20	1,4	1,3	1,2	1,2	3,4	3,3	3,2	3,3	2,3	2,3	2,1	2,2	1,7	1,6	1,5	1,5
Totale		16,5	14,7	13,2	11,8	27,4	27,0	23,9	22,3	19,0	18,5	16,3	14,9	14,1	12,8	11,1	10,0

Valori procapite in euro

		Tra 10.000 e 20.000 abitanti				Tra 20.000 e 60.000 abitanti				Tra 60.000 e 250.000 abitanti				Oltre 250.000 abitanti			
	Riduzione disposta	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Studi e consulenze	80	5,1	4,6	3,9	3,5	3,9	3,6	3,4	3,0	4,2	3,9	3,8	3,3	9,5	6,3	9,0	11,5
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	80	6,4	5,9	4,9	3,7	7,9	7,4	5,5	4,1	8,7	6,9	6,1	4,5	7,7	6,4	5,7	4,0
Missioni	50	0,3	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Formazione	50	1,0	1,0	0,8	0,6	1,1	1,0	0,9	0,7	1,2	1,0	0,9	0,6	1,8	1,1	0,9	0,6
Manutenzione e riparazione automezzi	20	1,4	1,3	1,1	1,1	1,2	1,1	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,3	0,3	0,3	0,2
Totale		14,1	13,1	10,9	9,0	14,3	13,3	10,9	8,9	15,5	13,0	11,9	9,5	19,7	14,3	16,1	16,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Siope

APPENDICE 5

I PAGAMENTI PER LE SPESE AMMINISTRATIVE SOGGETTE A LIMITE – LE PROVINCE

Valori in migliaia di euro

		Totale province				Nord Ovest				Nord Est			
TOTALE zone	**Riduzione disposta**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Studi e consulenze	80	64.906	55.287	50.404	43.500	19.237	15.879	12.683	11.147	13.219	11.576	9.001	8.369
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	80	87.008	64.443	53.316	31.700	19.094	11.888	9.922	6.368	14.051	9.509	8.230	6.005
Missioni	50	11.911	9.964	6.723	5.614	1.853	1.200	799	662	1.466	1.127	729	534
Formazione	50	325.032	386.168	392.572	335.664	172.620	190.157	193.504	158.612	31.500	33.556	27.865	26.723
Manutenzione e riparazione automezzi	20	15.995	15.605	14.726	14.807	4.644	4.619	5.064	4.387	2.474	2.545	2.488	2.954
Totale		504.853	531.466	517.740	431.285	217.449	223.743	221.972	181.177	62.709	58.313	48.312	44.585

Valori in migliaia di euro

		Centro				Sud				Isole			
	Riduzione disposta	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Studi e consulenze	80	14.740	12.384	11.612	9.339	12.207	9.088	11.145	9.730	5.503	6.360	5.963	4.915
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	80	21.638	15.584	12.941	5.599	12.455	9.586	11.211	8.455	19.771	17.876	11.012	5.273
Missioni	50	2.480	1.982	1.303	1.033	3.644	3.435	2.673	2.508	2.467	2.220	1.220	878
Formazione	50	106.850	128.531	116.806	103.906	11.408	32.400	51.899	44.461	2.654	1.524	2.497	1.962
Manutenzione e riparazione automezzi	20	3.783	3.401	3.932	4.028	4.405	4.353	2.550	2.777	690	687	692	662
Totale		149.491	161.882	146.593	123.904	44.119	58.861	79.479	67.930	31.084	28.668	21.384	13.690

Valori procapite in euro

		Totale province				Nord Ovest				Nord Est			
	Riduzione disposta	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Studi e consulenze	80	1,1	0,9	0,8	0,7	1,2	1,0	0,8	0,7	1,2	1,0	0,8	0,7
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	80	1,4	1,1	0,9	0,5	1,2	0,7	0,6	0,4	1,2	0,8	0,7	0,5
Missioni	50	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Formazione	50	5,4	6,4	6,5	5,5	10,8	11,9	12,0	9,8	2,7	2,9	2,4	2,3
Manutenzione e riparazione automezzi	20	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3
Totale		8,4	8,8	8,5	7,1	13,7	14,0	13,8	11,2	5,5	5,0	4,1	3,8

Valori procapite in euro

		Centro				Sud				Isole			
	Riduzione disposta	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Studi e consulenze	80	1,3	1,0	1,0	0,8	0,9	0,6	0,8	0,7	0,8	0,9	0,9	0,7
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	80	1,8	1,3	1,1	0,5	0,9	0,7	0,8	0,6	2,9	2,7	1,6	0,8
Missioni	50	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,2	0,1
Formazione	50	9,1	10,8	9,8	8,7	0,8	2,3	3,7	3,1	0,4	0,2	0,4	0,3
Manutenzione e riparazione automezzi	20	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale		12,7	13,6	12,3	10,3	3,1	4,2	5,6	4,8	4,6	4,3	3,2	2,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Siope

APPENDICE 6

I PAGAMENTI PER CONSUMI INTERMEDI

Valori in migliaia di euro

Comuni	Nord-Ovest			Nord-Est			Centro			Sud		
SPESE CORRENTI	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**
Acquisto beni di consumo e materie prime	163.073	157.065	158.176	147.235	143.446	148.385	114.945	110.314	111.274	203.771	198.595	201.084
Manutenzione	421.745	381.997	406.141	253.021	240.938	270.716	325.473	299.990	312.438	271.078	252.264	238.502
Servizi ausiliari e spese di pulizia	177.196	170.271	175.624	139.104	130.454	128.197	97.416	95.844	105.221	107.436	106.813	96.553
Utenze e spese postali	922.763	944.474	1.079.980	562.050	572.289	623.168	506.091	539.109	609.804	805.114	842.320	892.401
Assicurazioni	110.447	116.337	123.364	80.943	86.557	91.426	98.227	105.043	112.541	81.816	84.242	83.630
Licenze e assistenza software	87.180	83.882	81.489	55.697	53.215	57.038	82.806	80.608	96.672	56.745	46.342	54.626
Spese per liti (patrocinio legale)	33.301	35.417	36.354	27.547	27.117	26.163	34.943	34.557	33.535	114.402	110.574	109.423
Organismi e altre Commissioni istituiti presso l'ente	5.247	5.343	5.331	6.334	5.316	5.296	4.875	4.785	4.254	16.622	12.047	11.213
Noleggi, locazioni e leasing operativo	79.471	75.851	77.131	95.945	95.848	101.979	182.263	164.845	186.240	143.727	134.133	147.001
Tot.	**2.000.423**	**1.970.637**	**2.143.590**	**1.367.875**	**1.355.180**	**1.452.368**	**1.447.039**	**1.435.094**	**1.571.980**	**1.800.711**	**1.787.331**	**1.834.432**

Valori pro-capite in euro

Comuni	Nord-Ovest			Nord-Est			Centro			Sud		
SPESE CORRENTI	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**
Acquisto beni di consumo e materie prime	10,2	9,7	9,8	12,7	12,3	12,7	9,7	9,2	9,3	9,8	9,5	9,6
Manutenzione	26,3	23,7	25,1	21,9	20,7	23,2	27,4	25,1	26,0	13,0	12,1	11,4
Servizi ausiliari e spese di pulizia	11,1	10,6	10,9	12,0	11,2	11,0	8,2	8,0	8,8	5,1	5,1	4,6
Utenze e spese postali	57,6	58,6	66,7	48,6	49,2	53,3	42,6	45,1	50,8	38,6	40,3	42,7
Assicurazioni	6,9	7,2	7,6	7,0	7,4	7,8	8,3	8,8	9,4	3,9	4,0	4,0
Licenze e assistenza software	5,4	5,2	5,0	4,8	4,6	4,9	7,0	6,7	8,1	2,7	2,2	2,6
Spese per liti (patrocinio legale)	2,1	2,2	2,2	2,4	2,3	2,2	2,9	2,9	2,8	5,5	5,3	5,2
Organismi e altre Commissioni istituiti presso l'ente	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,8	0,6	0,5
Noleggi, locazioni e leasing operativo	5,0	4,7	4,8	8,3	8,2	8,7	15,4	13,8	15,5	6,9	6,4	7,0
Tot.	124,9	122,2	132,4	118,2	116,4	124,3	121,9	120,1	131,0	86,2	85,5	87,7

Valori in migliaia di euro

Province	Nord-Ovest			Nord-Est			Centro			Sud		
SPESE CORRENTI	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**
Acquisto beni di consumo e materie prime	16.293	17.872	18.367	9.511	9.370	9.425	19.470	18.170	18.174	18.467	19.724	21.889
Manutenzione	104.119	75.736	84.225	55.430	48.825	59.112	72.411	72.922	80.535	114.246	114.553	119.696
Servizi ausiliari e spese di pulizia	17.258	14.517	12.378	12.573	12.419	12.680	13.956	13.792	13.334	19.458	20.713	20.602
Utenze e spese postali	110.394	119.936	131.931	67.491	69.566	81.512	90.121	81.192	82.156	108.112	101.619	104.764
Assicurazioni	15.591	18.059	18.484	9.428	9.888	11.376	18.876	20.139	20.483	22.875	22.127	18.569
Licenze e assistenza software	20.783	17.826	19.466	7.670	7.702	8.325	6.101	7.079	7.967	6.001	4.963	5.953
Spese per liti (patrocinio legale)	3.123	3.157	3.003	2.497	3.281	2.598	3.742	3.197	4.531	10.896	9.525	9.439
Organismi e altre Commissioni istituiti presso l'ente	1.056	1.112	1.180	976	879	895	446	456	467	2.218	1.963	1.615
Noleggi, locazioni e leasing operativo	35.375	35.063	31.807	20.779	20.112	19.234	39.717	43.561	42.867	112.441	118.012	101.096
Tot.	**323.992**	**303.278**	**320.841**	**186.355**	**182.041**	**205.159**	**264.840**	**260.508**	**270.514**	**414.713**	**413.200**	**403.623**

Valori pro-capite in euro

Province	Nord-Ovest			Nord-Est			Centro			Sud		
SPESE CORRENTI	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**
Acquisto beni di consumo e materie prime	1,0	1,1	1,1	0,8	0,8	0,8	1,6	1,5	1,5	0,9	0,9	1,0
Manutenzione	6,5	4,7	5,2	4,8	4,2	5,1	6,1	6,1	6,7	5,5	5,5	5,7
Servizi ausiliari e spese di pulizia	1,1	0,9	0,8	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	0,9	1,0	1,0
Utenze e spese postali	6,9	7,4	8,2	5,8	6,0	7,0	7,6	6,8	6,8	5,2	4,9	5,0
Assicurazioni	1,0	1,1	1,1	0,8	0,8	1,0	1,6	1,7	1,7	1,1	1,1	0,9
Licenze e assistenza software	1,3	1,1	1,2	0,7	0,7	0,7	0,5	0,6	0,7	0,3	0,2	0,3
Spese per liti (patrocinio legale)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5
Organismi e altre Commissioni istituiti presso l'ente	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Noleggi, locazioni e leasing operativo	2,2	2,2	2,0	1,8	1,7	1,6	3,3	3,6	3,6	5,4	5,6	4,8
Tot.	20,2	18,8	19,8	16,1	15,6	17,6	22,3	21,8	22,5	19,9	19,8	19,3

SEGUE APPENDICE 6

Valori in migliaia di euro

Regioni a statuto ordinario	Nord-Ovest			Nord-Est			Centro			Sud		
SPESE CORRENTI	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**
Acquisto beni di consumo e materie prime	4.566	4.421	3.059	2.622	4.574	2.672	3.686	3.258	10.585	7.303	8.383	5.413
Manutenzione	4.663	5.148	3.332	7.151	10.175	8.706	8.469	7.985	8.153	47.926	34.413	96.999
Servizi ausiliari e spese di pulizia	15.298	10.899	11.783	18.043	19.734	16.769	35.706	22.138	45.980	27.982	22.570	23.999
Utenze e spese postali	43.460	61.540	45.151	13.980	12.842	14.280	18.631	16.762	18.619	55.134	33.868	55.637
Assicurazioni	2.188	4.999	5.094	2.030	2.695	2.425	4.220	3.970	5.276	1.643	1.394	1.043
Licenze e assistenza software	208.569	224.898	78.702	26.571	30.782	37.210	15.395	20.314	13.577	9.906	7.027	8.781
Spese per liti (patrocinio legale)	5.927	5.729	5.360	6.163	5.295	6.143	4.858	3.897	5.540	10.232	10.421	13.373
Noleggi, locazioni e leasing operativo	48.010	40.893	30.671	28.571	27.458	27.662	37.014	25.748	29.652	34.158	34.422	34.520
Tot.	**332.681**	**358.527**	**183.152**	**105.131**	**113.554**	**115.867**	**127.978**	**104.072**	**137.381**	**194.283**	**152.498**	**239.765**

Valori pro-capite in euro

	Nord-Ovest			Nord-Est			Centro			Sud		
SPESE CORRENTI	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**
Acquisto beni di consumo e materie prime	0,3	0,3	0,2	0,3	0,5	0,3	0,3	0,3	0,9	0,5	0,6	0,4
Manutenzione	0,3	0,3	0,2	0,8	1,1	0,9	0,7	0,7	0,7	3,4	2,4	6,8
Servizi ausiliari e spese di pulizia	1,0	0,7	0,7	1,9	2,1	1,8	3,0	1,9	3,8	2,0	1,6	1,7
Utenze e spese postali	2,7	3,8	2,8	1,5	1,4	1,5	1,6	1,4	1,6	3,9	2,4	3,9
Assicurazioni	0,1	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,1	0,1	0,1
Licenze e assistenza software	13,1	14,1	4,9	2,9	3,3	4,0	1,3	1,7	1,1	0,7	0,5	0,6
Spese per liti (patrocinio legale)	0,4	0,4	0,3	0,7	0,6	0,7	0,4	0,3	0,5	0,7	0,7	0,9
Noleggi, locazioni e leasing operativo	3,0	2,6	1,9	3,1	2,9	2,9	3,1	2,2	2,5	2,4	2,4	2,4
Tot.	20,9	22,4	11,4	11,3	12,1	12,3	10,8	8,7	11,4	13,7	10,7	16,9

Valori in migliaia di euro

Regioni a statuto speciale	Nord			Sud		
SPESE CORRENTI	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**
Acquisto beni di consumo e materie prime	20.286	22.645	22.782	9.088	7.514	7.572
Manutenzione	66.716	82.999	85.426	114.611	91.405	92.259
Servizi ausiliari e spese di pulizia	30.198	31.718	32.705	35.341	41.124	44.463
Utenze e spese postali	67.680	72.557	71.613	8.674	8.952	7.680
Assicurazioni	10.086	10.477	10.642	2.593	1.790	3.988
Licenze e assistenza software	96.113	109.497	111.136	20.058	30.587	23.484
Spese per liti (patrocinio legale)	6.148	7.050	6.811	11.466	27.491	15.841
Noleggi, locazioni e leasing operativo	40.825	38.968	40.612	52.315	50.754	42.714
Tot.	**338.052**	**375.912**	**381.727**	**254.147**	**259.618**	**238.000**

Valori pro-capite in euro

	Nord			Sud		
SPESE CORRENTI	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**
Acquisto beni di consumo e materie prime	8,5	9,4	9,5	1,4	1,1	1,1
Manutenzione	27,9	34,6	35,5	17,1	13,6	13,7
Servizi ausiliari e spese di pulizia	12,6	13,2	13,6	5,3	6,1	6,6
Utenze e spese postali	28,3	30,2	29,7	1,3	1,3	1,1
Assicurazioni	4,2	4,4	4,4	0,4	0,3	0,6
Licenze e assistenza software	40,2	45,6	46,2	3,0	4,5	3,5
Spese per liti (patrocinio legale)	2,6	2,9	2,8	1,7	4,1	2,4
Noleggi, locazioni e leasing operativo	17,1	16,2	16,9	7,8	7,5	6,4
Tot.	141,4	156,6	158,5	37,8	38,6	35,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Siope

APPENDICE 7

I PAGAMENTI PER CONSUMI INTERMEDI - I COMUNI PER CLASSE DIMENSIONALE

Valori in migliaia di euro

	fino a 2.000			da 2.000 a 5000			da 5.000 a 10.000			da 10.000 a 20.000		
SPESE CORRENTI	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**
Acquisto beni di consumo e materie prime	114.919	113.389	114.196	142.813	140.781	145.814	109.904	105.329	107.679	92.400	87.328	85.402
Manutenzione	69.778	68.882	70.538	131.086	127.620	135.658	142.399	144.795	150.807	147.923	150.938	151.836
Servizi ausiliari e spese di pulizia	20.700	20.922	21.700	39.369	40.555	42.044	49.375	48.317	45.963	59.851	58.375	55.433
Utenze e spese postali	210.819	222.378	245.472	364.177	384.428	433.031	403.095	419.366	452.545	425.805	443.584	478.248
Assicurazioni	30.794	32.901	34.784	42.034	45.920	49.122	46.099	49.861	53.561	53.538	56.835	60.090
Licenze e assistenza software	20.615	21.227	22.664	27.747	29.103	29.977	29.752	29.856	29.836	27.889	28.231	29.089
Spese per liti (patrocinio legale)	14.933	15.125	15.632	28.285	29.103	29.112	34.022	33.455	32.687	41.326	40.813	38.864
Organismi e altre Commissioni istituiti presso l'ente	2.522	2.187	2.265	3.447	3.373	3.342	4.942	4.569	4.459	7.329	6.502	6.138
Noleggi, locazioni e leasing operativo	5.720	5.772	20.909	14.456	14.382	21.378	22.249	23.561	26.837	42.795	40.528	45.101
Tot.	**490.802**	**502.783**	**548.162**	**793.414**	**815.265**	**889.477**	**841.836**	**859.107**	**904.373**	**898.856**	**913.135**	**950.200**

Valori in migliaia di euro

	da 20.000 a 60.000			da 60.000 a 250.000			oltre 250.000			Totali fasce		
SPESE CORRENTI	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**
Acquisto beni di consumo e materie prime	98.544	95.937	93.962	47.398	47.186	47.650	23.037	20.003	21.393	629.015	609.954	616.095
Manutenzione	224.653	224.374	224.692	237.575	212.252	220.072	317.870	246.785	251.652	1.271.284	1.175.646	1.205.256
Servizi ausiliari e spese di pulizia	98.125	98.926	97.957	126.145	117.162	120.775	127.587	119.124	121.346	521.152	503.379	505.220
Utenze e spese postali	544.322	568.952	606.666	420.640	429.575	468.737	427.159	429.844	434.110	2.796.016	2.898.127	3.118.808
Assicurazioni	74.356	77.680	82.277	63.056	64.907	68.455	61.556	64.055	61.780	371.433	392.159	410.067
Licenze e assistenza software	37.945	38.494	37.466	35.362	31.791	31.608	103.118	85.328	109.211	282.427	264.029	289.852
Spese per liti (patrocinio legale)	56.765	53.765	51.157	28.298	28.408	26.130	6.558	6.946	11.050	210.188	207.615	204.632
Organismi e altre Commissioni istituiti presso l'ente	7.480	6.449	6.108	6.744	3.787	3.097	610	624	609	33.073	27.490	26.017
Noleggi, locazioni e leasing operativo	95.881	91.328	92.225	112.782	111.693	110.027	207.524	183.413	195.280	501.407	470.677	511.757
Tot.	**1.238.070**	**1.255.904**	**1.292.509**	**1.078.001**	**1.046.760**	**1.096.550**	**1.275.017**	**1.156.122**	**1.206.431**	**6.615.996**	**6.549.076**	**6.887.703**

Valori procapite in euro

	fino a 2.000			da 2.000 a 5000			da 5.000 a 10.000			da 10.000 a 20.000		
SPESE CORRENTI	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**
Acquisto beni di consumo e materie prime	33,2	32,8	33,1	20,5	20,1	20,8	13,0	12,4	12,6	9,6	9,0	8,7
Manutenzione	20,2	19,9	20,4	18,8	18,2	19,4	16,9	17,0	17,7	15,3	15,5	15,6
Servizi ausiliari e spese di pulizia	6,0	6,1	6,3	5,6	5,8	6,0	5,8	5,7	5,4	6,2	6,0	5,7
Utenze e spese postali	60,9	64,3	71,1	52,2	54,9	61,8	47,7	49,4	53,1	44,1	45,6	49,0
Assicurazioni	8,9	9,5	10,1	6,0	6,6	7,0	5,5	5,9	6,3	5,5	5,8	6,2
Licenze e assistenza software	6,0	6,1	6,6	4,0	4,2	4,3	3,5	3,5	3,5	2,9	2,9	3,0
Spese per liti (patrocinio legale)	4,3	4,4	4,5	4,1	4,2	4,2	4,0	3,9	3,8	4,3	4,2	4,0
Organismi e altre Commissioni istituiti presso l'ente	0,7	0,6	0,7	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,8	0,7	0,6
Noleggi, locazioni e leasing operativo	1,7	1,7	6,1	2,1	2,1	3,1	2,6	2,8	3,1	4,4	4,2	4,6
Tot.	**141,8**	**145,4**	**158,8**	**113,8**	**116,5**	**126,9**	**99,7**	**101,2**	**106,1**	**93,1**	**93,9**	**97,3**

Valori procapite in euro

	da 20.000 a 60.000			da 60.000 a 250.000			oltre 250.000			Totali fasce		
SPESE CORRENTI	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**
Acquisto beni di consumo e materie prime	7,3	7,1	6,9	5,1	5,1	5,1	2,5	2,2	2,3	10,4	10,1	10,1
Manutenzione	16,7	16,5	16,5	25,7	22,9	23,7	35,0	27,1	27,5	21,1	19,4	19,8
Servizi ausiliari e spese di pulizia	7,3	7,3	7,2	13,7	12,6	13,0	14,0	13,1	13,3	8,6	8,3	8,3
Utenze e spese postali	40,4	41,9	44,6	45,6	46,3	50,5	47,0	47,1	47,5	46,3	47,8	51,3
Assicurazioni	5,5	5,7	6,0	6,8	7,0	7,4	6,8	7,0	6,8	6,2	6,5	6,7
Licenze e assistenza software	2,8	2,8	2,8	3,8	3,4	3,4	11,3	9,4	11,9	4,7	4,4	4,8
Spese per liti (patrocinio legale)	4,2	4,0	3,8	3,1	3,1	2,8	0,7	0,8	1,2	3,5	3,4	3,4
Organismi e altre Commissioni istituiti presso l'ente	0,6	0,5	0,4	0,7	0,4	0,3	0,1	0,1	0,1	0,5	0,5	0,4
Noleggi, locazioni e leasing operativo	7,1	6,7	6,8	12,2	12,0	11,8	22,8	20,1	21,3	8,3	7,8	8,4
Tot.	**91,8**	**92,6**	**95,0**	**116,8**	**112,9**	**118,0**	**140,3**	**126,8**	**131,9**	**109,6**	**108,0**	**113,3**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Siope