



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica



2018



----- CORTE DEI CONTI -----

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

**Rapporto 2018 sul coordinamento
della finanza pubblica**

2018

Il Rapporto è stato approvato nell'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 21 maggio 2018 (Del. n. 9/SSRRCO/RCFP/18).

Il Rapporto è stato redatto da Vincenzo Chiorazzo, Natale A.M. D'Amico, Maria Letizia D'Autilia, Enrico Flaccadoro, Lucia Marra, Lucia Mauta e Maurizio Pala. Vi hanno contribuito Elisabetta Marcatili e Nicoletta Rizzi.

Analisi e approfondimenti tematici sono stati realizzati con la collaborazione di: Centro Europa Ricerche, Prometeia e Ref Ricerche. Hanno inoltre collaborato Daniela Buzzi, Renato Manzoni e Marina Mammola.

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

INDICE

SINTESI E CONCLUSIONI	Pag. 1
 PARTE PRIMA	
I CONTI PUBBLICI NEL CONTESTO EUROPEO	
LE PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA DOPO LA LEGGE DI BILANCIO	29
Il contesto economico	29
I conti pubblici nel 2017	39
Le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente	45
I saldi strutturali	52
Il debito	56
LE POLITICHE DI BILANCIO DEI PAESI DELL'EUROZONA	59
Tendenze in aggregato	59
Le distanze tra i paesi	62
LA SPESA PRO CAPITE: IL POSIZIONAMENTO DELL'ITALIA IN EUROPA DALL'INTRODUZIONE DELLA MONETA UNICA	95
Introduzione	95
La spesa pubblica primaria pro capite	95
VERSO LA FINE DEL <i>QUANTITATIVE EASING</i> (QE)	103
Introduzione	103
Il QE per l'Italia	103
Come quantificare gli effetti del QE	104
Il rientro dal QE e le prospettive per i conti pubblici	108

PARTE SECONDA
LE ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE

LA PROGRESSIVITÀ DEL SISTEMA TRIBUTARIO	125
Introduzione	125
L'estensione della base imponibile e il livello delle aliquote	126
Progressività e distribuzione primaria del reddito	129
L'Impatto redistributivo	130
Conclusioni	132
RIQUALIFICAZIONE DELLA SPESA E RICOMPOSIZIONE DELLE ENTRATE: UN BILANCIO DI LEGISLATURA	141
La spesa pubblica in Italia dal 2000 al 2017: una analisi per sottoperiodi	143
La ricomposizione dell'entrata e gli interventi di alleggerimento fiscale nel quinquennio 2013-2017	151
LA SPESA PER LA PREVIDENZA	163
I - Le tendenze in atto	164
II - I trattamenti pensionistici in essere	177
I trattamenti pensionistici in prospettiva: indicazioni da un campione di posizioni assicurative INPS	185
Conclusioni	199
LA SPESA PER L'ASSISTENZA	215
Introduzione	215
La spesa nel 2017: il consuntivo	216
Le prestazioni assistenziali durante e dopo la crisi: uno sguardo d'insieme	219
Conclusioni	248
LA SANITÀ: DOPO IL RISANAMENTO LE SCELTE	265
Uno sguardo d'insieme	265
Il contributo del settore agli obiettivi di finanza pubblica	267
I risultati del settore nei preconsuntivi 2017 delle aziende sanitarie	271
I risultati del monitoraggio	296
La ricomposizione e le prospettive della spesa sanitaria	309
Gli investimenti in sanità	319
LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI: EQUILIBRI CON POCHI INVESTIMENTI	343
Attenzioni non corrisposte	343
LE DIVERSE FORME DI FEDERALISMO	375
Il riparto di competenze legislative delineato dalla riforma del 2001 e le analisi sulla ripartizione delle risorse pubbliche tra Stato e Regioni	377
Le richieste di maggiore autonomia di alcune Regioni	384

SINTESI E CONCLUSIONI

Le prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità

1. Nel momento in cui il Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica viene approvato si è ancora in attesa della costituzione del nuovo Governo. Il quadro macroeconomico e di finanza pubblica di medio periodo di riferimento è quindi quello contenuto nel Def 2018 predisposto per adempiere agli obblighi comunitari dal Governo dimissionario. In esso ci si limita a descrivere proiezioni meramente tendenziali, in attesa che siano individuati e proposti dal nuovo esecutivo al Parlamento i nuovi indirizzi programmatici.

Ma anche uno scenario a legislazione vigente costituisce una base di riferimento importante ed utile per definire i criteri di scelta di politica economica e, in particolare, delle politiche di bilancio dei prossimi anni.

Si tratta, infatti, di uno scenario che contiene, allo stesso tempo, indicazioni favorevoli e rassicuranti, ma anche elementi critici che provengono sia dal quadro internazionale che dall'emergere di nuove fragilità sulle tendenze, anche di medio-lungo periodo, dei nostri conti pubblici. E che si traducono, alla fine, nella necessità di programmare il futuro sulla base di scelte molto caute e di interventi di politica economica molto selettivi.

Il Def 2018 conferma in gran parte la situazione delineata nella Nota di aggiornamento al Def 2017 approvata lo scorso autunno: un buon quadro di crescita in termini reali (viene confermato per il 2018 l'1,5); un miglioramento del quadro occupazionale con un aumento della produttività e un tasso di disoccupazione in progressiva discesa; un saldo positivo di bilancia delle partite correnti.

Nel 2017 le componenti della domanda hanno visto una crescita dei consumi privati all'1,4 per cento, in linea con il 2016, con una preferenza verso consumi di servizi e verso beni durevoli. Essi vengono proiettati allo stesso livello di crescita per il 2018, seguito da un ritmo meno sostenuto per gli anni a seguire.

Si rafforzano gli investimenti fissi lordi dopo le forti contrazioni dell'inizio di questo decennio. Nel 2017, la crescita totale annua si attesta al 3,8 per cento ed è proiettata al 4,1 per il 2018 mentre è meno vivace per il triennio successivo. Un risultato che riflette il forte contributo degli investimenti in mezzi di trasporto, ma con un apprezzabile recupero di vitalità nel comparto di macchinari, attrezzature e beni intangibili trainata dalle politiche di incentivazione fiscale degli ammortamenti. Il settore delle costruzioni è uscito anch'esso dalla profonda recessione del triennio 2013-15, con investimenti che sono tornati positivi.

Il tasso di crescita del Pil (1,5 per cento nel 2018) diminuirebbe di un decimo di punto l'anno nel triennio 2019-2021, a significare cautela rispetto a scenari geopolitici che si sono affacciati sulla scena mondiale negli ultimi mesi, in particolare con riguardo al rallentamento degli scambi commerciali internazionali.

Elementi di criticità possono derivare dal consolidarsi delle politiche commerciali USA annunciate (dazi, barriere all'ingresso) con il coinvolgimento dell'Unione Europea e della Cina in una spirale di ritorsioni protezionistiche, che si tradurrebbe in una

contrazione della domanda per esportazioni; dal termine della politica non convenzionale di acquisti di obbligazioni da parte della Banca Centrale Europea e della Fed con il conseguente progressivo aumento dei tassi di interesse; dall'evoluzione dei prezzi dei combustibili fossili che sono in costante risalita dal 2016.

Se è vero che, in termini di crescita reale del Pil, l'Italia ha recuperato una parte dello svantaggio accumulato rispetto ai maggiori paesi dell'Area dell'euro a seguito della "doppia recessione" e della crisi, finanziaria prima (nel 2008-09) e del debito sovrano poi, non va dimenticato che il tasso di crescita resta ancora 0,8 punti percentuali al di sotto della media dell'Area dell'euro, scarto non distante da quello medio di lungo periodo (0,9 punti). Uno scostamento che richiama i ritardi strutturali del nostro sistema produttivo in termini di produttività e di investimenti fissi lordi (in particolare la dotazione di infrastrutture materiali e immateriali, e lo stock di capitale anche umano).

2. Con riguardo alla finanza pubblica, gli effetti degli andamenti macroeconomici e delle misure già contenute nella legislazione vigente determinerebbero, secondo il Def, un deciso miglioramento dei saldi di bilancio, sia in termini nominali che strutturali, e del rapporto debito/Pil. L'indebitamento si riduce rapidamente, passando dall'1,6 per cento dell'anno in corso allo 0,8 nel 2019 per raggiungere il pareggio nel 2020, confermandolo nel 2021. Ciò, a fronte di una spesa per interessi che mantiene un'incidenza sul Pil intorno al 3,5 per cento, mentre l'avanzo primario cresce di oltre 1,8 punti, passando dall'1,95 del 2018 al 3,75 per cento di fine periodo, grazie ad una riduzione dell'incidenza sul Pil della spesa primaria e di una tenuta delle entrate finali.

Pur con differenze non irrilevanti, in buona misura imputabili ai diversi approcci metodologici (lo scenario delle Spring Forecast non è a legislazione vigente), anche nelle proiezioni della Commissione Europea il profilo dei saldi e del debito risulta in miglioramento in termini nominali, mentre più netto è lo scostamento rispetto all'obiettivo del saldo strutturale.

Nelle previsioni del Governo il quadro tendenziale a legislazione vigente conferma per il 2018 un saldo di bilancio pari a -1,6 per cento in termini nominali cui corrisponde un saldo strutturale pari a -1 per cento. Nonostante un indebitamento nominale ancora elevato nel 2019 (-0,8 per cento), il Def stima una riduzione consistente del saldo strutturale che si colloca a -0,4, per azzerarsi, raggiungendo quindi l'Obiettivo di Medio Termine (OMT) nel 2020, risultato che si confermerebbe nel 2021.

Il percorso verso l'Obiettivo di Medio termine spesso postposto negli anni passati verrebbe così ripreso; ma ciò a condizione di mantenere nella gestione dei prossimi esercizi l'orientamento restrittivo che caratterizza il quadro tendenziale e quindi, in primo luogo, condizionando la eventuale eliminazione delle clausole IVA all'identificazione di adeguate coperture.

D'altronde i risultati del 2017 e soprattutto quelli prefigurati per il biennio successivo sia sulla base delle valutazioni contenute nel Def e, soprattutto, alla luce delle stime formulate nelle Spring forecast non sembrano offrire spazi di manovra ulteriori, né appare realistico contare su ulteriori margini di flessibilità di dimensione significativa. Nelle previsioni della Commissione la mancanza di miglioramenti in linea con quanto

richiesto dalle regole europee sembra rafforzare tale condizione.

Per la Commissione, infatti, nel 2018 il saldo strutturale si conferma sul valore dell'esercizio passato non registrando il miglioramento richiesto di 0,3 punti evidenziando quindi il rischio di una deviazione significativa. Quanto al 2019 la valutazione della Commissione, stima un indebitamento netto pari a -1,7 per cento (dovuta alla non considerazione della clausola di salvaguardia IVA (circa 0,7 punti) e ad una crescita del Pil nominale più contenuta (2,5 per cento rispetto al 3,2 indicato nel Documento) Quindi a fronte del miglioramento richiesto di 0,6, il peggioramento di 0,3 punti comporta il rischio di una deviazione significativa sia nell'anno che nella media 2018-2019.

3. Rispetto ad un quadro tendenziale del Governo che offre elementi positivi ma anche scelte impegnative, sembra alla Corte necessario ricordare i numerosi fattori di incertezza che si proiettano sul futuro prossimo e meno prossimo. Si tratta di fattori diversificati, che vanno dal verificato insuccesso che finora hanno segnato i tentativi di recuperare livelli più adeguati di investimenti pubblici (fattore importante per il sostegno della crescita economica), all'evidenza di scenari demografici che, in particolare in Italia, potrebbero comportare un crescente assorbimento di risorse pubbliche per far fronte alle esigenze connesse all'invecchiamento della popolazione. E ancora: la necessità di non sottovalutare la precarietà dell'assetto del nostro sistema fiscale che, in questi anni segnati dall'urgenza di reperire nell'immediato risorse ai fini del riequilibrio dei conti pubblici, si è progressivamente allontanato dai principi di fondo cui esso dovrebbe ispirarsi.

Oltre all'impegno finanziario che richiederebbe l'eventuale sostituzione delle clausole di salvaguardia Iva, si sconta nel quadro tendenziale un profilo della spesa in riduzione nei principali comparti dei servizi: flette ancora la quota del prodotto destinata alla sanità, si restringe lo spazio riservato alle amministrazioni locali per spesa non sanitaria, quella destinata ai servizi più vicini ai cittadini (trasporti locali, servizi alla persona etc.). Il quadro tendenziale descrive, pertanto, quanto limitati siano i margini entro i quali i cittadini possono attendersi un miglioramento nella qualità dei servizi. Ciò richiede che la "revisione della spesa" sia orientata verso una maggiore efficienza nella gestione delle risorse pubbliche, anche attraverso un attento screening della qualità dei servizi resi e una più penetrante capacità di misurazione dei risultati raggiunti dai diversi programmi. Ma richiede anche che vengano adottate scelte selettive in assenza delle quali vi è il rischio di un graduale spostamento della spesa verso quella a carico dei cittadini. Tale processo, al di fuori di meccanismi di solidarietà e di perequazione, oltre ad accrescere le disuguaglianze, tende ad acuire le difficoltà di soluzione della questione del lavoro.

Nei prossimi anni, il rapido invecchiamento della popolazione eserciterà pressioni molto significative sulla spesa pubblica di tutti i Paesi europei, inclusa l'Italia. L'intero comparto delle uscite per la protezione sociale considerata in senso lato (previdenza, assistenza e sanità) ne sarà influenzato. Il tasso di dipendenza degli anziani crescerà in misura ragguardevole. Le recenti revisioni delle stime di lungo periodo della spesa age-

related, di cui il Def dà conto, prefigurano, per molte sue componenti, ed in primo luogo per la spesa pensionistica, andamenti meno favorevoli di quelli stimati fino a qualche anno fa. Si tratta di novità legate soprattutto ad un deterioramento del quadro macroeconomico e demografico di lungo termine che può, però, essere contrastato con politiche a favore della natalità, con una equilibrata gestione dei flussi migratori e con una maggiore partecipazione al mercato del lavoro.

L'obiettivo di costruire un modello di welfare in grado di assicurare adeguati trattamenti previdenziali senza che si metta a repentaglio la sostenibilità finanziaria del sistema, politiche di assistenza che puntino all'inclusione e al contrasto delle povertà, servizi sanitari di elevato livello, richiama l'esigenza di salvaguardare alcuni degli equilibri già conseguiti in singoli comparti e gestire l'accesso alle prestazioni assistenziali in una logica di unitarietà ed assicurando anche una maggiore correlazione tra i servizi resi e le condizioni economiche e sociali complessive delle famiglie che li richiedono.

4. Sul fronte delle entrate, negli anni più recenti il sistema tributario italiano ha generalmente assicurato un gettito in linea con gli obiettivi di riequilibrio graduale dei conti pubblici, pur in un quadro nel quale l'elasticità delle entrate totali rispetto al Pil è risultata inferiore a quella registrata negli altri maggiori paesi.

Le modalità di prelievo che hanno caratterizzato negli ultimi anni la politica tributaria (il recupero di base imponibile sottratta a tassazione, l'anticipazione di quote di gettito futuro e misure di attenuazione del prelievo di natura "straordinaria") sono state dettate dall'intento di riequilibrare e, ove possibile, alleggerire l'onere fiscale, e di far fronte ai vincoli di bilancio senza ricorrere ad effettivi inasprimenti fiscali. Scelte giustificate dalle esigenze poste dalla crisi ma non esenti da rischi che la Corte ha più volte sottolineato. Si tratta di modalità di intervento, inoltre, che non sostituiscono la necessità di una più strutturale rivisitazione del sistema impositivo per renderlo coerente con maggiore equità e con un più favorevole ambiente per la crescita.

La necessità di affrettarsi a ridurre, ed in prospettiva a rimuovere, l'inevitabile pressione che un elevato debito pubblico pone sui tassi di interesse e sulla complessiva stabilità finanziaria del Paese - dunque, in definitiva, sulle potenzialità di crescita - trova motivazioni anche nel fatto che in questi anni a fronte della mancata compliance con la regola del debito, l'apertura di una procedura di infrazione per disavanzo eccessivo è stata evitata grazie ad una serie di "fattori rilevanti", alcuni dei quali risultano oggi indeboliti dalle nuove proiezioni circa gli effetti di lungo periodo delle tendenze demografiche. Non va trascurato poi che il triennio 2018-2020 si presenta come un'eccezionale finestra, dal punto di vista delle opportunità offerte dal contesto macroeconomico alla riduzione del debito: infatti, il congiunto operare della ripresa dell'inflazione e del permanere del costo medio del debito su livelli particolarmente bassi (grazie al prolungato periodo di politica monetaria marcatamente espansiva), dovrebbe garantire, in deroga a quella che è la regola dell'esperienza storica italiana ed in generale dei paesi ad alto debito, un differenziale negativo tra costo del debito e crescita economica (-0,2 in media nel triennio). Di tale situazione si dovrebbe approfittare per imprimere alla riduzione del rapporto debito/Pil una spinta maggiore di quella contenuta

nel quadro tendenziale e possibilmente tale da garantire il rispetto della regola europea senza margini di rischio.

Le politiche di bilancio dei paesi UE e il posizionamento dell'Italia

5. Nel secondo e nel terzo capitolo del Rapporto i più recenti sviluppi della finanza pubblica italiana sono letti guardando alle politiche di bilancio dei principali paesi dell'eurozona e in particolare al posizionamento dell'Italia in Europa quanto alla spesa pubblica primaria.

L'Area dell'euro nel decennio in corso è stata caratterizzata da una fase di correzione dei saldi di bilancio che ha interessato praticamente tutti i paesi membri. Per il complesso dell'area il deficit si è continuamente ridimensionato scendendo dal picco del 6,2 per cento del 2010 all'1,1 per cento nel 2017.

Un percorso di aggiustamento che ha riflesso l'evoluzione di tre fattori: gli effetti del miglioramento del ciclo economico grazie alla ripresa dell'economia, la caduta della spesa per interessi legata alla politica monetaria della Bce e gli sforzi fiscali sostenuti dagli Stati membri.

Degli oltre quattro punti di Pil di miglioramento del saldo, un punto è spiegato dall'effetto della riduzione della spesa per interessi sul Pil, un altro è dovuto al miglioramento del ciclo economico, mentre i rimanenti due sono dovuti al cambiamento del saldo strutturale e del livello delle una tantum e sono cioè un esito delle scelte di politica di bilancio.

L'aggiustamento è stato concentrato nei primi tre anni del decennio, con una correzione di oltre un punto di Pil all'anno. Nel corso degli anni successivi, a partire dal 2014, la politica fiscale è divenuta di fatto neutrale: i due punti di Pil di riduzione del deficit pubblico fra il 2013 e il 2017 sono difatti interamente dipesi dal ciclo economico e dalla caduta della spesa per interessi. L'inflazione si è però mantenuta su ritmi modesti, e questo ha rallentato la crescita del Pil nominale.

Il ritorno alla crescita e i bassi livelli dell'indebitamento hanno condotto il rapporto fra debito pubblico e Pil del complesso delle economie dell'area su una traiettoria gradualmente decrescente.

Dal 2009 al 2012 tutte le economie hanno sperimentato un disavanzo, sia pure con differenze molto marcate – dai deficit del 2-3 per cento di Germania, Austria e Finlandia, sino ai deficit ben oltre il 10 per cento del Pil di Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna. L'Italia negli anni della crisi ha presentato deficit decisamente inferiori a quelli degli altri paesi periferici, e molto prossimi ai valori registrati dalle economie del centro-europa.

Negli ultimi anni gli sforzi di correzione sono stati notevoli. Quasi tutti i paesi presentano saldi primari in avanzo; gli unici due che nel 2017 mantenevano un disavanzo primario erano Spagna e Francia. L'Italia rimane in una posizione migliore degli altri paesi, con l'eccezione della Grecia, che negli ultimi anni ha evidenziato saldi primari corretti per il ciclo molto ampi.

6. Dopo una prima fase in cui la crisi economica ha spinto al rialzo i valori di spesa in rapporto al prodotto mentre parallelamente si riducevano le entrate, le politiche di bilancio adottate dai paesi membri hanno consentito di riportare progressivamente il saldo primario in avanzo. La risalita delle entrate in rapporto al Pil, durata circa un triennio, dal 2010 al 2013, è stata seguita da una fase in cui alla stabilizzazione delle entrate pubbliche in rapporto al prodotto si è affiancata una discesa più marcata della spesa, che ha quindi permesso di migliorare la situazione del bilancio pubblico dell'area. Oltre alla Grecia che ha dovuto imprimere una restrizione molto più pronunciata rispetto alla media degli altri paesi della zona euro, aumentando la pressione fiscale di quasi 9 punti in dieci anni, anche paesi con una situazione del bilancio pubblico più solida, come Olanda e Germania, in questi anni hanno incrementato le proprie entrate in rapporto al Pil, con un aumento della pressione fiscale rispettivamente di quasi 3 punti per la prima e 1,8 punti per la seconda.

In questo contesto, l'Italia si colloca tra i paesi che meno hanno inciso sulle entrate per risanare il bilancio pubblico: l'aumento della pressione fiscale tra il 2007 e il 2017 è stato modesto se confrontato con la media dell'area, pari a meno di un punto di Pil, e si è concentrato soprattutto nella prima metà del decennio, come conseguenza dell'insorgere della crisi del debito. Negli anni più recenti, anche grazie alla flessibilità concessa dalle autorità europee rispetto al raggiungimento dei target, l'Italia ha allentato la stretta di bilancio e progressivamente ridotto la pressione fiscale rispetto al picco raggiunto nel 2012. Questo profilo temporale accomuna alcuni degli stati membri: oltre all'Italia, l'Austria, il Belgio, la Finlandia e in una certa misura anche la Francia hanno optato per un allentamento della stretta sulle entrate negli anni più recenti. Viceversa, in Germania, Olanda e Portogallo l'aumento della pressione fiscale si è concentrato soprattutto dal 2012 in poi, mentre nella prima metà del decennio le variazioni erano state modeste.

Sul fronte della spesa primaria la tendenza generale, dopo l'iniziale incremento delle uscite dovuto all'attivazione degli stabilizzatori automatici, è stata quella di un progressivo ridimensionamento attraverso politiche di contenimento. In aggregato, la media dei tassi di crescita dell'ultimo decennio è stata significativamente inferiore rispetto al periodo 1997-2007. Il rallentamento è stato più pronunciato nei paesi che negli anni precedenti la crisi presentavano tassi di crescita più elevati della media europea. Tra questi rientrano quattro fra i paesi che maggiormente hanno subito gli effetti della crisi del debito di metà 2012: Grecia, Portogallo, Italia e Irlanda. In Finlandia e in Austria i tassi di variazione medi nei due decenni sono rimasti più o meno stabili; la Germania partiva da tassi medi di variazione della spesa pubblica primaria precedenti al 2007 molto bassi, attorno all'1 per cento all'anno, contro una media dell'area (esclusa la Germania) prossima al 5 per cento, e ha poi evidenziato una leggera accelerazione nel periodo recente; l'aumento della spesa in rapporto al Pil è stato comunque contenuto rispetto alla media europea, grazie all'evoluzione favorevole del denominatore. Nella situazione opposta si trovano soprattutto Italia e Grecia che, pur avendo di molto ridimensionato i tassi di crescita della spesa primaria non sono comunque riuscite a contenerne in egual misura l'incidenza sul prodotto. In definitiva nei paesi con una crescita più vivace, o dove si è optato per politiche di risanamento più orientate

all'aumento della pressione fiscale, è stato possibile incrementare i valori di spesa per abitante in misura anche cospicua. La spesa pubblica primaria pro capite italiana è invece significativamente inferiore alla media europea. E ciò come inevitabile conseguenza della caduta, in termini relativi, del prodotto.

La voce di spesa che più è stata soggetta a restrizione è quella delle spese in conto capitale, e in particolare gli investimenti, data la natura più flessibile rispetto alle altre voci di spesa corrente primaria. La caduta degli investimenti è stata particolarmente pesante, quasi il 2 per cento all'anno per l'Irlanda, vicina o superiore al 4 per cento all'anno per i paesi dell'area mediterranea. Anche in Francia e Olanda la dinamica degli investimenti è rimasta sottotono negli ultimi dieci anni, mentre tassi di crescita in media positivi si sono registrati in Austria, Germania, Finlandia e Belgio.

All'estremo opposto quanto a flessibilità si trovano le prestazioni sociali, che negli anni del dopo crisi hanno continuato a crescere nella media europea, sebbene ad un ritmo meno sostenuto. Sulle spese di personale e sui consumi in media i paesi dell'area hanno adottato strategie di contenimento che hanno permesso di stabilizzare la dinamica dei valori di spesa in termini reali.

In generale, quindi, l'evoluzione del ciclo economico e le politiche seguite dagli Stati membri sono andate nella direzione di ridurre le differenze nei saldi di bilancio. Ciò che invece ha contribuito a mantenere le distanze fra i risultati dei diversi paesi è l'andamento della spesa per interessi che oscilla fra valori massimi intorno al 4 per cento del Pil per alcuni (Italia, Portogallo), e livelli vicini all'1 per cento per altri (Irlanda, Olanda, Germania). Differenze che hanno quindi un peso sostanziale nel definire il grado di restrizione fiscale cui ciascun paese si deve assoggettare al fine di condurre il proprio saldo in pareggio.

Verso la fine del quantitative easing (QE)

7. Negli ultimi anni la tenuta dei nostri conti pubblici ha fortemente beneficiato dell'orientamento espansivo della politica monetaria unica ed in particolare del quantitative easing (QE) della Banca centrale europea. La marcata riduzione dei tassi di interesse sui titoli pubblici di nuova emissione ha portato ad un significativo calo del costo medio del debito con la conseguente attenuazione del classico effetto palla di neve (snow ball) che rende difficile la stabilizzazione del rapporto debito/Pil anche in presenza di avanzi primari. Il Rapporto ha offerto una rievitazione dell'esperienza e degli effetti del QE per il nostro Paese, soprattutto al fine di chiedersi in che misura, nei prossimi trimestri, il previsto processo di normalizzazione delle politiche monetarie – che dopo gli Stati Uniti guadagnerà terreno anche nell'Area dell'euro - potrà ostacolare il riequilibrio dei nostri saldi. Nel capitolo dedicato a questo tema, dopo aver ricordato i diversi canali di trasmissione delle politiche monetarie non convenzionali e passato in rassegna le principali decisioni della Bce e le sue più evidenti manifestazioni (ridotta inclinazione della curva dei rendimenti, flessione dei tassi a lungo periodo; miglioramento delle condizioni di accesso al credito bancario), è stato ricordato che per il nostro Paese la Banca d'Italia ha stimato, relativamente al biennio 2015-16, 1,4 punti

percentuali di maggiore crescita del Pil, 1,2 punti di maggiore inflazione, -85 punti base di rendimento dei BTP decennali. Naturalmente il tutto ha avuto importanti risvolti in termini di maggiori entrate e minori spese pubbliche rispetto a quanto si sarebbe verificato in assenza di QE. A tali risvolti di carattere economico complessivo si sono aggiunti effetti contabili anch'essi importanti, transitati direttamente dal bilancio della nostra Banca centrale attraverso la valorizzazione del suo portafoglio titoli (arrivato a 358 miliardi a fine 2017 di cui 289 miliardi acquistati nell'ambito del QE). Nonostante i bassi tassi, questi titoli hanno infatti contribuito a incrementare in misura consistente il reddito della Banca d'Italia e, di conseguenza, l'utile netto che è stato assegnato allo Stato, insieme anche alle maggiori imposte. Nel 2017 tali somme sono state superiori ai 4.9 miliardi (di cui 3.4 miliardi di utile), circa 1,5 miliardi (1,3 miliardi di utile) in più del 2016 e quasi 2 miliardi in più del 2015.

Con riguardo alle prospettive, secondo le dichiarazioni ufficiali, il percorso di uscita dal QE sarà molto graduale. Nel settembre del 2018 dovrebbe terminare il programma di acquisto dei titoli, anche se è stato confermato che il capitale rimborsato sui titoli in scadenza verrà totalmente reinvestito per un "prolungato periodo di tempo dopo la sua conclusione e in ogni caso finché sarà necessario"; in tale quadro i mercati finanziari prevedono che i tassi di interesse ricominceranno a salire in misura un po' più accentuata non prima della fine del 2019. E' uno scenario che pur configurando una "stance" di politica monetaria ancora espansiva per qualche tempo, pone, alcune questioni, specialmente con riferimento al finanziamento del debito pubblico. Se è vero che esistono rendimenti decrescenti delle misure non convenzionali e che il progressivo venir meno delle misure espansive non dovrebbe destabilizzare né il sistema finanziario né l'economia reale, resta il fatto che per l'economia italiana e per la gestione del suo debito pubblico il terreno di azione diventerà più impegnativo. Sul fronte del collocamento dei titoli di Stato il venir meno degli acquisti dell'Eurosistema potrà avere ripercussioni che però nel complesso dovrebbero essere gestibili, soprattutto all'interno della necessaria riconferma di un profilo discendente del rapporto debito/Pil. Quanto alle ripercussioni su spread e tassi marginali sul costo medio del debito, occorre sottolineare che la vita media residua è risalita a 6,9 anni nel 2017 e il costo medio all'emissione è stato di 0,68 per cento, solo in lieve risalita rispetto al minimo di 0,55 per cento raggiunto nel 2016, nonostante le emissioni di titoli a più lungo termine siano state particolarmente elevate. Inoltre, la composizione per settore detentore mostra che negli anni più recenti si è ridotto il volume di titoli italiani detenuto per attività di investimento di breve periodo, riflesso anche questo delle politiche monetarie. Lo stock detenuto da Banca d'Italia e Istituzioni finanziarie e monetarie a fine 2017 ha raggiunto 670 miliardi, il 36,5 per cento del totale, a fronte del 28 per cento del 2014. Se, poi, si considerano anche le assicurazioni, si può stimare come oltre il 50 per cento dei titoli di Stato italiani siano nei portafogli di detentori "pazienti". D'altra parte, l'esposizione verso gli investitori esteri, potenzialmente meno stabile, è ora a un livello relativamente poco rischioso: dal 50 per cento del 2009, la quota di titoli italiani in mano a non residenti è scesa al 35,8 per cento a fine 2017, 33 per cento se non consideriamo quelli nel bilancio della BCE (in Germania la quota di titoli pubblici detenuti all'estero è pari al 53 per cento, in Francia al 56 per cento). In definitiva, ed è ciò che è stato sottolineato nel capitolo, bisogna essere

consapevoli sia dei notevoli effetti positivi prodotti dalla politica monetaria sul nostro bilancio pubblico, sia del fatto che l'inevitabile normalizzazione del quadro macroeconomico e monetario determinerà, nei prossimi anni, un contesto di tassi di interesse a livelli più fisiologici. Esistono le condizioni per gestire in maniera ordinata gli impulsi che la "nuova normalità" eserciterà sulla spesa per interessi delle Amministrazioni pubbliche. Ma tra esse la più importante resta proprio la determinazione della politica di bilancio a perseguire con gradualità e tenacia il definitivo aggiustamento dei nostri saldi strutturali.

La progressività del sistema tributario

8. *La crisi ha riaperto l'attenzione sulla capacità del sistema tributario di assicurare il finanziamento della spesa pubblica sulla base della capacità contributiva dei singoli, come prescrive la Costituzione (art.53), riducendo le sperequazioni della distribuzione primaria del reddito e aumentando le disponibilità monetarie delle fasce più povere di popolazione.*

Nel capitolo del Rapporto si analizzano i tratti che ha assunto la progressività in Italia distinguendo le questioni legate all'estensione della base imponibile e alla scelta del livello delle aliquote, la distribuzione della base imponibile all'interno degli scaglioni con cui si dà attuazione formale al criterio di progressività e l'operare di altri strumenti di progressività (deduzioni e detrazioni). Ciò per giungere ad una valutazione dei risultati conseguiti con detti strumenti e della conseguente sostenibilità del sistema.

In Italia oltre il 35 per cento del gettito è assicurato da meno del 5 per cento dei contribuenti, collocati negli ultimi due scaglioni di imposta; il 44 per cento dei soggetti rientranti nel primo scaglione contribuisce invece al gettito per poco più del 4 per cento. L'obiettivo di spostare il carico fiscale sui soggetti con maggiori disponibilità è quindi conseguito.

Ma è proprio la distribuzione primaria del reddito che costituisce il maggior fattore di fragilità: la netta prevalenza di redditi bassi (il valore mediano della distribuzione è appena di 16mila euro, quello medio di 21mila) e la limitata presenza di redditi medio-alti e alti fa sì che molti siano coloro che dovrebbero beneficiare del processo redistributivo, ma pochi coloro che possono contribuire ad esso. Inevitabilmente, un onere improprio viene quindi caricato su redditi medi e medio-bassi. In particolare, i molti contribuenti tra i 28 e i 55 mila euro (il terzo scaglione di imposta il secondo per affollamento) sembrano essere particolarmente svantaggiati dovendo al contempo subire il massimo balzo di aliquota legale (+11 punti) e la massima riduzione sul totale delle detrazioni (-28 punti).

Un ruolo centrale nella definizione del grado di progressività è giocato proprio dalle detrazioni, fruite per l'80 per cento dai contribuenti con redditi inferiori a 29mila euro. I primi due scaglioni di imposta sono così caratterizzati da aliquote più basse e da detrazioni più elevate, una combinazione che abbassa al 5,2 e al 14,4 per cento le corrispondenti aliquote medie. L'intervento all'interno degli scaglioni rende più ripida la curva della progressività, tanto che l'aliquota massima sale da circa due volte a oltre

sei volte quella minima nel passaggio dalla configurazione formali a quella effettiva della progressività.

Un risultato che viene ottenuto, inoltre, al costo di una perdita di trasparenza del sistema: l'utilizzo di detrazioni, così come di deduzioni, all'interno degli scaglioni legali di imposta differenzia infatti su base individuale o familiare l'applicazione delle aliquote formali. Viene cioè operata una discriminazione qualitativa dei redditi a fini fiscali, coerente con le finalità redistributive, ma fonte di incertezza per i singoli contribuenti, che a parità di reddito possono essere chiamati a pagare una diversa imposta a seconda del riconoscimento o meno di specifiche detrazioni. Spesso poi l'intervento all'interno degli scaglioni legali di imposta non è parte di una strategia organica, ma risultato di una stratificazione di interventi fra loro disomogenei, con alcuni paradossi evidenti quali la minore incidenza degli assegni familiari, o del bonus da 80 euro, per i contribuenti del decile più basso della distribuzione del reddito.

Anche considerando i benefici monetari riconosciuti dal sistema e (finanziati attraverso la progressività di imposta) l'obiettivo di aumentare le disponibilità monetarie dei più deboli può dirsi centrato solo per i redditi più bassi (primo decile della distribuzione), gli unici a fruire di un aumento di disponibilità per l'operare del sistema.

La mancanza di redditi alti a cui chiedere un maggior contributo a fini redistributivi e i limiti endogeni ed esogeni alla manovra verso l'alto delle aliquote spingono a rimettere in discussione la scelta di circoscrivere la base imponibile della progressività ai soli redditi dal lavoro e portano a ritenere auspicabile una riforma strutturale del sistema, abbandonando la logica degli aggiustamenti al margine.

Riqualficazione della spesa e ricomposizione delle entrate: un primo bilancio di legislatura

9. Nell'ultimo decennio, l'impatto della crisi economico-finanziaria mondiale ha drasticamente ridotto le risorse e ristretto i margini di intervento per le politiche pubbliche.

In Europa, l'esigenza comune di scongiurare incontrollate crisi finanziarie ha imposto regole più rigide per il controllo dei disavanzi e del debito pubblico, già fortemente posti a rischio dalla stagnazione economica e dalla deflazione.

In Italia, la particolare esposizione connessa al livello molto alto del rapporto debito/PIL ha reso più severo il percorso di riequilibrio dei conti pubblici, da perseguire attraverso un complesso bilanciamento tra politiche di controllo della spesa ed uso della leva fiscale. E ciò in una condizione nella quale la severità dei targets in termini di saldi – e, quindi, di intensità delle politiche restrittive – avrebbe implicato riflessi negativi sia in termini di crescita economica che di qualità delle prestazioni e dei servizi pubblici.

Per un verso, il dilemma ha trovato una via d'uscita in un concordato (in sede europea) allungamento del percorso di avvicinamento al pareggio strutturale di bilancio; mentre, allo stesso tempo, superata la fase più difficile della crisi economica, si andava affermando una evidente esigenza di ricomposizione del bilancio pubblico sui versanti sia della spesa che dell'entrata.

In altri termini, si poneva la necessità di scelte molto mirate: dove e come procedere, nei diversi settori, a “tagli” di alcuni programmi di spesa, preservando, al contempo, la destinazione di risorse pubbliche adeguate in direzione di interventi ritenuti essenziali e prioritari.

Ricomposizione e riqualificazione della spesa divenivano un connotato irrinunciabile delle politiche di bilancio nell’era del rigore finanziario.

Anche con riguardo alle entrate, dopo che, nella fase più acuta della crisi (che va dal 2008 al 2012), al forte contenimento della spesa pubblica si è accompagnata una politica fiscale attenta anch’essa al reperimento di risorse ai fini della riduzione dei saldi di bilancio, si evidenzia, nel quinquennio dell’ultima legislatura, una chiara tendenza ad una ricomposizione della struttura del prelievo: il peso dell’aggiustamento rimane, pressochè per intero, in capo alla spesa, che mantiene un’impronta restrittiva; mentre sul versante delle entrate si allenta consapevolmente il grado di restrizione, con una riduzione della pressione fiscale rispetto al picco raggiunto nel 2012 e con la finalità di tentare di utilizzare strumenti di sostegno ad una ripresa economica ancora debole.

Una valutazione dello sforzo fiscale effettuato dall’Italia per ricondurre i conti pubblici verso l’equilibrio richiede dunque, necessariamente, un esame ad ampio raggio della politica di bilancio, che verifichi l’aggiustamento conseguito per effetto tanto dell’azione di contenimento della spesa, quanto della politica delle entrate.

Il contenimento della spesa ma, allo stesso tempo, il perseguimento di un suo maggior grado di efficienza e qualità, erano gli obiettivi strategici assegnati alla spending review.

La valutazione complessiva che, ad oggi, può essere data su tale esperienza ci indica che, non sempre, obiettivi quantitativi e salvaguardia della qualità delle prestazioni sono state congiuntamente realizzati.

Di fatto, nella concreta azione amministrativa, l’attenzione è stata prevalentemente orientata sul conseguimento dei target quantitativi di spesa, lasciando in secondo piano sia le valutazioni sulla congruità tra risorse impegnate nei diversi programmi di spesa e i risultati raggiunti in termini di servizi resi alla collettività sia, ancora di più, una riflessione critica sulla capacità del sistema pubblico/privato di ridisegnare il modello di offerta dei servizi in un contesto fortemente mutato a seguito della lunga crisi economica e di fattori demografici.

Questa sezione del Rapporto affronta, tuttavia, solo la verifica, sulla base dei consuntivi di finanza pubblica, dei risultati quantitativi conseguiti a fronte di un quadro programmatico che, negli ultimi anni, si è fatto molto stringente.

L’andamento della spesa pubblica in Italia è, a tal fine, esaminato su un arco di tempo molto ampio (dal 2000 al 2017) ed è posto a raffronto con l’evoluzione della spesa nei principali paesi europei. Sotto questo aspetto, dalla lettura degli indicatori relativi al periodo successivo all’avvio della crisi emerge come i risultati conseguiti - che sono importanti a livello di dati aggregati - nascondano i segni delle rigidità e delle difficoltà incontrate nella scelta delle modalità di contenimento della spesa.

Il crollo degli investimenti pubblici è una prima evidenza che emerge dalla serie storica degli ultimi anni e testimonia un riequilibrio molto sbilanciato nella composizione tra spesa corrente e spesa in conto capitale.

Se si considera, poi, che più della metà della spesa statale al netto degli interessi è costituita da trasferimenti ad altri enti delle amministrazioni pubbliche, e che della metà restante quasi il 40 per cento è assorbito dalle spese di personale - bloccate per anni - si delinea un quadro nel quale appare molto difficile proseguire sulla strada di ulteriori operazioni di taglio dei livelli di spesa, almeno con le modalità poco selettive che hanno prevalso quando la priorità era costituita dall'urgenza di contenimento del disavanzo pubblico. Infine, il severo grado di restrizione impresso alla spesa trova solo un limitato riscontro negli indicatori più rilevanti: in rapporto al Pil l'incidenza della spesa primaria, anche nel periodo più recente, si riduce molto poco, a conferma di un peculiare circolo vizioso che sembra caratterizzare la condizione dell'Italia. Infatti, il significativo differenziale negativo di crescita economica rispetto al resto dell'Area dell'euro (uno scostamento che già sussisteva molti anni prima dell'avvio della crisi del 2008) fa sì che uno sforzo fiscale anche molto intenso prodotto sul versante della spesa pubblica possa essere ridimensionato, se non vanificato, negli effetti sui saldi o sui livelli di spese e entrate, proprio a causa della bassissima dinamica del Pil (il denominatore degli indicatori rilevanti).

Quanto alle entrate, l'analisi condotta per il presente Rapporto illustra, in primo luogo, in termini di contabilità nazionale, le principali modifiche di composizione nella struttura delle entrate durante l'ultimo quinquennio. Inoltre, una ricognizione dettagliata delle misure adottate con le manovre annuali di bilancio 2013-2017 documenta come si sia sviluppata, nel corso dell'ultima legislatura, la scelta di rafforzare gli interventi di alleggerimento fiscale e contributivo a favore di famiglie ed imprese, ricorrendo sia ad ulteriori forme di agevolazioni straordinarie (le c.d. spese fiscali, sia con modifiche dei regimi strutturali di alcuni tributi.

In questi ultimi anni, dunque, la ricomposizione delle entrate assume una connotazione più chiara soprattutto nel riorientamento degli interventi a favore del sistema produttivo: del totale degli sgravi e delle agevolazioni che emergono dalle manovre prese in esame per il quinquennio 2013-2017 ben tre quarti riguardano misure di sostegno delle imprese. Vi è peraltro da sottolineare come alcune delle linee di intervento denotino ancora un grado di definizione incompiuto e una difficile collocazione in un disegno più organico e sistematico di riforma del nostro sistema fiscale.

La spesa per la previdenza e l'assistenza

10. *Come di consueto, il Rapporto dà conto degli andamenti dei principali settori di spesa e riserva, in tale ambito, uno spazio importante alle prospettive della spesa per previdenza ed assistenza, un comparto che rappresenta quasi il 50 per cento delle uscite correnti al netto degli interessi. Nel 2017 la spesa per prestazioni sociali in denaro è cresciuta dell'1,7 per cento, valore inferiore a quelli prefigurati sia dalla NADEF dello scorso settembre che dalla Nota tecnico-illustrativa alla legge di Bilancio 2018. L'incidenza sul prodotto è stata pari al 19,9 per cento, un decimo sotto le previsioni. Si tratta di tendenze che segnano miglioramenti rispetto agli ultimi anni e confermano come nelle fasi di crisi il "peso" del settore esponga l'intera spesa pubblica a pressioni dovute*

per un verso alla scarsa comprimibilità di breve periodo delle prestazioni pensionistiche, per altro verso all'esigenza di espandere le componenti di spesa anticiclica (ammortizzatori sociali, ecc). La disaggregazione della spesa totale tra pensioni ed altre prestazioni sociali in denaro conferma la compresenza nel comparto di due diversi "motori": il tasso di incremento della spesa pensionistica (77 per cento del totale) è stato pari all'1,2 per cento, con una flessione in termini di Pil di un decimo rispetto al 2016 (15,4 contro 15,5 punti) mentre quello delle altre prestazioni sociali è risultato del 3,4 per cento, tassi di variazioni entrambi lievemente inferiori a quanto previsto nei documenti di programmazione.

Un confronto tra il dato di consuntivo ed il dato previsto per il 2017 nel primo documento di programmazione che prendeva in conto tale esercizio (il Def 2013) evidenzia come rispetto a quanto allora programmato la spesa per prestazioni sociali in denaro è stata inferiore di 14 miliardi (20,5 miliardi in meno di pensioni e sei miliardi in più di altre prestazioni sociali). I minori esborsi netti sono da ricondurre prevalentemente all'affermarsi di un contesto di bassa inflazione, con oltre sei punti in meno di crescita cumulata dell'indice dei prezzi al consumo rilevante ai fini dell'indicizzazione delle pensioni. In termini di incidenza sul prodotto la spesa complessiva è risultata inferiore di 1 decimo di punto (19,9 contro 20 per cento) a sintesi di mezzo punto in meno di spesa pensionistica (15,4 contro 15,9) e quattro decimi in più di altra spesa sociale.

Secondo le proiezioni del Def, nel quadriennio 2018-2021 il complesso delle prestazioni sociali in denaro dovrebbe passare da 342 mila a 378 mila miliardi, con un incremento medio annuo intorno al 2,5 per cento (circa mezzo punto, in termini reali). Un tale profilo implicherebbe una graduale leggera riduzione in termini di incidenza dell'aggregato sul prodotto interno lordo. Diverse sarebbero le dinamiche della componente pensionistica e di quella più strettamente assistenziale: infatti, per le pensioni si prefigura un aumento intorno al 2 per cento annuo nel 2018 e 2019 e un'accelerazione vicina al 3 per cento annuo nel successivo biennio; al contrario, le altre prestazioni sociali in denaro, in crescita del 3,9 per cento quest'anno, aumenterebbero del 3,2 per cento nel 2019 per poi decelerare significativamente nel 2020-21 (1,4 e 0,7 per cento, sempre in termini nominali). Tenuto conto che la variazione annua della spesa per pensioni è fondamentalmente determinata da tre fattori - i) l'adeguamento monetario dei trattamenti in essere, che dipende dal tasso di inflazione dell'anno precedente; ii) il saldo tra il numero delle nuove pensioni liquidate ed il numero delle pensioni che cessano; iii) il saldo tra l'importo medio delle nuove pensioni e l'importo medio delle pensioni cessanti - le proiezioni risentono, rispetto a quelle formulate nella NTI alla legge di bilancio 2018 di un migliore effetto base (dal momento che il consuntivo 2017 è stato migliore delle attese soprattutto a fronte di un quadro inflazionistico più favorevole); scontano d'altra parte un effetto inflazione più marcato di quello che deriverà presumibilmente dal quadro programmatico se il prossimo Esecutivo, in continuità con la prassi degli anni scorsi, provvederà a disattivare le clausole di salvaguardia in materia di imposte indirette e le conseguenti pressioni al rialzo sui prezzi. D'altro canto le proiezioni riflettono il complesso della legislazione vigente che per quel che riguarda sia il numero che l'importo delle nuove pensioni liquidate ha posto freni significativi con la legge 214/2011 e disposto misure di lieve flessibilizzazione nel recente passato. Gli incrementi previsti

scontano il pieno operare delle misure varate con le ultime due leggi di bilancio che hanno disposto anche deroghe ai criteri di pensionamento previsti dalla legge 214/2011 ed hanno aumentato strutturalmente alcune voci di spesa (si pensi alla quattordicesima per i pensionati). Nel caso delle prestazioni sociali di natura più assistenziale pesano sull'accelerazione dell'anno in corso una serie di misure in favore delle famiglie, tra cui l'“APE sociale”, misure che dovrebbero cominciare ad esplicare per intero i loro effetti dopo i ritardi registrati rispetto agli originari programmi. Nel comparto più strettamente assistenziale verranno invece ad esplicare appieno i propri effetti sulla spesa le misure connesse con l'estensione e l'universalizzazione del REI.

11. Al di là delle tendenze di breve termine, sia il comparto della previdenza che quello dell'assistenza richiedono alcune considerazioni di più generale respiro suggerite soprattutto dagli effetti che il rapido processo di invecchiamento della popolazione eserciterà sulla nostra spesa pubblica ed ai quali lo stesso DEF 2018 dedica importanti riflessioni (discorso analogo vale, come si dirà più avanti, per il settore sanitario).

Per quel che riguarda la previdenza le informazioni più recenti consegnano quindi una fotografia in chiaroscuro: chiara con riferimento all'oggi e al futuro prossimo (oltre che al passato recente); meno nitida, e soprattutto meno favorevole rispetto a quanto si fosse usi a ritenere, con riguardo al lungo periodo. Nel settore pensionistico il nostro Paese ha realizzato negli ultimi lustri un aggiustamento rimarchevole. La crucialità di un tale processo ai fini degli equilibri della nostra finanza pubblica - alla cui tutela la Corte non può che fare costante riferimento - è ben testimoniato dalle stime ufficiali, secondo le quali, come già sottolineato nel Def 2017 e confermato nel Documento di quest'anno, la minore incidenza della spesa in rapporto al Pil derivante dal complessivo processo di riforma avviato nel 2004 (lasciando quindi perfino da parte le radicali trasformazioni degli anni Novanta attraverso le leggi Amato e Dini) ammonta cumulativamente a circa 60 punti percentuali del Pil fino al 2050, un effetto che è da ascrivere per circa 1/3 alla riforma introdotta con la legge 214/2011 e per la restante quota agli altri interventi. Non vi è d'altra parte dubbio sul fatto che la virulenza della crisi sovrana abbia imposto una correzione molto repentina e per certi aspetti piuttosto brusca. In un tale contesto il legislatore aveva di fronte due implicite sfide: da un lato correggere gli effetti indesiderati della legge 214/2011, dall'altro monitorare con attenzione gli effetti del processo di riforme anche con riguardo agli andamenti complessivi della spesa nel breve e nel lungo termine. Negli ultimi anni i problemi dall'aggiustamento brusco imposto dalla crisi del debito ai conti previdenziali sono stati affrontati approfondendo un notevole sforzo teso a produrre correzioni al margine senza rimettere in discussione un impianto frutto di molti decenni di riforme.

Tale strategia sembra essersi sviluppata in due fasi. Una prima che ha visto essenzialmente l'emanazione di norme di salvaguardia degli “esodati”, norme che, come la Corte ha anche osservato per tempo in alcuni suoi referti, sono andate talvolta oltre gli obiettivi della protezione di quelle specifiche fasce e che nel complesso hanno comunque ridimensionato i risparmi previsti dalla legge 214/2011 in un ordine che è del 15 per cento sul breve termine. Una seconda fase che ha visto un impegno a disegnare soluzioni ponte per particolari soggetti: si iscrivono in questo quadro le misure a favore

dei lavoratori precoci e, soprattutto, sugli anticipi pensionistici (Ape sociale, Ape volontaria ed aziendale, Rita).

La Corte anche in altri contesti ha sottolineato l'importanza di ben circoscrivere i destinatari di misure di deroga. Queste ultime, se operate sulla base di criteri opportuni, come possono essere quelli della gravosità di certe attività lavorative, possono risultare anche sostenibili dal punto di vista della stretta logica previdenziale-attuariale e tuttavia resta fondamentale evitare l'eccessiva frammentazione del sistema. Da questo punto di vista, l'insieme delle evidenze, e soprattutto quelle in materia di proiezioni della spesa nel lungo periodo, spingono a ritenere esauriti gli spazi per ulteriori attenuazioni degli effetti correttivi della spesa prodotti dalla legge 214/2011, a meno di un ripensamento complessivo del sistema.

Per quel che riguarda le tendenze della spesa se, come ricordato, i consuntivi sono migliori dei preventivi e non si evidenziano nel breve termine fattori di anomala accelerazione, notizie non positive si traggono dall'aggiornamento delle proiezioni di lungo termine effettuato lo scorso settembre dalla RGS e proposte anche nel Def 2018. Nelle nuove proiezioni, il rapporto spesa per pensioni/Pil aumenta, rispetto alle valutazioni del Def 2017, di 2 punti percentuali nel 2035 e fino a 2,6 punti intorno al 2045; si attesta poi su un livello di 6 decimi di prodotto più alto alla fine del periodo di previsione. L'effetto del peggioramento delle stime della spesa per pensioni sul rapporto debito pubblico/Pil risulterebbe marcato: di circa 30 punti nel 2040. Le ragioni alla base del peggioramento sono da ascrivere alle peggiori prospettive della crescita di lungo periodo, a sua volta dovuto a fattori demografici e di produttività. Al riguardo, un dato è sufficiente a dar conto delle sfide che nel lungo periodo l'Italia dovrà vincere per guadagnare migliori prospettive di crescita: la prevista riduzione della popolazione, da qui al 2070, per circa 6,5 milioni di abitanti. Va rimarcato che le politiche economiche dell'oggi possono influire sulle determinanti della spesa pensionistica di lungo periodo ed influenzarle in positivo: ne è peraltro prova il fatto che le ultime quattro versioni dell'Ageing Report, contengono valutazioni sull'andamento prospettico di variabili cruciali come il tasso di dipendenza degli anziani e la crescita potenziale dell'economia niente affatto unidirezionali. Resta dunque fondamentale orientare le scelte di policy verso il rafforzamento delle variabili macroeconomiche e demografiche (attraverso politiche a favore della natalità, di equilibrata gestione dei flussi migratori, in grado di stimolare la partecipazione al mercato del lavoro, per il rafforzamento delle infrastrutture materiali e immateriali) e al tempo stesso preservare i miglioramenti strutturali di fondo che il sistema previdenziale ha realizzato in questi decenni. Sotto questo aspetto, ogni elemento di possibile flessibilizzazione dell'attuale assetto, dovrebbe necessariamente contemplare compensazioni che assicurino la sostenibilità finanziaria di lungo periodo. E' prioritario non creare debito pensionistico aggiuntivo e al contempo gestire possibili pressioni sulla spesa pensionistica di breve periodo.

12. *Per quel che riguarda il comparto dell'assistenza, è opinione della Corte che il 2017 sia stato un anno importante soprattutto per quel che riguarda gli assetti del settore e segnatamente per l'avvio, dopo decenni di proposte, analisi e dibattiti, di uno strumento di contrasto della povertà assoluta a carattere universale (Reddito di inclusione).*

La crisi ha prodotto una forte crescita della “domanda” di prestazioni assistenziali. Tale crescita è stata significativa ovunque in Europa, ma particolarmente marcata in Italia, anche a motivo della durata, profondità e diffusione della recessione.

Nel nostro Paese gli indici di disagio sociale hanno registrato incrementi notevoli: nel 2016 la quota di popolazione in condizioni di povertà assoluta è salita al 7,9 per cento (4 milioni e 700 mila persone), dal 3,6 prima della crisi; quella delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale è passata dal 25,5 al 30 per cento e quella delle persone in condizioni di grave deprivazione materiale dal 7,5 al 12,1 per cento. Nell’Area dell’euro tali due ultimi indicatori sono passati dal 21,7 al 23,1 per cento il primo e dal 5,9 al 6,6 per cento il secondo. Inoltre, si sono acuite, secondo le più recenti analisi dei bilanci delle famiglie effettuate dalla Banca d’Italia, le differenze nella distribuzione del reddito, con l’indice di Gini sul reddito equivalente che si è attestato al 33,5 per cento (33 nel 2012 e 32,6 nel 2008 e con un rapporto tra il reddito familiare equivalente del quinto più ricco e il quinto più povero cresciuto a 5 da 4,4 nel 2008).

Alla crescita della domanda, il nostro bilancio pubblico ha risposto con un tendenziale aumento dell’offerta nella fase immediatamente successiva all’inizio della Grande crisi; il processo è stato poi interrotto dall’emergere della crisi del debito e della seconda recessione. L’aumento della spesa è ripreso a partire dal 2013; in dimensioni importanti, considerando il “bonus 80 euro”, che per convenzione contabile viene inserito nei trasferimenti assistenziali alle famiglie, più modesto al netto di questo effetto. Nel complesso, e misurata come incidenza sul prodotto, la spesa totale per prestazioni assistenziali è cresciuta in Italia in misura non dissimile a quella media dell’Area.

Sul fronte dell’assistenza negli anni più recenti il legislatore sembra essersi mosso lungo un percorso iniziato negli anni precedenti e che già nel 2012 aveva visto l’introduzione, in via sperimentale, della nuova Carta acquisti; negli ultimi cinque anni le politiche assistenziali hanno segnato progressi in una prima fase con il disegno del Sostegno per l’inclusione attiva (SIA) e poi con la sua trasformazione nel richiamato Reddito di inclusione (REI). Gli ultimi 12 mesi sono stati su questo fronte incoraggianti: a marzo 2017 è stata presentata la legge delega per l’introduzione del REI; è stato quindi varato in settembre il correlato decreto attuativo (d.lgs. n. 147/2017); è stato infine approvato, nell’ambito della legge di bilancio 2018, un positivo consolidamento del medesimo REI attraverso un aumento dei trattamenti massimi, una estensione della platea potenzialmente coinvolgibile e, soprattutto, l’eliminazione, dal 1° luglio 2018, di una serie di vincoli che ne limitavano il desiderato carattere universale. I dati relativi al SIA, mostrano che gli aggiustamenti apportati la scorsa primavera al funzionamento dello strumento hanno prodotto risultati apprezzabili, con il quasi raddoppio del numero dei nuclei beneficiari e degli individui coinvolti (compresi i minori) rispetto ad una base, quella del 2016, che aveva però segnato un esito del tutto insoddisfacente. Importanti sono anche i dati Inps sul REI relativi al primo trimestre 2018. Essi mostrano che i benefici erogati hanno raggiunto 110 mila nuclei per complessive 317 mila persone. L’importo medio mensile è lievemente inferiore ai 300 euro. La correlazione tra beneficiari e residenza geografica segnala una forte presenza dove più elevati sono i tassi di disoccupazione, quindi con le regioni meridionali in posizione di prevalenza. Si riscontra inoltre, come era nelle attese, una crescita del supporto monetario mediamente

fornito a nucleo rispetto al SIA ed una parallela crescita nella capacità di coinvolgere famiglie con minori e con disabili. Peraltro, a dispetto delle prime positive indicazioni quantitative, appare prematuro esprimersi sulla piena efficacia del REI, strumento che andrà valutato anche in base alla effettiva capacità di mettere in campo progetti in grado di portare fuori dall'area del bisogno i nuclei che soffrono di esclusione sociale. Considerando unitariamente SIA e REI e valutando che in quest'ultimo ambito sono state avviate anche iniziative di alcune Regioni, il numero dei poveri assoluti ora destinatari di un supporto minimo è, secondo le indicazioni dell'Inps, non distante dai 900 mila. Si tratta di un buon punto di partenza. Ma pur volendo considerare che le cifre relative alla povertà assoluta stimate dall'Istat per il 2016 scontano una significativa componente ciclica e che quindi la povertà assoluta "strutturale" si colloca ad un livello inferiore ai 4 milioni e 700 mila stimati, appare evidente che l'obiettivo di aiutare una congrua quota di poveri assoluti (il tasso effettivo di coinvolgimento - take up- è in tutte le realtà internazionali sempre significativamente inferiore al 100 per cento) richiederà comunque un importante supplementare sforzo finanziario.

I passi avanti compiuti non devono far dimenticare che la strada da percorrere resta lunga e che molti sono i problemi aperti, fra tutti quello del residuo grado di categorialità e frammentazione degli strumenti di intervento e della disomogenea capacità degli enti locali di offrire servizi sociali. Circa il primo aspetto, una tassonomia degli istituti gestiti dall'Inps (e quindi di una sola parte, pur importante, del panorama degli erogatori di servizi) conferma che molti di essi vengono ancora attivati non sulla base di una valutazione della situazione economica dell'intero nucleo familiare, ma spesso solo in base al reddito individuale, e talvolta solo a quello da lavoro. In tale quadro il problema di un'appropriata finalizzazione delle risorse (targeting) è tutt'altro che risolto. Già influenti analisi degli anni Novanta avevano segnalato l'esigenza di dotarsi di uno strumento per la misurazione delle condizioni economiche delle famiglie, strumento la cui qualità è evidentemente condizione di base perché il necessario screening delle persone effettivamente vulnerabili sia efficace ed efficiente. In questi anni su questo fronte sono stati conseguiti risultati incoraggianti: del "nuovo ISEE" - negli ultimi anni affinato e reso più efficiente - l'operatore pubblico dovrebbe fare un uso ben maggiore. Un secondo ambito problematico, soprattutto per quel che attiene agli interventi che non si esauriscono in meri trasferimenti monetari, è quello dell'effettiva capacità di somministrazione di servizi e dunque quello delle differenziate capacità organizzative dei territori e del differente grado qualitativo dei servizi locali.

In definitiva, il comparto della spesa pubblica per l'assistenza sembra ora orientato verso un assetto in linea con quanto raccomandato nelle analisi più condivise degli ultimi decenni e in ambito europeo. Tuttavia, si tratta di un aggiustamento al margine. In Italia, da decenni il settore della protezione sociale considerato nella sua accezione lata (previdenza, assistenza e sanità) avrebbe richiesto una ricomposizione delle risorse. Aver operato correzioni al sistema pensionistico significative ma a tappe, ed averlo fatto senza coinvolgere sin dalla metà degli anni Novanta l'intera platea dei pensionandi, ha impedito che il riassetto richiesto a favore di spese diverse da quelle per gli anziani potesse assumere il rilievo necessario. Di conseguenza, il tratto che continua a contraddistinguere il comparto resta quello della ristrettezza di risorse; in tale quadro,

è vieppiù necessario fare i conti con il citato problema del “targeting”, sfida presente del resto anche in paesi con minori vincoli di finanza pubblica rispetto all'Italia. Vi è, probabilmente, qualche spazio per una redistribuzione di risorse all'interno del comparto, in primo luogo a favore del sottodimensionato segmento del contrasto all'esclusione sociale. Principio guida dovrebbe essere l'individuazione dei beneficiari sulla base dell'appartenenza a nuclei familiari in situazioni economiche complessivamente fragili. La crescita della spesa sociale non è condizione sufficiente perché gli obiettivi ad essa implicitamente associati (la riduzione del disagio) siano effettivamente conseguiti. Tutt'altro. In taluni casi, gli indici di disuguaglianza nella distribuzione del reddito possono addirittura crescere dopo gli interventi, proprio per le difficoltà di far affluire le risorse nella giusta direzione o perché esse possono andare a chi non ne ha diritto o perché non si riesce a coinvolgere chi ne avrebbe effettivo bisogno. Ed è un fatto che, secondo i dati Eurostat, in Italia la riduzione della quota di popolazione a rischio di povertà prodotta dai trasferimenti sociali è bassa relativamente agli altri paesi. Comunque, all'auspicabile crescita delle risorse deve affiancarsi una maggiore attenzione verso l'effettiva capacità delle realtà locali di mettere in campo i previsti progetti in grado di portare le famiglie al di fuori dell'area della povertà, di generare un effettivo welfare di comunità anche attraverso l'attivazione di competenze multiple di cui i territori sono espressione (sul fronte educativo, della formazione e del collocamento professionale, sanitario, della sicurezza, ecc). Fondamentale sarà sotto questo aspetto il rapporto tra enti locali e terzo settore.

La sanità: dopo il risanamento le scelte

13. *Nel consuntivo 2017, la spesa sanitaria raggiunge i 113,6 miliardi. Nei documenti programmatici, la spesa corrente era stimata raggiungere i 114,1 miliardi. Un risultato migliore di quello previsto (nel Def 2017 e sostanzialmente confermato nella Nota di aggiornamento dello scorso settembre) dovuto, in parte, ad acquisti di beni e servizi da operatori market inferiori alle attese (rimasti stabili sui valori del 2016 contro la crescita prevista dello 0,6 per cento), ma anche a redditi da lavoro rimasti invariati invece di aumentare dell'1,5 per cento come assunto in aprile scorso, soprattutto per il rinvio al 2018 della definizione del nuovo contratto. L'aumento oltre alle attese della spesa per consumi intermedi (+4,2 per cento contro il 3,1 previsto inizialmente) riduce il beneficio sui risultati complessivi. Va inoltre osservato come, nonostante il taglio di risorse apportato negli ultimi esercizi, il contributo del settore agli obiettivi di finanza pubblica rimanga nel 2017 positivo (pur riducendosi rispetto ai valori passati): la differenza tra entrate correnti e uscite correnti presenta un saldo netto di oltre 2,5 miliardi (5,7 nel 2016).*

I dati del 2017 confermano il buon risultato economico delle misure di controllo della spesa messe in campo in questi anni. Nel Def 2013, ad avvio della legislatura, la spesa sanitaria era prevista in lenta flessione in termini di prodotto per tutto l'arco programmatico: dal 7 per cento del Pil nel 2014 ne era prevista una riduzione al 6,7 nel 2017, ma su livelli assoluti di circa 120 miliardi. Nonostante il più lento aumento del

prodotto rispetto alle previsioni ad inizio legislatura, a consuntivo la spesa si è attestata nel 2017 al 6,6 per cento del Pil, ma su un livello assoluto di spesa inferiore di oltre 6 miliardi. Il governo della spesa in campo sanitario si è rivelato più efficace rispetto al complesso della PA: la quota della sanità della spesa corrente primaria si riduce dal 16,6 per cento nel 2013 al 16 per cento nel 2017 (dal 15,7 al 14,8 per cento il peso sulla primaria complessiva).

Nel quadro tendenziale è prevista una ulteriore riduzione dell'incidenza della spesa su Pil. Lo slittamento del rinnovo dei contratti del settore al 2018 è alla base della crescita nell'esercizio in corso, mentre si confermano le previsioni per il successivo biennio che scontano gli effetti attesi dalle misure correttive da ultimo disposte dalla Legge di Bilancio 2017. A fine periodo, la spesa sanitaria è prevista al 6,3 per cento del Pil, un livello registrato ad inizio anni 2000.

14. *La legislatura che si è conclusa ha consentito di ottenere risultati significativi nella gestione del sistema sanitario su diversi fronti; ciò, nonostante gli stretti margini di operatività imposti da un crescente vincolo finanziario. Con il Patto della salute si è definito un percorso comune tra Stato e Regioni, abbandonando la logica dei tagli lineari e assumendo l'impegno comune ad avviare operazioni di efficientamento con l'obiettivo di liberare risorse per il settore; sono stati rivisti i Lea ed è stato definito un nuovo nomenclatore; è stato predisposto il programma per le liste d'attesa, il piano nazionale cronicità e quello nazionale per la prevenzione vaccinale; ha preso corpo l'attuazione del d.m. n. 70 del 2015 con il riordino del sistema di assistenza ospedaliera e i Piani di rientro per gli ospedali e aziende sanitarie; sono stati potenziati gli strumenti di gestione del sistema informativo sanitario; è stato approvato il provvedimento in tema di responsabilità professionale e la legge 3/2018 con rilevanti misure su ordini professionali e sicurezza alimentare.*

Rimangono aperti diversi fronti: la governance farmaceutica, per la quale si tratta di rivedere gli strumenti a disposizione per garantire la sostenibilità della spesa a partire dal payback ed agli strumenti di negoziazione del prezzo dei farmaci; le procedure di approvazione dei nuovi farmaci da velocizzare; le compartecipazioni alla spesa, di cui occorre rivedere modalità di funzionamento e ragioni; i rinnovi contrattuali e lo sblocco del turn-over; l'integrazione tra assistenza sociale e sanitaria, per poter affrontare al meglio la questione dell'invecchiamento della popolazione e dell'insufficienza dell'assistenza domiciliare; l'attuazione dei piani regionali delle cronicità.

La lunga lista delle cose fatte e da fare ma, soprattutto, la consapevolezza dell'impossibilità di trovare solo all'interno del settore la risposta ad esigenze crescenti fanno guardare alle scelte da assumere nella legislatura in stretto rapporto con le altre aree dell'intervento pubblico.

Gli ultimi dati sulla spesa sanitaria delle Regioni nel 2017 confermano i risultati positivi degli interventi volti a garantire un equilibrio finanziario che, con risorse pressoché stabili, cerca di rispondere ai bisogni crescenti che provengono da cronicità e non autosufficienza. Pressoché tutte le Regioni si trovano in equilibrio finanziario una volta contabilizzate le entrate fiscali regionali a copertura della spesa sanitaria.

Si continua tuttavia a contrarre la spesa per investimenti infrastrutturali e tecnologici. Anche nel 2017 si registra una flessione di oltre il 5 per cento dei pagamenti: alla riduzione si accompagna la conferma di un tasso medio di obsolescenza delle tecnologie a disposizione nelle strutture pubbliche e accreditate. Come si evince dal recente il Rapporto del Ministero della salute, nonostante il lieve miglioramento rispetto al 2016, circa un terzo delle apparecchiature è operativo da più di 10 anni e la diffusione di queste tecnologie presenta rilevanti differenze tra aree territoriali.

15. L'offerta di servizi non sta uscendo indenne dalla fase di risanamento reso necessario per riassorbire squilibri strutturali inaccettabili oltre che insostenibili. L'attività del SSN si contrae in tutti gli ambiti assistenziali. Diminuiscono i ricoveri, scesi a 8,7 milioni nel 2016, con una riduzione dell'11,7 tra il 2013-2016. I cali interessano soprattutto quelli a bassa complessità. Se ciò ha permesso di migliorare l'appropriatezza, al contempo non sembra accompagnarsi ad una risposta adeguata alla domanda di assistenza territoriale. Mentre la riduzione nell'indicatore di utilizzo dei posti letto segnala, in molti casi, la permanenza di oneri. In numerose aree del paese si assiste ad una mobilità passiva in crescita. Nella specialistica ambulatoriale, stenta a trovare risposta il problema delle liste d'attesa; tariffe e ticket disincentivanti portano alla diminuzione dei volumi coperti dal servizio pubblico; emergono crescenti criticità nell'accesso ai servizi di fronte a un quadro epidemiologico in peggioramento per la crescita costante dell'età media degli italiani. Ad oggi, le fonti pubbliche coprono il 95 per cento della spesa ospedaliera, ma solo il 60 per cento della spesa per prestazioni ambulatoriali e il 46 per cento della riabilitazione ambulatoriale.

Esaurita la fase più acuta dei piani di rientro (ma non certo quella di un efficace monitoraggio) rimane l'esigenza di affrontare lo sviluppo dei servizi e la convergenza in termini di qualità dell'assistenza tra aree territoriali.

I dati definitivi del monitoraggio 2015 e quelli parziali del 2016 indicano infatti il permanere di differenziali Nord-Sud nella qualità e nella disponibilità dei servizi. Ciò si era messo in rilievo nel Rapporto dello scorso anno, con riferimento sia alla speranza di vita in buona salute (che passa da 59,6 anni al Nord a 56 anni al Sud), sia ai casi di rinuncia alle cure. Cresce l'incidenza relativa della mobilità sanitaria dal Sud al Nord. Lo testimonia il rilievo crescente delle somme corrisposte per la mobilità nel 2017, così come quanto messo in rilievo nei dati SDO del 2016 del Ministero della salute che rileva ricoveri acuti in regime ordinario erogati in regioni del Nord (pazienti in mobilità verso le regioni del Nord/su il totale di ricoveri di pazienti residenti nel Sud) che crescono dal 7,3 nel 2013 al 7,9 per cento nel 2016. Nel caso dei ricoveri per tumore in mobilità passiva passa dal 12,4 nel 2013 al 13,3 per cento nel 2016. I tassi di copertura dei bisogni di LTC, bassi al Nord, si riducono drasticamente nelle regioni centro-meridionali, in genere più povere di posti letto, sia per acuti, sia per riabilitazione, sia per strutture intermedie, sia per strutture protette.

Come si sottolineava anche nel Rapporto 2017, manca una risposta adeguata ad un'area sempre più ampia dell'assistenza quella alle cronicità, alla riabilitazione e alle cure intermedie, aree in cui il bisogno è in aumento a causa della crescita costante dell'età

media degli italiani. La popolazione con cronicità è pari al 39 per cento del totale di cui circa un quinto ha più di una patologia.

Una particolare attenzione richiede, poi, il soddisfacimento dei bisogni dei circa 3 milioni di persone non autosufficienti per i quali le strutture esistenti (i 287.000 posti letti ad essi dedicati) e le cure domiciliari oggi attivate non consentono di dare una risposta adeguata. Pur segnando un graduale miglioramento dell'offerta, i dati più recenti testimoniano un accesso al servizio ancora molto limitato. La salvaguardia assicurata durante la crisi ai redditi da pensione e una ampia disponibilità di personale addetti ai servizi alla persona hanno consentito, fino ad ora, di sopperire in ambito familiare alla necessità di trovare una risposta a tale bisogno.

L'attuale situazione risulterà in prospettiva sempre meno sostenibile. Le previsioni demografiche ed economiche, alla base dell'esame delle tendenze del sistema socio sanitario (e pensionistico) elaborato dalla RGS, riportano un rapporto tra anziani e popolazione attiva in crescita nei prossimi anni, poco al di sotto di quota 50 già nel 2030, con un peso della popolazione oltre i 65 anni di 7 punti più elevata di oggi. Come messo in evidenza nel capitolo dedicato al sistema pensionistico, se l'invecchiamento della popolazione sarà accompagnato da una riduzione dei redditi da pensione, a causa del passaggio completo al sistema contributivo e a una minore continuità dei percorsi lavorativi, la sostenibilità del sistema si farà più difficile.

Nella agenda politica dei prossimi anni si impongono quindi scelte importanti sul fronte dell'adeguamento delle strutture; ciò per rendere compatibili con la stabilità del sistema soluzioni adeguate ai bisogni.

Il permanere di vincoli ancora stringenti richiede che nel trattare le criticità del settore si vada oltre i confini della sanità. Occorre ritrovare coerenza tra tutte le parti che compongono il bilancio pubblico della protezione sociale, prendere atto delle difficoltà che caratterizzano oggi il sistema redistributivo e di solidarietà, considerare la necessità imprescindibile di favorire la crescita, garantire che le soluzioni assunte in tema di contributo richiesto al finanziamento della sanità trovino coerenze stabili, responsabilità e margini di gestione per i diversi livelli di governo per evitare contraddizioni e trappole della povertà.

Le regioni e gli enti locali: equilibri con pochi investimenti

16. Nonostante che negli ultimi anni il livello di attenzione prestato alla continua riduzione degli investimenti delle amministrazioni locali sia stato elevato e crescente, anche nel 2017 i primi risultati ci consegnano una nuova flessione. Secondo i consuntivi diffusi dall'Istat si riducono del 6,2 per cento gli investimenti fissi e continuano a contrarsi anche i contributi agli investimenti (-23,5 per cento) e gli altri trasferimenti in conto capitale (-13,1 per cento).

I molteplici interventi varati in questi anni, con diverse caratteristiche, ma accomunati dall'unico obiettivo di essere di stimolo ad una politica territoriale di sviluppo, non sembrano, almeno fino ad ora, essere riusciti a raggiungere l'obiettivo.

Nel capitolo, proprio a partire dai dati del monitoraggio degli equilibri di Regioni, Province e Comuni da poco resi disponibili, ci si interroga sulle diverse caratteristiche

dei meccanismi che regolano il sistema e ci si sofferma in particolare sull'“eccesso di risparmio” prodotto da tutti i livelli di governo, sull'operare della flessibilità verticale e orizzontale, sulle compensazioni e sulle intese regionali. Si dà poi conto dei risultati della verifica sull'utilizzo degli spazi finanziari previsti dal comma 508 della legge n. 232 del 2016, ma anche delle difficoltà, di recente sottolineate (anche in relazione a sentenze della Corte costituzionale), di utilizzo da parte degli enti degli avanzi liberi e, quindi, dell'ostacolo per questa via posto alle scelte di investimento.

Le Regioni hanno conseguito nell'anno un saldo finanziario di competenza di 6,5 miliardi di cui 3,4 miliardi da parte delle Regioni a statuto ordinario e 3,1 da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Un dato ben superiore a quello che era l'obiettivo (3,9 miliardi).

Le entrate finali (comprehensive dei fondi pluriennali vincolati) sono cresciute rispetto al 2016 del 3,4 per cento, mentre le spese finali (anch'esse al lordo dei fondi) del solo 1,1 per cento. Ciò che rileva è che gli impegni per spesa in conto capitale sono aumentati nel complesso del 7,2 per cento, variazione che cresce al 19,5 per cento ove si guardi alla spesa al netto del fondo pluriennale (in flessione del 15,6 per cento). Un andamento che può testimoniare una crescente attenzione ad una fase progettuale che non sembra ancora tradursi, guardando ai pagamenti effettuati nell'anno, in realizzazioni effettive.

Il risultato delle Regioni a statuto ordinario eccede l'obiettivo per circa 1,4 miliardi; un importo che rappresenta, tuttavia, meno dell'1 per cento del complesso delle risorse eleggibili per il calcolo del saldo.

Dal 2016 tutte le Regioni ad autonomia speciale sono tenute a garantire l'equilibrio tra entrate finali e spese finali in termini di competenza finanziaria, pur rimanendo operanti ancora fino al 2017 gli obiettivi previsti con gli accordi sottoscritti con lo Stato. Nel complesso conseguono un saldo che eccede l'obiettivo per oltre 2,5 miliardi. Sicilia, Sardegna e Valle d'Aosta, oltre alle Province di Trento e Bolzano conseguono gli obiettivi previsti, mentre ciò non accade sia per il Friuli che per la regione Trentino Alto Adige, che presenta, in base ai dati provvisori, un disavanzo.

Anche gli enti di area vasta, sia province che città metropolitane, nel 2017 riescono a conseguire l'obiettivo (17,2 milioni); in base ai dati previsionali esponevano un disavanzo di 111 milioni, ma in fase gestionale lo squilibrio è stato recuperato con un saldo finale superiore a 409 milioni.

I Comuni osservati erano tenuti a conseguire un obiettivo di saldo positivo pari a 294,5 milioni e le previsioni di realizzare un saldo finale di 2,8 miliardi sono state ampiamente superate in fase gestionale con un saldo finale che raggiunge 4,7 miliardi. Il risultato migliore rispetto alle previsioni è dipeso principalmente da un minor disavanzo del saldo di parte capitale (da -3,1 miliardi a -2,1) e da un leggero incremento del saldo di parte corrente (da 6 miliardi a 6,1).

Come le Regioni, anche i Comuni nel loro complesso prevedono una spesa in conto capitale esigibile nel 2017 di 34,7 miliardi (al netto del FPV e degli accantonamenti) che supera i 38 miliardi se si considerano anche gli impegni imputati ad esercizi futuri; a fine gestione tuttavia la spesa effettiva dell'anno si attesta ad un livello pari a 16,2 miliardi

(altri 2,8 sono rinviati con il fondo pluriennale), in aumento rispetto al 2016 di oltre il 10 per cento.

Per sfruttare al meglio gli spazi sul saldo e, soprattutto, sostenere la spesa di investimento gli enti avevano a disposizione diversi strumenti. In primo luogo le intese regionali con cui sono stati messi a disposizione sia da parte degli enti locali che delle Regioni stesse, margini aggiuntivi di spesa per 204 milioni. Avviate in tutte le Regioni, in alcuni casi sono poi rimaste inattuare per mancanza di spazi disponibili (Abruzzo, Molise, Puglia e Campania).

Una flessibilizzazione più consistente degli obiettivi è venuta invece dal Patto nazionale verticale previsto dalla legge di bilancio per il 2017 che ha assegnato spazi agli enti locali per 700 milioni per consentire spese oltre il limite del saldo da realizzare con avanzo di amministrazione o indebitamento. Spazi assorbiti prevalentemente dall'edilizia scolastica (61,1 per cento), ma anche per interventi di prevenzione del rischio idrogeologico, interventi a favore di piccoli comuni e di quelli costituiti da fusione e adeguamenti antisismici.

Solo 76 milioni di maggiori spazi sono stati messi a disposizione con il Patto nazionale orizzontale.

Gli strumenti hanno dimostrato livelli di efficacia differenti sia in termini di ottimizzazione degli spazi disponibili sul vincolo di finanza pubblica sia dal punto di vista della ripresa della spesa in conto capitale: l' utilizzo maggiore degli spazi concessi l'ha avuto il patto nazionale verticale con un tasso di dispersione del 15 per cento; con le intese regionali la quota di mancato utilizzo sale al 25 per cento, ma soprattutto per i risultati di due regioni, mentre il mancato utilizzo cresce al 44 per cento nel caso del patto nazionale orizzontale.

Nonostante lo sforzo di prevedere margini di flessibilità per consentire politiche di spesa condivise a livello regionale l'esito in termini di effetto leva sugli investimenti non appare ancora soddisfacente.

Come si è detto, pur in presenza di ampi spazi negli obiettivi di tutti gli enti e di una crescita degli impegni per spesa in conto capitale, i pagamenti per investimenti flettono e si segnalano difficoltà all'utilizzabilità dei risultati di amministrazione pregressi, sui quali sembrano replicarsi quelle stesse tensioni che erano state generate dal Patto di stabilità interno sulla cassa in conto capitale. Se i dati dei rendiconti 2016 dei Comuni espongono un risultato di amministrazione, al netto degli accantonamenti e vincoli previsti dal d.lgs. 118/2011, in disavanzo di oltre 4 miliardi, va considerato infatti che esso è determinato dalla compensazione tra enti in avanzo e in disavanzo: l'82,2 per cento degli enti, infatti, ha realizzato nel 2016 un avanzo libero per 3,2 miliardi (a fronte di un disavanzo di oltre 7 miliardi registrato dai restanti comuni). Ma quanto rileva il vincolo di finanza pubblica sull'utilizzo dei risultati di amministrazione?

Guardando al saldo finanziario di competenza 2017 di questi enti, nel 35 per cento dei casi i comuni avrebbero avuto la possibilità di utilizzare completamente la quota disponibile avendo spazio sufficiente, mentre con il ricorso ai meccanismi di compensazione sarebbe stato possibile assorbire tutto l'avanzo libero. Un risultato che

muta considerando naturalmente altre quote del risultato di amministrazione (parte vincolata e parte destinata agli investimenti).

L'avanzo effettivamente utilizzato, in attesa di conoscere i dati di rendiconto 2017, risulterebbe contenuto, a fronte dell'ampio surplus prodotto con il saldo finale di competenza. Anche le informazioni del sistema di monitoraggio delle opere pubbliche della Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (nella quale andavano obbligatoriamente registrati gli impegni di spesa a valere sugli spazi finanziari acquisiti) danno indicazioni che sembrano rafforzare i dubbi che possa sussistere un nesso di causalità tra il vincolo di finanza pubblica e il mancato utilizzo dei risultati di amministrazione degli anni precedenti. I maggiori spazi finanziari acquisiti hanno consentito il varo di 3.158 opere pubbliche, (2.853 attuate dai comuni, 159 da città metropolitane e 146 dalle province) di cui il 78,5 per cento è stato finanziato utilizzando l'avanzo di amministrazione per circa 512,2 milioni (di cui 111,2 per spesa esigibile nell'anno e 401 milioni rinviati agli esercizi successivi).

I limiti alla capacità di spesa degli enti territoriali sembrano piuttosto identificabili in un equilibrio integrato tra d.lgs. 118/2011 e legge 243/2012 tale che il saldo di finanza pubblica risulta strettamente dipendente dall'equilibrio economico-finanziario di bilancio ed in particolare da quanto le voci contabili escluse dal pareggio ex lege n. 243 del 2012 (ma valide ai fini della costruzione di un bilancio) siano anch'esse in equilibrio: vale a dire, dal lato spesa, il fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) e gli altri accantonamenti, la spesa per rimborso prestiti, l'applicazione dell'eventuale disavanzo di amministrazione, e dal lato entrata, le risorse da indebitamento e l'applicazione dell'avanzo.

I risultati del 2017 sembrano indicare che, anche se il nuovo vincolo di finanza pubblica può determinare delle frizioni - soprattutto per quegli enti in condizioni finanziarie migliori in virtù delle quali intendono sfruttare a pieno le proprie possibilità di accelerare i programmi di investimento - pensare ad una revisione della regola, potrebbe risultare affrettato. Vanno colti i segnali positivi che vengono da alcune esperienze regionali che hanno individuato soluzioni possibili alle diverse e particolari esigenze locali senza rinunciare al percorso di risanamento finanziario intrapreso; dall'aumento della capacità di spesa ottenuto con il monitoraggio dell'effettivo utilizzo degli spazi acquisiti con la rimodulazione.

Allo stesso tempo il funzionamento della regola può essere migliorato rafforzando il ruolo di coordinamento che è richiesto alle Regioni; prevedendo incentivi anche per la cessione di spazi finanziari; spingendo le Amministrazioni ad una maggiore attenzione ad evitare di disperdere opportunità di spesa e ad attivare al loro interno un sistema di programmazione dinamica degli investimenti in grado di recepire prontamente le indicazioni che provengono dal monitoraggio della gestione di bilancio.

Il federalismo e il bilancio pubblico

17.

La legislatura che si è appena conclusa ha visto tornare di attualità i temi relativi all'attuazione delle riforme che interessano, da diversi anni, il sistema delle autonomie territoriali, stimolati, in parte dal dibattito che ha accompagnato la proposta di revisione costituzionale del 2016, in parte dalle richieste avanzate, da alcune regioni, alla fine del 2017, per promuovere forme di "autonomia rafforzata".

Le diverse Commissioni parlamentari chiamate a svolgere valutazioni sulle proposte che andavano interessando il settore delle autonomie, coglievano, in sostanza, nell'accelerazione imposta da alcune regioni alle procedure di avvio dell'autonomia differenziata, una opportunità di riflessione di più ampio respiro sul compimento del percorso di realizzazione del federalismo fiscale. Segnalavano, in proposito, che tra le possibili cause del fallimento dei precedenti tentativi di avvio del "regionalismo differenziato" vi erano ritardi e lentezze che impedivano l'attuazione dei principi dell'autonomia finanziaria.

Elementi di novità, come è noto, sono stati introdotti nella Costituzione con la riforma del Titolo V nel 2001, senza tuttavia interferire con il modello cooperativo che ne connota il profilo originario. L'avvio dell'ampio disegno riformista del sistema delle autonomie, del resto, ha reso necessario, nel corso del suo svolgimento, affrontare le questioni che il nuovo sistema di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, con diverse sfaccettature, andava assumendo: prima fra tutte, la previsione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Questi, infatti, rappresentavano, nelle intenzioni del legislatore, uno dei maggiori strumenti di bilanciamento tra il principio di autonomia e i principi di uguaglianza sostanziale. La riforma del 2001, infatti, cambiando l'angolazione con cui lo Stato interveniva a garantire il raggiungimento della condizione di uguaglianza richiedeva la messa a punto di dispositivi – come successivamente, in parte, introdotto nell'ambito della legge delega sul federalismo fiscale del 2009 – che consentissero di individuare il quantum di risorse necessarie al loro finanziamento secondo il criterio del fabbisogno standard. Di fatto l'introduzione dei "livelli essenziali", determinava per la prima volta un parametro di ammissibilità delle prestazioni.

La mancanza, ad oggi, di una ricognizione completa dei livelli essenziali delle prestazioni non sanitarie delle funzioni regionali cui associare i costi necessari a quantificare le risorse contribuisce - come segnalato in diverse sedi istituzionali, oltre che dalla stessa Corte - a fornire incertezza al sistema di finanziamento delle funzioni svolte a livello territoriale nel suo complesso. La predisposizione di appropriati strumenti di quantificazione delle risorse, non può più essere rinviata, anche alla luce delle nuove istanze di autonomia promosse dalle regioni nell'ambito dell'articolo 116, comma terzo della Costituzione che, collocandosi all'interno del sistema di autonomia ordinaria delineato nel Titolo V della Costituzione, traccia un percorso per il conseguimento di forme e di spazi di autonomia che può essere attivato, da qualsiasi regione.

Spazi per disegnare perimetri funzionali più ampi e con forme eterogenee, perciò, se esplorati da tutte le regioni ordinarie potrebbero dare luogo a una nuova fase del

regionalismo accrescendo, probabilmente, il tasso di complessità del sistema che potrebbe, inevitabilmente, virare verso un modello di “federalismo differenziato”.

Si rende necessario, pertanto, analizzare a fondo le problematiche che potrebbero scaturire dai passaggi che seguiranno il pre-accordo, sia sotto il profilo del riparto delle risorse e del loro monitoraggio, sia dal punto di vista del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni erogate.

In questo nuovo quadro, la questione delle risorse costituisce senz'altro il passaggio più importante da affrontare, a partire dalla determinazione dei fabbisogni standard sulle materie di competenza statale su cui si chiedono maggiori spazi di autonomia.

Sarà necessario, infatti, individuare un punto di equilibrio nel rapporto tra le maggiori funzioni di spesa determinate dall'acquisizione di nuovi spazi e le risorse destinate al loro finanziamento affinché non vengano meno i principi di solidarietà tra le diverse aree del territorio.

In conclusione, la possibile affermazione di un modello di federalismo più competitivo, richiede alcune riflessioni sul ruolo che lo Stato è chiamato a svolgere nella sua funzione di garante dell'equilibrio tra vincoli finanziari e diritti costituzionalmente garantiti. L'autonomismo definito all'indomani della revisione del Titolo V nel 2001, ha creato, negli anni, lo spazio per consentire nuove trasformazioni. Agendo nella cornice costituzionale, gli elementi di flessibilità che caratterizzano i sistemi regionali in genere, hanno permesso anche al sistema italiano di adattarsi alle diverse condizioni determinate dalle congiunture economiche e sociali e potrebbero dare spazio ancora a nuovi cambiamenti.

PARTE PRIMA

I CONTI PUBBLICI NEL CONTESTO EUROPEO

LE PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA DOPO LA LEGGE DI BILANCIO

IL CONTESTO ECONOMICO

1. Nel 2017, in Italia, il prodotto interno lordo è cresciuto dell'1,5 per cento in termini reali, un valore in linea con le previsioni della Nota di aggiornamento del Def (Nadef) presentata a settembre, e di 4 decimi di punto superiore a quanto previsto dal Documento di programmazione (Def) dell'aprile 2017 (Tavola 1).

TAVOLA 1

CONTESTO ECONOMICO: VARIABILI DI MAGGIOR RILIEVO PER I CONTI PUBBLICI
(VARIAZIONI PERCENTUALI ANNUE E MLD DI EURO)

	Def 2017		Nadef 2017 (*)		Consuntivo Istat		Differenze	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
	a	b	c	d	e	f	e - a	f - b
Crescita reale del Pil	0,9	1,1	0,9	1,5	0,9	1,5	0,0	0,4
Valore assoluto del Pil reale	1568,7	1596,6	1573,0	1596,6	1571,0	1594,1	2,3	-2,5
Tasso di inflazione al consumo	0,2	1,2	0,1	1,1	-0,1	1,3	-0,3	0,1
Variazione deflatore del Pil	0,8	1,2	0,8	0,6	0,8	0,6	0,0	-0,6
Crescita nominale del Pil	1,6	2,3	1,7	2,1	1,7	2,1	0,1	-0,2
Valore assoluto del Pil nominale	1672,4	1710,6	1680,5	1716,5	1680,9	1716,9	8,5	6,3
Crescita nominale consumi famiglie	1,4	2,1	1,4	2,4	1,6	2,5	0,2	0,4
Valore assoluto consumi famiglie nom.	...	1137,4	1114,0	1140,7	1013,2	1038,7	...	-98,7
Contributo esportazioni <i>nette</i> alla crescita	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	0,2	-0,1	0,3
Contributo domanda interna alla crescita	1,4	1,3	1,5	1,5	1,2	1,5	-0,2	0,2
Crescita nominale dei RLD	2,4	2,1	1,9	1,9	2,4	2,3	0,0	0,2
Valore assoluto dei RLD	667,3	681,3	662,1	674,7	668,2	683,7	0,9	2,4
Occupazione contabilità nazionale	24814	24963	24770	24993	23741	23962	-1073,0	-1000,9
Occupazione	1,4	0,8	1,4	1,0	1,2	0,9	-0,2	0,1
Tasso di disoccupazione	11,7	11,5	11,7	11,2	11,7	11,3	0,0	-0,2
Tasso di interesse a breve termine	...	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3	...	-0,2
Tasso di interesse a lungo termine	1,4	2,3	1,4	1,8	1,4	2,1	0,0	-0,2

(*) DPB PER I TASSI DI INTERESSE

RLD= REDDITI LAVORO DIPENDENTE

Fonte: elaborazione su dati Istat

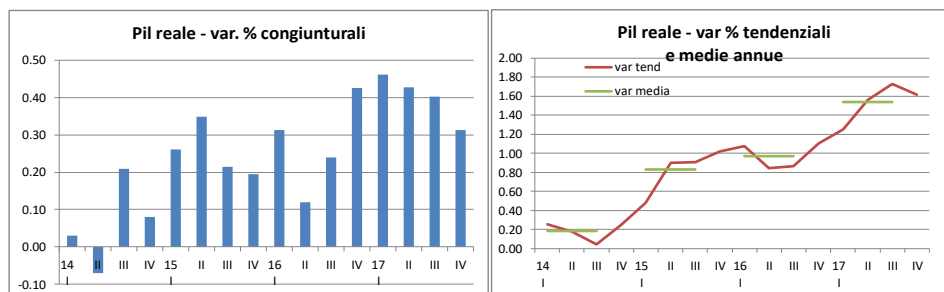
L'attività produttiva ha registrato il punto di massima accelerazione nel primo trimestre dell'anno per poi rallentare lievemente (Grafico 1). Alla ripresa ha dato un buon contributo il settore industriale che ha continuato ad espandersi a buoni ritmi anche nei primi due mesi di quest'anno segnando recuperi importanti e diffusi; grazie ad essi, si è ridotto l'ampio divario che si era creato rispetto ai livelli di inizio crisi.

Alla crescita annua dell'1,8 per cento del valore aggiunto dell'industria si è affiancata quella dell'1,5 per cento dei servizi; negativo è stato invece l'andamento del settore agricolo (-0,4 per cento). Per il secondo anno consecutivo, il recupero dell'industria ha superato quello dei servizi; come in altre fasi di inversione del ciclo, è

il settore secondario protagonista di più forti oscillazioni con il terziario che conosce maggiore stabilità.

GRAFICO 1

PIL A PREZZI COSTANTI: VARIAZIONI CONGIUNTURALI E TENDENZIALI



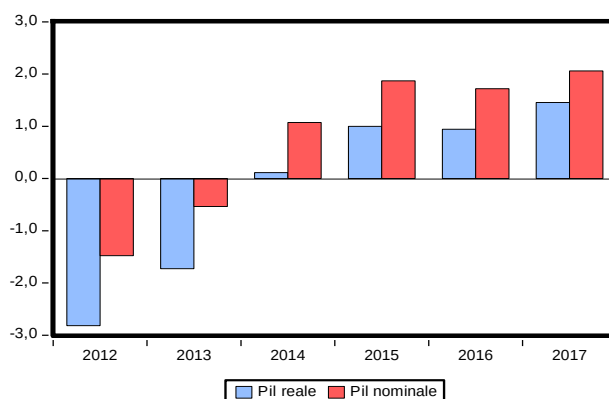
Fonte: Pil su dati Istat

I prezzi

All'accelerazione delle attività si è associato un recupero dell'inflazione. La variazione dell'indice generale dei prezzi al consumo è stata pari all'1,3 per cento dopo la caduta, marginale, del 2016 (-0,1 per cento). Come mostra la Tavola 1, la variazione è stata in linea con quanto previsto dai documenti ufficiali. Peraltro, essa non sembra aver incorporato con celerità il recupero dei prezzi alla produzione, i quali, dopo flessioni significative degli anni scorsi, sono aumentati ininterrottamente durante l'anno, con un picco del 4,4 per cento in aprile e un tasso medio annuo del 2,9 per cento. La crescita dell'indice dei prezzi al consumo ha risentito nel corso dell'anno di effetti contabili che hanno determinato valori discendenti: dal massimo del 2 per cento tendenziale in aprile fino all'1 per cento di fine dicembre. L'inflazione *core*, cioè misurata dall'indice che non considera i prezzi dei prodotti energetici ed alimentari, è rimasta su livelli modesti (+0,8 per cento) e non distanti da quelli registrati nel 2016 (0,5 per cento).

GRAFICO 2

TASSO DI CRESCITA DEL PIL REALE E NOMINALE: VARIAZIONI PERCENTUALI ANNUE



Fonte: elaborazione su dati Istat

Le aspettative - cruciale determinante della politica monetaria e quindi delle prospettive dei tassi e della spesa per interessi del bilancio pubblico - valutate sia in forma implicita, sulla base delle quotazioni di alcune tipologie di titoli sui mercati finanziari, sia attraverso le consuete indagini effettuate dai previsori professionali presso gli operatori - proiettano un recupero nel corso di quest'anno che potrebbe però risultare meno intenso di quanto originariamente atteso dalla Banca centrale europea: la stima centrale della Bce per il 2017 e 2018 era stata pari rispettivamente all'1,7 e all'1,6 per cento a fronte di valori pari ora ad 1,5 (consuntivo) ed 1,4 per cento (*Staff Forecast*, marzo 2018).

Intorno a valori non dissimili dall'inflazione dei prezzi al consumo si è cifrata la variazione del deflatore dei consumi delle famiglie (+1,2 per cento, contro lo 0,2 di un anno prima). Il deflatore del prodotto interno lordo, che rappresenta un indicatore dei prezzi del complesso dei beni e servizi prodotti e contribuisce al Pil nominale e misura quindi anche l'andamento delle basi imponibili, è aumentato solo dello 0,6 per cento, rallentando ulteriormente rispetto ai già modesti valori degli anni scorsi; il fenomeno, inatteso al momento di predisposizione del Def dell'aprile 2017 (quando se ne stimava una variazione dell'1,2 per cento) ma poi ampiamente scontato nella Nota di aggiornamento (alla luce degli andamenti registrati nella prima parte dell'anno), è correlato al peggioramento delle ragioni di scambio dovuto principalmente al cambio dell'euro nei confronti del dollaro: misurate come rapporto tra deflatore delle esportazioni e delle importazioni del totale dei beni e servizi esse hanno registrato a consuntivo una riduzione dell'1,4 per cento (-0,7 per cento il valore previsto). A sintesi dei citati impulsi in termini di volumi e prezzi, il prodotto nominale è aumentato del 2,1 per cento (1,7 per cento nel 2016), 2 decimi in meno di quanto programmato nel Def di aprile 2017: in definitiva, la maggiore crescita reale è stata più che compensata dalla minore crescita dei prezzi, il che ha determinato un'evoluzione delle principali basi imponibili lievemente peggiore di quanto incorporato nelle stime ufficiali.

La composizione della crescita: il quadro internazionale

Il consolidamento della ripresa si è realizzato nel quadro di un andamento tonico dell'attività economica internazionale e di un commercio mondiale assai vivace. Secondo le più recenti valutazioni dell'FMI il Pil mondiale è aumentato del 3,7 per cento (3,2 nel 2016) mentre gli scambi internazionali sono cresciuti del 5,4 per cento (2,5 per cento nel 2016), valore al di sopra del livello di lungo periodo. Di tale trend positivo ha beneficiato l'economia italiana, oltre che l'intera economia dell'Area dell'euro, Germania *in primis*: in un quadro di crescita dei mercati di sbocco anch'essa intorno al 5 per cento, le nostre esportazioni di beni e servizi sono aumentate del 5,4 per cento, con un conseguente lieve guadagno delle quote di mercato misurate in volume. Le importazioni, sono cresciute del 5,3 per cento, con una reazione al recupero della domanda interna più marcata di quanto riscontrato nel lungo periodo (elasticità maggiore di 3 contro 2,4 nel periodo 1960-2016) ma tipica delle fasi di riaccelerazione. Il contributo delle esportazioni *nette* alla crescita è stato pari a 2 decimi di Pil; era stato della stessa entità ma di segno inverso nel 2016. La combinazione di un aumento delle quantità di beni e servizi esportati e di una crescita dei prezzi in euro delle esportazioni ha determinato la stabilizzazione del nostro avanzo di bilancia corrente su livelli prossimi al 3 per cento del Pil. Le perduranti buone prestazioni in termini di saldi sui

nuovi flussi hanno ulteriormente migliorato la posizione debitoria netta sull'estero (6,7 per cento nel 2017 contro il 9,8 nel 2016), che rispetto al suo punto di picco, nel primo trimestre 2014, è rientrata per circa 18 punti di prodotto.

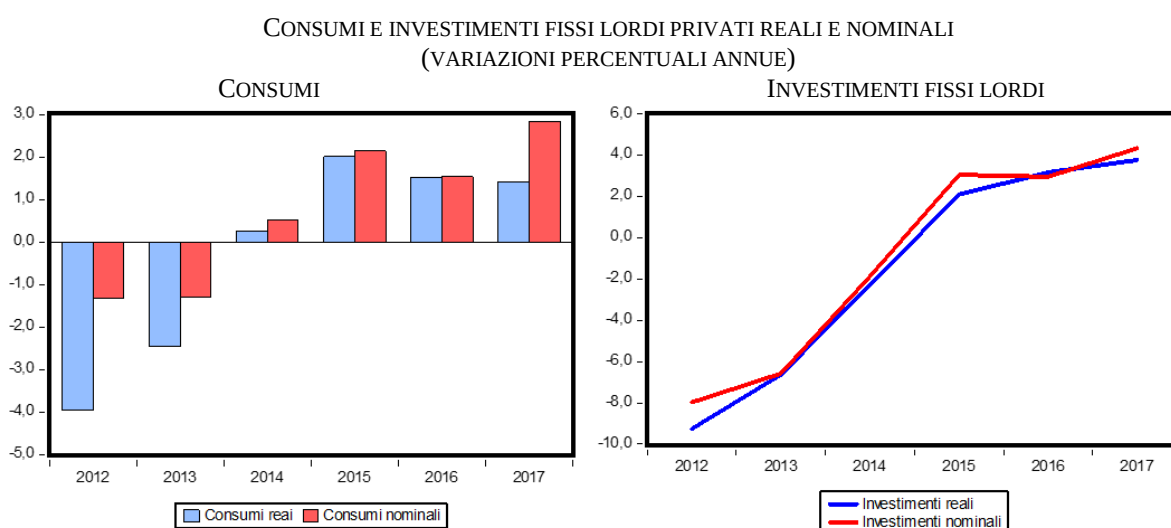
La composizione della crescita: la domanda interna

L'apporto alla crescita da parte della domanda interna al netto delle scorte è stato rilevante, come nel 2016: l'1,5 per cento. Di contro la variazione delle scorte ha continuato a contribuire negativamente, sebbene in misura inferiore ad un anno fa (-0,2 nel 2017, -0,4 nel 2016).

I consumi delle famiglie residenti sono aumentati dell'1,3 per cento, tasso sostanzialmente analogo a quello del 2016 (+1,4 per cento). Hanno trovato supporto nel recupero del reddito disponibile avvenuto in un quadro di miglioramento del mercato del lavoro e di recupero dei redditi unitari. Si è realizzato in un contesto di aumento della propensione al consumo, probabilmente favorita dall'attenuarsi della spinta al risparmio indotta negli anni scorsi dalla volontà di ricostituire i livelli di ricchezza finanziaria erosi dalla crisi sovrana. Ha contribuito alla stabilizzazione della crescita dei consumi il miglioramento del clima di fiducia delle famiglie. La spesa di queste ultime è risultata più vivace nel comparto dei servizi che dei beni.

Il recupero degli investimenti fissi lordi complessivi ha accelerato a partire dal secondo trimestre; la crescita media annua è passata, in aggregato, dal 3,2 per cento nel 2016 al 3,7 per cento nel 2017 (3,6 secondo le aspettative del Def, ma 3 secondo il successivo aggiornamento operato nella NadeF di settembre). Si è ulteriormente rafforzato il già vigoroso aumento degli investimenti in mezzi di trasporto (+35,5 per cento contro il +30 per cento nel 2016 e +25 per cento nelle attese del Def) mentre si è confermato, ma a ritmi più modesti, il recupero dell'accumulazione di capitale nel comparto di macchinari, attrezzature e beni intangibili (+1,8 e +1,4 per cento rispettivamente nel 2017 e 2016 contro +3,4 e +2,1 prefigurati nel Def).

GRAFICO 3



Fonte: elaborazione su dati Istat

Al recupero di questa componente della domanda aggregata hanno contribuito le politiche di incentivazione fiscale degli ammortamenti (iper e super ammortamenti). Il comparto delle costruzioni ha confermato l'uscita da una significativa fase di recessione (-15 punti percentuali di caduta nel solo triennio 2013-15) senza tuttavia denunciare un rimbalzo ma consolidando il ritmo di crescita reale di poco più dell'1 per cento già conosciuto lo scorso anno (+1,1 per cento nel 2017 contro è 1,2 nel 2016).

Il settore - che rappresenta poco meno della metà degli investimenti fissi lordi totali - ha segnato un recupero nel complesso inferiore all'atteso; nelle valutazioni del Def di aprile 2017 si scontava una crescita del 2,6 per cento. Il mercato immobiliare ha risentito di una ripresa delle contrattazioni e di una lieve risalita dei prezzi nei primi mesi dell'anno, un recupero che nei mesi successivi sembra essersi parzialmente arrestato e che comunque non ha guadagnato intensità. Alla ripresa degli investimenti fissi lordi complessivi - fondamentale per l'occupazione e la ricostituzione di un adeguato stock di capitale e quindi di migliori condizioni di competitività - ha contribuito la crescita del credito bancario, piuttosto vivace nel settore manifatturiero; un contributo più rilevante del canale creditizio è stato precluso dalle perduranti buone capacità di autofinanziamento delle imprese determinate soprattutto dalla riduzione del peso degli oneri finanziari; nel caso delle realtà di maggiori dimensioni, ha giocato un ruolo l'accresciuta propensione a raccogliere risorse finanziarie direttamente sul mercato, soprattutto attraverso l'emissione di prestiti obbligazionari (nel 2017 le emissioni nette delle imprese non finanziarie sono ammontate a 12 miliardi mentre si erano ridotte di 2,1 e 3,8 miliardi nel 2016 e 2015 rispettivamente). Come mostra il Grafico 3 il recupero degli investimenti in volume non è stato accompagnato, come è accaduto per i consumi, da un pari recupero dei rispettivi prezzi.

Occupazione e mercato del lavoro

L'accelerazione delle attività produttive ha comportato un recupero nei livelli occupazionali, sensibile nella seconda parte dell'anno. Le unità complessive di lavoro sono cresciute dello 0,9 per cento (1,2 nel 2016 e 0,8 secondo le stime del Def). La crescita del numero di occupati è stata però maggiore di quella delle ore lavorate, a testimonianza degli ampi spazi ancora aperti sul fronte del processo di miglioramento della qualità e stabilità delle occupazioni. Nella media del 2017 il tasso di disoccupazione si è collocato all'11,3 per cento, livello inferiore sia a quello del 2016 che a quello previsto nel Def 2017 (rispettivamente quattro e due decimi di punto); nei primi mesi dell'anno ha continuato a scendere (10,9 per cento a febbraio 2018).

Redditi da lavoro e indici di fiducia

Nel corso dell'anno la dinamica salariale è rimasta moderata; una sua vivacizzazione potrebbe derivare, nel prosieguo dell'anno, dagli impulsi rinvenienti da una serie di rinnovi contrattuali realizzati nella seconda metà del 2017. I dati di consuntivo di contabilità nazionale segnalano che nel 2017 le retribuzioni lorde per unità di lavoro sono cresciute in media di circa l'1,4 per cento (1,2 per cento nel 2016). Il monte delle retribuzioni lorde relative al complesso delle attività economiche è

risultato pari a 501,7 miliardi, in crescita del 2,3 per cento rispetto al 2016, quando si era registrata un aumento leggermente più alto (2,7 per cento). Per il complesso dei redditi da lavoro dipendente la crescita è stata di entità sostanzialmente simile. La ripresa della domanda interna (sia di consumo che per investimenti) è stata favorita da un ritorno della fiducia così come normalmente misurata dalle inchieste condotte dagli istituti centrali di statistica: per quel che riguarda i consumatori, l'indice elaborato dall'Istat ha registrato a fine anno un valore del 116,5 (2010=100), con un aumento del 7 per cento rispetto ad un anno prima, ed ha segnato ulteriori aumenti nei primi mesi dell'anno; quanto alle imprese l'indicatore dopo aver segnato nell'anno un aumento di quasi 9 punti percentuali ha lievemente indietreggiato in questo primo scorcio di 2018.

Mercati finanziari e tassi di interesse

Sui mercati finanziari è proseguito nell'anno il recupero sia dei valori azionari che di quelli obbligazionari. Possono esserne scaturiti effetti ricchezza sui comportamenti delle famiglie in termini di scelte di consumo. Nel 2017 l'indice generale del mercato borsistico italiano ha segnato, in media annua, una variazione del 21,8 per cento; meglio dell'indice medio ha fatto quello del settore bancario, il quale, cresciuto del 26 per cento ha in parte beneficiato di un effetto rimbalzo dopo le flessioni conosciute negli anni precedenti. I tassi di interesse hanno continuato a risentire di un'intonazione particolarmente espansiva della politica monetaria unica: sul breve termine il tasso medio dei titoli pubblici è rimasto negativo (-0,3, per cento contro -0,1 nel 2016 e valore analogo previsto dal Def 2017); nel comparto a lungo termine il tasso sui Btp decennali è stato mediamente pari al 2,1 per cento (1,4 per cento nel 2016 e 1,6 per cento il dato previsto dal Documento di programmazione della scorsa primavera). A fine settembre 2017, ultimo dato disponibile, le attività finanziarie delle famiglie risultavano pari a 4.291 miliardi, in aumento di 173 miliardi sul corrispondente periodo dell'anno prima. L'incremento di consistenza sconta per 35 miliardi nuovi flussi di risparmio e per i restanti 138 miliardi aumenti di valore (guadagni in conto capitale, nel caso di titoli obbligazionari ed azionari).

Prospettive e sfide

Gli sviluppi congiunturali dei primi mesi del 2018 confermano un andamento del quadro economico incoraggiante, in un contesto europeo che mantiene un profilo espansivo supportato da buoni incrementi di consumi ed investimenti. Tuttavia, nelle ultime settimane si sono manifestati segnali di rallentamento che testimoniano di una perdita di forza del ciclo economico. Cionondimeno, sembrano esservi, nel complesso, buone possibilità che per l'anno in corso si confermi un tasso di crescita non dissimile da quello registrato nel 2017. Le valutazioni degli organismi internazionali e dei principali previsori privati sono meno favorevoli di quanto prospettato nel Documento programmatico di bilancio dello scorso mese di ottobre e confermato nel recente Documento di economia e finanza 2018. Per il biennio 2019 e 2020 si prospetta, in generale, un rallentamento. In particolare, nel 2018 secondo le valutazioni della Banca d'Italia la crescita potrebbe cifrarsi nell'1,4 per cento quest'anno per flettere all'1,2 nel biennio 2019-20. Secondo Ocse, Fondo monetario e Commissione europea le

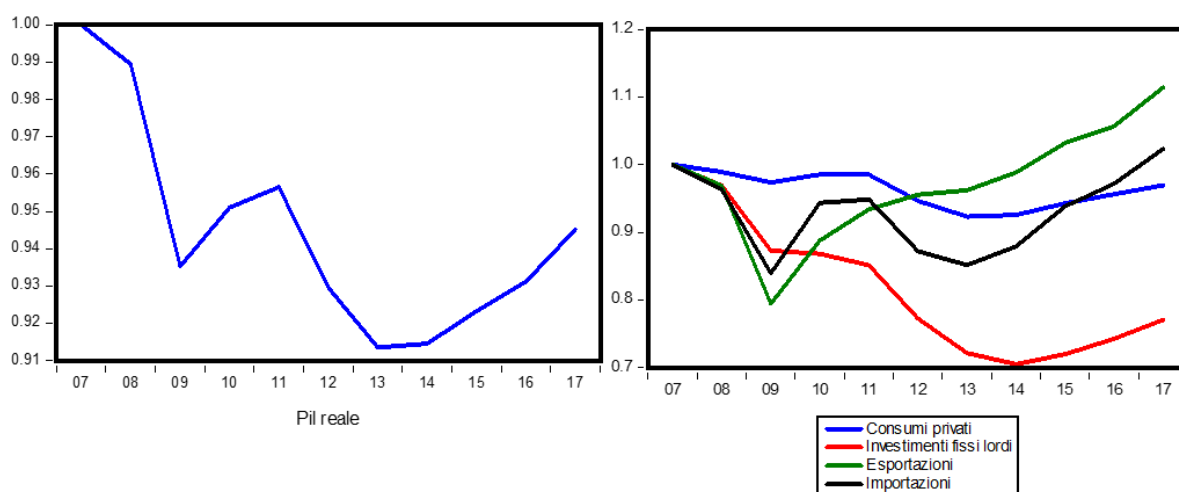
prospettive di sviluppo sono di non dissimile dimensione. Al di là dei quadri previsionali di base (*baseline*), quelli a cui si associa la maggiore probabilità di realizzazione, non sembrano limitati i rischi che possano prevalere scenari meno favorevoli di quelli oggi formulati. Si tratta di rischi attinenti sia al ciclo reale che a quello finanziario, con le naturali interrelazioni tra i due.

Sotto il primo profilo vi è in primo luogo l'aspetto della durata dei cicli economici: l'ormai prolungata fase espansiva attuale porta taluni a dubitare che si possa proseguire senza interruzioni o forti rallentamenti; vi sono in secondo luogo le insidie costituite dalle tendenze protezionistiche e dalla "guerra dei dazi" tra fondamentali protagonisti dell'interscambio mondiale (Cina e USA); se il "conflitto" dovesse approfondirsi ed estendersi all'Europa, potrebbe minacciare seriamente le prospettive della crescita mondiale. Quanto al secondo aspetto, vi è la preoccupazione che dopo la forte espansione dei mercati finanziari e borsistici successiva alla crisi finanziaria del 2008, potrebbero ora emergere tensioni e perturbazioni di cui di tanto in tanto si sono registrate avvisaglie negli ultimi trimestri e che nelle settimane più recenti si sono tradotte in una crescita delle aspettative di inflazione e nel superamento della soglia del 3 per cento nel rendimento dei titoli a lungo termine statunitensi.

Ai fini delle valutazioni sullo stato e le prospettive della finanza pubblica italiana a cui questo Rapporto è dedicato, è utile inquadrare stato e tendenze recenti della nostra economia da un lato avendo ben presente i livelli pre-crisi e dall'altro ponendosi due interrogativi, in parte interconnessi: a) in che misura il nostro sistema produttivo sia di fronte ad un recupero di carattere strutturale; e, quindi, b) in che misura alla maggiore crescita effettiva si stia associando un pari recupero del potenziale di crescita, molto rilevante, quest'ultimo, per la valutazione dei saldi strutturali di finanza pubblica richiesta dai protocolli europei.

GRAFICO 4

ITALIA: PIL REALE E PRINCIPALI COMPONENTI DELLA DOMANDA AGGREGATA
(2007=1)



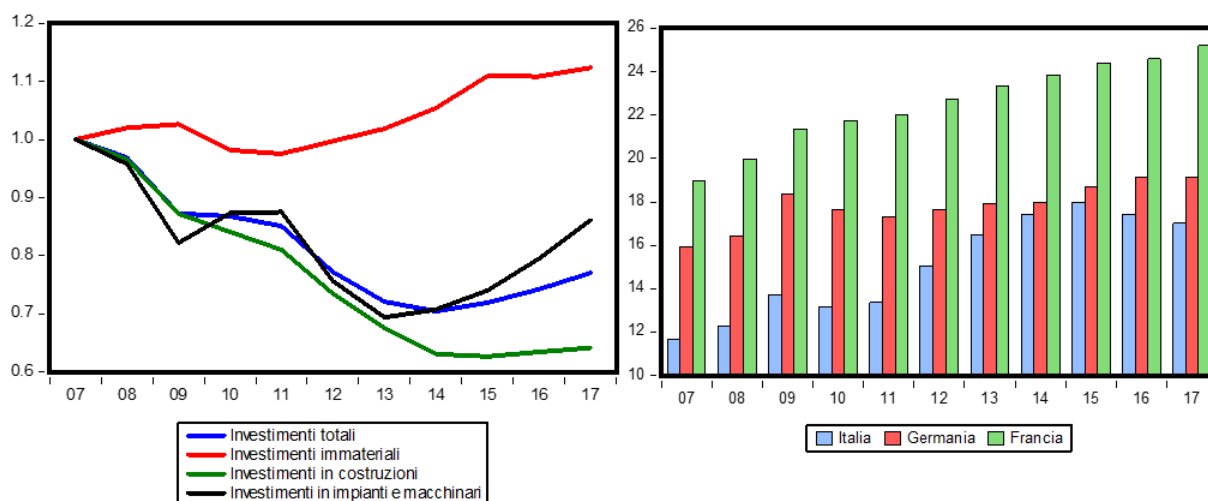
Fonte: elaborazioni su dati Istat

Nel nostro Paese, nonostante l'accelerazione significativa e superiore alle attese, resta ancora elevato il divario tra il Pil attuale e quello pre-crisi. Come mostra il Grafico 4, rispetto al 2007 lo scarto è poco sotto i 6 punti percentuali. Il pannello di destra evidenzia che le sole componenti della domanda aggregata che hanno recuperato per intero i livelli pre-crisi sono quelle dell'interscambio con l'estero, e, segnatamente, le esportazioni. La profondità della recessione ha prodotto effetti molto significativi in termini di caduta dell'accumulazione di capitale e pertanto la pur promettente ripresa degli investimenti fissi lordi dell'ultima fase ha consentito di recuperare solo una parte limitata del *gap* che si è prodotto in questi anni rispetto ai livelli pre-crisi.

Il Grafico 5 mostra come per gli investimenti fissi lordi complessivi la caduta ha misurato nel suo punto di massimo quasi il 30 per cento (con picchi di quasi il 40 nel comparto delle costruzioni). Il Grafico mostra anche come il calo non abbia interessato la componente degli investimenti in proprietà intellettuale (investimenti immateriali): fatto 1 il suo livello nel 2007 esso è ora intorno ad 1,1.

GRAFICO 5

L'ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI (2007=1) ED IL RUOLO DELLA COMPONENTE IMMATERIALE (QUOTA PERCENTUALE)

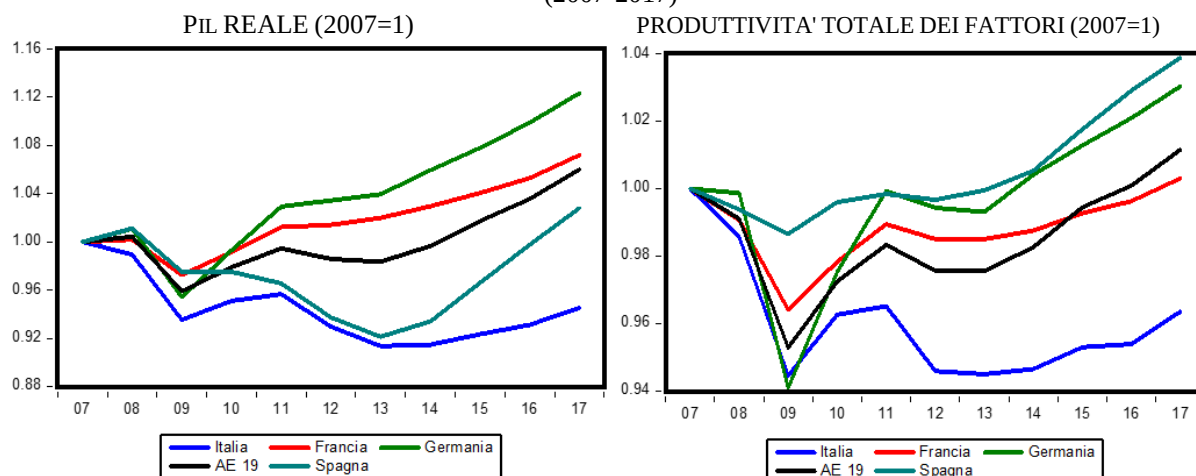


Fonte: elaborazione su dati Ameco

Il pannello di destra del grafico mostra come questo effetto di “mitigazione” sia stato in Italia relativamente basso perché la quota di tali investimenti sul totale è inferiore a quella dei principali paesi dell'Area dell'euro: appena sopra il 15 per cento, contro circa il 18 della Germania ed il 25 della Francia

GRAFICO 6

PIL REALE E PRODUTTIVITÀ TOTALE DEI FATTORI IN ITALIA E NEI PRINCIPALI PAESI DELL'AREA DELL'EURO
(2007-2017)

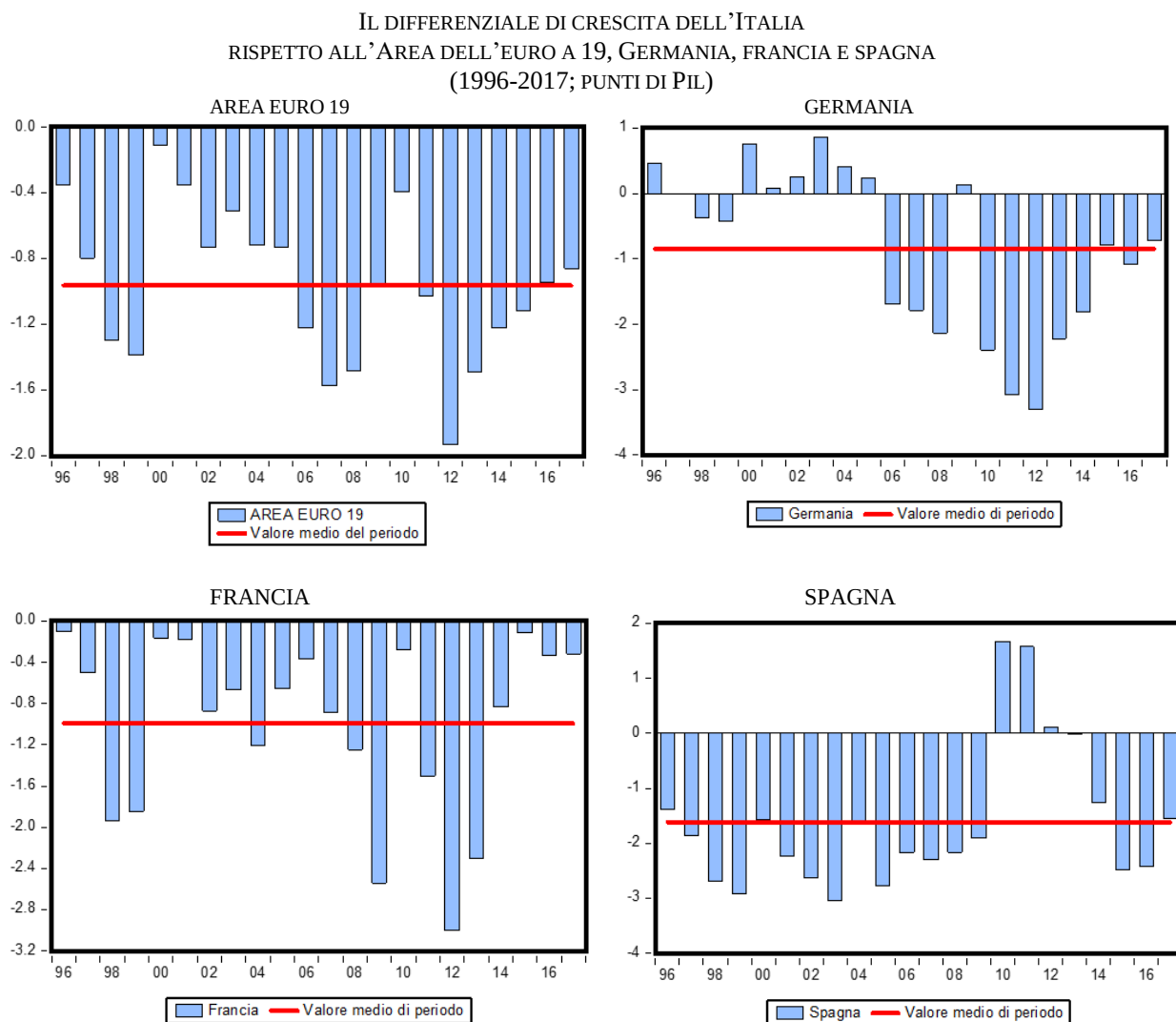


Fonte: elaborazione su dati Ameco

Questi aspetti hanno giocato un ruolo importante nel recupero relativo, visto che, come mostra il Grafico 6, posto uguale ad 1 il livello del Pil reale del 2007 nel 2017 in Italia ci si è posizionati a 0,94, in Spagna a 1,03, nella media dell'Area dell'euro a 1,06, in Francia a 1,07 ed in Germania a 1,12.

Queste dinamiche disegnano una posizione relativa che ha ancora spazi di notevole miglioramento e che spinge a stimolare politiche per accrescere il potenziale di sviluppo attraverso il rafforzamento della dotazione di infrastrutture materiali e immateriali e lo *stock* di capitale non solo fisico e tecnologico ma anche umano.

GRAFICO 7



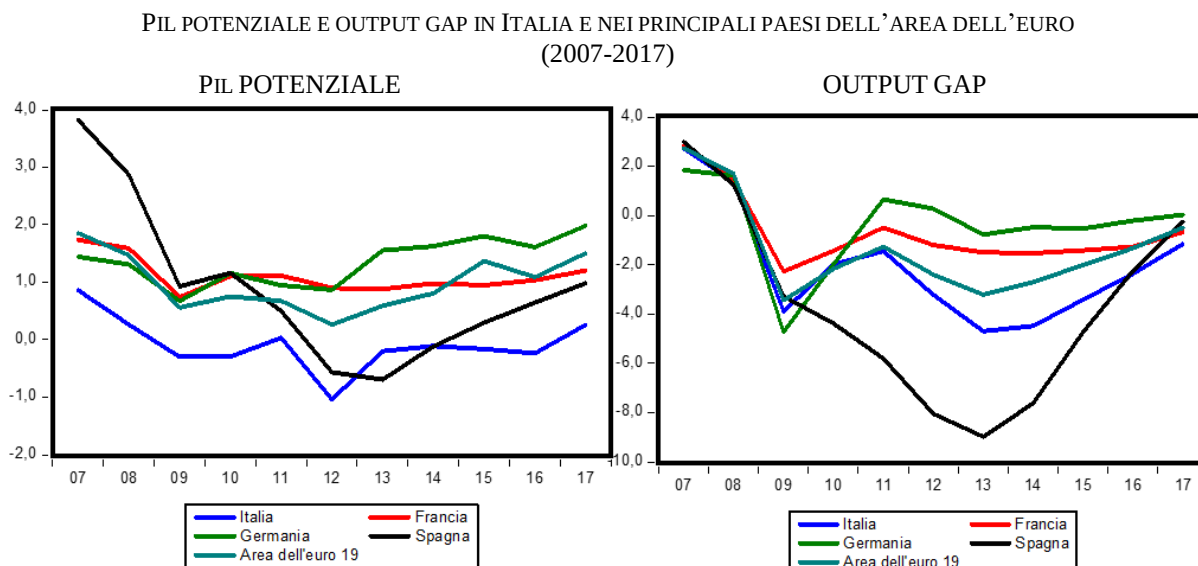
Come mostra il Grafico 7 lo scarto tra la crescita reale dell'Italia e del complesso dell'Area dell'euro dopo aver raggiunto il suo picco nel 2012 (quasi 2 punti in più di recessione) è lentamente diminuito ma è rimasto considerevole anche nel 2017 quando si è commisurato in circa 8 decimi di Pil, valore sostanzialmente in linea con quello conosciuto nel più lungo periodo. Nel grafico si mostra che anche nei confronti di Germania, Francia e Spagna vi è un miglioramento relativo, cioè un differenziale inferiore a quello degli anni scorsi, ma, con l'eccezione della Francia, il delta resta sostanzialmente allineato alla media di lungo periodo (1995-2016).

Tra le questioni di maggiore rilievo, al centro di un dibattito non privo di eterogeneità di punti di vista¹, vi è quella dei riflessi che questa posizione di debolezza relativa degli ultimi decenni ha avuto sul Pil potenziale del nostro Paese.

¹ Mentre sulla variazione dell'output gap non si riscontrano, in genere, differenze significative, sul suo livello, al quale è poi parametrato l'effetto ciclico del saldo di bilancio, vi sono stime non concordi, come rimarcato spesso, negli ultimi anni, dalle autorità italiane. Va rimarcato come alcuni dei rilievi

Nelle stime della Commissione europea, evidenziate nel Grafico 8, l'andamento insoddisfacente della produttività totale dei fattori e degli investimenti, unitamente ad altri aspetti, avrebbe significativamente ridotto la crescita potenziale dell'economia Italiana che resterebbe sotto quella dei principali *partners*.

GRAFICO 8



In un tale contesto nel 2018 l'accelerazione della crescita effettiva del Pil reale porterebbe ad un forte restringimento dell'*output gap* con la sua completa chiusura nell'anno successivo.

I CONTI PUBBLICI NEL 2017

Nel quinquennio appena concluso, si rileva una limitata ma progressiva riduzione dell'indebitamento netto, che passa dal 2,9 per cento del 2013 al 2,3 del 2017: tale risultato è ascrivibile alla riduzione della spesa per interessi sia in valore assoluto (circa 12 miliardi) che in percentuale del Pil (dal 4,8 al 3,8 per cento). L'avanzo primario si riduce, infatti, di 4 decimi di punto in rapporto al Pil (dall'1,9 all'1,5 per cento); ciò, a fronte di una riduzione dell'incidenza sul prodotto sia della spesa primaria (-1,15 punti) che delle entrate finali (-1,55); la pressione fiscale scende nel periodo dal 43,6 al 42,5 per cento.

Tali risultati riflettono la scelta di *fiscal policy* di rinviare l'obiettivo del pareggio di bilancio in termini nominali: previsto per il 2014 nel Def presentato nella primavera del 2012, è ora fissato al 2020. Ciò si riflette sul saldo in termini strutturali (al netto cioè degli effetti del ciclo e delle misure *una tantum*) che, raggiunge un valore lievemente positivo (+0,1) nel 2020-21. Il protrarsi della crisi e la fragilità della ripresa hanno indotto il Governo ad adottare in questi anni misure di sostegno dell'economia,

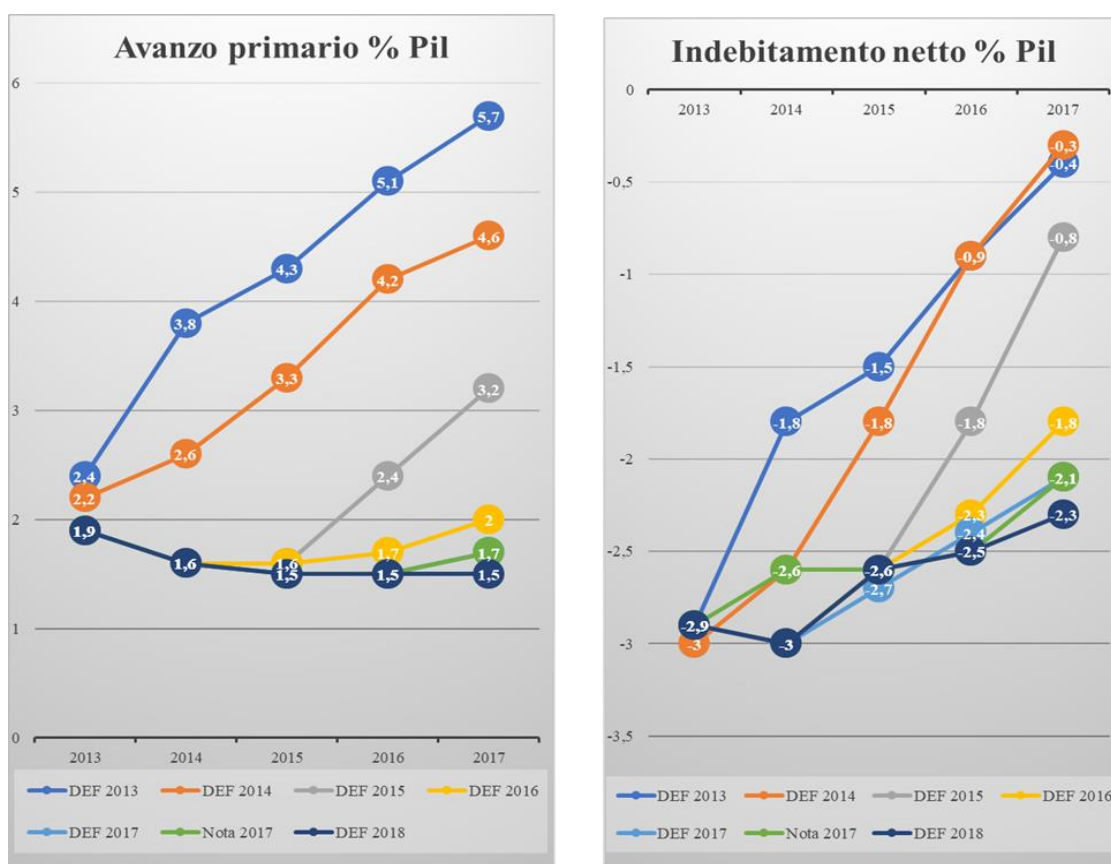
metodologici avanzati ufficialmente dall'Italia in sede comunitaria hanno portato la Commissione a tenerne parzialmente conto in sede di *Spring Forecast 2018*.

concordando al contempo con la Commissione europea margini di flessibilità rispetto al percorso di aggiustamento verso l'Obiettivo di Medio Termine.

Parallelamente, a livello comunitario è emersa, con sempre maggiore evidenza, la necessità di contemperare l'esigenza della stabilità finanziaria, soprattutto nei Paesi ad alto debito come l'Italia, con quella di sostenere la ripresa. Dapprima nel 2013, con la c.d. "matrice di flessibilità", che parametrava l'entità dell'aggiustamento richiesto alle condizioni cicliche, e poi (dal 2015) con la previsione di ulteriori margini a fronte di investimenti e di misure strutturali, in grado cioè di migliorare la capacità di crescita nel medio-lungo periodo, e dei costi derivanti da eventi imprevedibili quali, per l'Italia, lo straordinario afflusso di immigrati e quelli connessi ad eventi sismici.

GRAFICO 9

INDEBITAMENTO NETTO E AVANZO PRIMARIO (IN PERCENTUALE PIL) – PREVISIONI E RISULTATI

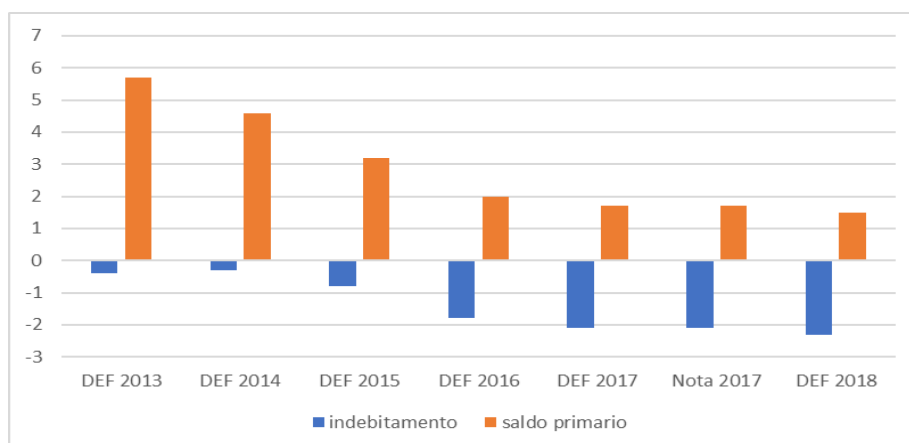


Secondo i risultati trasmessi da Istat a Eurostat il 30 marzo scorso, nel 2017 l'indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni è disceso al 2,3 per cento del Pil, riducendosi di due decimi di punto rispetto al 2016 e ciò a sintesi di un avanzo primario che si conferma all'1,5 per cento e di una spesa per interessi in calo, dal 4 al 3,8 per cento, sempre in quota di prodotto. I dati includono rilevanti revisioni rispetto a quelli diffusi dallo stesso Istat il 1° marzo scorso, per tener conto, secondo indicazioni metodologiche di Eurostat, della quantificazione dell'impatto delle operazioni relative a Monte dei Paschi di Siena, avvenute tra luglio e novembre scorso, e della

contabilizzazione come trasferimenti in conto capitale di 4,8 miliardi circa degli effetti delle misure per la liquidazione coatta amministrativa delle “banche venete”. Ciò ha comportato la revisione in crescita dell’indebitamento dall’originario 1,9 al 2,3 per cento e un corrispondente ribasso dell’avanzo primario dall’1,9 al 1,5 per cento.

GRAFICO 10

IL 2017 NEI DEF 2013-2018



Il disavanzo è risultato quindi per due decimi di punto più alto di quanto previsto nel Def 2017 e riconfermato nella Nota di aggiornamento di settembre. Nel documento programmatico dell’anno scorso, accogliendo le richieste della Commissione, l’andamento dei conti per l’anno, che presentava un disavanzo del 2,3 per cento in termini di prodotto, era stato abbassato proprio per due decimi di punto, affidandone l’attuazione al DL 50/2017.

Nonostante il limitato progresso nel percorso di aggiustamento dei conti, sono ulteriormente diminuite rispetto al 2016, in quota di Pil, sia le entrate (dal 46,9 al 46,6 per cento) sia le spese (dal 49,3 al 48,9 per cento) e ciò ha consentito di mantenere comunque il “grado di intermediazione” del bilancio pubblico su un profilo di riduzione (dal 96,2 al 95,5 per cento del prodotto).

Anche nel 2017 un contributo positivo è venuto dalla minore spesa per interessi, la cui dinamica decrescente si è, tuttavia, fortemente attenuata. Il calo del servizio del debito è stato infatti di meno di un miliardo di euro, il che ha portato la riduzione registrata dal 2013 a 12 miliardi (da 78 a 66 miliardi).

Nel confronto con il 2016, si segnala la forte decelerazione della crescita della spesa corrente primaria, aumentata nel 2017 del solo 0,4 per cento a fronte dell’1,7 per cento dell’esercizio precedente. Un risultato che tuttavia è frutto di andamenti molto diversi tra le singole voci.

TAVOLA 2

IL CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(MIL DI EURO, VARIAZIONI PERCENTUALI ANNUE E PERCENTUALI PIL)

	milioni di euro				variazioni				in % del Pil			
	2015	2016	2017 *	2017	2015	2016	2017*	2017*	2015	2016	2017*	2017
SPESE												
Redditi da lavoro dipendente	162.072	163.896	164.007	164.007	-0,85	1,13	0,07	0,07	9,81	9,75	9,56	9,55
Consumi intermedi	133.712	137.017	140.044	140.174	0,46	2,47	2,21	2,30	8,09	8,15	8,16	8,16
Prestazioni sociali	332.792	336.354	342.072	342.072	1,81	1,07	1,70	1,70	20,14	20,01	19,93	19,92
Pensioni	258.897	260.869	264.033	264.033		0,76	1,21	1,21	15,67	15,52	15,38	15,38
Altre prestazioni sociali	73.895	75.485	78.039	78.039		2,15	3,38	3,38	4,47	4,49	4,55	4,55
Altre uscite correnti	65.308	68.223	61.751	62.032	-3,30	4,46	-9,49	-9,07	3,95	4,06	3,60	3,61
Totale spese correnti netto interessi	693.884	705.490	707.874	708.285	0,42	1,67	0,34	0,40	41,99	41,97	41,25	41,25
Interessi passivi	68.018	66.440	65.334	65.641	-8,55	-2,32	-1,66	-1,20	4,12	3,95	3,81	3,82
Totale spese correnti	761.902	771.930	773.208	773.926	-0,45	1,32	0,17	0,26	46,10	45,92	45,05	45,08
di cui : Spesa sanitaria	111.239	112.373	113.599	113.599	0,25	1,02	1,09	1,09	6,73	6,69	6,62	6,62
Totale spese in conto capitale	69.272	57.521	60.176	65.673	15,07	-16,96	4,62	14,17	4,19	3,42	3,51	3,83
Investimenti fissi lordi	37.271	35.679	33.683	33.683	0,98	-4,27	-5,59	-5,59	2,26	2,12	1,96	1,96
Contributi in c/capitale	15.943	14.207	13.314	13.387	25,70	-10,89	-6,29	-5,77	0,96	0,85	0,78	0,78
Altri trasferimenti	16.058	7.635	13.179	18.603	51,42	-52,45	72,61	143,65	0,97	0,45	0,77	1,08
Totale spese netto interessi	763.156	763.011	768.050	773.958	1,60	-0,02	0,66	1,43	46,18	45,39	44,75	45,08
Totale spese finali	831.174	829.451	833.384	839.599	0,68	-0,21	0,47	1,22	50,29	49,34	48,56	48,90
ENTRATE												
Tributarie	494.671	496.726	502.146	502.621	1,27	0,42	1,09	1,19	29,93	29,55	29,26	29,27
Imposte dirette	243.255	248.264	251.170	250.477	2,20	2,06	1,17	0,89	14,72	14,77	14,63	14,59
Imposte indirette	250.202	243.097	248.754	249.922	0,54	-2,84	2,33	2,81	15,14	14,46	14,49	14,56
Imposte in c/capitale	1.214	5.365	2.222	2.222	-23,26	341,93	-58,58	-58,58	0,07	0,32	0,13	0,13
Contributi sociali	219.065	220.632	226.244	226.244	2,20	0,72	2,54	2,54	13,26	13,13	13,18	13,18
Contributi sociali effettivi	215.126	216.678	222.264	222.264	2,24	0,72	2,58	2,58	13,02	12,89	12,95	12,95
Contributi sociali figurativi	3.939	3.954	3.980	3.980	0,18	0,38	0,66	0,66	0,24	0,24	0,23	0,23
Altre entrate correnti	69.232	69.013	69.227	68.460	-0,01	-0,32	0,31	-0,80	4,19	4,11	4,03	3,99
Totale entrate correnti	781.754	781.006	795.395	795.103	1,47	-0,10	1,84	1,80	47,30	46,46	46,35	46,31
Entrate in conto capitale non tributarie	5.639	1.442	2.583	2.583	10,89	-74,43	79,13	79,13	0,34	0,09	0,15	0,15
Totale entrate finali	788.607	787.813	800.200	799.908	1,48	-0,10	1,57	1,54	47,72	46,87	46,63	46,59
p.m. pressione fiscale	43,19	42,68	42,4	42,5								
Saldo primario	25.451	24.802	32.150	25.950					1,5	1,5	1,9	1,5
(in % di pil)	1,5	1,5	1,9	1,5								
Saldo di parte corrente	19.852	9.076	22.187	21.177					1,2	0,5	1,3	1,2
(in % di pil)	1,2	0,5	1,3	1,2								
Indebitamento netto	-42.567	-41.638	-33.184	-39.691					-2,6	-2,5	-1,9	-2,3
(in % di pil)	-2,6	-2,5	-1,9	-2,3								
PIL nominale	1.652.622	1.680.948	1.716.238	1.716.935	1,90	1,71	2,10	2,14	100	100	100	100

(*) versione 1 marzo 2018

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat e Def 2018

I redditi da lavoro dipendente presentano solo una limitatissima crescita (+0,1 per cento). Rispetto al preconsuntivo riportato nella Nota tecnico illustrativa (NTI), la minore spesa è di poco meno di 2,8 miliardi. E ciò a ragione, soprattutto, del rinvio della sottoscrizione dei contratti collettivi in precedenza prevista entro l'anno.

La spesa di personale si attesta su un valore pari a 164 miliardi. Nell'ultimo biennio si evidenzia un incremento di quasi due miliardi dovuto alle misure in favore del personale del comparto scuola, (1,4 miliardi), all'attribuzione dei benefici previsti dalla legge di bilancio 2016 nei confronti degli appartenenti al comparto sicurezza difesa, e sempre relativamente al predetto personale, all'avvio del riordino delle carriere ai sensi dei d.lgs. 94 e 95 del 2017 (circa 800 milioni complessivi).

Le elaborazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato nella premessa al Conto annuale per il 2016, diffuso nel mese di dicembre 2017, evidenziano l'efficacia delle misure di contenimento della spesa di personale avviate nell'ultimo decennio. A parità di enti ricompresi nell'aggregato di riferimento, dal 2007 alla fine del 2016 l'Igop stima una diminuzione del numero dei dipendenti con rapporto di lavoro stabile (circa 3 milioni al 31 dicembre 2016) di oltre il 5 per cento, particolarmente significativa a decorrere dal 2010. Un'ulteriore lieve diminuzione è ipotizzata anche per il 2017 sulla base di una stima effettuata dalla stessa Ragioneria attraverso l'esame dei cedolini stipendiali e dell'andamento della dinamica occupazionale in un significativo campione di enti locali.

Sempre a parità di Enti ricompresi nella rilevazione, il costo per il personale pubblico diminuisce nel medesimo periodo 2007- 2016 dell'1,3 per cento (del 6,3 effettuando il raffronto con il 2010, anno di avvio delle manovre più severe di contenimento).

Il consuntivo 2017 si differenzia dalle stime contenute nella Nota Integrativa 2018 per circa 2,7 miliardi. Il dato previsionale, infatti, ipotizzava, il rinnovo dei contratti collettivi nel 2017, sulla base delle risorse messe a disposizione dalla legge di bilancio per il predetto anno relativamente al personale statale (900 milioni a regime più 300 milioni a titolo di arretrati per il 2016).

A tali importi era stato aggiunto il costo per il rinnovo dei contratti del personale non statale (circa il 47 per cento in termini di spesa del totale dei pubblici dipendenti) per ulteriori 1,1 miliardi comprensivi degli arretrati.

La restante diminuzione pari a circa 500 milioni va imputata ad un rilevato non completo utilizzo delle facoltà assunzionali previste per gli enti locali, sottosettore che evidenzia una diminuzione più marcata rispetto al dato previsionale.

Continua a crescere la spesa per consumi intermedi (+2,3 per cento), con una variazione simile a quella registrata nel 2016 (+2,5 per cento). In questo caso, il risultato eccede per oltre 3,3 miliardi quanto si prevedeva nella NTI. Un'accelerazione che richiederà un'attenta valutazione dell'operare e dell'efficacia degli strumenti di contenimento fino ad ora utilizzati.

La spesa per prestazioni sociali aumenta dell'1,7 per cento. Il risultato è tuttavia inferiore a quanto previsto nel preconsuntivo di novembre di poco meno di 1,8 miliardi, di cui 0,6 miliardi relativi a pensioni.

Fondamentale per il mantenimento della spesa corrente primaria su un profilo contenuto è stata la riduzione di oltre il 9 per cento delle altre uscite correnti. Una flessione da ricondurre soprattutto ai contributi alla produzione (-10,1 per cento) e alle risorse proprie UE (-19 per cento). In entrambi i casi si tratta di riduzioni che portano la spesa dell'anno su livelli di molto inferiori a quelli medi del triennio precedente. Anche in questo caso, dal preconsuntivo della Nota non sembravano emergere andamenti in tale direzione: risultati dei quali si dovrà in ogni caso valutare la strutturalità e gli eventuali effetti rimbalzo che potrebbero incidere sui prossimi esercizi.

In crescita del 14,2 per cento è risultata la spesa in conto capitale: una variazione che tuttavia è da ricondurre esclusivamente alla forte crescita degli "altri trasferimenti", tra i quali, come si diceva in precedenza, sono da ricomprendere oltre 5 miliardi delle operazioni relative alle banche.

Continua a flettere la spesa per investimenti fissi lordi. Nel 2017 la contrazione è stata del 5,6 per cento (4,3 nel 2016). A consuntivo si è rivelata ottimistica anche la stima di preconsuntivo della Nota che, rivedendo la previsione del Def, ipotizzava una costanza della spesa sui livelli del 2016.

Rallenta, ma si riconferma in flessione anche la spesa per contributi in c/capitale: -5,8 per cento rispetto al -10,9 del 2016.

Il continuo calo degli investimenti pubblici, che si protrae quasi ininterrottamente dal 2009, ha portato da inizio legislatura ad oggi ad una riduzione complessiva della spesa di 5 miliardi. Tale fenomeno costituisce da tempo, nella lettura della Corte, uno dei principali elementi di preoccupazione del quadro di finanza pubblica. Guardando ai diversi livelli di governo, la tendenza alla contrazione, lo scorso anno dovuta prevalentemente alle amministrazioni locali, si estende nel 2017 anche a quelle centrali. In questo sottosettore continua ad essere positiva, invece, (anche se solo marginalmente) la crescita dei contributi per investimenti.

Anche nel 2017 l'andamento delle entrate tributarie si conferma in riduzione in termini di prodotto, 3 decimi di punto rispetto al 2016. Le entrate tributarie sono aumentate dell'1,2 per cento (0,4 nel 2016) a fronte di una variazione del Pil nominale del 2,1 per cento.

Le imposte indirette crescono del 2,8 per cento, raggiungendo i 250 miliardi: una variazione inferiore a quanto previsto nel preconsuntivo per oltre 2,3 miliardi. Nella Nota, le previsioni, al netto della clausola di salvaguardia, erano state riviste in crescita prendendo atto del nuovo contesto macroeconomico, di stime delle basi imponibili più favorevoli e delle variazioni derivanti dalle misure introdotte con il DL 50/2017 che dovevano determinare maggiori entrate per oltre 3 miliardi.

Sostanzialmente in linea con le attese risultano la crescita delle imposte dirette (+0,9 per cento) e il ridimensionamento di quelle in conto capitale, per la flessione delle somme incassate con la *voluntary disclosure*, cui è imputato a consuntivo un gettito di circa 950 milioni a fronte delle previsioni iniziali prossime ai 2 miliardi.

Si confermano sui livelli previsti gli incassi per contributi sociali (+2,5 per cento rispetto al 2016), che riflettono sia la crescita dei redditi da lavoro, sia l'esaurirsi degli effetti della decontribuzione per le nuove assunzioni.

Diversi da quanto previsto nel preconsuntivo dello scorso novembre anche i contributi offerti dai livelli di governo al risultato complessivo. Andamenti che rilevano, soprattutto, per quanto incidono sulla definizione del nuovo quadro tendenziale.

Le amministrazioni centrali, nonostante la forte crescita delle "altre spese in conto capitale" (il dato a consuntivo è di oltre 8,4 miliardi superiore alle attese sempre per la contabilizzazione degli interventi a favore delle aziende di credito), registrano nel 2017 un indebitamento netto di solo 1,5 miliardi peggior del previsto. Ciò è reso possibile, prevalentemente, oltre che dal rinvio della sottoscrizione dei nuovi contratti di lavoro pubblico, da risultati più contenuti in termini di trasferimenti ad amministrazioni pubbliche (per circa 8 miliardi), di altre spese correnti (per 3,4 miliardi) e di spese in conto capitale (investimenti e contributi agli investimenti per 1,4 miliardi). Variazioni che compensano anche consumi intermedi più elevati delle previsioni per circa 1 miliardo e entrate inferiori per 6 miliardi. Si tratta soprattutto di imposte indirette (oltre 4 miliardi al di sotto delle previsioni) e di altre entrate correnti (-2,3 miliardi al di sotto del dato di preconsuntivo).

La flessione dei trasferimenti ad amministrazioni pubbliche (di pressoché pari entità anche ove si guardi al dato del 2016) corrisponde, in prevalenza, a mancate entrate per trasferimenti delle amministrazioni locali. Anche in questo caso di pari importo sia rispetto a quanto previsto nel preconsuntivo, che in rapporto al precedente esercizio. Un andamento che dipende, come precisato nello stesso Def, da minori prelevamenti dai conti di tesoreria delle amministrazioni locali. I pagamenti operati dal bilancio dello Stato in tesoreria sui conti delle amministrazioni locali hanno infatti mantenuto il livello previsto (che confermava quello dello scorso esercizio). Una flessione delle entrate delle amministrazioni locali che si inserisce in un quadro della gestione caratterizzato, oltre che dal rinvio dei contratti e da un minore esercizio delle facoltà assunzionali dei comuni (le minori spese per redditi sono 1,6 miliardi), da consumi intermedi oltre le previsioni di oltre 2,5 miliardi e minore spesa in conto capitale per 3,7 miliardi. Nel complesso le amministrazioni locali riducono la dimensione del loro contributo al risultato complessivo a poco più di 670 milioni.

Anche sotto questo punto di vista, i risultati del 2017 sembrano confermare l'importanza e la complementarità dei diversi strumenti di controllo della spesa per rendere possibile la gestione degli obiettivi di finanza pubblica. È proprio il rilievo delle differenze che emergono anche in relazione al preconsuntivo per livelli di governo che costituisce un segnale di come il monitoraggio delle disponibilità di cassa rappresenti una variabile importante per garantire il coordinamento complessivo della finanza pubblica.

Da un altro punto di vista, i risultati conseguiti non sempre rappresentano una base adeguata su cui proiettare le previsioni degli esercizi futuri. Come si diceva in precedenza, l'assunzione con carattere di strutturalità di riduzioni che poggiano su rinvii, siano essi scelti o derivati da vincoli nella disponibilità delle risorse, può restituire un'immagine degli andamenti recenti della finanza pubblica più favorevole dell'effettivo.

LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA A LEGISLAZIONE VIGENTE

La Nota tecnica illustrativa (NTI), che nello scorso autunno accompagnava la Legge di bilancio per il 2018, delineava un percorso di graduale ma continuo miglioramento dei saldi rilevanti, con un avanzo primario che, dal 2018 al 2020, avrebbe visto crescere il valore in termini di prodotto dal 2 al 3,3 per cento e l'indebitamento netto che, a fine periodo, si sarebbe sostanzialmente annullato (-0,2 per cento).

Il Def 2018 opera un aggiornamento di tali stime alla luce di un insieme di fattori che vanno dalla disponibilità dei consuntivi 2017 resi noti dall'Istat, alle revisioni che lo stesso Def apporta al quadro previsionale macroeconomico ed infine alla considerazione degli effetti finanziari derivanti dai provvedimenti legislativi approvati a tutto marzo 2018.

La revisione del quadro macroeconomico 2018-2020, nello scenario tendenziale del Def, mostra, infatti, un profilo con qualche differenza rispetto alle previsioni della NTI: in particolare, il Pil nominale – che costituisce un aggregato di riferimento per le dinamiche sui conti pubblici – è indicato nel Def in crescita più lenta di mezzo punto nel 2018 (2,8 contro 3,1 per cento) e di circa 4 decimi nel biennio successivo, in ragione di variazioni del deflatore più contenute.

Nonostante tali modifiche, il percorso di avvicinamento al pareggio di bilancio subisce limitate correzioni di rotta: l'indebitamento viene rivisto in riduzione di un decimo di punto per tutto l'orizzonte di previsione rispetto alla NTI. Esso si riduce rapidamente, passando dall'1,6 per cento dell'anno in corso allo 0,8 nel 2019 per raggiungere il pareggio come si è detto nel 2020, confermandolo nel 2021. Ciò, a fronte di una spesa per interessi che mantiene un'incidenza sul Pil intorno al 3,5 per cento, mentre l'avanzo primario cresce di 1,8 punti, passando dall'1,9 del 2018 al 3,7 per cento di fine periodo, grazie ad una riduzione dell'incidenza sul Pil della spesa primaria e di una tenuta delle entrate finali.

Un andamento favorevole, quindi, dei conti pubblici, non privo di difficoltà e di rischi, da ricondursi, le prime, al reperimento delle risorse necessarie a coprire l'eventuale annullamento dell'aumento dell'Iva (aumento che è invece scontato nel tendenziale a legislazione vigente a decorrere dal 2019) e a sostenere la ripresa degli investimenti pubblici e proseguire le riforme necessarie a rilanciare la crescita e la competitività del paese; i secondi, ad uno scenario macroeconomico non privo di incertezze.

TAVOLA 3

IL CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: IL QUADRO TENDENZIALE A CONFRONTO CON LA NOTA
(MIL DI EURO)

	DEF 2018						Nota tecnica			
	2017 *	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	164.007	164.007	170.990	169.687	169.239	169.439	166.776	169.515	170.325	169.927
Consumi intermedi	140.044	140.174	141.601	142.538	144.260	146.576	136.805	137.548	138.966	141.035
Prestazioni sociali	342.072	342.072	350.780	358.880	368.730	377.650	343.850	353.554	362.775	371.943
Pensioni	264.033	264.033	269.660	275.180	283.830	292.130	264.610	270.794	278.321	286.673
Altre prestazioni sociali	78.039	78.039	81.120	83.700	84.900	85.520	79.240	82.760	84.454	85.270
Altre uscite correnti	61.751	62.032	64.373	66.927	66.725	67.423	67.731	67.923	69.044	68.565
Totale spese correnti netto interessi	707.874	708.285	727.744	738.032	748.954	761.088	715.162	728.540	741.110	751.470
Interessi passivi	65.334	65.641	62.536	63.004	65.466	68.313	65.864	63.480	64.332	66.608
Totale spese correnti	773.208	773.926	790.280	801.036	814.420	829.401	781.026	792.020	805.442	818.078
Totale spese in conto capitale	60.176	65.673	57.541	59.783	58.184	57.367	62.519	59.158	61.685	59.115
Investimenti fissi lordi	33.683	33.683	34.531	36.528	38.531	40.040	35.528	36.608	38.805	38.865
Contributi in c/capitale	13.314	13.387	13.978	14.555	12.560	11.165	16.290	14.799	17.430	16.126
Altri trasferimenti	13.179	18.603	9.032	8.700	7.093	6.162	10.701	7.751	5.450	4.124
Totale spese netto interessi	768.050	773.958	785.285	797.815	807.138	818.455	777.681	787.698	802.795	810.585
Totale spese finali	833.384	839.599	847.821	860.819	872.604	886.768	843.545	851.178	867.127	877.193
ENTRATE										
Tributarie	502.146	502.621	509.981	530.779	550.078	562.570	504.487	511.707	530.498	547.421
Imposte dirette	251.170	250.477	253.577	255.960	262.035	269.127	250.457	251.011	252.566	257.612
Imposte indirette	248.754	249.922	255.539	273.943	287.156	292.546	252.220	259.821	277.049	288.917
Imposte in c/capitale	2.222	2.222	865	876	887	897	1.810	875	883	892
Contributi sociali	226.244	226.244	235.937	242.997	247.869	253.593	226.186	234.395	242.985	248.029
Contributi sociali effettivi	222.264	222.264	231.973	238.953	243.743	249.397	222.293	230.425	238.940	243.911
Contributi sociali figurativi	3.980	3.980	3.964	4.044	4.126	4.196	3.893	3.970	4.045	4.118
Altre entrate correnti	69.227	68.460	70.618	69.682	70.359	70.898	72.458	73.212	73.475	74.392
Totale entrate correnti	795.395	795.103	815.671	842.582	867.419	886.164	801.321	818.439	846.075	868.950
Entrate in conto capitale non tributarie	2.583	2.583	3.131	3.242	3.627	3.635	3.987	3.651	3.887	3.815
Totale entrate finali	800.200	799.908	819.667	846.700	871.933	890.696	807.118	822.965	850.845	873.657
<i>p.m. pressione fiscale</i>	42,4	42,5	42,2	42,5	42,5	42,3	42,6	42,1	42,2	42,0
Saldo primario	32.150	25.950	34.382	48.885	64.795	72.241	29.437	35.267	48.050	63.072
Saldo di parte corrente	22.187	21.177	25.391	41.546	52.999	56.763	20.295	26.419	40.633	50.872
Indebitamento netto	-33.184	-39.691	-28.154	-14.119	-671	3.928	-36.427	-28.213	-16.282	-3.536
<i>(in % di Pil)</i>	<i>-1,9</i>	<i>-2,3</i>	<i>-1,6</i>	<i>-0,8</i>	<i>0,0</i>	<i>0,2</i>	<i>-2,1</i>	<i>-1,6</i>	<i>-0,9</i>	<i>-0,2</i>
Pil nominale	1.716.238	1.716.935	1.766.241	1.822.552	1.878.205	1.928.685	1.716.475	1.770.276	1.830.791	1.893.533

(*) versione 1 marzo 2018

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Def 2018 e Nota tecnico illustrativa

Nel valutare i principali andamenti di spese e entrate nel prossimo triennio il riferimento deve essere il quadro di finanza pubblica al netto delle modifiche dovute al trattamento delle crisi bancarie, che non hanno effetti permanenti. I risultati del 2017 sotto questo aspetto hanno presentato a consuntivo dati migliori delle attese: un avanzo primario superiore di circa 2,7 miliardi e un indebitamento netto più contenuto di 3,2 miliardi. Un miglioramento che avviene in presenza di un livello più basso sia delle entrate che delle spese totali rispetto a quanto previsto e, soprattutto, di una modifica negli apporti offerti dalle diverse componenti di entrate e spese: redditi da lavoro, spesa per prestazioni sociali e spesa in conto capitale minori del previsto e soprattutto contributi alla produzione e risorse proprie UE in forte calo consentono di più che compensare una dinamica dei consumi intermedi oltre le previsioni ed entrate indirette e diverse inferiori per circa 7 miliardi.

Per il triennio 2018-2020 si conferma, pur attenuandosi, il profilo riduttivo della spesa già evidenziato nella NTI. La spesa primaria corrente scenderebbe nel 2020 al di sotto del 40 per cento del Pil, 1,4 punti sotto il livello del 2017. Quella complessiva registrerebbe una caduta di circa 2,1 punti, sia per il calo della spesa in conto capitale sia per la modifica apportata alla spesa per interessi; voce, quest'ultima, che era stata rivista al rialzo nel Def 2017 per effetto dell'ipotesi di aumento dei tassi di interesse, della concentrazione nel periodo di scadenze di diversi titoli di Stato e dell'incremento del fabbisogno di cassa imputabile, principalmente, agli interventi di sostegno al settore bancario.

SEGUE TAVOLA 3

IL CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: IL QUADRO TENDENZIALE A CONFRONTO CON LA NOTA
(IN PERCENTUALI PIL)

	DEF 2018						Nota tecnica			
	2017 *	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	9,6	9,6	9,7	9,3	9,0	8,8	9,7	9,6	9,3	9,0
Consumi intermedi	8,2	8,2	8,0	7,8	7,7	7,6	8,0	7,8	7,6	7,4
Prestazioni sociali	19,9	19,9	19,9	19,7	19,6	19,6	20,0	20,0	19,8	19,6
Pensioni	15,4	15,4	15,3	15,1	15,1	15,1	15,4	15,3	15,2	15,1
Altre prestazioni sociali	4,5	4,5	4,6	4,6	4,5	4,4	4,6	4,7	4,6	4,5
Altre uscite correnti	3,6	3,6	3,6	3,7	3,6	3,5	3,9	3,8	3,8	3,6
Totale spese correnti netto interessi	41,2	41,3	41,2	40,5	39,9	39,5	41,7	41,2	40,5	39,7
Interessi passivi	3,8	3,8	3,5	3,5	3,5	3,5	3,8	3,6	3,5	3,5
Totale spese correnti	45,1	45,1	44,7	44,0	43,4	43,0	45,5	44,7	44,0	43,2
Totale spese in conto capitale	3,5	3,8	3,3	3,3	3,1	3,0	3,6	3,3	3,4	3,1
Investimenti fissi lordi	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Contributi in c/capitale	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6	0,9	0,8	1,0	0,9
Altri trasferimenti	0,8	1,1	0,5	0,5	0,4	0,3	0,6	0,4	0,3	0,2
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese netto interessi	44,8	45,1	44,5	43,8	43,0	42,4	45,3	44,5	43,8	42,8
Totale spese finali	48,6	48,9	48,0	47,2	46,5	46,0	49,1	48,1	47,4	46,3
ENTRATE										
Tributarie	29,3	29,3	28,9	29,1	29,3	29,2	29,4	28,9	29,0	28,9
Imposte dirette	14,6	14,6	14,4	14,0	14,0	14,0	14,6	14,2	13,8	13,6
Imposte indirette	14,5	14,6	14,5	15,0	15,3	15,2	14,7	14,7	15,1	15,3
Imposte in c/capitale	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	13,2	13,2	13,4	13,3	13,2	13,1	13,2	13,2	13,3	13,1
Contributi sociali effettivi	13,0	12,9	13,1	13,1	13,0	12,9	13,0	13,0	13,1	12,9
Contributi sociali figurativi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,0	4,0	4,0	3,8	3,7	3,7	4,2	4,1	4,0	3,9
Totale entrate correnti	46,3	46,3	46,2	46,2	46,2	45,9	46,7	46,2	46,2	45,9
Entrate in conto capitale non tributarie	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Totale entrate finali	46,6	46,6	46,4	46,5	46,4	46,2	47,0	46,5	46,5	46,1
Saldo primario	1,9	1,5	1,9	2,7	3,4	3,7	1,7	2,0	2,6	3,3
Saldo di parte corrente	1,3	1,2	1,4	2,3	2,8	2,9	1,2	1,5	2,2	2,7
Indebitamento netto	-1,9	-2,3	-1,6	-0,8	0,0	0,2	-2,1	-1,6	-0,9	-0,2

Il buon risultato sul fronte della spesa è tuttavia legato agli andamenti particolarmente favorevoli delle sue principali voci.

La spesa per redditi, dopo il recupero (parziale) degli incrementi mancati del 2017 che ne portano il livello al 9,7 per cento del Pil nel 2018 è assunta declinare al 9,0 per cento nel 2020 per ridursi ancora all'8,8 per cento nel 2021.

Per il 2018 il quadro tendenziale a legislazione vigente prevede un incremento di spesa di circa 7 miliardi (+4,3 per cento) basato sull'ipotesi della sottoscrizione (già avviata nel primo trimestre dell'anno, con riferimento al personale delle funzioni centrali e della scuola) di tutti i contratti collettivi compresa la dirigenza, tenendo conto dell'adeguamento delle disponibilità finanziarie disposto dalla legge di bilancio per predetto anno (300 milioni a decorrere dal 2016, 900 per il 2017, e 2,85 miliardi a regime per il personale statale a carico del bilancio dello Stato).

Per tutti i pubblici dipendenti l'onere a regime dei rinnovi è stimato in circa 5,3 miliardi, somma alla quale vanno aggiunti 1,7 di emolumenti arretrati relativi al 2016 ed al 2017.

Nel 2019 la spesa è stimata di nuovo in diminuzione (169,7 miliardi), di poco superiore al 9,3 per cento del prodotto interno lordo, riposizionandosi sui valori raggiunti nel 2011. La maggior spesa nell'anno connessa con la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale per il primo anno del nuovo triennio di riferimento, a decorrere dal mese di aprile (circa 500 milioni), la ripresa della dinamica assunzionale e l'utilizzo delle risorse stanziare nella Legge di Bilancio per il 2018, sono ampiamente compensati dagli effetti positivi derivanti dal venir meno della forte componente di arretrati corrisposti nel 2018.

La politica di riduzione della spesa di personale avrebbe dovuto, peraltro, essere accompagnata da una riforma dell'assetto retributivo ed ordinamentale del pubblico impiego, finalizzata ad una maggiore correlazione tra retribuzione accessoria e verificati incrementi di produttività e di efficienza dell'azione amministrativa.

Nel certificare l'ipotesi di accordo relativa al personale dei comparti funzioni centrali e scuola, la Corte ha osservato che il contratto collettivo stenta ad esplicare appieno la funzione di divenire un importante strumento di recupero della produttività del settore pubblico. Con riferimento alla tornata 2016-2018 le risorse disponibili sono state, infatti, utilizzate pressoché esclusivamente per corrispondere adeguamenti delle componenti fisse della retribuzione, nonostante la legge delega 15 del 2009 affidasse alla contrattazione collettiva il compito di procedere ad una sostanziale ridefinizione delle componenti variabili da destinare prevalentemente a finalità realmente incentivanti e premiali.

Segnali negativi, ha sottolineato in quella sede la Corte, derivano, inoltre, dal mancato completamento della riforma della pubblica amministrazione, delineata dalla legge delega 124 del 2015, con riferimento alla complessiva riscrittura del d.lgs. 165 del 2001 e alla auspicata riforma della dirigenza pubblica.

La spesa per consumi intermedi, nonostante la crescita che ne ha portato l'incidenza sul prodotto nel 2017 all'8,2 contro l'8 per cento preventivato, è prevista scendere al 7,6 per cento nel 2021. È la spesa delle amministrazioni locali a registrare il calo di maggior rilievo riducendosi di 4 decimi di punto nel quadriennio.

Di particolare rilevanza su tali andamenti sono quelli relativi alla spesa sanitaria, di cui il Def fornisce un aggiornamento. Lo slittamento del rinnovo dei contratti del settore al 2018 è alla base della crescita nell'esercizio in corso, mentre si confermano

le previsioni per il successivo biennio che scontano gli effetti attesi dalle misure correttive da ultimo disposte dalla Legge di Bilancio 2017. A fine periodo, la spesa sanitaria è prevista al 6,3 per cento del Pil, un livello registrato ad inizio anni 2000.

Se, da un lato, tali andamenti testimoniano i progressi registrati dal sistema sanitario in termini di controllo della spesa, dall'altro mettono in evidenza le difficoltà che si dovranno affrontare per superare le criticità che permangono sia sul fronte della qualità dei servizi resi, sia nel garantire in particolari aree il controllo della spesa. La forte pressione sul contenimento delle risorse si è riflessa nelle crescenti difficoltà di alcune regioni di garantire con carattere di efficienza e appropriatezza i livelli essenziali di assistenza. Ciò riguarda, in particolare, la cura delle disabilità e delle cronicità, sempre più frequenti in una popolazione longeva. Procede con difficoltà l'integrazione dell'assistenza primaria e delle cure specialistiche, mentre ampi margini di miglioramento devono ancora conseguirsi nella continuità assistenziale modulata sulla base delle condizioni e dell'evoluzione delle malattie. Sono sempre più necessari un potenziamento delle cure domiciliari e la definizione di modelli assistenziali centrati sui bisogni complessivi dei pazienti. Anche la difficoltà di garantire un adeguato flusso di investimenti (nell'ultimo quadriennio essi si sono ridotti di oltre il 42 per cento e nel 2017 sono calati di poco meno del 5,2 per cento rispetto al 2016) rischia di riverberarsi sulla stessa possibilità di garantire i livelli di assistenza e sulla qualità dei servizi offerti, con riguardo a strutture, apparecchiature, dispositivi o farmaci ad elevato contenuto tecnologico. Se intervenire sulle situazioni di inefficienza, quindi, costituisce, nell'attuale contesto di finanza pubblica, una condizione necessaria per poter affrontare tali situazioni di difficoltà, il sentiero delineato nel Def appare in ogni caso angusto.

In lieve riduzione sono previste le prestazioni sociali in denaro, a riflesso di differenti dinamiche delle sue componenti. In calo le prestazioni pensionistiche (dal 15,4 al 15,1 per cento). In crescita nel 2018-19 le altre prestazioni sociali: un aumento da ricollegare alle recenti misure assunte con la Legge di Bilancio, ed in particolare a quelle dirette al contrasto della povertà e alla lotta all'esclusione sociale di cui è stato disposto un rafforzamento (300 milioni nel 2018 che più che raddoppiano nel 2019 e triplicano nel 2020). Il Fondo a ciò dedicato raggiunge una dotazione di base di oltre 2 miliardi nel 2018 e di oltre 2,7 miliardi nel 2020 (ammontari a cui possono poi aggiungersi, come è noto, risorse a valere su bilanci diversi da quello dello Stato) e si amplia la platea dei potenziali beneficiari e il trattamento massimo riconoscibile.

Sul provvedimento la Corte ha già espresso una valutazione positiva, tenendo conto delle oggettive esigenze di intervento per contrastare la povertà, che ha registrato durante gli anni della crisi una crescita di dimensioni significative. È importante che si sia pervenuti alla definizione di una misura unica nazionale di contrasto alla povertà condizionata alla prova dei mezzi attraverso l'Isee e all'adesione del beneficiario ad un complessivo e personalizzato progetto volto a superare l'esclusione e il disagio sociali, fenomeni che si presentano spesso con molte sfaccettature, e non solo meramente monetarie. È un passo verso il progressivo superamento della categorialità degli strumenti assistenziali presenti nel nostro Paese.

Nell'alveo dei provvedimenti di natura assistenziale ricadono anche le misure che alzano la soglia reddituale al di sotto della quale si ha diritto al "bonus 80 euro" (e che comportano ulteriori trasferimenti monetari per 210 milioni all'anno), e la conferma per il biennio 2018-19 della *card* diciottenni.

L'ipotesi adottata nel quadro tendenziale di una sostanziale strutturalità del calo delle altre uscite correnti registrato nel 2017 contribuisce nel periodo alla contrazione dell'incidenza sul prodotto della spesa primaria corrente.

Infine, la spesa in conto capitale registra un'ulteriore flessione in termini di prodotto rispetto ai livelli del 2017 (al netto delle operazioni straordinarie). Con il Def è rivista in riduzione rispetto alla Nota per tutto l'arco di previsione la spesa per investimenti: un ulteriore miliardo quella delle amministrazioni locali e poco meno di due quella delle amministrazioni centrali, prefigurandone una sostanziale stabilità in termini di prodotto per il periodo. Flettono in termini di prodotto sia i contributi in conto capitale che gli altri trasferimenti.

La spesa per investimenti nel 2020 è prevista ancora inferiore a quella del 2013. E ciò nonostante che negli ultimi anni il livello di attenzione prestato alla continua riduzione di tale voce, importante per la crescita del Paese, sia stato elevato e crescente. Con il superamento del Patto di stabilità interno e l'adozione del solo vincolo del pareggio si è puntato a liberare risorse già disponibili per gli investimenti. Per far ripartire le politiche di sviluppo ci si è orientati su interventi in ambiti considerati prioritari (edilizia scolastica, dissesto idrogeologico, progetti inseriti nei Patti di sviluppo intergovernativi); alle risorse del Fondo sviluppo e coesione per il ciclo di programmazione 2014-2020, si sono aggiunte risorse significative messe in campo dallo Stato e dagli stessi enti territoriali, anche procedendo ad una ricognizione e riprogrammazione di precedenti finanziamenti inutilizzati. La consapevolezza della stringenza dei vincoli finanziari ha poi spinto a prevedere un'accurata selezione dei progetti sulla base di procedure *bottom up*, fondate sull'accordo tra autorità locali e nazionali (così i Patti per il Sud, gli Accordi di programma per le opere di messa in sicurezza del territorio, gli Accordi del Programma per le periferie): procedure di programmazione che miravano ad inserire gli interventi ammessi al finanziamento nell'ambito di politiche di investimento ritenute strategiche a livello nazionale, con tempi di realizzazione definiti, una chiara individuazione delle responsabilità attuative e un'attività di controllo e monitoraggio accompagnata da meccanismi sanzionatori. Una *governance* che, pur preservando la dimensione territoriale degli investimenti, puntava ad assicurare un presidio nazionale sugli stessi, attraverso il rafforzamento o la creazione di strutture di supporto per affiancare gli enti locali negli aspetti più tecnici dal punto di vista procedurale.

La presa d'atto della mancanza di risultati adeguati, a fronte della rilevanza degli investimenti pubblici per il recupero di livelli di crescita più sostenuti, richiede una attenta valutazione delle misure da adottare per rendere efficace il percorso intrapreso.

Nel complesso, il quadro tendenziale sul fronte della spesa incorpora quindi ipotesi di contenimento particolarmente pronunciate che confermano la difficoltà di reperire, almeno nel breve periodo, ulteriori spazi per riduzioni.

Le nuove stime sulle entrate evidenziano un progressivo incremento dei livelli di gettito indicati dalla Nota, delineando un profilo sostanzialmente piatto della pressione fiscale con una flessione di 2 decimi di punto nel solo anno finale della previsione (2021). Le entrate tributarie, in particolare nel 2019, subiscono un aumento di oltre il 4 per cento. È sempre l'imposizione indiretta a guidare la crescita, soprattutto perché nel quadro tendenziale è necessariamente previsto che, in quell'anno, operi la clausola di salvaguardia per la parte non sterilizzata con la manovra per il 2018. Anche il gettito delle imposte dirette risulta rivisto al rialzo, ma conserva un profilo più moderato.

Peraltro, al miglioramento delle entrate tributarie si somma l'incremento (di poco meno di 9,7 miliardi) del gettito contributivo, per effetto della graduale cessazione degli interventi di decontribuzione disposti dalle Leggi di stabilità 2015 e 2016 e di una accelerazione del processo di assorbimento dei livelli di disoccupazione.

Le previsioni per il prossimo triennio continuano a richiedere una particolare attenzione. Come già sottolineato dalla Corte, le anticipazioni di gettito implicite nelle diverse misure assunte in questi anni (maggiorazioni su ammortamenti, proroga della rideterminazione del valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni, rivalutazione dei beni d'impresa, riapertura dei termini per assegnazione di beni ai soci) potrebbero riflettersi negativamente su entrate di pertinenza di esercizi futuri. E un effetto analogo potrebbe derivare dall'estensione dei meccanismi di contrasto all'evasione, basati sul versamento dell'Iva all'Erario da parte del cliente-Pubblica amministrazione, in luogo del fornitore (*split payment, reverse charge*); essi, se consentono di ridurre i rischi di evasione, potrebbero però alterare il meccanismo che governa la liquidazione dell'Iva, accelerando nell'immediato i flussi di gettito che affluiscono all'Erario, ma esponendo il sistema a future richieste di compensazioni e rimborsi da parte di contribuenti in credito. I risultati inferiori alle attese del gettito delle indirette del 2017 potrebbero costituire un segnale, sotto questo profilo, preoccupante.

Va poi considerato che il quadro tendenziale delle entrate sconta la piena realizzazione di impegnative misure di contrasto all'evasione assunte con la Legge di Bilancio per il 2018. Dall'adozione della fatturazione elettronica nei rapporti tra privati sono attesi oltre 202 milioni già nel 2018 e circa 1,7 miliardi dall'anno successivo; mentre dalla nuova normativa per il contrasto alle frodi nel settore degli olii minerali 271 milioni già nel 2018 e 434 milioni nel 2019. Pur considerando tali provvedimenti favorevolmente, e auspicandone una tempestiva attuazione anche sul piano dell'utilizzazione dei dati relativi da parte dell'amministrazione fiscale, come sottolineato più volte dalla Corte, maggiore cautela sarebbe auspicabile nei casi in cui i proventi attesi dalle azioni di contrasto all'evasione vengono utilizzati come mezzi di "copertura", considerati gli inevitabili margini di incertezza che li caratterizzano a fronte di maggiori spese o sgravi fiscali certi, e tenuto conto degli esiti non definitivi degli effetti prodotti da misure analoghe adottate negli anni precedenti.

Anche i numerosi interventi che riguardano la conferma fino al 2019 della riduzione al 10 per cento della cedolare secca per le locazioni a canone calmierato, di numerose agevolazioni esistenti (quali gli interventi per la riqualificazione energetica degli edifici, per le ristrutturazioni edilizie, per il consolidamento antisismico e la portabilità dei relativi crediti) e l'introduzione di nuove agevolazioni (quali la detrazione delle spese per la sistemazione a verde delle aree scoperte e la detraibilità fiscale delle spese per abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico) se, da un lato, sono volte a incentivare la spesa delle famiglie e, nel caso delle spese correlate agli immobili, sostenere l'industria delle costruzioni, dall'altro, hanno il fine di contrastare l'evasione fiscale e contributiva in settori ove la stessa è particolarmente rilevante. Non può non rilevarsi, tuttavia, che tali interventi agevolativi si inseriscono in un contesto, quello delle *tax expenditure*, del quale da tempo si auspica una organica revisione e che, secondo il Rapporto 2017 predisposto dall'apposita Commissione tecnica istituita ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. 24 settembre 2015, n. 160, assommano nel nostro ordinamento a 468 le tipologie di spese fiscali.

I SALDI STRUTTURALI

A fronte di un indebitamento netto pari al 2,3 per cento nel 2017 (2,5 nel 2016), il saldo al netto degli effetti ciclici e delle *una tantum* si pone pari a -1,1 per cento del Pil (-0,9 nell'esercizio precedente). Il quadro tendenziale a legislazione vigente conferma per il 2018 un saldo di bilancio pari a -1,6 per cento in termini nominali cui corrisponde un saldo strutturale pari a -1 per cento. Nonostante un indebitamento nominale ancora elevato nel 2019 (0,8 per cento), il Def stima una riduzione consistente del saldo strutturale che si colloca a -0,4, per azzerarsi, raggiungendo quindi l'Obiettivo di Medio Termine (OMT) nel 2020, risultato che si confermerebbe nel 2021.

Il percorso verso l'Obiettivo di Medio termine spesso posposto negli anni passati verrebbe così ripreso e rispettato dal 2019; ma ciò a condizione di mantenere nella gestione dei prossimi esercizi l'orientamento restrittivo che caratterizza il quadro tendenziale e quindi, in primo luogo, condizionando la eventuale eliminazione delle clausole Iva all'identificazione di adeguate coperture.

TAVOLA 4

I SALDI STRUTTURALI: LE STIME DEL GOVERNO E DELLA COMMISSIONE EUROPEA

	2016				2017			
	Nota	DEF	COM	COM	Nota	DEF	COM	COM
	2017	2018	AF17	SF18	2017	2018	AF17	SF18
Indebitamento netto	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,1	-2,3	-2,1	-2,3
Output gap (% Pil potenziale)	-3,3	-3,3	-1,9	-2,4	-2,2	-2,2	-0,6	-1,2
Componente ciclica (% Pil potenziale)	-1,8	-1,8	-1,0	-1,3	-1,2	-1,2	-0,3	-0,6
Indebitamento aggiustato per c.c.	-0,7	-0,7	-1,5	-1,2	-0,9	-1,1	-1,8	-1,7
Misure una tantum, di cui	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,0	0,3	0,0
entrate	0,3	0,3	n.d.	n.d.	0,4	0,5	n.d.	n.d.
spese	-0,1	-0,1	n.d.	n.d.	-0,1	-0,5	n.d.	n.d.
Saldo strutturale (% Pil potenziale)	-0,9	-0,9	-1,7	-1,4	-1,3	-1,1	-2,1	-1,7
Variazione saldo strutturale*	-0,8	-0,8	-0,9	-0,7	-0,4	-0,2	-0,4	-0,3
Avanzo primario	1,5	1,5	1,5	1,5	1,7	1,5	1,7	1,5
Avanzo primario strutturale (% Pil potenziale)	3,0	3,1	2,3	2,5	2,6	2,7	1,7	2,1

	2018				2019			
	Nota	DEF	COM	COM	Nota	DEF	COM	COM
	2017	2018	AF17	SF18	2017	2018	AF17	SF18
Indebitamento netto	-1,6	-1,6	-1,8	-1,7	-0,9	-0,8	-2,0	-1,7
Output gap (% Pil potenziale)	-1,3	-1,3	0,3	-0,1	-0,4	-0,6	0,8	0,5
Componente ciclica (% Pil potenziale)	-0,7	-0,7	0,2	-0,1	-0,2	-0,4	0,4	0,3
Indebitamento aggiustato per c.c.	-0,9	-0,9	-2,0	-1,6	-0,7	-0,4	-2,4	-2,0
Misure una tantum, di cui	0,1	0,1	0,0	0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
entrate	0,2	0,2	n.d.	n.d.	0,0	0,1	n.d.	n.d.
spese	-0,1	-0,1	n.d.	n.d.	-0,1	-0,1	n.d.	n.d.
Saldo strutturale (% Pil potenziale)	-1,0	-1,0	-2,0	-1,7	-0,6	-0,4	-2,4	-2,0
Variazione saldo strutturale*	0,3	0,1	0,1	0,0	0,4	0,6	-0,4	-0,3
Avanzo primario	2,0	1,9	1,8	1,9	2,6	2,7	1,5	1,7
Avanzo primario strutturale (% Pil potenziale)	2,6	2,6	1,7	1,9	2,9	3,1	1,1	1,5

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati MEF, NadeF 2017 (quadro programmatico) e Def 2018 (quadro tendenziale a legislazione vigente); Commissione Ue, *Autumn Forecast 2017, Spring Forecast 2018 e Rapporto ex art.126(3) del Trattato COM(2018) 428 final 23/5/2018*

* il segno "-" indica un peggioramento del saldo strutturale

Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti

D'altronde i risultati del 2017 e anche quelli prefigurati per il biennio successivo sulla base delle valutazioni contenute nel Def e, soprattutto, alla luce delle stime formulate nelle *Spring forecast*, non sembrano offrire spazi di manovra ulteriori, né appare realistico contare su ulteriori margini di flessibilità di dimensione significativa. Nelle previsioni della Commissione la mancanza di miglioramenti in linea con quanto richiesto dalle regole europee sembra rafforzare tale condizione.

Per quanto riguarda il 2017, infatti, il peggioramento di circa lo 0,2 per cento del saldo rispetto all'esercizio precedente, a fronte del miglioramento richiesto di 0,15 (comprensivo della flessibilità per i rifugiati e gli eventi inusuali) comporterebbe nelle valutazioni del Def una deviazione di circa -0,4 punti, inferiore alla soglia annua di 0,5 per cento che definisce lo scostamento come "significativo" (anche se il valore risultante dalla media 2016-2017, -0,27 per cento, è lievemente al di sopra della soglia consentita, 0,25 per cento).

Mentre risulterebbe rispettato l'altro "Pilastro" del braccio preventivo, cioè la regola della spesa.

TAVOLA 5

IL RISPETTO DELLE REGOLE EUROPEE NELLE STIME DEL GOVERNO

Condizioni cicliche	2016	2017	2018	2019
	<i>very bad times</i>	<i>bad times</i>	<i>normal times</i>	<i>normal times</i>
	$-4 \leq OG < -3$	$-3 \leq OG < -1,5$	$-1,5 \leq OG < 1,5$	$-1,5 \leq OG < 1,5$
aggiustamento fiscale richiesto considerando le condizioni cicliche ("+" indica miglioramento saldo)	0,25	0,5	0,6	0,6
flessibilità accordata *	-0,83	-0,35	0	0
aggiustamento fiscale richiesto tenuto conto della flessibilità ex-ante	-0,58	0,15	0,60	0,60
variazione (su 1 anno) saldo strutturale di bilancio	-0,8	-0,2	0,1	0,6
deviazione su 1 anno rispetto alla correzione richiesta <0,5	-0,2	-0,4	-0,5	0,0
deviazione (su due anni) rispetto alla correzione richiesta <0,25	0,0	-0,27	-0,4	-0,20

*La flessibilità accordata, in termini di peggioramento del saldo, è stata pari nel 2016 a -0,83%, di cui 0,5 per la clausola riforme strutturali, 0,21 per la clausola investimenti, 0,06 per rifugiati e 0,06 per costi sicurezza; nel 2017 a -0,34%, di cui 0,16 per i rifugiati e 0,18 per eventi sismici. Secondo il Governo, i costi relativi a quest'ultima voce ammonterebbero nell'esercizio a 0,19 punti: la flessibilità aggiuntiva per il 2017 sarebbe quindi pari a 0,35 punti.

Fonte: Elaborazioni della Corte dei conti su dati DEF 2018, quadro tendenziale a l.v.

Dato un *output gap* stimato dal Governo pari a -2,2 per cento, configurante quindi *bad times*, l'aggiustamento richiesto per il 2017 è pari ad un miglioramento del saldo dello 0,5 del Pil che si riduce a 0,15 per effetto della flessibilità. Come specificato nel Def, tale flessibilità sarebbe pari a 0,35 punti (più elevata di 1 decimo rispetto a quella accordata *ex ante* dalla Commissione) alla luce dei costi sostenuti per gli interventi di messa in sicurezza del territorio che, a consuntivo, sono risultati più elevati delle previsioni.

Nonostante le misure correttive adottate in corso d'anno e pur concordando sulla non incidenza sui saldi strutturali delle somme per le crisi bancarie, nelle *Spring Forecast* e, più recentemente del Rapporto ex art. 126(3) del Trattato che accompagna la proposta di Raccomandazione al Consiglio sul Def 2018 la Commissione evidenzia un saldo strutturale pari a -1,7 per cento, in peggioramento di 0,3 punti rispetto all'esercizio precedente. Dato l'aggiustamento richiesto di 0,25, più elevato di quello

calcolato dal Def in ragione della diversa valutazione dell'*output gap*, ne deriva una deviazione intorno allo 0,5 nell'anno e dello 0,4 nella media 2016-2017.

TAVOLA 6

IL RISPETTO DELLE REGOLE EUROPEE NELLE STIME DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Condizioni cicliche	2016	2017	2018	2019
	<i>bad times</i>	<i>normal times</i>	<i>normal times</i>	<i>normal times</i>
	$-3 \leq OG < -1,5$	$-1,5 \leq OG < -1,5$	$-1,5 \leq OG < 1,5$	$-1,5 \leq OG < 1,5$
aggiustamento fiscale richiesto considerando le condizioni cicliche ("+" indica miglioramento saldo)	0,5	0,6	0,6	0,6
flessibilità accordata *	-0,83	-0,35	-0,3	0
aggiustamento fiscale richiesto tenuto conto della flessibilità ex-ante	-0,33	0,25	0,3	0,6
variazione (su 1 anno) saldo strutturale di bilancio	-0,7	-0,3	0,0	-0,3
deviazione su 1 anno rispetto alla correzione richiesta <0,5	-0,37	-0,5	-0,3	-0,9
deviazione (su due anni) rispetto alla correzione richiesta <0,25	-0,20	-0,4	-0,4	-0,6

*La flessibilità accordata, in termini di peggioramento del saldo, è stata pari nel 2016 a -0,83%, di cui 0,5 per la clausola riforme strutturali, 0,21 per la clausola investimenti, 0,06 per rifugiati e 0,06 per costi sicurezza; nel 2017 a -0,34%, di cui 0,16 per i rifugiati e 0,18 per eventi sismici.

Fonte: Elaborazioni della Corte dei conti sui dati della Commissione europea, *Spring Forecast 2018* e Rapporto ex art.126(3) del Trattato COM(2018) 428 final 23/5/2018.

Stimando la Commissione un valore dell'*output gap* (-0,6 per cento) ricadente nei *normal times* che richiedono un aggiustamento dello 0,6 per cento, e dato un margine di flessibilità pari a -0,35 per cento, l'aggiustamento richiesto risulta pari a 0,25 per cento. È da notare che, accogliendo le modifiche introdotte (a decorrere da queste Previsioni) alla metodologia del calcolo del Pil potenziale proposte dall'Italia, ne deriva nel periodo di riferimento un *output gap* più elevato in valore assoluto e che tende a chiudersi più lentamente. Ciò si riflette nella componente ciclica di bilancio che, nel 2017, incide favorevolmente sul saldo per 0,6 punti. Al pari di quanto indicato nel Def, è inoltre indicato un valore nullo delle misure *una tantum*, a fronte delle spese straordinarie connesse alle crisi bancarie.

Alla luce dei dati di consuntivo e delle proprie previsioni aggiornate, la Commissione nella Raccomandazione sul Def 2018 del 23 maggio scorso, ha ritenuto la deviazione non significativa.

Tale valutazione incide favorevolmente anche sugli esiti del 2016: parte della flessibilità concessa in tale anno (-0,35 punti rispetto ai -0,83 complessivi) era infatti subordinata, oltre che all'utilizzo effettivo delle risorse per il finanziamento degli investimenti e per l'attuazione delle riforme strutturali, alla ripresa del processo di aggiustamento verso l'OMT nel 2017.

Va considerato, poi, che per il 2018 il quadro tendenziale del Def conferma il valore di indebitamento nominale indicato nella Nota (1,6 per cento), cui corrisponde un saldo strutturale pari a -1 per cento del Pil. A fronte dell'aggiustamento richiesto dello 0,6 per cento (in ragione di un *output gap* ancora negativo, ma entro "condizioni cicliche normali") la variazione di 1 decimo di punto comporterebbe uno scostamento dello 0,5 per cento nell'anno e una deviazione significativa nella media sui due anni.

Inoltre non sarebbe rispettata la regola della spesa.

In questo caso oltre ad una valutazione solo marginalmente peggiore del saldo nominale della Commissione rispetto al Def (l'indebitamento nominale è stimato pari all'1,7 per cento, 0,1 punti più elevato rispetto al dato indicato dal Governo), il saldo strutturale si conferma sul valore dell'esercizio passato non registrando miglioramenti e determinando, quindi, rispetto all'aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine richiesto di 0,6 punti, una deviazione significativa nell'anno e nella media 2017-2018. Nello scambio di lettere nei mesi di maggio e luglio 2017 con il Ministro dell'economia italiano che annunciava la revisione degli obiettivi per il 2018 (un aggiustamento strutturale di 0,3 punti rispetto ai 0,8 indicati nel Def 2017 presentato ad aprile 2017), la Commissione precisava poi come, in base ai nuovi orientamenti comunitari (Commissione, Nota del 28 giugno 2017), nel valutare l'eventuale scostamento rispetto all'aggiustamento richiesto, si sarebbe fatto uso di un certo margine di discrezionalità alla luce del duplice obiettivo di sostenere l'economia e assicurare la sostenibilità della finanza pubblica. Proprio per tener conto della fragilità della ripresa economica che potrebbe essere frenata da una *stance* fiscale più restrittiva, si chiedeva pertanto all'Italia (si veda anche la lettera del 22 novembre 2017 del Vice Presidente della Commissione europea *Dombrovskis* e del Commissario Moscovici al Ministro dell'economia italiano) un aggiustamento in termini strutturali pari almeno allo 0,3 per cento, senza ulteriori margini di deviazione nell'anno. Nella proposta di Raccomandazione al Consiglio del 23 maggio 2018, la Commissione ribadita la richiesta di un aggiustamento pari ad almeno lo 0,3 per cento del prodotto, segnala il rischio di una deviazione significativa per l'anno e rileva l'opportunità di misure correttive tali da garantire il rispetto del percorso di convergenza. La Commissione valuterà i risultati dell'esercizio sulla base dei dati consuntivi in occasione delle *Spring forecast* 2019.

Per quanto riguarda il 2019, il quadro tendenziale a legislazione vigente del Def indica un indebitamento netto pari allo 0,8 per cento cui corrisponde un saldo strutturale pari a -0,4 per cento, in riduzione di circa 0,6 punti rispetto all'esercizio precedente. Risultano, pertanto, rispettati i limiti richiesti, nell'anno e nella media 2018-2019. È da rilevare che sul risultato incidono, oltre che delle misure *una tantum* pari a -0,1 in termini di maggiori spese, una componente ciclica in riduzione ma ancora negativa e pari a -0,4 per cento.

Per quanto riguarda la regola della spesa, il *benchmark* è rispettato nell'anno, mentre è superato nella media biennale.

Diversa, invece, la valutazione della Commissione, che stima un indebitamento netto pari all'1,7 per cento: gran parte della differenza è riconducibile, da un lato, alla non considerazione della clausola di salvaguardia Iva (circa 0,7 punti) scontata invece nel quadro tendenziale a legislazione vigente del Def, dall'altro, ad una crescita del Pil nominale più contenuta (2,5 per cento rispetto al 3,2 indicato nel Documento) che si ripercuote sulle entrate oltre che comportare un effetto "denominatore". Un indebitamento più elevato che si accompagna ad una componente ciclica positiva e pari a tre decimi di punto determinano un valore del saldo strutturale pari a -2 per cento. A fronte del miglioramento richiesto di 0,6, il peggioramento di 0,3 punti comporta il rischio di una deviazione significativa sia nell'anno che nella media 2018-2019.

IL DEBITO

Nel 2017 lo *stock* di debito delle Pubbliche amministrazioni è risultato pari a 2.263 miliardi, il 131,8 per cento del Pil (132 per cento nel 2016). Nell'insieme dell'Area dell'euro l'incidenza del debito sul prodotto è scesa di 2,3 punti, all'86,7 per cento (è salita lievemente in Francia, si è ulteriormente ridotta in Germania, è calata di 3,2 punti in media nei tre paesi che, come l'Italia sono ancora al di sopra della soglia del 100 per cento).

In Italia, la lieve flessione annua del rapporto debito/Pil (2 decimi di punto) segue quella di entità analoga registrata nel 2015, dopo l'uscita dalla doppia recessione; viene a disegnarsi così un quadro di sostanziale stabilizzazione della posizione debitoria del settore pubblico nel nostro Paese. Il moderato calo del 2017 è frutto dell'interazione di un insieme di fattori (crescita, inflazione, avanzo primario, costo medio del debito, poste "sotto la linea"): il saldo primario ha esercitato un impulso favorevole per 1,5 punti; l'ancora calante costo medio del debito e l'accelerazione della ripresa hanno fatto sì che il differenziale tra queste due variabili esercitasse una pressione (cosiddetto *snow-ball effect*) al rialzo limitata però ad 1,1 punti (1,7 nel 2016); hanno infine spinto il rapporto verso l'alto, per 0,2 punti, quelle poste che incidono direttamente sullo *stock* senza essere componenti dell'indebitamento netto (operazioni finanziarie, introiti da dismissioni mobiliari, scarti di emissione, effetti del cambio sul debito in valuta, ecc). Nel 2017 tali fattori residuali, che nel complesso dell'Area dell'euro hanno contribuito a ridurre il debito per un decimo di Pil, non hanno incluso proventi da privatizzazioni ed hanno scontato gli effetti delle crisi bancarie; per altro verso hanno beneficiato della riduzione delle disponibilità liquide del Tesoro sul conto corrente di tesoreria.

Gli andamenti del rapporto debito/Pil prospettati dal Def per il quadriennio 2018-2021 - anch'essi, come quelli degli altri aggregati, di natura tendenziale - sono positivi, ancorché non in linea con gli sforzi richiesti in sede europea: nell'anno in corso si verificherebbe un ulteriore più consistente calo (dal 131,8 al 130,8) e nel quadriennio la riduzione del rapporto assommerebbe a circa 10 punti di Pil, di cui quasi 12 per l'azione di consolidamento dell'avanzo primario (dall'1,5 per cento nel 2017 al 3,7 nel 2021) e per oltre un punto per l'effetto di *snow-ball*; una pressione al rialzo, pari a circa tre punti (di cui 1,1 nel solo 2018) sarebbe viceversa esercitata dai fattori residuali e ciò nonostante la messa in conto di una ripresa del processo di dismissioni con proventi attesi per 0,3 punti di Pil all'anno nel triennio 2018-2020.

L'andamento del rapporto debito/Pil prospettato nel quadro tendenziale, pur in discesa sull'intero quadriennio e a ritmi crescenti, non è tale da rispettare la "regola del debito" prevista dai protocolli europei, come già nella Nota di aggiornamento del Def 2017 e come si prende atto nello stesso Def.

La regola non risulta rispettata né con riferimento al criterio *backward looking* - sulla base del quale lo scarto, pari nel 2017 a sette punti, sarebbe di sei punti quest'anno e resterebbe di un punto circa nel 2021 - né con riferimento al più permissivo criterio *forward looking*. La pura proiezione dello scenario previsto per il 2021 in termini di avanzo primario, crescita e costo medio del debito, evidenzia che la regola sarebbe rispettata per la prima volta tra un decennio ed il rapporto andrebbe sotto la soglia del 100 per cento dopo il 2030.

Il debito incorpora gli effetti di tutte le scelte di politica di bilancio fatte negli anni passati e sconta, quindi, anche cambiamenti di rotta e riorientamenti della *fiscal policy* effettuati nel corso del tempo perché suggeriti dal mutare delle circostanze. In Italia, il primo documento ufficiale di programmazione che ha posto l'obiettivo del rapporto debito/Pil per il 2017 (il Def 2013) aveva fissato un *target* del 117,3 per cento, di quasi 15 punti più favorevole il risultato effettivamente conseguito (131,8). Come è noto e come può apprezzarsi anche nel Def 2018, le proiezioni di base relative al debito, accolte dai documenti ufficiali, devono essere corredate da analisi di sensitività volte ad apprezzare gli effetti di possibili eventi avversi da valutarsi sulla base degli *shock* registrati su tassi di interesse e crescita economica nelle esperienze storiche dei vari paesi. La metodologia di un tale esercizio è stata messa a punto dalla Commissione europea nella primavera del 2014, anche attraverso la presentazione di una concreta “simulazione stocastica” effettuata per la maggior parte dei paesi europei. Nel nostro Paese, la scelta di una politica di bilancio più espansiva di quella originariamente tracciata ha fatto sì che nel 2017 il rapporto debito/Pil si collocasse (e l'Italia è stato l'unico Paese in tale situazione) su un livello più elevato di quello allora previsto dalla Commissione anche nello scenario più improbabile (*worst scenario*, corrispondente al 90mo percentile della distribuzione degli *shock*): 128 e 131,4 per cento rispettivamente nell'ipotesi di *shock* temporanei e *shock* permanenti.

Durante gli anni di crisi, nonostante gli sforzi volti a contenere l'aumento del *deficit* attraverso il conseguimento di avanzi primari che, come sottolineato nel Def, sono stati tra i migliori dell'Area dell'euro, il debito pubblico ha registrato una crescita cospicua sia in termini assoluti (500 miliardi tra il 2007 e il 2014, l'anno di uscita dalla doppia recessione, e quasi 630 miliardi nel decennio 2008-2017) sia in rapporto al Pil (32 punti). L'aumento ha risentito di un pronunciato “effetto denominatore”, visto che il prodotto ha registrato una flessione di nove punti ove misurato in termini reali ed una espansione di soli 7 punti se valutato a prezzi correnti. Con l'avvenuta stabilizzazione del quadro macroeconomico ed il ritorno a ritmi di crescita del prodotto relativamente più sostenuti, appare utile valutare con attenzione le prospettive di questo cruciale indicatore, anche in relazione al necessario processo di rientro e ai ritardi che su questo fronte si sono accumulati nel decennio trascorso. Indipendentemente dalle scelte che saranno fatte dal nuovo Parlamento, è opportuno rimarcare qui quanto sottolineato dalla Corte in precedenti occasioni. Il triennio 2018-2020 rappresenterà un'eccezionale finestra, dal punto di vista delle opportunità offerte dal contesto macroeconomico alla riduzione del debito: infatti, il congiunto operare della ripresa dell'inflazione e del permanere del costo medio del debito su livelli particolarmente bassi (grazie al prolungato periodo di politica monetaria marcatamente espansiva), dovrebbe garantire, in deroga a quella che è la regola dell'esperienza storica italiana ed in generale dei paesi ad alto debito, un differenziale negativo tra costo del debito e crescita economica (-0,2 in media nel triennio). In Italia, nel periodo 1995-2017 il differenziale tra costo medio e crescita nominale è stato sempre positivo e mediamente pari a 2,5 punti; significativo è stato pure nei principali paesi avanzati: in Francia e Germania, rispettivamente 1,1 e 1,6 punti così come, in Giappone (1,2) e negli Stati Uniti (1,3). Di tale situazione, che garantirebbe una lieve riduzione del rapporto debito/Pil perfino in condizione di avanzo primario nullo o in grado solo di controbilanciare gli effetti dei menzionati fattori residuali, si dovrebbe approfittare per imprimere alla riduzione del

rapporto debito/Pil una spinta maggiore di quella contenuta nel quadro tendenziale e possibilmente tale da garantire il rispetto della regola europea senza margini di rischio.

LE POLITICHE DI BILANCIO DEI PAESI DELL'EUROZONA

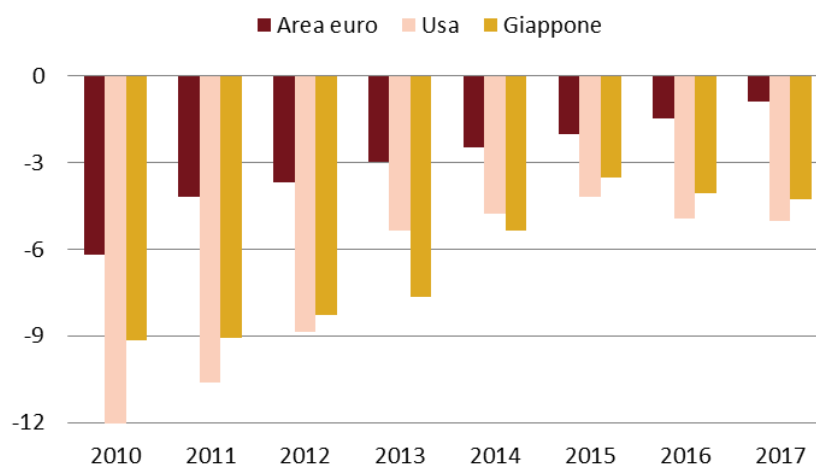
TENDENZE IN AGGREGATO

L'area dell'euro nel decennio in corso è stata caratterizzata da una fase di correzione dei saldi di bilancio che ha interessato praticamente tutti paesi membri. Per il complesso dell'area il *deficit* si è ridimensionato tutti gli anni scendendo dal picco del 6,2 per cento del 2010 a un valore dell'1,1 per cento nel 2017.

Il grado di *commitment* delle politiche europee in relazione all'evoluzione dei saldi di finanza pubblica traspare nitidamente dal confronto con i *deficit* delle altre maggiori economie, gli Stati Uniti e il Giappone, i cui *deficit* hanno oscillato intorno a valori compresi fra il 4 e il 5 per cento del Pil nel corso degli ultimi anni. Peraltro, entrambi i paesi non sono orientati a politiche volte a ridimensionare tali disavanzi, a fronte invece di obiettivi che mirano a ridurre ulteriormente i *deficit* delle economie dell'eurozona, sino a conseguire a breve l'obiettivo di un bilancio in sostanziale equilibrio.

FIGURA 1

SALDO DEL BILANCIO PUBBLICO. INDEBITAMENTO NETTO
IN % DEL PIL



Fonte: elaborazione su Ameco e Ocse

Il percorso di aggiustamento osservato nell'area euro ha riflesso l'evoluzione di tre fattori: gli effetti del miglioramento del ciclo economico grazie alla ripresa dell'economia, la caduta della spesa per interessi legata alla politica monetaria della Bce e gli sforzi fiscali sostenuti dagli Stati membri.

Una quantificazione del peso di tali fattori è possibile sulla base del grafico successivo, che scompone il disavanzo nominale della PA in tre voci: il saldo primario strutturale, espressione delle politiche di bilancio adottate dai governi, insieme alle misure

una tantum evidenziate separatamente nel grafico, la componente ciclica del disavanzo, che descrive l'effetto sul bilancio del ciclo economico, la spesa per interessi.

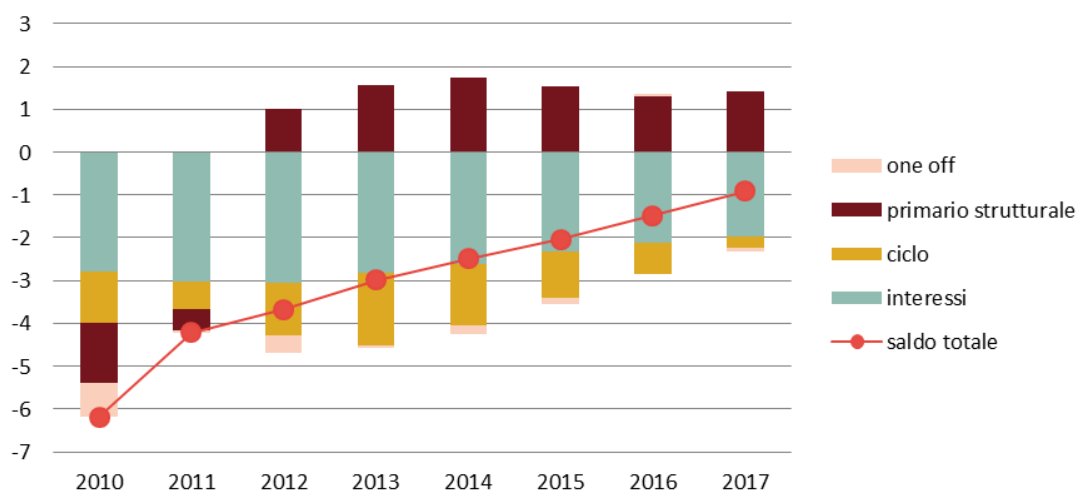
Le quattro voci, la cui somma algebrica corrisponde al livello del *deficit*, sono rapportate al Pil e descrivono l'evoluzione rappresentata in Figura 2.

Come si nota, dei quattro punti di Pil di miglioramento del saldo, un punto è spiegato dall'effetto della riduzione della spesa per interessi sul Pil, un altro è dovuto al miglioramento del ciclo economico, mentre i rimanenti due sono dovuti al cambiamento del saldo strutturale e del livello delle *una tantum* e sono cioè un esito delle scelte di politica di bilancio.

Avendo isolato queste ultime due componenti, che definiscono l'effetto delle misure di *policy*, è possibile vedere come queste sono variate nel corso del tempo: si ottiene in tal modo la variazione del saldo primario corretto per il ciclo, ovvero la misura dell'“impulso fiscale” alle variazioni della domanda aggregata derivanti dalle scelte della politica di bilancio.

FIGURA 2

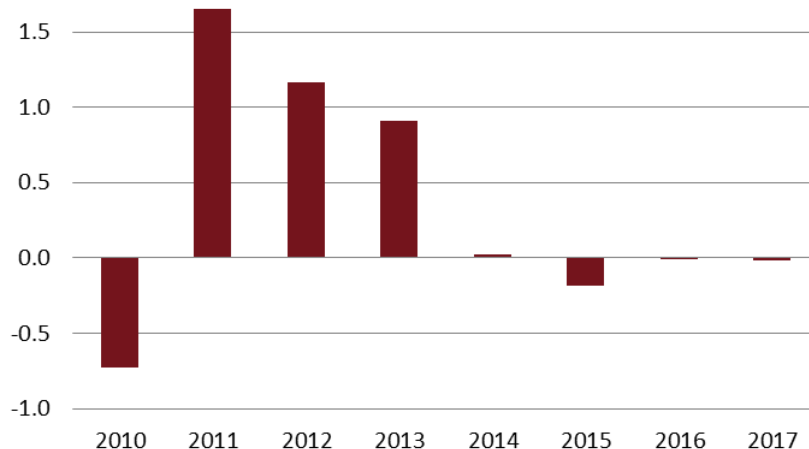
LA SCOMPOSIZIONE DELL'EVOLUZIONE DEL SALDO DI BILANCIO DELLE ECONOMIE DELL'AREA DELL'EURO



Fonte: elaborazione su Ameco

FIGURA 3

IMPULSO FISCALE: AREA EURO, VARIAZIONE DEL SALDO CORRETTO PER IL CICLO
IN % DEL PIL



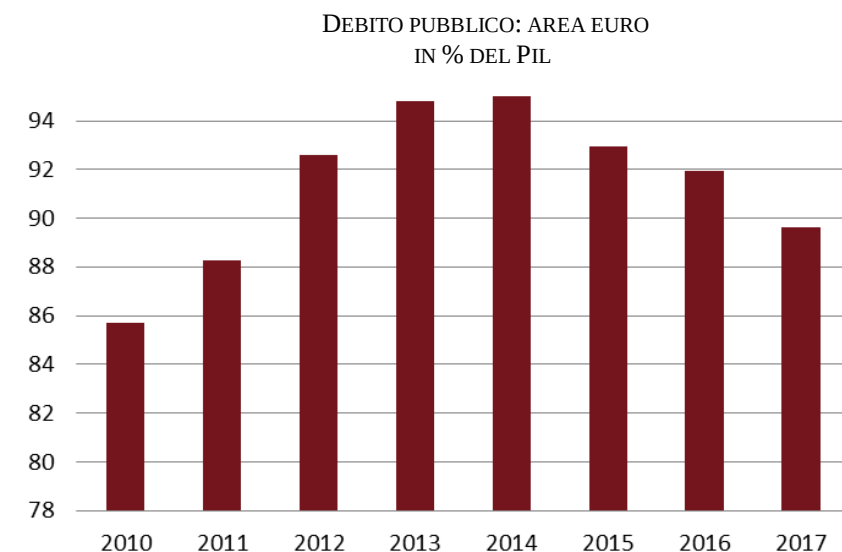
Fonte: elaborazione su Ameco

L'andamento dell'impulso fiscale, riportato nel grafico, è di particolare interesse, in quanto mette in luce come l'aggiustamento dei paesi dell'eurozona sia stato concentrato nei primi tre anni del decennio, con una correzione di oltre un punto di Pil all'anno. Nel corso degli anni successivi, a partire dal 2014, la politica fiscale è divenuta di fatto neutrale: i due punti di Pil di riduzione del *deficit* pubblico delle economie dell'Area dell'euro fra il 2013 e il 2017 sono difatti interamente dipesi dal miglioramento del ciclo economico e dalla caduta della spesa per interessi.

Il miglioramento del saldo di bilancio si è accostato nel corso degli ultimi anni anche a un graduale rafforzamento dell'attività economica, cui ha contribuito in buona misura lo stesso superamento della fase restrittiva della politica di bilancio. L'inflazione si è però mantenuta su ritmi modesti e questo ha rallentato la crescita del Pil nominale.

Il ritorno alla crescita del Pil e i bassi livelli dell'indebitamento hanno condotto il rapporto fra debito pubblico e Pil del complesso delle economie dell'area su una traiettoria gradualmente decrescente.

FIGURA 4



Fonte: elaborazione su Ameco

Alla luce del quadro congiunturale relativamente positivo, e tenendo conto dei bassi livelli raggiunti dai *deficit* delle economie dell'eurozona, si può affermare che la fase dell'aggiustamento fiscale dagli elevati livelli raggiunti dall'indebitamento dopo la crisi del 2008-2009 si sia di fatto completata. Se la congiuntura europea confermerà la fase relativamente favorevole delineata dai principali indicatori congiunturali, nel 2018 e nel 2019 dovremmo osservare un ulteriore miglioramento dei saldi e un proseguimento della fase di riduzione del rapporto debito/Pil.

LE DISTANZE FRA I PAESI

I dati presentati in aggregato descrivono gli indirizzi di politica fiscale prevalenti all'interno dell'Area dell'euro. Come noto, però, tali andamenti riflettono un'evoluzione non uniforme dei saldi di finanza pubblica delle diverse economie dell'area.

La presenza di andamenti differenti dei saldi nei diversi paesi non è a prima vista del tutto coerente con il sistema di regole sulle quali è costruita la *governance* europea.

La politica di bilancio dei paesi deve essere orientata al raggiungimento dell'Obiettivo di Medio Termine (MTO), definito come il saldo strutturale (al netto delle misure *one-off*) cui ciascun paese deve tendere nell'orizzonte di programmazione. Il saldo strutturale obiettivo deve al contempo garantire un margine di sicurezza rispetto al target di un *deficit* nominale inferiore al 3 per cento del Pil, la sostenibilità o un rapido progresso verso la sostenibilità dei conti pubblici e consentire spazi di manovra con particolare riguardo alla realizzazione di investimenti pubblici. La stima del MTO è diversa per ogni paese, in quanto per definizione deve tenere in considerazione vari aspetti dell'economia, che riguardano le variazioni cicliche passate, la sensibilità del bilancio pubblico alle fluttuazioni del prodotto, i livelli di partenza del debito pubblico e gli effetti del progressivo invecchiamento della popolazione, ecc¹.

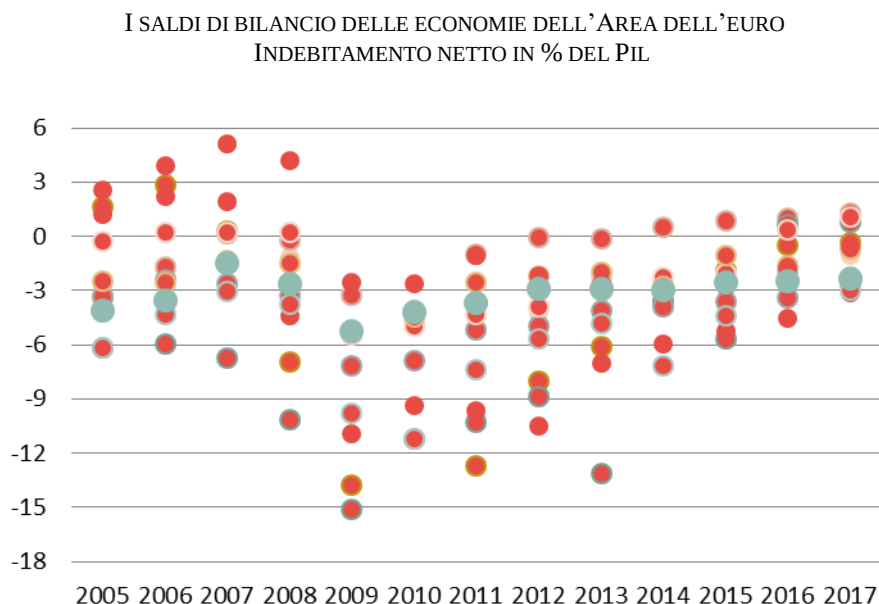
¹ Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2018 Edition, European Commission.

Ad ogni modo, come si vedrà in dettaglio più avanti, le differenze negli obiettivi sono solo marginali e l'MTO per ciascun paese è il pareggio di bilancio (in termini strutturali) o un saldo strutturale molto vicino al pareggio e, in genere i programmi della politica di bilancio dei diversi paesi dell'Area dell'euro sono stati sempre ispirati, almeno formalmente, a tale obiettivo.

Rispetto al fatto che i *target* sono definiti con riferimento al saldo espresso in termini strutturali, ovvero corretto per gli effetti stimati del ciclo economico sulle poste di bilancio, va rammentato che la stessa nozione di ciclo economico comporta che questa variabile possa influenzare i livelli delle poste di bilancio nel breve, risultando però neutrale nel medio termine. Sebbene sui criteri di stima della componente ciclica dei saldi si sia ampiamente dibattuto nel corso degli ultimi anni, è comunque in generale condivisa l'ipotesi che dal 2014 in avanti si sia verificato un miglioramento del ciclo europeo, tale da determinare un assottigliamento progressivo del cosiddetto “*output gap*”, ovvero la distanza fra i livelli effettivi del prodotto e l'output potenziale dell'economia. La riduzione del peso della componente ciclica consente pertanto anche una valutazione delle condizioni delle finanze pubbliche dei paesi membri meno legata alla diversa evoluzione della congiuntura economica.

Se si guarda ai saldi dei diversi paesi membri si osserva come in effetti nel corso degli ultimi due-tre anni le divergenze nei livelli dei saldi di finanza pubblica delle diverse economie dell'eurozona si siano ridimensionate drasticamente. Nel grafico sono rappresentati per ciascun anno i livelli dei saldi con riferimento al gruppo dei paesi membri all'avvio della moneta unica oltre alla Grecia. Per non appiattire troppo la scala del grafico è escluso in questo grafico e nei successivi il dato dell'Irlanda del 2010 che rappresenta un evidente *outlier*, spiegato dai trasferimenti operati a favore del sistema bancario nazionale. In questo e nei grafici analoghi successivi si evidenzia il dato dell'Italia con un colore diverso dagli altri paesi.

FIGURA 5



Fonte: elaborazione su Ameco

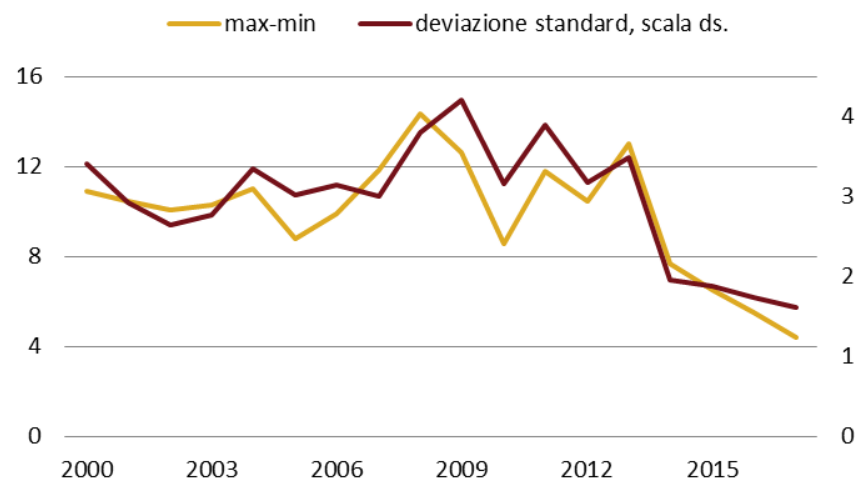
I dati mostrano come differenziali nei saldi di bilancio di una certa ampiezza prevalessero anche prima della crisi, quando già si passava da paesi in cospicuo avanzo sino a economie con *deficit* dell'ordine del 4-5 per cento del Pil. Nel periodo pre-crisi i paesi con avanzi significativi sono Finlandia, Spagna e Olanda.

È solo dal 2009, e sino al 2012, che tutte le economie sperimentano un disavanzo, sia pure con differenze molto marcate – dai *deficit* del 2-3 per cento di Germania, Austria e Finlandia, sino ai *deficit* ben oltre il 10 per cento del Pil di Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna. All'interno del gruppo dei cosiddetti “PIIGS”, l'Italia è stata un *outlier* in positivo negli anni della crisi, avendo presentato *deficit* decisamente inferiori a quelli degli altri paesi periferici, e molto prossimi ai valori registrati dalle economie del centro.

Il percorso degli ultimi anni va comunque decisamente nel senso della convergenza: man mano che ciascun paese approssima il pareggio, il relativo saldo inizia a stabilizzarsi, e la riduzione dei disavanzi da parte dei paesi a *deficit* più alto comporta di fatto una riduzione delle distanze.

Nel grafico successivo si illustra anche l'andamento di due misure delle differenze nei livelli dei saldi dei diversi paesi: la prima è la deviazione standard dei saldi, mentre la seconda è costituita dal differenziale fra il livello massimo e il livello minimo del *deficit* all'interno del gruppo dei paesi considerati. Entrambi gli indicatori confermano la sostanziale attenuazione delle divergenze nei livelli dei saldi di bilancio delle economie della zona euro.

FIGURA 6
INDICATORI DI DISPERSIONE DEI SALDI DI BILANCIO DELLE ECONOMIE DELL'AREA DELL'EURO
INDEBITAMENTO NETTO IN % DEL PIL



Fonte: elaborazione su Ameco

Anche il percorso di convergenza dei saldi si presta a essere discusso distinguendolo nelle tre componenti: quella legata alle politiche, dalla componente dovuta alla spesa per interessi e da quella legata al ciclo economico.

Iniziando da quest'ultima, dai dati traspare un addensamento su un valore nullo della componente ciclica, ad eccezione del caso della Grecia, che presenta tuttora un significativo *output gap* secondo le stime della Commissione.

Su questo aspetto è stata più volte aperta nel dibattito degli ultimi anni la questione dei criteri di misurazione dell'*output gap*. Senza approfondire la tematica, può essere opportuno richiamare gli aspetti più rilevanti. In particolare, la stima dell'*output gap* è effettuata a partire dalla stima di un livello di equilibrio del tasso di disoccupazione, e quindi dalla distanza fra quest'ultimo e il livello effettivo. Tale misurazione è controversa; adottando metodologie alternative si può stimare, soprattutto per i paesi che presentano tassi di disoccupazione ancora elevati, una maggiore ampiezza dell'*output gap*, che porterebbe quindi a rivedere al rialzo la stima della componente ciclica del *deficit*.

Ad esempio, stime più ampie dell'*output gap* per i paesi della periferia europea sono proposte dall'Ocse. La Commissione fa riferimento alla nozione di *Nawru* (*not accelerating wages unemployment rate*), ovvero definisce di equilibrio il livello della disoccupazione che non modifica la dinamica salariale; l'Ocse fa riferimento alla nozione di *Nairu* (*not accelerating inflation unemployment rate*) per cui le variazioni delle dinamiche salariali influenzano le stime del tasso di disoccupazione di equilibrio solamente nella misura in cui l'inflazione salariale si riflette sulla dinamica dei prezzi. La metodologia della Commissione tende quindi a produrre stime che per loro natura sono maggiormente pro-cicliche rispetto a quelle dell'Ocse. Nel complesso, comunque, la fase ciclica relativamente positiva che ha caratterizzato gli ultimi due anni ha certamente ridimensionato le distanze dal potenziale di diversi paesi, e quindi ridotto la componente ciclica del *deficit* in tutti i paesi.

FIGURA 7

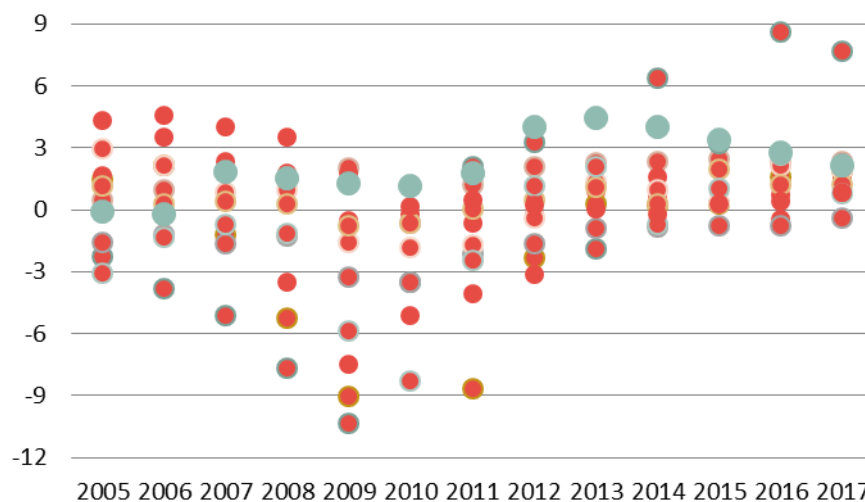
COMPONENTE CICLICA DEL SALDO DI BILANCIO DELLE ECONOMIE DELL'AREA DELL'EURO
IN % DEL PIL



saldi in avanzo (e qui la posizione dell'Italia rispetto agli altri PIIGS colpiti dalla successiva crisi finanziaria è palesemente migliore).

FIGURA 8

SALDO PRIMARIO CORRETTO PER IL CICLO DELLE ECONOMIE DELL'AREA DELL'EURO
IN % DEL PIL



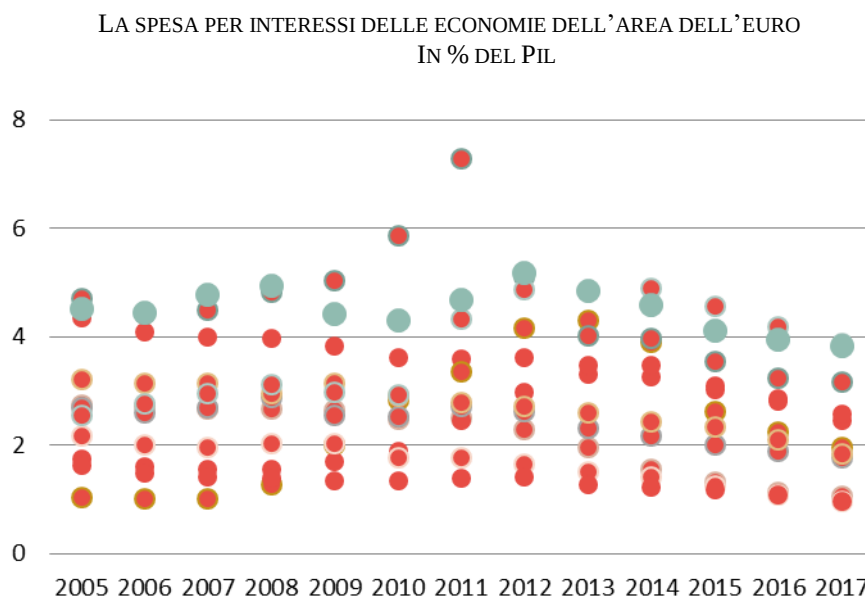
Fonte: elaborazione su Ameco

Negli ultimi anni gli sforzi di correzione sono stati notevoli. Quasi tutti i paesi presentano saldi primari in avanzo; gli unici due che nel 2017 mantenevano un disavanzo primario erano Spagna e Francia. L'Italia rimane in una posizione migliore degli altri paesi, con l'eccezione del dato della Grecia, che negli ultimi anni ha evidenziato saldi primari corretti per il ciclo molto ampi.

In generale, quindi, l'evoluzione del ciclo economico e le politiche seguite dagli Stati membri sono andate nella direzione di ridurre le differenze nei saldi di bilancio delle economie dell'eurozona. Ciò che invece ha contribuito a mantenere le distanze fra i saldi dei diversi paesi è l'andamento della spesa per interessi.

Questa voce della spesa oscilla fra valori massimi intorno al 4 per cento del Pil per alcuni (Italia, Portogallo), e livelli vicini all'1 per cento per altri (Irlanda, Olanda, Germania). Le differenze nella spesa per interessi hanno quindi un peso sostanziale nel definire il grado di restrizione fiscale cui ciascun paese si deve assoggettare al fine di condurre il proprio saldo in pareggio. Naturalmente, è chiaro che questa voce definisce in maniera sostanziale i margini di cui gode la politica di bilancio delle economie dell'Area dell'euro; nei casi più svantaggiati l'assorbimento di risorse dal bilancio pubblico che deriva dai maggiori livelli della spesa per interessi è tale da avere ripercussioni di rilievo sull'incidenza della tassazione o sull'entità dei servizi offerti ai cittadini.

FIGURA 9



Fonte: elaborazione su Ameco

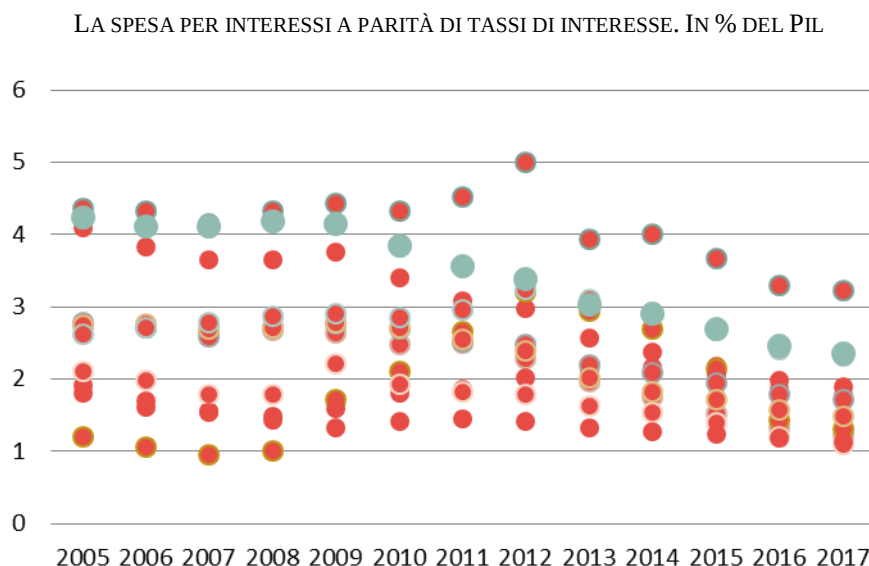
Le differenze nei livelli della spesa per interessi possono essere a loro volta ricondotte a due fattori: la dimensione del rapporto debito/Pil e il differenziale nei tassi di emissione dei titoli di Stato da parte dei diversi paesi, ovvero lo *spread*.

Questo aspetto è di importanza fondamentale per qualificare la posizione di ciascun paese, soprattutto dopo l'allargamento degli *spread* avvenuto nel corso della prima parte del decennio, e ridimensionatosi solamente dopo il cambiamento di regime della politica monetaria europea (il “*whatever it takes*” del luglio 2012).

Allo scopo di quantificare il peso delle due componenti si può scomporre la spesa per interessi in due parti: la prima riflette l'ammontare degli interessi che ciascun paese pagherebbe se il debito fosse finanziato a tassi tedeschi, la seconda parte è quella che ciascun paese paga a seguito del differenziale nel costo del debito rispetto alla Germania.

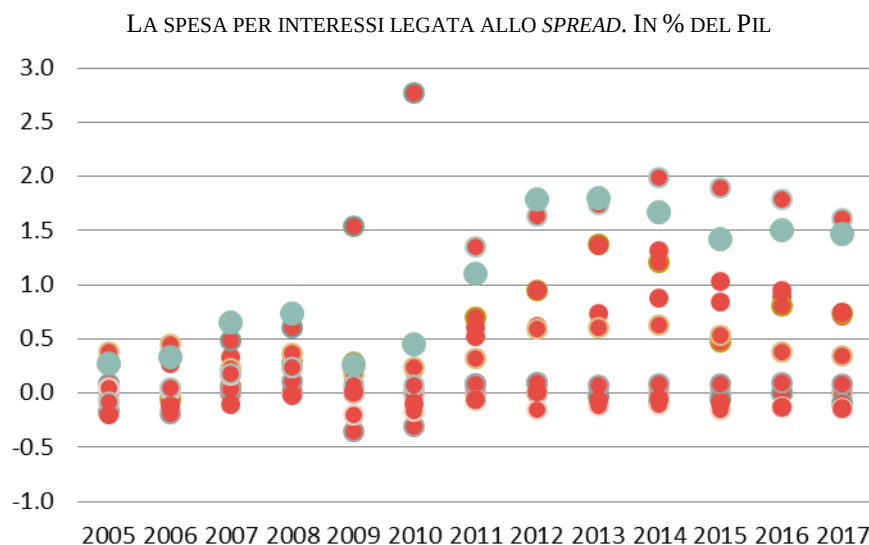
Ricorrendo alla medesima rappresentazione grafica utilizzata in precedenza, non sorprende di riscontrare per la prima componente un pattern comune, con una caduta negli ultimi anni che riflette la discesa dei tassi tedeschi, mentre le differenze fra paesi replicano la diversa dimensione del rapporto debito/Pil. In questa gerarchia l'Italia si colloca evidentemente in una posizione sfavorevole, data la dimensione del suo debito, preceduta solamente dal caso della Grecia.

FIGURA 10



Fonte: elaborazione su Ameco

FIGURA 11



Fonte: elaborazione su Ameco

Di particolare interesse è invece la quantificazione dell'impatto sulla spesa per interessi che deriva dal differenziale nel costo medio del debito dei diversi paesi. Negli anni precedenti la crisi il grafico pone in evidenza un gruppo di paesi addensati intorno allo zero, ovvero tutti i paesi dell'eurozona prima della crisi pagavano *spread* quasi nulli. In alcuni casi il differenziale è negativo per effetto della diversa struttura per scadenze del debito, per cui il costo del debito risultava leggermente inferiore a quello tedesco. Nel periodo successivo invece il peso dello *spread* sul saldo di bilancio diventa significativo,

arrivando a una dimensione cospicua nel caso di Italia e Portogallo, per i quali incide per circa un punto e mezzo di Pil.

Il tema della divergenza del livello del costo medio del debito è dunque fondamentale, soprattutto in una fase in cui tutte le politiche dei paesi dell'Area dell'euro sono state ispirate da un principio di convergenza. A fronte di un primario corretto per il ciclo che ha evidenziato una convergenza sostanziale fra i diversi paesi, la circostanza che questi paghino tassi d'interesse più elevati determina una sorta di trappola della finanza pubblica, una situazione nella quale un primario più elevato degli altri paesi può non bastare per completare la convergenza nel livello dei saldi. Il caso italiano, evidentemente, è particolarmente significativo: se non pagassimo tassi più elevati il nostro saldo sarebbe di fatto oramai prossimo al pareggio.

Il peso dello *spread* è importante per Italia e Portogallo, dove incide per circa un punto e mezzo di Pil, ma ha un'incidenza significativa anche in Spagna, Belgio e Irlanda, dove pesa per circa lo 0,7 per cento di Pil in termini di maggiore spesa per interessi.

Di fatto, al netto degli effetti dello *spread*, i paesi dell'eurozona sono tutti molto vicini al pareggio di bilancio, con le uniche eccezioni rappresentate da Spagna e Francia.

Il peso dello *spread* sul bilancio pubblico rappresenta una pesante eredità trasmessa dalla crisi del 2011 ai paesi della periferia europea e mette bene in luce come le politiche definite a livello europeo debbano essere valutate anche in virtù della loro capacità di stabilizzare i tassi d'interesse dei paesi membri una volta che questi abbiano rispettato i piani di convergenza definiti in ambito europeo. Il tema è rilevante anche in vista del ruolo che può essere giocato dalla politica monetaria in futuro, tenendo conto della prossima uscita dal Qe e delle incertezze su cosa accadrà ai tassi d'interesse dei paesi della periferia venendo meno la protezione offerta dagli acquisti da parte della banca centrale.

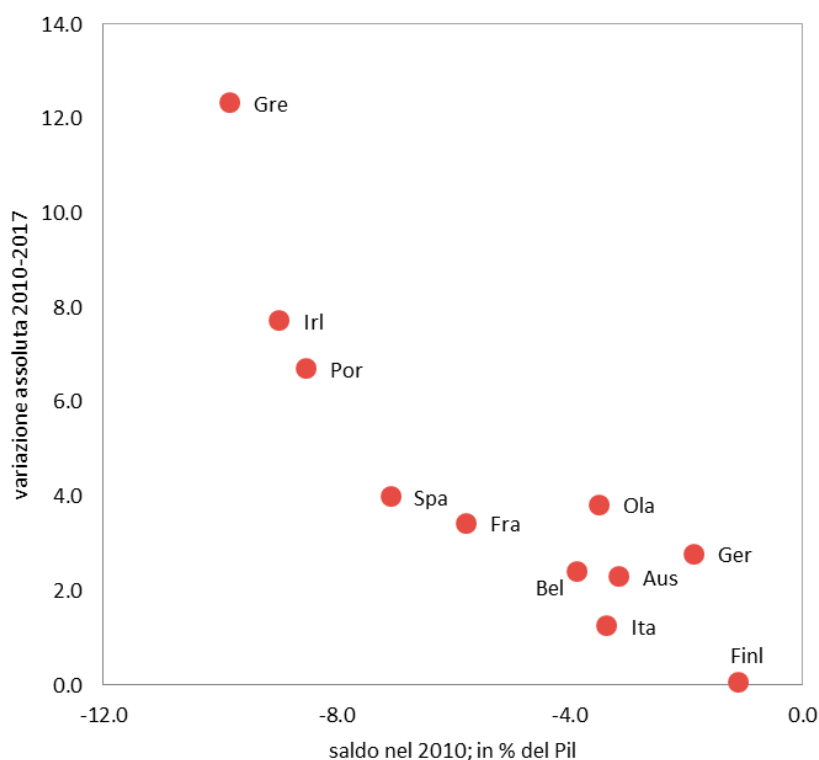
La convergenza verso gli obiettivi

Essendo gli obiettivi definiti in termini di saldo strutturale, l'analisi del processo di convergenza delle politiche deve fare riferimento anche a questa variabile.

Se si prende come riferimento il 2010, momento di massima divaricazione nei livelli dei saldi delle economie dell'Area dell'euro, le differenze si sono fortemente attenuate. La riduzione della dispersione nei livelli dei saldi strutturali è anche un segnale delle asimmetrie nell'intonazione della politica di bilancio delle diverse economie dell'Area dell'euro negli anni scorsi, legata in parte alle differenze prodottesi nel corso degli anni della crisi, e in parte alle distanze già presenti intorno alla metà degli anni duemila.

FIGURA 12

SALDO STRUTTURALE: LIVELLO NEL 2010 E VARIAZIONE 2010-2017



Fonte: Elaborazione su Ameco

La correzione di tali divergenze ha comportato politiche molto diverse a seconda dei paesi. Nel grafico si confronta difatti il livello del saldo strutturale delle economie dell'Area dell'euro nel 2010 (rappresentato sull'asse delle ascisse) con quello delle variazioni della stessa variabile intervenuta fra il 2010 e il 2017. Come si osserva, tutti i paesi hanno attuato politiche di bilancio di segno restrittivo, migliorando quindi i saldi strutturali. Limitando il commento al dato italiano, si osserva come la nostra politica fiscale negli anni passati non sia stata di segno particolarmente restrittivo. Questo è dovuto al fatto che, come osservato nelle pagine precedenti, il nostro saldo strutturale era rimasto su livelli relativamente elevati anche nel corso degli anni della crisi.

La tavola seguente riporta un prospetto riepilogativo delle variabili rilevanti di finanza pubblica, ponendo in evidenza l'evoluzione per i paesi dell'area in tre periodi del dopo crisi: quello immediatamente successivo, la fase intermedia e il periodo più recente. Si vede come in effetti il nostro paese nel 2010 era, insieme alla Finlandia, l'unico a presentare un saldo primario strutturale in *surplus*.

FIGURA 13

QUADRO DI SINTESI: INDICATORI DI BILANCIO DELLE ECONOMIE DELL'AREA DELL'EURO

	Saldo	Componente ciclica	Misure una tantum	Saldo corretto per il ciclo	Saldo strutturale	Spesa interessi	Saldo primario	Primario strutturale
2017								
Area euro	-0.9	0.0	0.1	-0.9	-1.0	2.0	1.1	1.0
Belgio	-1.0	0.3	0.1	-1.4	-1.5	2.5	1.4	1.0
Germania	1.3	0.3	0.0	0.9	0.9	1.1	2.3	2.0
Irlanda	-0.3	0.9	0.0	-1.3	-1.3	2.0	1.6	0.7
Grecia	0.8	-1.7	0.0	2.5	2.5	3.2	4.0	5.7
Spagna	-3.1	0.0	0.0	-3.1	-3.1	2.6	-0.5	-0.5
Francia	-2.6	-0.2	0.0	-2.4	-2.4	1.8	-0.8	-0.6
Italia	-2.3	-0.5	0.3	-1.8	-2.1	3.8	1.5	1.7
Olanda	1.1	0.5	0.3	0.6	0.3	1.0	2.1	1.3
Austria	-0.7	0.2	0.0	-0.9	-0.9	1.8	1.1	1.0
Portogallo	-3.0	-1.3	0.2	-1.7	-1.8	3.9	0.9	2.1
Finlandia	-0.6	0.5	0.0	-1.0	-1.0	1.0	0.4	-0.1
2014								
Area euro	-2.5	-1.3	-0.2	-1.2	-1.0	2.6	0.1	1.6
Belgio	-3.1	-0.5	0.3	-2.6	-2.9	3.3	0.2	0.3
Germania	0.5	0.0	-0.3	0.5	0.8	1.5	2.1	2.4
Irlanda	-3.6	0.5	-0.1	-4.1	-4.0	3.9	0.3	-0.1
Grecia	-3.6	-6.1	0.0	2.5	2.5	4.0	0.4	6.5
Spagna	-6.0	-4.0	-0.4	-1.9	-1.6	3.5	-2.5	1.9
Francia	-3.9	-0.9	0.0	-3.0	-3.0	2.2	-1.7	-0.9
Italia	-3.0	-2.2	0.2	-0.8	-1.0	4.6	1.6	3.6
Olanda	-2.3	-1.8	-0.1	-0.5	-0.4	1.4	-0.8	1.1
Austria	-2.7	-0.5	-1.5	-2.2	-0.8	2.4	-0.3	1.7
Portogallo	-7.2	-1.6	-3.8	-5.5	-1.7	4.9	-2.3	3.2
Finlandia	-3.2	-1.8	0.1	-1.4	-1.5	1.2	-2.0	-0.3
2010								
Area euro	-6.2	-1.2	-0.8	-5.0	-4.2	2.8	-3.4	-1.4
Belgio	-4.0	-0.2	0.0	-3.8	-3.9	3.6	-0.4	-0.3
Germania	-4.2	-1.1	-1.3	-3.1	-1.9	2.5	-1.7	0.6
Irlanda	-32.1	-2.0	-21.1	-30.1	-9.0	2.8	-29.2	-6.1
Grecia	-11.2	-1.8	0.4	-9.4	-9.8	5.9	-5.3	-4.0
Spagna	-9.4	-2.3	0.0	-7.1	-7.1	1.9	-7.5	-5.2
Francia	-6.9	-0.9	-0.2	-5.9	-5.8	2.5	-4.4	-3.3
Italia	-4.2	-1.1	0.2	-3.2	-3.4	4.3	0.1	0.9
Olanda	-5.0	-1.3	-0.1	-3.6	-3.5	1.8	-3.2	-1.7
Austria	-4.4	-0.9	-0.3	-3.5	-3.2	2.9	-1.5	-0.3
Portogallo	-11.2	0.0	-2.7	-11.2	-8.5	2.9	-8.2	-5.6
Finlandia	-2.6	-1.4	-0.1	-1.2	-1.1	1.3	-1.3	0.2

Fonte: Elaborazione su Ameco

Le traiettorie dei prossimi anni secondo le politiche annunciate dai principali paesi dell'eurozona

Draft budgetary plans: obiettivi per il 2018

L'analisi che segue fa riferimento alle previsioni contenute negli ultimi documenti di programmazione presentati dagli stati membri, i *Draft Budgetary Plans*² (DBP) dell'autunno 2017, e illustra l'evoluzione programmata delle principali variabili di finanza pubblica nei principali paesi dell'Area dell'euro³ ⁴, distinti tra quelli che al momento della pubblicazione delle previsioni erano soggetti al braccio preventivo del Patto di Stabilità e quelli sottoposti a procedura per *deficit* eccessivo, ovvero Francia e Spagna.

Al momento della pubblicazione delle previsioni il dato consuntivo relativo al 2017 non era ancora noto. Entro la fine di marzo 2018 i paesi hanno presentato le tavole di notifica di indebitamento netto e debito delle AP nell'ambito della sorveglianza europea sui conti pubblici, nelle quali, come si vedrà meglio più avanti, le revisioni del dato 2017 influiranno sul prossimo round di previsioni e di raccomandazioni della Commissione, previsto tra aprile e maggio.

In continuità con le politiche degli anni passati, nella scorsa tornata di programmazione di bilancio, quasi tutti i paesi pianificavano per il biennio 17-18 miglioramenti significativi dei principali saldi di finanza pubblica.

Come detto, i paesi ancora sottoposti a procedura per *deficit* eccessivo sono solo due, Francia e Spagna, dunque sono gli unici casi che di fatto continuano a confrontarsi con il benchmark del saldo al 3 per cento stabilito dal Trattato di Maastricht. Gli altri paesi presentano tutti un saldo di bilancio (indebitamento netto) inferiore a tale benchmark, ma l'aspettativa è per una ulteriore riduzione. In questo contesto l'Italia, pur programmando un percorso di contenimento del *deficit*, nel DBP puntava ad ottenere nel 2018 un saldo pari all'1.6 per cento del prodotto, collocandosi in una posizione più favorevole solo rispetto a Francia e Spagna. L'unico paese che non ha programmato un miglioramento del saldo è la Germania⁵, che trovandosi già in avanzo e, come si vedrà meglio nel seguito, in una situazione di *over-achievement* degli obiettivi, non ha esigenza di migliorare ulteriormente la situazione del bilancio pubblico, ma anzi, seguendo le indicazioni della Commissione Europea dovrebbe in realtà sfruttare i propri spazi di bilancio per stimolare gli investimenti pubblici. Come la Germania, anche l'Olanda ha una storia di superamento degli obiettivi di finanza pubblica. Ciononostante, il saldo previsto nel DBP olandese è atteso in miglioramento ancora fino al 2018, mantenendosi in avanzo.

Per quasi tutti i paesi, a questi livelli del saldo nominale corrispondono avanzi primari attesi in progressivo ampliamento. Nelle previsioni dei DBP per il 2018 gli avanzi

² Documento Programmatico di Bilancio, il documento in cui ogni paese membro pubblica previsioni e programmi aggiornati, incorporando gli effetti della politica di bilancio decisa sulla base della Legge di Bilancio

³ Il riferimento è ai paesi dell'Area dell'euro a 12, esclusa la Grecia in quanto la sorveglianza sui conti pubblici e le condizioni macroeconomiche avviene già nell'ambito del piano di rientro al quale è sottoposta, e dunque per evitare ripetizioni o sovrapposizione di documenti è sollevata dalle scadenze che riguardano invece gli altri paesi membri nell'ambito del semestre europeo, soggetti o meno a procedura per *deficit* eccessivo.

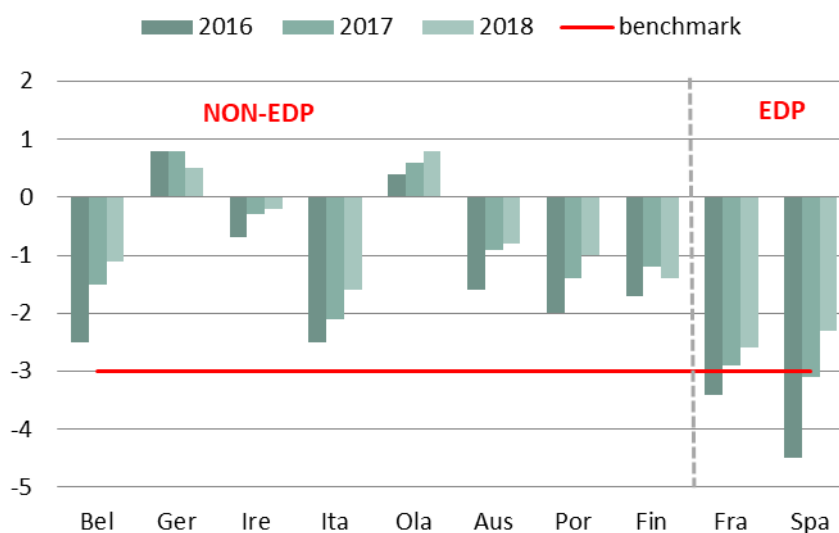
⁴ Il periodo considerato nei grafici include il dato storico 2016 e il successivo biennio 2017-2018, oggetto di valutazione nelle opinioni della Commissione nel round dello scorso autunno.

⁵ Il DBP presentato a ottobre dalla Germania è stato elaborato sulla base di uno scenario a politiche invariate dal governo uscente. La politica di bilancio del governo appena formato sarà esposta nel prossimo Programma di Stabilità previsto per aprile 2018.

primari più elevati saranno quelli di Italia e Portogallo, che devono compensare la spesa per interessi più elevata.

FIGURA 14

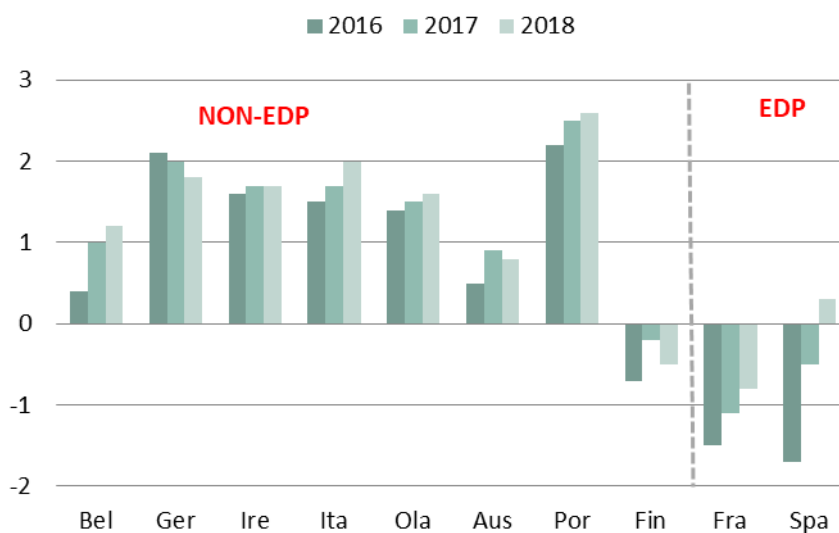
EVOLUZIONE ATTESA DEL SALDO DI BILANCIO DEI PAESI DELL'AREA DELL'EURO



Fonte: elaborazione sulle stime dei Draft Budgetary Plans

FIGURA 15

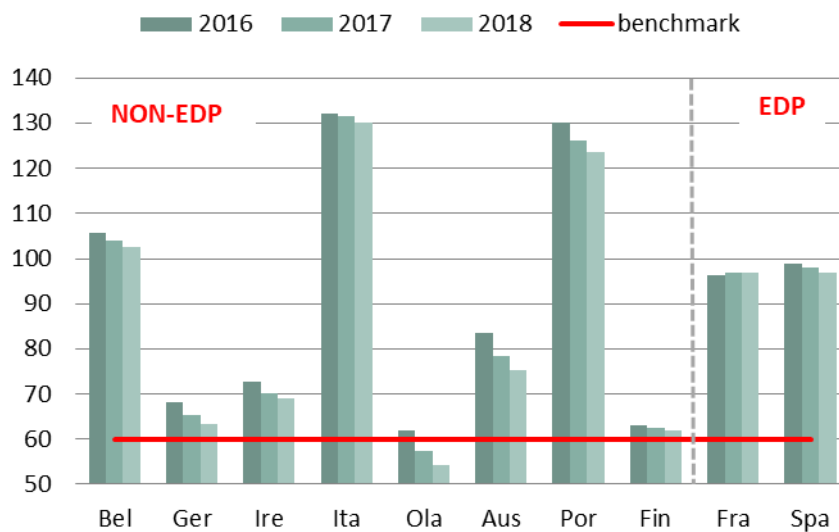
EVOLUZIONE ATTESA DEL SALDO PRIMARIO DEI PAESI DELL'AREA DELL'EURO



Fonte: elaborazione sulle stime dei Draft Budgetary Plans

FIGURA 16

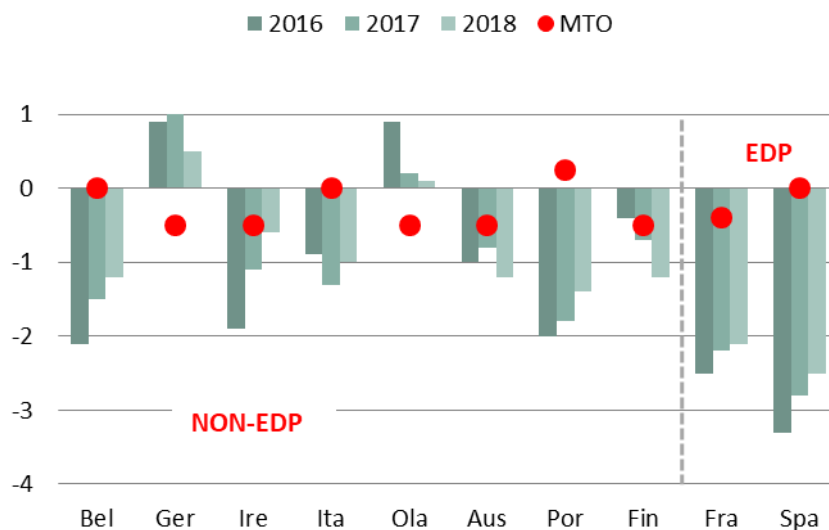
EVOLUZIONE ATTESA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL DEI PAESI DELL'AREA DELL'EURO



Fonte: elaborazione sulle stime dei Draft Budgetary Plans

FIGURA 17

EVOLUZIONE ATTESA DEL SALDO STRUTTURALE DEI PAESI DELL'AREA DELL'EURO E RELATIVI OBIETTIVI DI MEDIO TERMINE



Fonte: elaborazione sulle stime dei Draft Budgetary Plans

Insieme al Belgio, Italia e Portogallo saranno gli unici paesi che nel 2018 avranno ancora un livello del rapporto debito/Pil superiore al 100 per cento (escludendo la Grecia). Per l'Italia inoltre si osserva un ritmo di riduzione del debito/Pil significativamente inferiore, non solo al Portogallo ma anche al resto dei paesi sottoposti al braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita. Lo stesso non può dirsi invece se ci si confronta con la Spagna (che aveva programmato per il triennio una riduzione del

debito/Pil di 2,2 punti di Pil, in linea con l'Italia), né tantomeno con la Francia, il cui debito/Pil era atteso ad un livello superiore di mezzo punto di Pil nel 2018 rispetto al 2016.

Insieme alla Finlandia, Germania e Olanda sono invece tra i pochi paesi dell'area che presentano un livello del debito/Pil molto vicino al *benchmark* del 60 per cento e nel 2018 dovrebbero avvicinarvisi ancora di più, o addirittura posizionarsi al di sotto come l'Olanda.

Nell'ultimo grafico sono infine rappresentati i programmi dei paesi membri in termini di saldo strutturale (ovvero depurato per gli effetti del ciclo e delle misure una tantum). Il livello del saldo strutturale programmato viene messo a confronto con l'Obiettivo di Medio Termine di ciascun paese.

Italia, Belgio e Spagna devono garantire nel medio termine il pareggio strutturale, mentre l'unico paese ad avere un MTO più "severo" è il Portogallo, in considerazione dell'elevato livello del debito e delle prospettive meno favorevoli dell'economia. Per tutti gli altri paesi considerati l'obiettivo è definito in disavanzo, entro il minimo fissato a mezzo punto del Pil potenziale.

Dal grafico si evince come proprio i paesi cui è assegnato un obiettivo più ambizioso non l'hanno ancora raggiunto e, nel DBP, non programmavano di raggiungerlo entro il 2018; quanto all'Italia negli anni 2016-17 si è allontanata dall'obiettivo, prevede di riavvicinarsi lievemente nel 2018, ma rimanendone più lontana di quanto fosse nel 2016. Più varia invece è la situazione per i paesi che devono mantenere il saldo strutturale in disavanzo. Germania e Olanda, il cui obiettivo è fissato al minimo dello 0,5 per cento del Pil, presentano un saldo strutturale stabilmente in avanzo, sia nei dati di consuntivo che nelle previsioni. L'Irlanda aveva programmato nel DBP di centrare sostanzialmente l'obiettivo nel 2018 attraverso un significativo miglioramento del saldo strutturale nel triennio, che è atteso diminuire dall'1,9 per cento del Pil allo 0,6. Finlandia e Austria, che secondo gli ultimi documenti programmatici avrebbero quasi centrato l'obiettivo nel 2017, hanno programmato un peggioramento del saldo strutturale per il 2018, tale da allontanare il percorso di risanamento dal MTO.

Draft budgetary plans: opinioni della Commissione

La *compliance* dei programmi presentati nei DBP rispetto alle regole del Patto di Stabilità e Crescita viene valutata dalla Commissione in riferimento ai tre cardini del patto: la variazione del saldo strutturale (che definisce l'impulso fiscale discrezionale, espansivo in caso di aumento del *deficit* o riduzione dell'avanzo strutturale, restrittivo nel caso contrario), la dinamica della spesa discrezionale (al netto cioè delle componenti di spesa sensibili alle fluttuazioni cicliche e degli investimenti, oltre che della spesa per interessi) e la correzione del rapporto debito/Pil.

L'ultima valutazione della Commissione, fatta sulla base delle previsioni presentate nel DBP, segnalava per l'Italia l'esistenza di un rischio di deviazione significativa rispetto al percorso di aggiustamento verso l'MTO e la *non-compliance* alla regola del debito. Non si trattava dell'unico caso di programma a rischio: tra i principali paesi dell'eurozona soggetti al braccio preventivo, quelli che lo scorso autunno erano considerati a rischio di *non-compliance* oltre all'Italia erano tre (Belgio, Austria e Portogallo); tre paesi (Germania, Olanda e Finlandia) sono risultati completamente in linea con il PSC (Patto

di stabilità e crescita), mentre l'Irlanda era in linea ma solo sostanzialmente (*"broadly"* nella definizione usuale della Commissione).

FIGURA 18

OPINIONE GENERALE DELLA COMMISSIONE UE SUI DRAFT BUDGETARY PLANS **2018**

Paese	Opinione generale	Compliance 2018		Avanzamento riforme
		MTO / Saldo 3%	Debito	
Belgio	Rischio	Rischio deviazione significativa	Non compliance	Moderato
Germania	Compliant	Overachievement	Compliance	Limitato
Irlanda	Broadly	Rischio deviazione non significativa	Fase transitoria	Moderato
Spagna (EDP)	Broadly	Saldo <3%	Sforzo fiscale non sufficiente	Moderato
Francia (EDP)	Rischio	Rischio deviazione significativa	Fase transitoria	Limitato
Italia	Rischio	Rischio deviazione significativa	Non compliance	Moderato
Olanda	Compliant	Overachievement	Debito/Pil <60%	Moderato
Austria	Rischio	Rischio deviazione significativa	Compliance	Moderato
Portogallo	Rischio	Rischio deviazione significativa	Fase transitoria	Limitato
Finlandia	Compliant	Nessuna deviazione	Compliance	Moderato

Come detto, Francia e Spagna al momento sono ancora formalmente soggette alla procedura per *deficit* eccessivo (EDP). Nel consuntivo 2017 pubblicato alla fine di marzo 2018 la Francia è risultata avere un *deficit* inferiore al 3 per cento del Pil, oltre che inferiore alle attese, visto che si è attestato al 2.6 per cento del prodotto anziché il 2.9 come prevedevano l'ultimo DBP e la Commissione Europea nelle previsioni d'autunno. È cambiata quindi sostanzialmente la situazione della Francia rispetto allo scorso novembre, quando la Commissione segnalava un rischio di *non-compliance* con le regole. Alla luce del recente risultato, la EDP verrà chiusa, e quindi il paese comincerà ad essere soggetto alle regole del braccio preventivo dal 2018, relativamente solo ai target di saldo strutturale e variazione della spesa, mentre per la regola del debito inizierà il periodo di transizione di tre anni prima che questa debba essere rispettata puntualmente⁶. Il percorso della Spagna invece, sulla base delle previsioni del DBP, è stato valutato come sostanzialmente in linea con le previsioni del PSC.

⁶ Dopo la chiusura di una EDP, i paesi membri sono soggetti per tre anni a un periodo transitorio rispetto alla regola del debito, che garantisce un tempo di adattamento al percorso di aggiustamento prima che le regole divengano completamente vincolanti. In questo periodo, anziché rispettare puntualmente la regola del debito (e cioè ridurre il proprio debito/Pil ogni anno di un ventesimo della differenza tra il debito/Pil del paese e il *benchmark* del 60 per cento), i paesi devono assicurare un avanzamento sufficiente verso l'effettiva *compliance* con la regola. Il concetto di "avanzamento sufficiente" è definito dall'aggiustamento lineare strutturale minimo (*Minimum Linear Structural Adjustment – MLSA*), ovvero l'aggiustamento strutturale minimo che garantisce che alla fine del periodo di transizione il paese sarà in grado di rispettare anche la regola del debito.

Compliance con la regola del debito

Di fatto solo pochi paesi sono soggetti ad un rispetto puntuale della regola del debito per il 2018. L'Olanda ha già ridotto il proprio debito/Pil al di sotto del 60 per cento, e dunque ha già centrato l'obiettivo. La Spagna, come detto, è soggetta a procedura per *deficit* eccessivo, quindi ancora non deve rispondere alla regola del debito. Irlanda, Portogallo e dal 2018 anche la Francia sono ancora nella fase transitoria di tre anni, successiva alla chiusura di una procedura per *deficit* eccessivo.

Tra gli altri paesi, solo due nel 2018 non sono attesi garantire una riduzione del rapporto debito/Pil in linea con le indicazioni del PSC, ovvero Belgio e Italia. Per entrambi lo scostamento rispetto alla riduzione richiesta è positivo sia nelle previsioni nazionali dello scorso DBP, sia nelle previsioni della Commissione Europea, come evidenziato nella tavola seguente.

FIGURA 19

COMPLIANCE CON LA REGOLA DEL DEBITO NEL 2018

	Previsione DBP		Previsione Eu Comm	
	Debito/Pil	Gap vs benchmark	Debito/Pil	Gap vs benchmark
Belgio	102.7	1.0	102.5	1.2
Germania	63.3		61.2	
Irlanda	69.0	tr	69.1	tr
Spagna	96.8	EDP	96.9	EDP
Francia	96.8	tr	96.9	tr
Italia	130.0	1.1	130.8	5.6
Olanda	54.4	<60%	54.9	<60%
Austria	75.2	n.a.	76.2	-2.4
Portogallo	123.5	tr	124.1	tr
Finlandia	61.9	n.a.	62.1	-1.1

Sentiero verso il MTO: compliance con la regola sul saldo strutturale e la regola della spesa

Per valutare la *compliance* rispetto alle regole sui saldi, per i paesi nel braccio preventivo si fa riferimento all'aggiustamento strutturale richiesto, definito in termini di variazione anno su anno del saldo strutturale in rapporto al Pil potenziale ricalcolato secondo la metodologia condivisa. Il valore dell'aggiustamento riportato nella tavola fa riferimento all'ipotesi più favorevole, in quanto è inclusivo di tutte le possibili deroghe (già consentite o da verificare *ex post*)⁷.

Per il 2018 la Commissione ha anche applicato un ulteriore margine di discrezionalità, basato sull'analisi delle condizioni macroeconomiche e di sostenibilità dei paesi membri. Questa eventualità ha interessato i paesi per i quali la cosiddetta "matrice d'aggiustamento", che incrocia i valori dell'*output gap* (che definiscono la fase congiunturale positiva o negativa) e del debito/Pil (superiore o inferiore al benchmark del 60 per cento) per definire il sentiero di aggiustamento verso l'MTO, avrebbe imposto una

⁷ I soli paesi cui è consentita flessibilità per il 2018 sono Finlandia e Austria, per un effetto di *carry over* della flessibilità accordata negli anni precedenti, nell'ambito di eventi inattesi (emergenza migranti) e delle due clausole, sugli investimenti e sulle riforme strutturali.

correzione molto significativa, superiore cioè a mezzo punto in termini di variazione del saldo strutturale. Di fatto, tra i principali paesi dell'eurozona solo all'Italia⁸ è stato concesso di ridurre lo sforzo fiscale, da 6 decimi a 3 di correzione del saldo strutturale, per il 2018, in ragione di una ripresa non sufficientemente robusta e del fatto che i rischi di sostenibilità del debito pubblico riguardano il medio termine ma non sono imminenti. Per gli altri due paesi interessati, Francia e Belgio, la Commissione ha invece valutato che la ripresa prevista per il 2018 è sufficientemente robusta per poter realizzare una correzione del saldo strutturale di 6 decimi come formalmente indicato dalle regole del Patto.

Nonostante lo sforzo fiscale richiesto all'Italia sia stato ridimensionato, l'opinione della Commissione basata sulle previsioni d'autunno resta che lo sforzo fiscale pianificato dall'Italia per il 2018 non è adeguato. I paesi per i quali la Commissione prevedeva un rischio di deviazione significativa sono quattro: oltre all'Italia, anche il Portogallo e il Belgio nel 2018 non dovrebbero raggiungere il proprio obiettivo di correzione, così come la Francia nel primo anno di braccio preventivo sarebbe secondo le previsioni della Commissione distante di ben un punto dalla correzione effettivamente richiesta di 0,6 punti di Pil. Per l'Irlanda invece è previsto un rischio di deviazione ma non significativa. L'Austria, che dal punto di vista della correzione del saldo strutturale non sembra allontanarsi significativamente dalla regola del PSC, presenta invece, come rilevato nella tavola successiva, un problema in ordine alla dinamica della spesa, l'altro aspetto in base al quale viene valutata la *compliance* con le regole.

FIGURA 20

COMPLIANCE CON IL BRACCIO PREVENTIVO DEL PATTO DI STABILITÀ NEL 2018
AGGIUSTAMENTO STRUTTURALE

	Aggiustamento richiesto	Previsione DBP			Previsione EU Comm		
		Variazione strutturale	Deviazione 1 anno	Deviazione 2 anni	Variazione strutturale	Deviazione 1 anno	Deviazione 2 anni
Belgio	0.6	0.3	-0.3	-0.1	-0.1	-0.7	-0.3
Germania	-	-	Compliant		-	Compliant	
Irlanda	0.6	0.5	-0.1	0.1	0.8	0.2	0.1
Spagna	EDP	-	-	-	-	-	-
Francia	0.6	0.0	-0.6	-	-0.4	-1.0	-
Italia	0.6*	0.2	-0.4	-0.7	0.1	-0.5	-0.8
Olanda	-	-	Compliant		-	Compliant	
Austria	0.1	-0.4	-0.4	-0.1	-0.1	-0.2	0.0
Portogallo	0.6	0.4	-0.2	-0.3	0.0	-0.6	-0.5
Finlandia	-0.2	-0.5	-0.3	0.2	-0.3	-0.1	0.1

*Ridotto a 0.3 applicando il margine di discrezionalità

La regola della spesa impone che la spesa pubblica discrezionale (depurata quindi delle voci che evolvono in funzione del ciclo economico) non cresca più del prodotto potenziale. Nella tavola seguente si riportano il tasso di crescita di riferimento⁹, che

⁸ Oltre all'Italia, anche alla Slovenia è stato concesso un margine di discrezionalità di 4 decimi.

⁹ Il tasso di crescita medio del prodotto potenziale, *standard* per i paesi che sono già all'MTO, corretto invece per i paesi che sono nel percorso di aggiustamento

dovrebbe essere seguito dalla spesa pubblica discrezionale, e lo scostamento rispetto al tasso di crescita effettivo, sia nelle previsioni nazionali che in quelle d'autunno della Commissione.

Considerando i soli paesi soggetti nel 2018 al braccio preventivo (escludendo quindi Germania e Olanda in quanto hanno già raggiunto l'obiettivo di medio termine, e Spagna in quanto ancora soggetta al braccio correttivo), l'unico paese per cui non è attesa una deviazione rispetto alla regola della spesa è la Finlandia. L'Irlanda presenta un tasso di variazione della spesa in linea con le regole nelle previsioni del DBP, ma non in quelle della Commissione, anche se la deviazione è comunque non significativa. La deviazione attesa più marcata è quella del Portogallo, cui si unisce la Francia con una deviazione significativa attesa in entrambe le previsioni. In questo contesto, l'Italia nei valori di spesa programmati dal DPB ammette una deviazione ma poco significativa, mentre la previsione della Commissione punta a una deviazione più ampia. Da notare comunque che il vincolo cui è soggetta l'Italia è il più stringente, visto che è l'unico paese a dover assicurare una riduzione della spesa discrezionale, mentre per tutti gli altri il tasso di riferimento è positivo.

FIGURA 21

COMPLIANCE CON IL BRACCIO PREVENTIVO DEL PATTO DI STABILITÀ NEL 2018
REGOLA DELLA SPESA

	Tasso di riferimento	Deviazione su singolo anno	
		DBP	EU Comm
Belgio	1.6	-0.5	-0.8
Germania	-	Compliant	Compliant
Irlanda	2.4	0.1	-0.2
Spagna	EDP	-	-
Francia	1.2	-0.5	-0.9
Italia	-0.2*	-0.1	-0.5
Olanda	-	Compliant	Compliant
Austria	2.6	-0.7	-0.4
Portogallo	0.1	-1.0	-1.3
Finlandia	2.1	0.0	0.3

*Modificato in +0.5 applicando il margine di discrezionalità

Obiettivi e risultati: un decennio di programmazione e regole

Fino a questo punto è stata considerata l'evoluzione programmata delle finanze pubbliche dei paesi dell'eurozona solo per il 2018, visto che nella sessione autunnale di programmazione economica l'orizzonte temporale formalmente soggetto a valutazione da parte della Commissione era il biennio 2017-2018. Tale analisi ha portato alla luce il fatto che nonostante in quasi tutti i paesi dell'eurozona la ripresa si sia avviata oramai da tempo, e sebbene negli ultimi anni la Commissione abbia via via adottato una visione sempre più flessibile delle regole ammettendo vari margini di discrezionalità,

permangono casi di significativa deviazione rispetto al sentiero ritenuto adeguato per l'avvicinamento agli obiettivi di finanza pubblica.

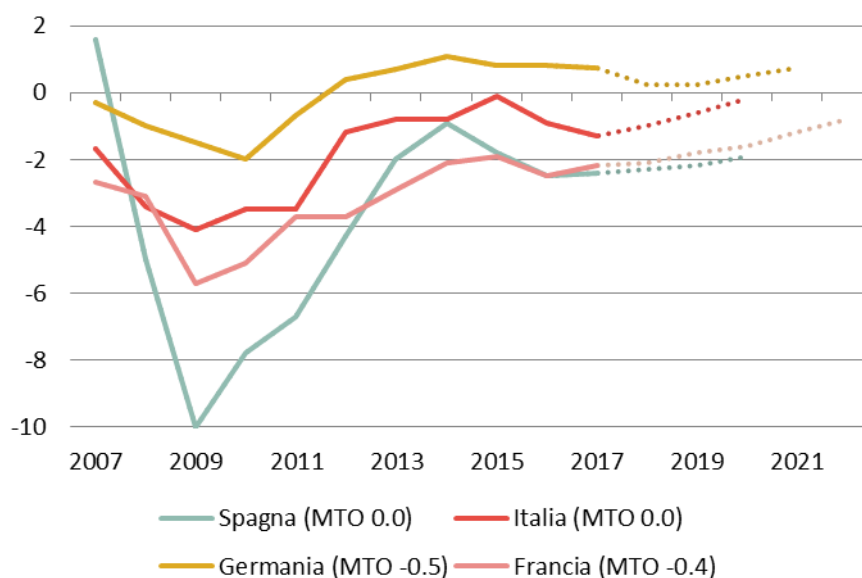
In realtà i Documenti Programmatici di Bilancio presentati dai paesi offrivano un orizzonte di previsione più ampio, e un aspetto interessante che emerge dall'osservazione delle previsioni con un orizzonte di medio termine per i principali paesi dell'area è che, mentre nel breve esistono molti casi di *non-compliance*, nelle previsioni di medio-lungo periodo si osserva una tendenza dei paesi a programmare risultati di bilancio più ambiziosi.

Se da un lato è normale che vi sia una certa gradualità nel percorso di avvicinamento a un bilancio pubblico in equilibrio, dall'altro, l'analisi della programmazione degli anni passati a confronto con i risultati effettivamente ottenuti evidenzia per alcuni paesi la tendenza a rimandare il raggiungimento degli obiettivi.

Questo è avvenuto con una certa ricorrenza negli ultimi anni in Italia, dove la programmazione di bilancio, utilizzando lo strumento delle clausole di salvaguardia gradualmente cancellate, ha ogni anno peggiorato le prospettive nel breve termine, rimandando il raggiungimento degli obiettivi agli ultimi anni dell'orizzonte di programmazione. L'Italia non è però l'unico caso in cui gli impegni non sono stati puntualmente rispettati.

FIGURA 22

TRAIETTORIE PROGRAMMATE NEI PRINCIPALI PAESI DELL'EUROZONA NEL DBP 2018
SALDO STRUTTURALE IN % DEL PIL POTENZIALE



Nei grafici riportati nel seguito vengono rappresentate le traiettorie delle principali variabili di finanza pubblica (indebitamento netto, saldo primario, saldo strutturale e rapporto debito/Pil) dei quattro principali paesi dell'Area dell'euro: Italia, Germania, Francia e Spagna. Le traiettorie sono quelle di volta in volta previste nei documenti di programmazione economica che si sono succeduti dal 2007, fino all'ultimo disponibile, ovvero il DBP 2018. La programmazione viene messa a confronto con i dati di consuntivo, e per il saldo strutturale con il livello stabilito per ciascun paese dell'MTO.

Emerge come non solo in Italia, ma anche in Spagna e in Francia negli ultimi anni molto raramente gli obiettivi della programmazione siano stati centrati. Anziché intensificare la stretta di bilancio, la strategia è stata quella di programmare obiettivi molto ambiziosi sui principali saldi, salvo poi rivederli in senso peggiorativo in occasione del successivo round di programmazione.

Osservando le traiettorie programmate dell'indebitamento netto, si nota una tendenza per tutti i paesi a posizionarsi alla fine dell'orizzonte di programmazione con un bilancio in pareggio o molto vicino al pareggio. Dall'avvio della crisi, l'Italia ha incluso per la prima volta un sostanziale pareggio di bilancio come obiettivo finale nella programmazione del Programma di Stabilità 2011, prevedendo di raggiungerlo nel 2014. A consuntivo, nel 2014 l'indebitamento netto dell'Italia è risultato pari al 3 per cento del Pil e il programma attuale dell'Italia prevede di raggiungere un pareggio di bilancio nel 2020. Naturalmente sulle revisioni degli obiettivi di saldo nominale ha inciso l'evoluzione del quadro macroeconomico. La seconda recessione del biennio 2012-2013 ha fortemente rallentato i programmi di aggiustamento di tutti i paesi dell'eurozona, mentre negli anni più recenti l'allentamento della stretta di bilancio è dipesa più dal diverso atteggiamento, non solo dei *policy maker* ma anche delle stesse autorità europee, nei confronti del corretto *trade-off* tra sostenibilità delle finanze pubbliche e crescita.

Analogamente all'Italia, la Francia avrebbe dovuto, secondo il Programma di Stabilità 2012, ottenere il pareggio di bilancio nel 2016. A consuntivo, il saldo francese del 2016 è risultato pari al 3.4 per cento del Pil, e solo nel 2017 la Francia è riuscita a riportare l'indebitamento netto al di sotto del *benchmark* del 3 per cento, e a uscire dunque dalla Procedura per Deficit Eccessivo.

La Spagna invece ha iniziato a includere il pareggio di bilancio come obiettivo finale nella programmazione del 2015, quando era previsto che raggiungesse un sostanziale pareggio nel 2018. Prima della seconda recessione gli obiettivi erano comunque più ambiziosi di quanto poi si è osservato a consuntivo: nel Programma di Stabilità 2012 la Spagna puntava ad avere un *deficit* dell'1.1 per cento del Pil nel 2015, mentre il risultato a consuntivo è stato di un *deficit* del 5,3 per cento del prodotto.

La Germania invece ha una storia di obiettivi non solo centrati, ma anche superati. Il grafico relativo all'indebitamento netto evidenzia come, a differenza degli altri tre paesi in cui la linea rossa dei dati di consuntivo costituisce un limite inferiore, rispetto alle previsioni che invece sono sempre più favorevoli, al contrario per la Germania la linea dei dati di consuntivo, a parte poche eccezioni relative ai primi anni della crisi, si colloca al di sopra di tutte le previsioni fatte in passato. La previsione più vecchia sul 2017 risale al 2013, mentre i paesi periferici dell'eurozona affrontavano la crisi del debito la Germania programmava un avanzo nominale di mezzo punto di Pil. Il dato di consuntivo da poco pubblicato evidenzia un indebitamento netto in avanzo, pari all'1,1 per cento del prodotto.

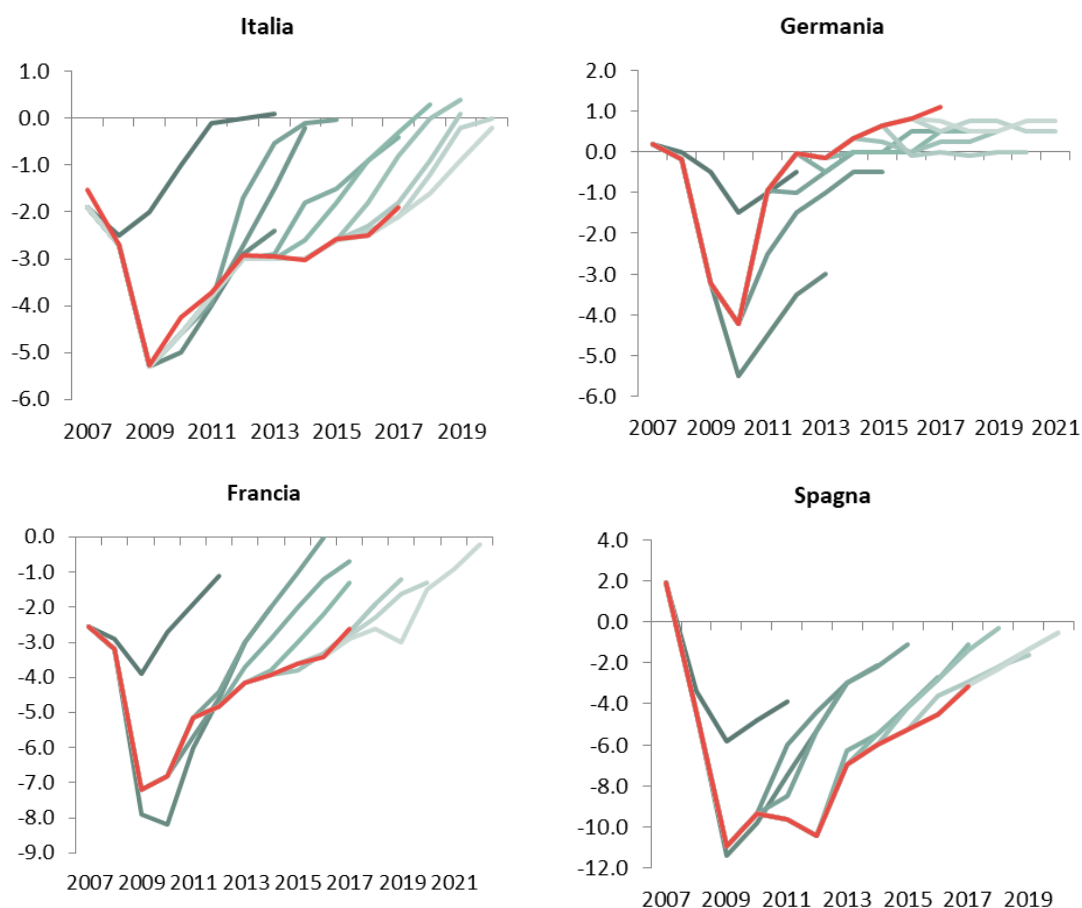
Speculare rispetto ai grafici sull'indebitamento netto è l'immagine relativa all'evoluzione storica e programmata del rapporto debito/Pil. La scala dipende naturalmente dai livelli di partenza molto diversi, ma comunque si mantiene il parallelismo tra Italia, Francia e Spagna, dove tra i tre l'Italia tende ad avere previsioni mediamente più ottimistiche (in termini di riduzione del rapporto debito/Pil) di quanto effettivamente ottenuto, ma in ogni caso tutti e tre i paesi hanno gradualmente posticipato i propri obiettivi. Al contrario, la Germania ha riportato il debito/Pil al di sotto dei livelli precedenti la crisi prima di quanto previsto.

Aver ottenuto risultati di bilancio sistematicamente migliori rispetto ai propri obiettivi non significa però aver seguito fedelmente il sentiero di aggiustamento verso l'MTO raccomandato dalla Commissione Europea, che, come già ricordato, corrisponde a un disavanzo strutturale di mezzo punto. Guardando ai grafici relativi al saldo strutturale, emerge come la Germania sembri avere in una certa misura le stesse "difficoltà" di Italia, Francia e Spagna ad avvicinarsi al proprio MTO, visto che anziché un lieve disavanzo strutturale il governo tedesco programma saldi strutturali da tempo in avanzo e i dati storici confermano o superano le previsioni. Naturalmente la situazione è anche in questo caso invertita, dato che la Germania si trova in una posizione di *over-achievement* rispetto al MTO, mentre il saldo strutturale di Francia, Spagna e Italia è ancora al di sotto dell'obiettivo.

FIGURA 23

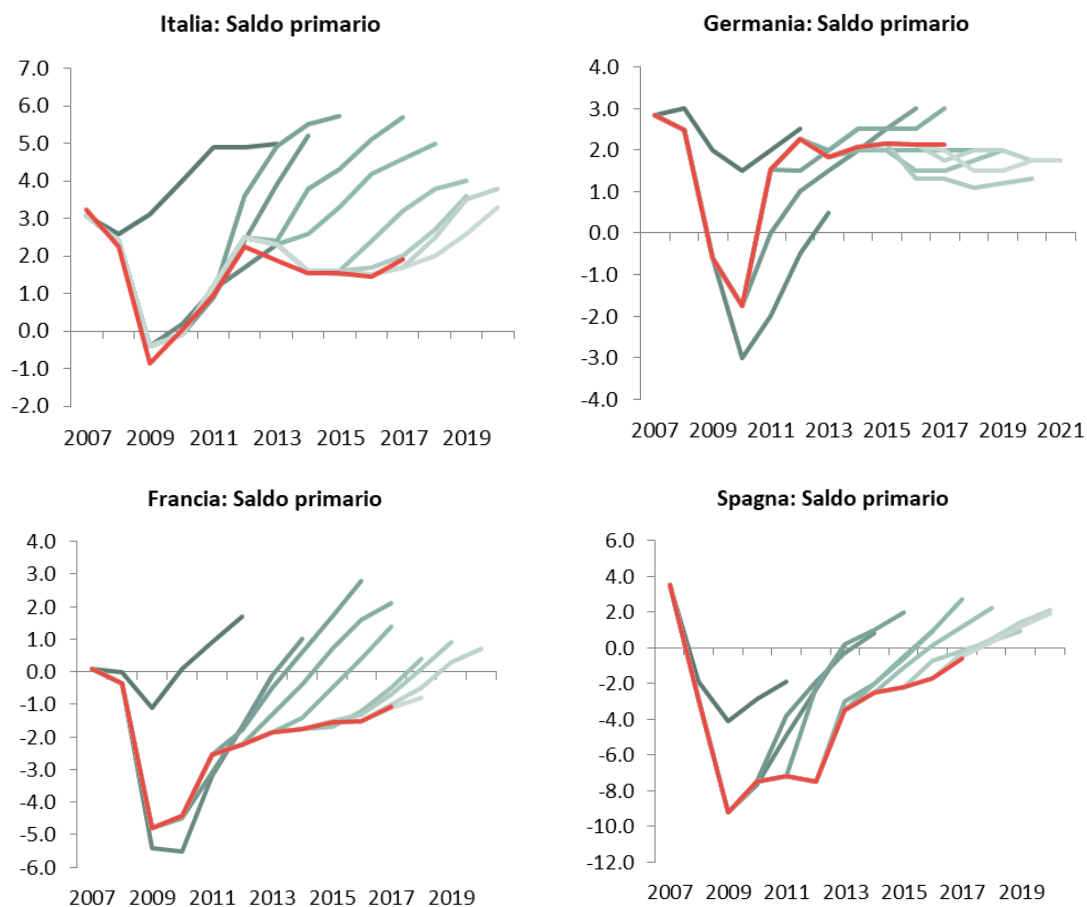
OBIETTIVI DELLA PROGRAMMAZIONE E RISULTATI A CONFRONTO: PRINCIPALI VARIABILI DI FINANZA PUBBLICA NEI QUATTRO PRINCIPALI PAESI DELL'EUROZONA

a. *Indebitamento netto*



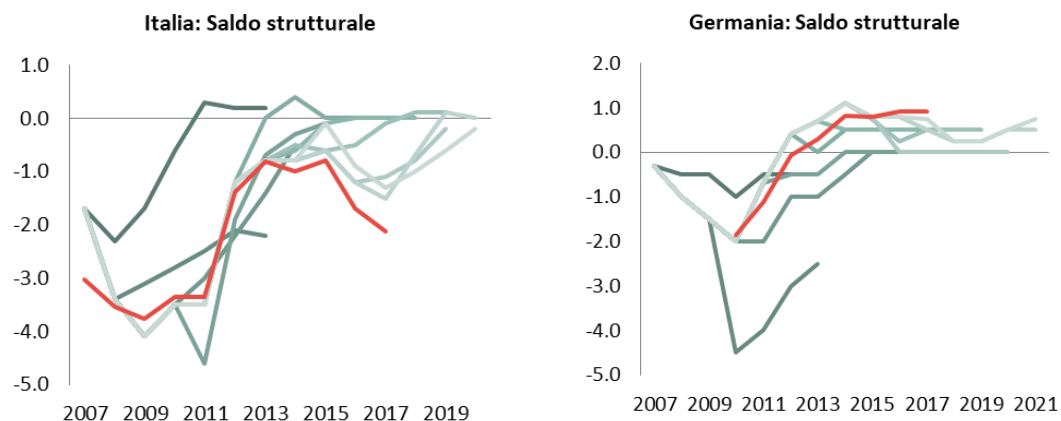
Nota: Le linee azzurre rappresentano le traiettorie programmate nei vari documenti di programmazione, dal meno recente (il Programma di Stabilità 2009) evidenziato con la gradazione più scura al più recente (DBP 2018) evidenziato con la gradazione più chiara. La linea rossa sono invece i dati di consuntivo.

b. Saldo primario

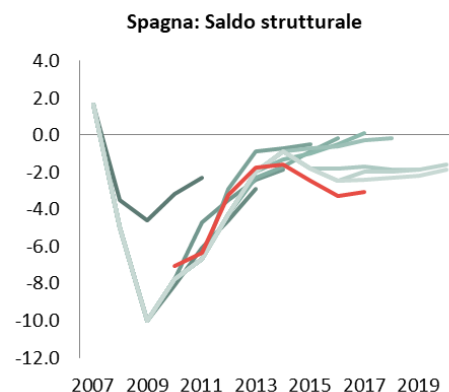
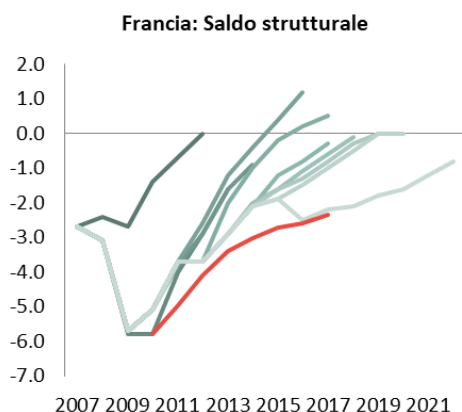


Nota: Le linee azzurre rappresentano le traiettorie programmate nei vari documenti di programmazione, dal meno recente (il Programma di Stabilità 2009) evidenziato con la gradazione più scura al più recente (DBP 2018) evidenziato con la gradazione più chiara. La linea rossa sono invece i dati di consuntivo.

c. Saldo strutturale

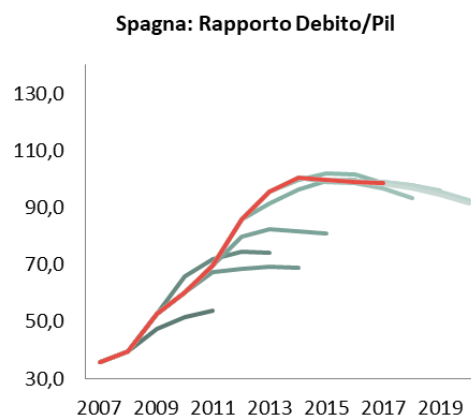
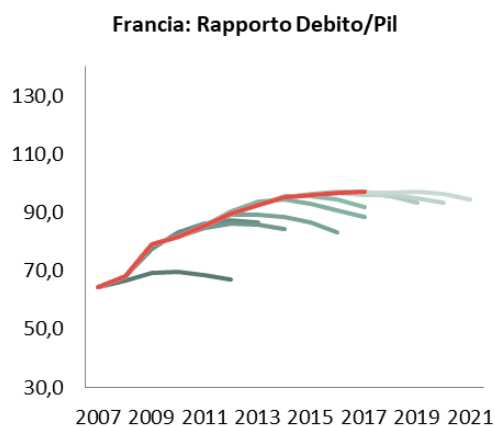
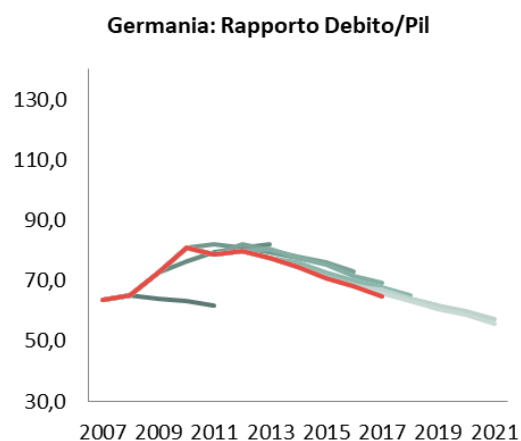
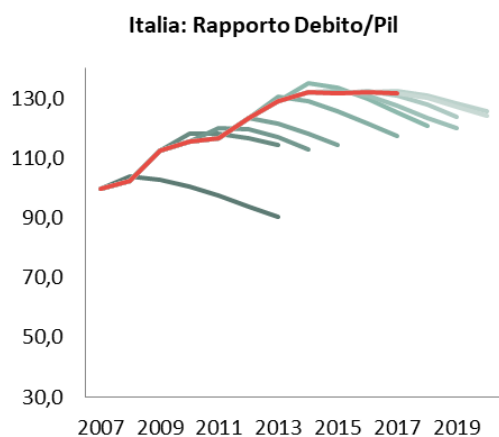


Segue



Nota: Le linee azzurre rappresentano le traiettorie programmate nei vari documenti di programmazione, dal meno recente (il Programma di Stabilità 2009) evidenziato con la gradazione più scura al più recente (DBP 2018) evidenziato con la gradazione più chiara. La linea rossa rappresenta invece il dato storico (Fonte: Ameco dataset)

d. Rapporto debito/Pil



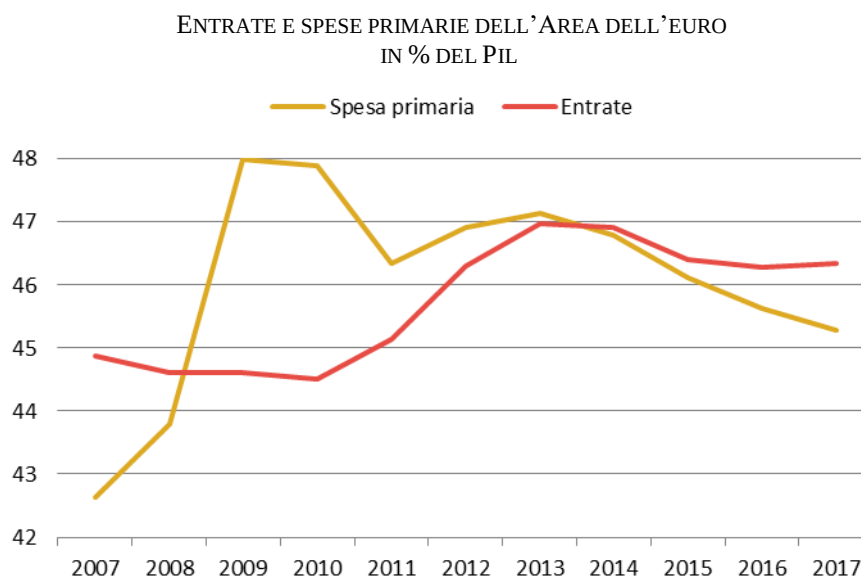
Nota: Le linee azzurre rappresentano le traiettorie programmate nei vari documenti di programmazione, dal meno recente (il Programma di Stabilità 2009) evidenziato con la gradazione più scura al più recente (DBP 2018) evidenziato con la gradazione più chiara. La linea rossa sono invece i dati di consuntivo.

Entrate e spese: un confronto dei cambiamenti nella struttura dei diversi paesi

Come illustrato nei precedenti paragrafi, le strategie di politica di bilancio dei paesi membri hanno consentito di conseguire un significativo miglioramento del saldo aggregato dell'Area dell'euro. Tale risultato è stato frutto di policy mix differenti che hanno caratterizzato i diversi paesi, i quali hanno scelto di intervenire con modalità differenziate sulle voci di entrata e di spesa del bilancio pubblico.

Nel grafico allegato viene presentata per l'Area dell'euro a 12 paesi l'evoluzione negli ultimi dieci anni delle entrate e delle spese pubbliche in rapporto al Pil, queste ultime al netto della spesa per interessi. Emerge come dopo una prima fase in cui la crisi economica ha spinto al rialzo i valori di spesa in rapporto al prodotto mentre parallelamente si riducevano le entrate, le politiche di bilancio adottate dai paesi membri hanno consentito di riportare progressivamente il saldo primario in avanzo. Ad una prima fase di risalita delle entrate in rapporto al Pil, durata circa un triennio, dal 2010 al 2013, è seguita una seconda fase in cui alla stabilizzazione delle entrate pubbliche in rapporto al prodotto si è affiancata una discesa più marcata della spesa, che ha quindi permesso di migliorare la situazione del bilancio pubblico dell'area.

FIGURA 24



Fonte: elaborazione su Ameco

Questa rappresentazione aggregata non consente però di dare conto delle differenti strategie adottate dai singoli paesi, che hanno riflesso anche le condizioni di partenza delle finanze pubbliche all'avvio della crisi, e la diversa evoluzione che le economie dei paesi membri hanno avuto dal 2007 a oggi.

Un tratto comune che ha caratterizzato i paesi della zona euro è stato l'incremento della pressione fiscale, pur con differenze d'intensità.

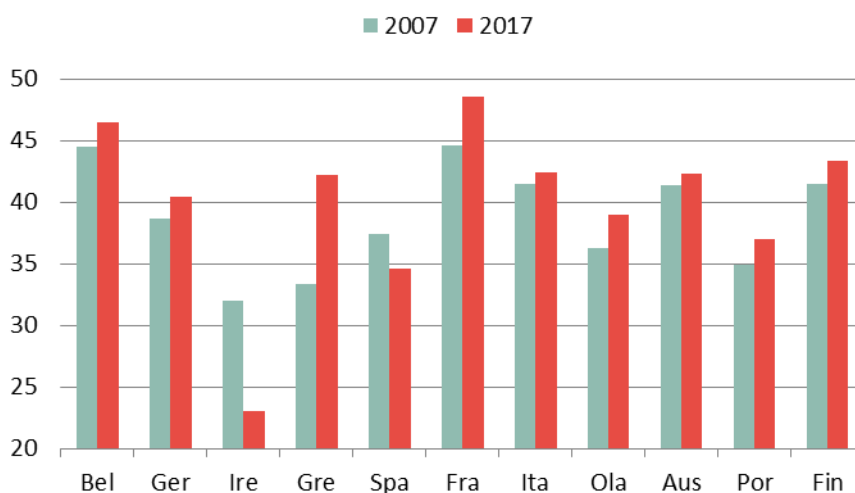
L'indicatore proposto nella figura allegata fa riferimento alle entrate fiscali in rapporto al Pil, e, supponendo elasticità unitaria del gettito delle imposte al prodotto

(condizione necessaria perché esso sia invariante nel corso del ciclo economico), costituisce una buona proxy delle scelte di politica di bilancio dal lato delle entrate.

Solo due paesi, Spagna e Irlanda, fanno eccezione in un quadro di generale incremento della pressione fiscale nei dieci anni che sono trascorsi dalla crisi. Si tratta in ogni caso di due situazioni peculiari: nel caso della Spagna, la caduta della pressione fiscale si è concentrata soprattutto nel biennio 2008-2009, ed è dipesa in parte da una revisione delle aliquote delle imposte dirette (sulle persone fisiche e sulle imprese) avvenuta prima della crisi, nel 2007, e in parte alla scelta iniziale di contrastare il rallentamento dell'attività economica con ulteriori abbassamenti delle aliquote, concentrati nel 2008 e nel 2009; la caduta registrata in Irlanda della pressione fiscale, concentrata invece nel periodo più recente, è dipesa dall'aumento anomalo dei valori del prodotto legato a cambiamenti di natura contabile per cui l'incremento del denominatore ha influito notevolmente sulla dinamica del rapporto¹⁰.

FIGURA 25

PRESSIONE FISCALE: PRIMA E DOPO LA CRISI. IMPOSTE E CONTRIBUTI SOCIALI
IN % DEL PIL



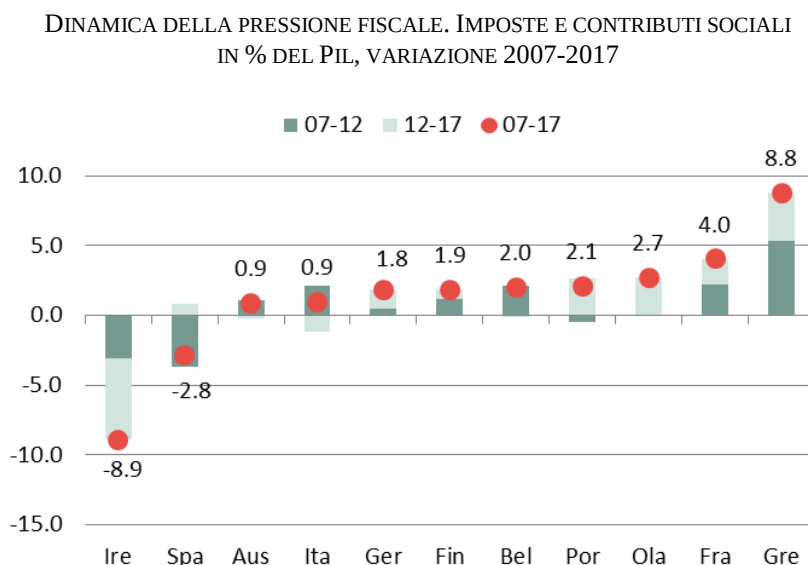
Fonte: elaborazione su Ameco

Per il resto, l'esigenza di risanamento ha spinto quasi tutti i paesi ad adottare politiche restrittive sul fronte delle entrate. La Grecia ha dovuto imprimere una restrizione molto più pronunciata rispetto alla media degli altri paesi della zona euro, aumentando la pressione fiscale di quasi 9 punti in dieci anni. Anche paesi con una situazione del bilancio pubblico più solida, come Olanda e Germania, in questi anni hanno incrementato le proprie entrate in rapporto al Pil, con un aumento della pressione fiscale rispettivamente di quasi 3 punti per la prima e 1,8 punti per la seconda. In questo contesto, l'Italia si colloca tra i paesi che meno hanno inciso sulle entrate per risanare il bilancio pubblico: l'aumento della pressione fiscale tra il 2007 e il 2017 è stato modesto se confrontato con la media dell'area, e si è concentrato soprattutto nella prima metà del decennio, come

¹⁰ Tale flessione si produce a seguito dell'incremento del 32 per cento del Pil nominale nel 2015 dovuto all'inclusione nel Pil irlandese di parte dei redditi da capitale generati da società multinazionali con sede in Irlanda.

conseguenza dell'insorgere della crisi del debito. Negli anni più recenti, anche grazie alla flessibilità concessa dalle autorità europee rispetto al raggiungimento dei target, l'Italia ha allentato la stretta di bilancio e progressivamente ridotto la pressione fiscale rispetto al picco raggiunto nel 2012. Questo profilo temporale accomuna alcuni degli stati membri: oltre all'Italia, l'Austria, il Belgio, la Finlandia e in una certa misura anche la Francia hanno optato per un allentamento della stretta sulle entrate negli anni più recenti. Viceversa, in Germania, Olanda e Portogallo l'aumento della pressione fiscale si è concentrato soprattutto dal 2012 in poi, mentre nella prima metà del decennio le variazioni erano state modeste.

FIGURA 26



Fonte: elaborazione su Ameco

Un altro aspetto sul quale le politiche discrezionali dei paesi dell'area si sono differenziate riguarda la combinazione di tagli e aumenti delle diverse voci che compongono le entrate fiscali.

In generale, si osserva per molti paesi un peso relativo maggiore, della componente delle imposte indirette: in quasi tutti tra il 2007 e il 2017 si è registrato un aumento delle indirette in rapporto al prodotto, anche dove le politiche sulle entrate sono state meno restrittive, o addirittura espansive come in Spagna. In Grecia le imposte indirette sono aumentate di quasi 5 punti di Pil in dieci anni, rispetto ai circa 2 punti di Pil delle imposte dirette.

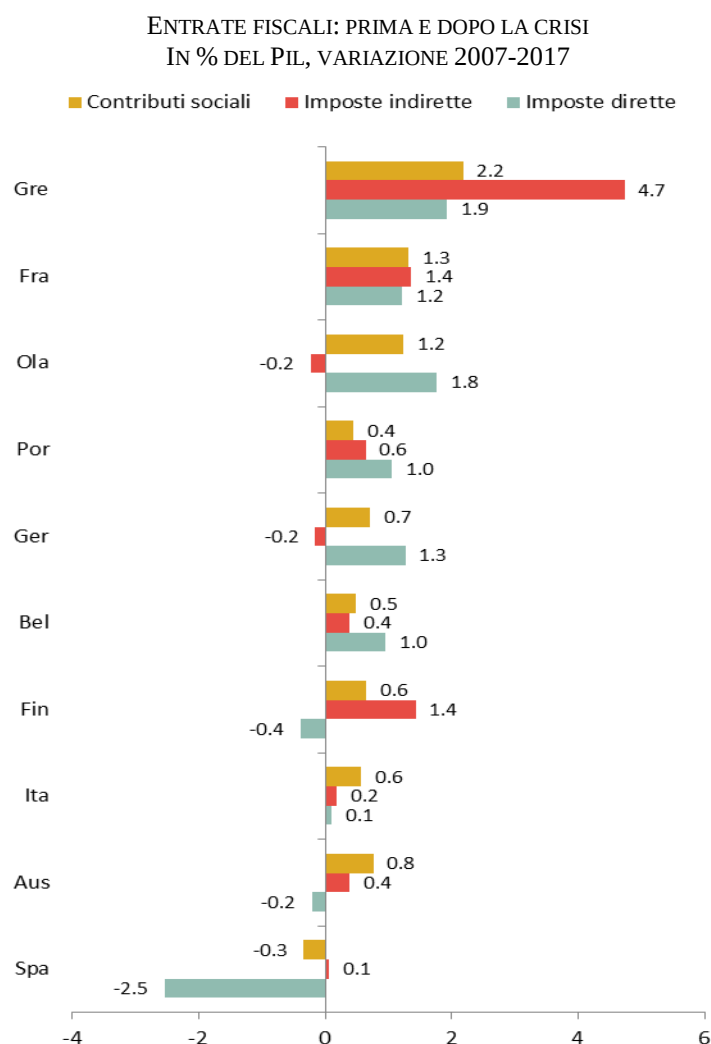
Fanno eccezione da questo punto di vista la Germania e l'Olanda: in entrambi i casi le imposte indirette sono leggermente diminuite in quota di Pil negli ultimi dieci anni, mentre è aumentata l'incidenza del gettito delle imposte dirette e dei contributi sociali.

La dinamica delle dirette in rapporto al prodotto per Germania e Olanda evidenzia come l'aumento abbia seguito tempistiche differenti: dal 2010 in Germania le imposte dirette hanno seguito una traiettoria stabilmente crescente, mentre in Olanda la ripresa del gettito delle dirette è iniziata nel 2014. Pur in minor misura, anche il Portogallo e il Belgio hanno concentrato maggiormente lo sforzo di risanamento sulle imposte dirette, piuttosto che sulle indirette. La Finlandia invece è l'unico paese ad aver, attuato una politica di

spostamento del carico fiscale “dalle persone alle cose” rispetto a una situazione iniziale molto sbilanciata verso le dirette, che si sono ridotte a fronte di un incremento delle indirette.

Anche la componente dei contributi sociali è aumentata per quasi tutti i paesi, ad eccezione della Spagna, rispetto al 2007. Su questa voce conta l'impatto, soprattutto nella prima fase della recessione, della reazione ritardata dell'occupazione alla caduta del prodotto. Guardando ai valori in percentuale del Pil quindi l'incremento nella fase iniziale è dipeso più dalla caduta del denominatore che da politiche discrezionali. In effetti, osservando la dinamica in ciascun anno dei contributi sociali sul Pil dell'Area dell'euro in aggregato si nota un aumento marcato fino al 2009, seguito da una relativa stabilizzazione. Il livello a fine periodo è risultato comunque più alto rispetto al 2007.

FIGURA 27



Fonte: elaborazione su Ameco

Anche nel dettaglio delle componenti della pressione fiscale, l'Italia si conferma come uno dei paesi che meno hanno inciso sulle entrate negli anni del dopo crisi. Sia le imposte dirette che quelle indirette infatti sono aumentate solo di pochi decimi in dieci

anni. Si osserva poi un aumento dell'incidenza dei contributi sociali sul Pil: sebbene gli interventi del governo negli ultimi anni abbiano puntato a una riduzione (benché di natura prevalentemente temporanea attraverso gli incentivi alle assunzioni con contratto a tutele crescenti del 2015) di questa componente della pressione fiscale, l'incremento osservato nella prima fase della crisi non è stato ancora assorbito dalle misure prese dal 2014 in poi.

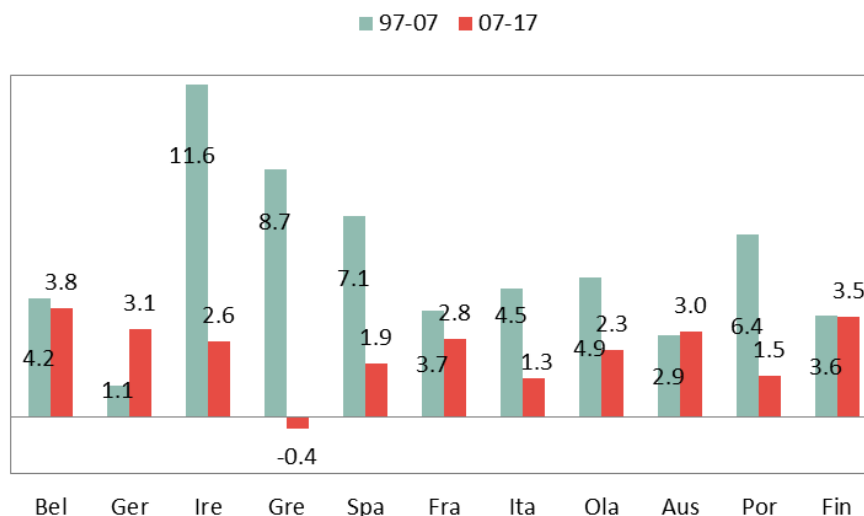
Sul fronte della spesa primaria la tendenza generale, dopo l'iniziale incremento delle uscite dovuto all'attivazione degli stabilizzatori automatici, è stata quella di un progressivo ridimensionamento attraverso politiche di contenimento.

In aggregato, la media dei tassi di crescita dell'ultimo decennio è stata significativamente inferiore rispetto al periodo 97-2007. La differenza tra i due periodi varia anche molto da paese a paese; il rallentamento è stato più pronunciato nei paesi che negli anni precedenti la crisi presentavano tassi di crescita più elevati della media europea. Tra questi rientrano quattro fra i paesi che maggiormente hanno subito gli effetti della crisi del debito di metà 2012: Grecia, Portogallo, Italia e Irlanda.

In Finlandia e in Austria i tassi di variazione medi nei due decenni sono rimasti più o meno stabili; la Germania partiva da tassi medi di variazione della spesa pubblica primaria precedenti al 2007 molto bassi, attorno all'1 per cento all'anno, contro una media dell'area (esclusa la Germania) prossima al 5 per cento, e ha poi evidenziato un'accelerazione nel periodo recente.

FIGURA 28

TASSI DI CRESCITA DELLA SPESA PRIMARIA: PRIMA E DOPO LA CRISI
VARIAZIONE % MEDIA DEL PERIODO



Fonte: elaborazione su Ameco

I grafici seguenti pongono a confronto per gli stati membri dell'area la variazione della spesa primaria intervenuta tra il 2007 e il 2017 sulla base di tre indicatori: in percentuale del Pil, in termini reali (normalizzando cioè per l'effetto della variazione dei prezzi sui livelli nominali di spesa) e in termini pro capite.

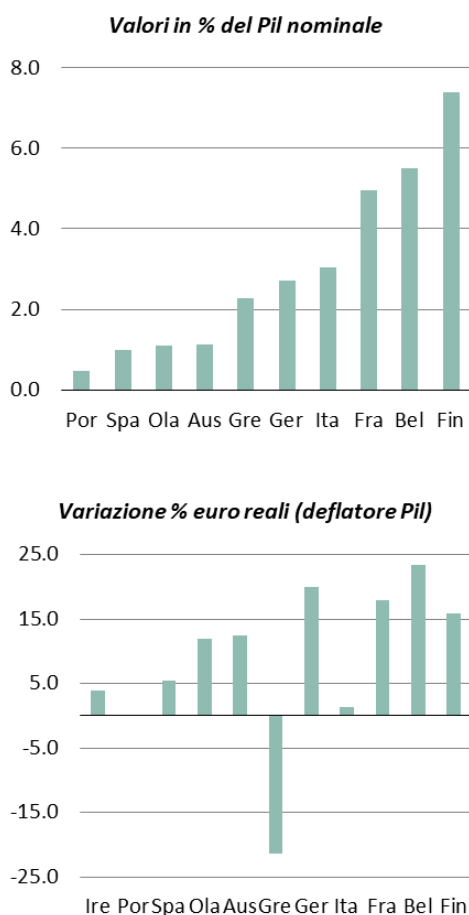
Come si osserva, l'ordinamento dei paesi in base ai tre indicatori è molto diverso.

I valori in rapporto al Pil¹¹ pongono in evidenza la diversa sostenibilità dei livelli di spesa primaria per i paesi dell'area. In questo caso, la diversa evoluzione del denominatore gioca un ruolo importante: ad esempio, in Germania, nonostante l'accelerazione dei valori nominali di spesa avvenuta negli anni successivi alla crisi, l'aumento della spesa in rapporto al Pil è stato comunque contenuto rispetto alla media europea, grazie all'evoluzione favorevole del denominatore. Nella situazione opposta si trovano soprattutto Italia e Grecia che, pur avendo di molto ridimensionato i tassi di crescita della spesa primaria (in Grecia addirittura il segno si è invertito) non sono comunque riuscite a contenerne in egual misura l'incidenza sul prodotto.

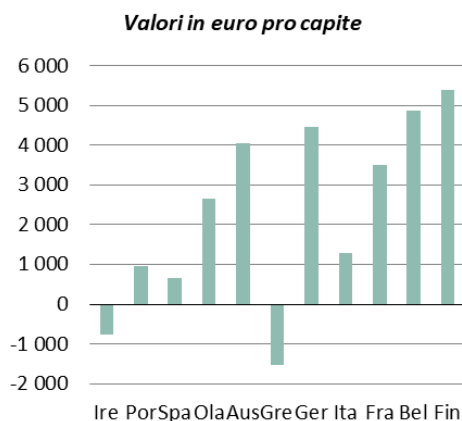
La variazione della spesa in termini reali, che costituisce un'approssimazione degli effetti delle politiche discrezionali, permette di ribadire quanto già osservato per la spesa nominale, ovvero che i paesi che più hanno adottato politiche restrittive sulla spesa sono, oltre al caso estremo della Grecia, l'Italia, il Portogallo e, anche se in misura inferiore, la Spagna. In Francia, dove, come visto in precedenza la politica di bilancio si è orientata maggiormente verso un incremento della pressione fiscale, la spesa in termini reali ha visto un aumento non lontano da quanto osservato ad esempio in Germania.

FIGURA 29

EVOLUZIONE DELLA SPESA PRIMARIA NEI PAESI DELL'EUROZONA 2007-2017



¹¹ Nel primo grafico è stato escluso il dato relativo all'Irlanda poiché poco significativo essendo dominato, come visto in precedenza per la pressione fiscale, dalla revisione del Pil 2015.



Fonte: elaborazione su Ameco

Parallelamente, l'effetto in termini di variazione della spesa pro capite, che approssima la variazione delle risorse stanziare per offrire servizi ai cittadini, è che nei paesi con una crescita più vivace, o dove si è invece optato per politiche di risanamento più orientate all'aumento della pressione fiscale, è stato possibile in questi dieci anni incrementare i valori di spesa per abitante in misura anche cospicua.

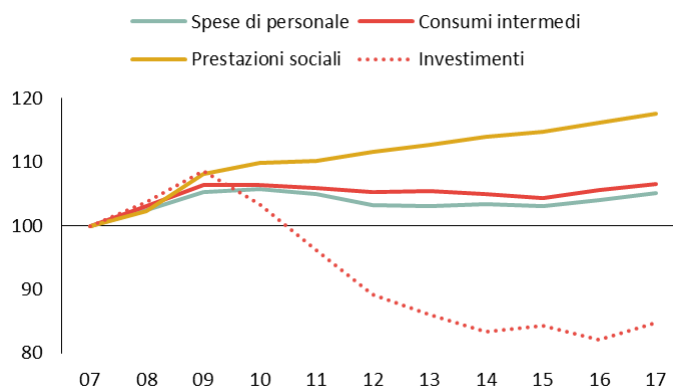
Nel complesso, i dati mettono in evidenza differenze anche significative nelle politiche di spesa realizzate nei diversi paesi, di cui evidentemente non vi è un riscontro immediato nell'evoluzione dell'incidenza della spesa sul Pil, proprio in virtù dell'altrettanto significativa divergenza nei tassi di crescita del prodotto degli ultimi anni.

Un aspetto che rileva infine riguarda la composizione dei tagli.

La voce di spesa che più è stata soggetta a restrizione sono le spese in conto capitale, e in particolare gli investimenti, data la natura più flessibile rispetto alle altre voci di spesa corrente primaria. All'estremo opposto quanto a flessibilità si trovano le prestazioni sociali, che negli anni del dopo crisi hanno continuato a crescere nella media europea, sebbene ad un ritmo meno sostenuto. Sulle spese di personale e sui consumi in media i paesi dell'area hanno adottato strategie di contenimento che hanno permesso di stabilizzare la dinamica dei valori di spesa in termini reali.

FIGURA 30

LE PRINCIPALI COMPONENTI DI SPESA DELL'AREA DELL'EURO
EURO REALI, INDICE 2007=100



Fonte: elaborazione su Ameco

Anche in questo caso, guardando alle politiche adottate a livello di singolo paese si riscontrano alcune regolarità, così come alcune differenze.

Nei grafici allegati si raffigura la variazione percentuale media annua registrata tra il 2007 e il 2017 dei valori delle principali componenti della spesa primaria, espressi in termini reali. L'indicatore per ciascuna voce viene messo a confronto con la variazione della spesa primaria complessiva del paese.

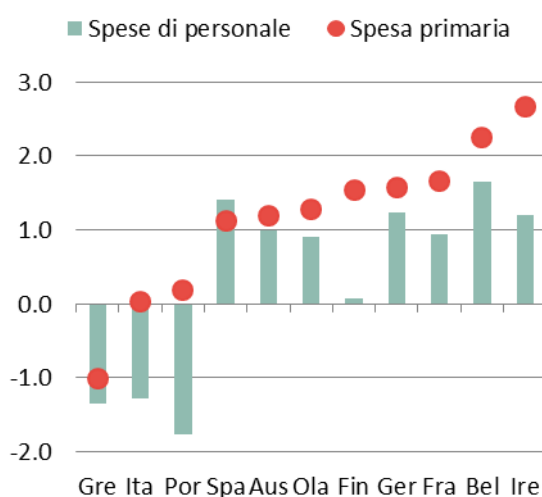
In misura diversa, a livello di singolo paese si conferma quanto già osservato in aggregato per l'area euro, e cioè che la voce di spesa che maggiormente è risultata penalizzata dalla necessità di porre rimedio alle problematiche di finanza pubblica emerse dalla crisi sono gli investimenti. La caduta degli investimenti per i cinque PIIGS è stata particolarmente pesante, quasi il 2 per cento all'anno per l'Irlanda, vicina o superiore al 3-4 per cento all'anno per gli altri quattro. Anche in Francia e Olanda la dinamica degli investimenti è rimasta sottotono negli ultimi dieci anni, mentre tassi di crescita in media positivi si sono registrati in Austria, Germania, Finlandia e Belgio.

Anche le spese di personale e i consumi pubblici sono state in molti paesi oggetto di tagli. Oltre la Grecia, anche Portogallo e Italia evidenziano tassi di variazione mediamente negativi in entrambe le voci di spesa.

Le prestazioni sociali in denaro sono l'unica voce con tassi di variazione in media positivi per tutti i paesi anche in termini reali, anche se l'intensità della variazione è stata diversa. In particolare, emerge il caso della Germania, in cui il sistema pensionistico anche prima della crisi garantiva tassi di crescita moderati della spesa, condizione che si è confermata nell'ultimo decennio in cui la spesa in termini reali ha fatto registrare tassi di variazione inferiori all'1 per cento in media all'anno, nonostante la riforma del 2014 che ha incentivato il pensionamento anticipato e innescato un'impennata negli ultimi anni della spesa pensionistica¹².

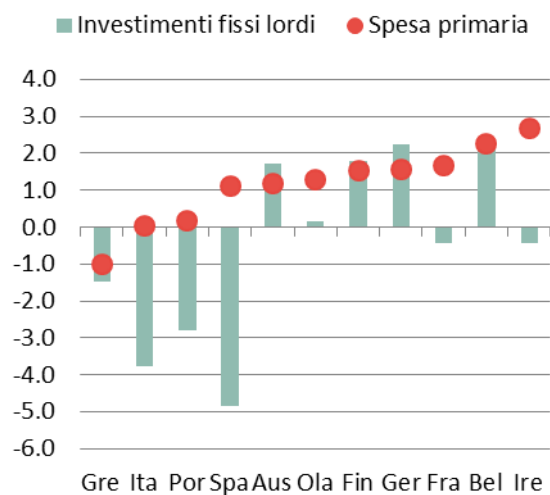
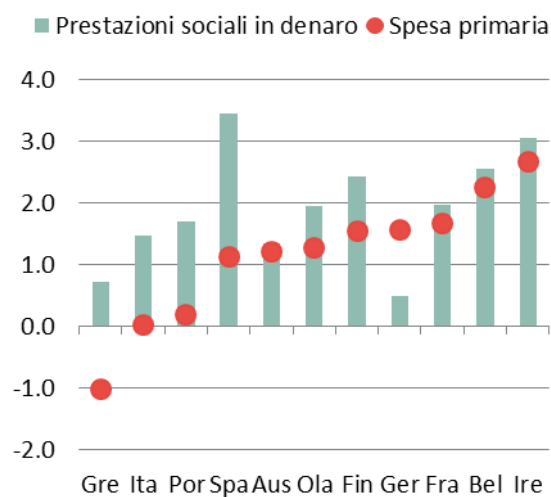
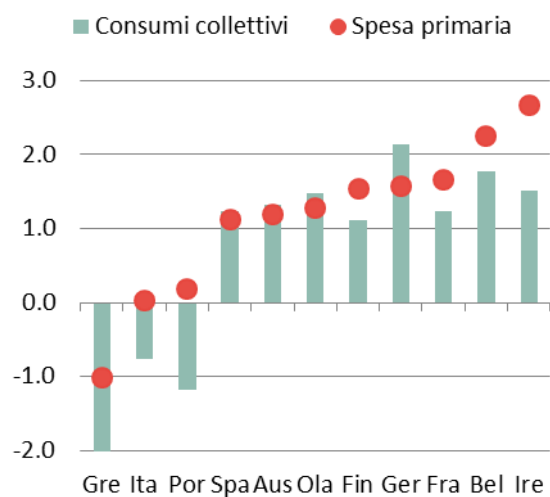
FIGURA 31

EVOLUZIONE DELLE PRINCIPALI COMPONENTI DI SPESA PRIMARIA NEI PAESI DELL'EUROZONA
VARIAZIONE PERCENTUALE MEDIA ANNUA DELLA SPESA IN TERMINI REALI NEL PERIODO '07-'17,



segue

¹² Da segnalare che in effetti uno dei problemi dell'economia tedesca è l'attesa, per il futuro, di un progressivo deterioramento dell'adeguatezza del livello delle pensioni, aumentando così il rischio di povertà per la popolazione anziana, in particolare per i lavoratori a basso reddito e gli atipici. [Commissione Europea, *Commission staff working document, Country Report Germany*, 2018].



Fonte: elaborazione su Ameco

LA SPESA PUBBLICA PRO CAPITE: IL POSIZIONAMENTO DELL'ITALIA IN EUROPA DALL'INTRODUZIONE DELLA MONETA UNICA

INTRODUZIONE

1. All'interno del Rapporto sul coordinamento della Finanza Pubblica, da alcuni anni la Corte conduce analisi del bilancio pubblico e delle sue componenti, in una prospettiva di periodo medio-lungo, che aiuti a prescindere dagli inevitabili *up and down* del ciclo economico e politico.

In questa occasione l'analisi si concentra sul posizionamento relativo dell'Italia in Europa quanto alla spesa pubblica primaria pro capite (scomponibile nel prodotto fra Spesa/Pil e Pil pro capite). L'obiettivo è provare a verificare quanto sia fondata l'opinione diffusa secondo la quale ciascun cittadino italiano otterrebbe dalla spesa pubblica, anche in termini quantitativi, di meno di quanto ottenga la generalità dei cittadini europei; nonché osservare come il fenomeno si sia evoluto nei lustri recenti.

L'analisi viene condotta sia prendendo a confronto la media dell'Unione Europea a 15 paesi¹, sia il consueto *benchmark* tedesco (caratterizzato da livelli e dinamica di Pil e occupazione decisamente più favorevoli e da condizioni di finanza pubblica nettamente migliori) a partire dalla nascita dell'Euro. Si prosegue analizzando l'evoluzione della spesa pro capite con riferimento alle principali funzioni Cofog (Salute, Istruzione e Protezione sociale), quelle la cui spesa è più direttamente percepibile dalla generalità dei cittadini.

LA SPESA PUBBLICA PRIMARIA PRO CAPITE

2. Come accennato, al fine di analizzare l'andamento della spesa pubblica primaria (cioè al netto degli interessi sul debito) pro capite la si scompone nel prodotto di due fattori, ossia il rapporto Spesa/Pil e il Pil pro capite.

Prendendo in considerazione il periodo 2001-2016 il grafico 1 mostra l'andamento dei tre aggregati: per ognuno di essi e per ciascun anno, si è costruito il rapporto tra il valore del nostro Paese e la media europea².

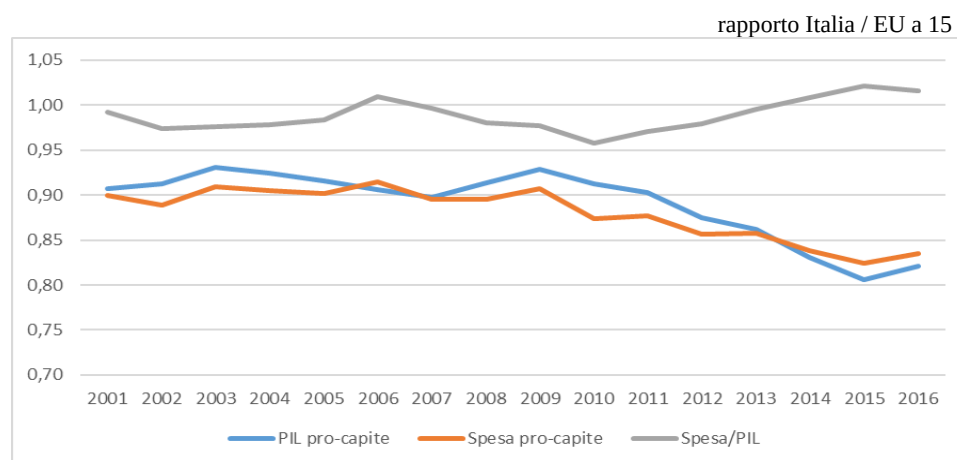
Come evidente, a partire dagli anni successivi alla crisi economica del 2008 la spesa pro capite italiana – che era già inferiore alla media UE – diverge ulteriormente. Alla fine del periodo considerato la differenza si avvicina al 20 per cento.

¹ Si è ritenuto di procedere in tal senso considerando tali paesi (oltre all'Italia, gli altri cinque fondatori della Comunità Europea, Francia, Germania, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo con l'aggiunta di Irlanda, Regno Unito, Danimarca, Spagna, Grecia, Portogallo, Austria, Finlandia e Svezia) più vicini per tradizioni culturali ed economiche, tralasciando quindi tutti i paesi dell'Europa orientale.

² Anche quando non espressamente indicato ci si riferirà sempre all'Unione Europea a 15 paesi.

GRAFICO 1

SPESA PUBBLICA PRIMARIA PRO CAPITE, PIL PRO CAPITE E SPESA/PIL - ANNI 2001 – 2016

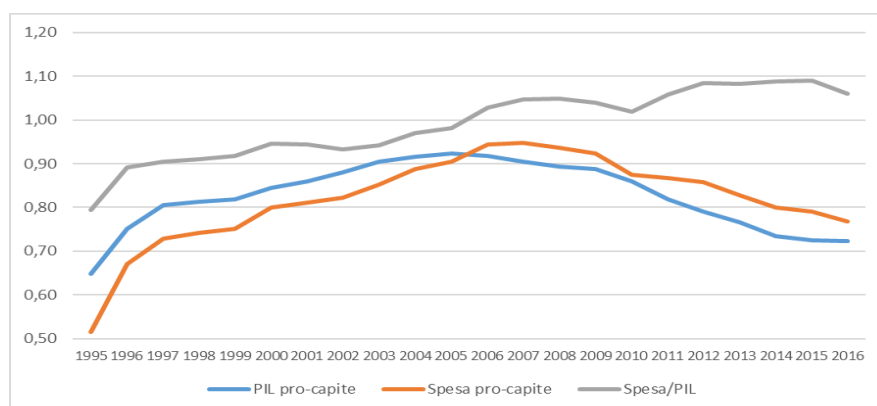


Ma appare altrettanto evidente che la caduta relativa della spesa pubblica pro capite italiana accompagna la caduta relativa del Pil pro capite. Il che non stupisce: in un contesto in cui ogni italiano ha perso reddito, sempre in termini relativi, è ovvio che abbia meno disponibilità per acquistare sia beni privati sia beni pubblici. Non sembra affatto che questa caduta relativa della spesa pubblica pro capite italiana sia conseguenza di una scelta di *policy*, quale si sarebbe determinata se fosse diminuita la quota di prodotto assorbita dalla spesa pubblica. Anzi, come evidente nel grafico, tale quota, che si era mantenuta in prossimità del valore medio europeo, negli anni più recenti tende ad aumentare. Come se si fosse tentato di compensare l'inevitabile effetto della caduta relativa del Pil sulla spesa pubblica attraverso un aumento della quota di prodotto destinata alla spesa medesima. Senonché tale politica non può proseguire a lungo: oltre al banale limite aritmetico, esistono infatti limiti economici; si registra un generale consenso sul fatto che oltre certi livelli (su quali siano questi livelli esistono invece diverse opinioni) una quota elevata del prodotto assorbito dalla spesa pubblica finisce per ostacolare la crescita del prodotto.

Tutto ciò risulta esaltato nel confronto con la Germania. Il grafico 2 parte dal 1995, per meglio mettere in evidenza il processo di *catching-up* che aveva portato il prodotto pro capite italiano a passare in dieci anni da poco più del 60 a oltre il 90 per cento di quello tedesco. Quelli erano anni in cui la spesa pubblica pro capite italiana si manteneva inferiore al valore tedesco ma, come il prodotto, tendeva a convergere. La situazione si inverte a partire dal 2005: nei dieci anni successivi il prodotto pro capite italiano ripercorre all'indietro buona parte del percorso precedente; la spesa pubblica pro capite segue il declino relativo del prodotto; anche qui emerge un tentativo di compensare gli effetti della caduta del prodotto accrescendone la quota assorbita dalla spesa pubblica: tale quota era inferiore del 20 per cento a quella tedesca nel 1995, poi cresce ininterrottamente per venti anni, fino a superare il valore tedesco del 10 per cento. Anche qui, un percorso impossibile da sostenere nel lungo periodo.

GRAFICO 2

SPESA PUBBLICA PRIMARIA PRO CAPITE, PIL PRO CAPITE E SPESA/PIL - ANNI 1995-2016
RAPPORTO ITALIA – GERMANIA



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

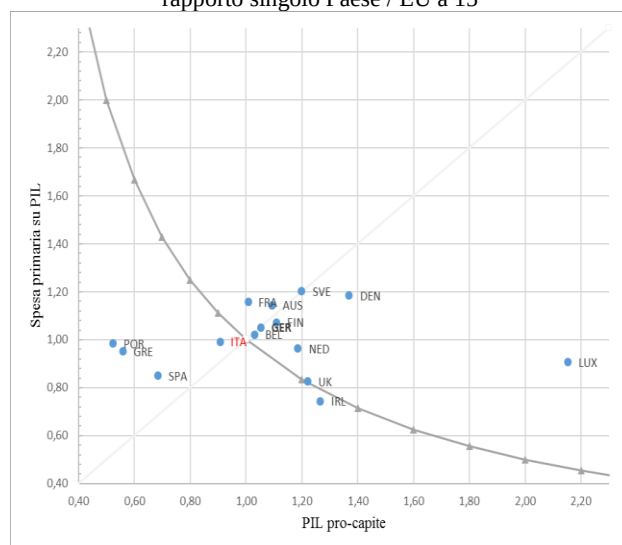
L'analisi può essere dettagliata osservando, sia all'inizio sia alla fine del periodo preso in esame, la posizione dei paesi dell'Unione Europea a 15, rispetto ai due fattori nei quali è scomponibile la spesa primaria pro capite. Nel grafico 3 ciascun Paese viene identificato dal proprio Pil pro capite e dal proprio rapporto Spesa/Pil, espressi in termini relativi rispetto alla media UE. Il ramo di iperbole equilatera rappresenta il luogo dei punti in cui la spesa pro capite è uguale alla media UE. La distanza di ciascun Paese dal ramo di iperbole indica la differenza rispetto alla media UE (a destra positiva, a sinistra negativa).

L'Italia nel 2001 si colloca, come abbiamo già visto nel grafico 1, abbastanza prossima alla media UE per tutti e tre gli indicatori considerati. Ma già si intravede una qualche prossimità con Grecia, Portogallo e Spagna, soprattutto a causa di un Pil pro capite inferiore alla media.

GRAFICO 3

SPESA PUBBLICA PRIMARIA/PIL E PIL PRO CAPITE - ANNO 2001

rapporto singolo Paese / EU a 15

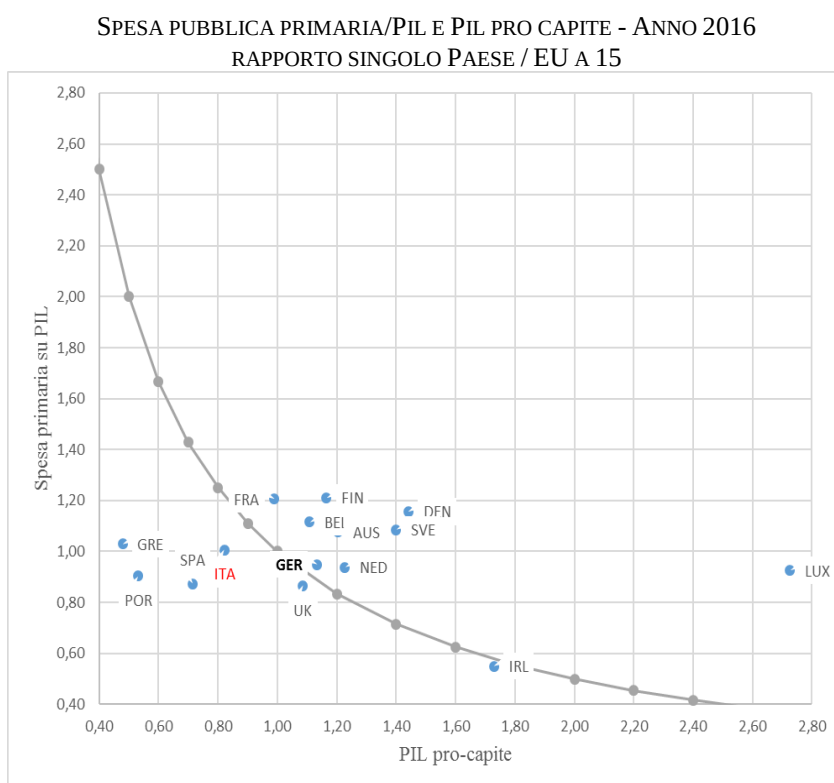


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Dall'altro lato rispetto all'iperbole si collocano alcuni Paesi nordici, con combinazioni diverse di incidenza della spesa e di Pil pro capite (più spesa che Pil la Francia, il contrario l'Olanda). Anche la Germania si colloca in quest'area, con una spesa pro capite quindi maggiore della media, conseguente a uno scarto positivo di entrambe le altre due variabili considerate.

Il successivo grafico 4 evidenzia come la situazione si è modificata nel 2016. Soprattutto la perdita relativa in termini di prodotto rende l'Italia sempre più simile a Grecia, Portogallo e Spagna, allontanandola dalla spesa pro capite media. Francia e Germania seguono percorsi diversi: la prima accentuando la propria specificità in termini di incidenza della spesa sul prodotto, la seconda al contrario accentuando la propria caratterizzazione di paese ad alto reddito pro capite.

GRAFICO 4

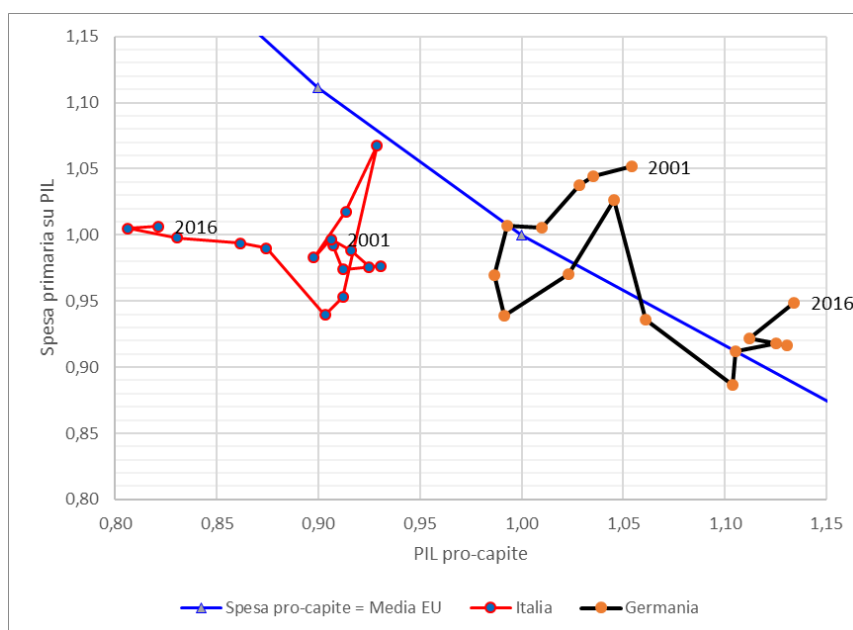


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

L'analisi precedente mostra due "istantanee", ad inizio e fine periodo. Il successivo grafico 5 descrive la posizione occupata da Italia e Germania in ciascuno degli anni considerati. Emerge in modo abbastanza evidente il percorso divergente; entrambe si allontanano dalla spesa pro capite media della UE; l'Italia in direzione negativa, la Germania nella direzione opposta. Mentre l'Italia accentua la propria caratterizzazione di Paese a basso reddito pro capite, tendendo ad assumere anche quella di Paese ad alta incidenza della spesa sul prodotto, la Germania ormai si caratterizza per alto reddito pro capite e relativamente bassa incidenza della spesa.

GRAFICO 5

SPESA PUBBLICA PRIMARIA/PIL E PIL PRO CAPITE - ANNI 2001 - 2016
ITALIA E GERMANIA – RAPPORTI CON MEDIA UE A 15



L'evoluzione della spesa pubblica pro capite per Sanità, Istruzione e Protezione sociale.

3. Si analizza ora quale sia stata l'evoluzione della spesa pubblica primaria pro capite (sempre congiuntamente al Pil per abitante e al rapporto spesa/Pil) con riferimento alle principali funzioni Cofog.

TAVOLA 1

RIPARTIZIONE DELLA SPESA PUBBLICA IN BASE ALLE FUNZIONI COFOG PER I PAESI DELLA UE A 15
incidenza sul Pil – anno 2016

PAESE/COFOG	General public services	Defence	Public order and safety	Economic affairs	Environment protection	Housing and community amenities	Health	Recreation, culture and religion	Education	Social protection
EU a 15 paesi	6,0	1,4	1,7	3,9	0,8	0,6	7,3	1,0	4,7	19,5
Belgium	7,9	0,8	1,7	6,5	0,8	0,3	7,4	1,2	6,4	20,0
Denmark	6,8	1,1	1,0	3,3	0,4	0,3	8,6	1,8	6,9	23,4
Germany	5,8	1,0	1,6	3,1	0,6	0,4	7,2	1,0	4,2	19,3
Ireland	3,7	0,3	1,0	2,3	0,3	0,5	5,2	0,5	3,3	9,9
Greece	9,2	2,1	2,2	3,8	1,6	0,2	4,9	0,8	4,3	20,7
Spain	6,1	1,0	1,9	3,9	0,8	0,5	6,0	1,1	4,0	16,8
France	6,1	1,8	1,6	5,6	0,9	1,1	8,1	1,2	5,4	24,4
Italy	7,9	1,3	1,9	4,0	0,9	0,7	7,0	0,8	3,9	21,1
Luxembourg	4,7	0,4	1,0	5,5	0,9	0,5	4,8	1,2	4,8	18,2
Netherlands	4,3	1,2	1,9	3,9	1,4	0,3	7,7	1,3	5,3	16,2
Austria	6,6	0,6	1,4	5,7	0,4	0,3	8,0	1,2	4,9	21,6
Portugal	8,3	0,9	1,8	3,2	0,6	0,5	5,9	0,8	4,9	18,0
Finland	8,1	1,3	1,2	4,5	0,2	0,3	7,2	1,4	6,1	25,6
Sweden	6,6	1,2	1,3	4,1	0,3	0,7	6,9	1,1	6,6	20,6
United Kingdom	4,6	2,0	1,8	3,0	0,7	0,7	7,6	0,6	4,7	15,8

Fonte: Eurostat - General government expenditures by function (Cofog)

La tavola 1 mostra, per il 2016, l'incidenza sul prodotto nazionale della spesa pubblica, ripartita nelle dieci funzioni obiettivo. L'analisi che segue si concentra sulle funzioni obiettivo che per la loro tipologia impattano maggiormente sulla generalità dei cittadini: Salute, Istruzione e Protezione sociale; per l'Italia, complessivamente la spesa pubblica per queste tre funzioni rappresenta circa il 32 per cento del Pil.

Con riferimento alla Salute, la spesa pro capite italiana – già inferiore alla media UE - tende dopo la crisi economica del 2008 ad allontanarsene ulteriormente, e ormai se ne discosta per oltre un quinto. Anche in questo caso a guidare sembra essere la caduta relativa del Pil pro capite; ma emerge una tendenza a ridurre la quota di Pil assorbita dalla spesa pubblica per la Salute, che da quell'anno si mantiene sotto il livello europeo.

GRAFICO 6

PIL PRO CAPITE, SPESA PUBBLICA PRIMARIA PRO CAPITE E SPESA/PIL
SANITÀ, ISTRUZIONE E PREVIDENZA SOCIALE - RAPPORTO ITALIA/EU A 15 – ANNI 2001 – 2016



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

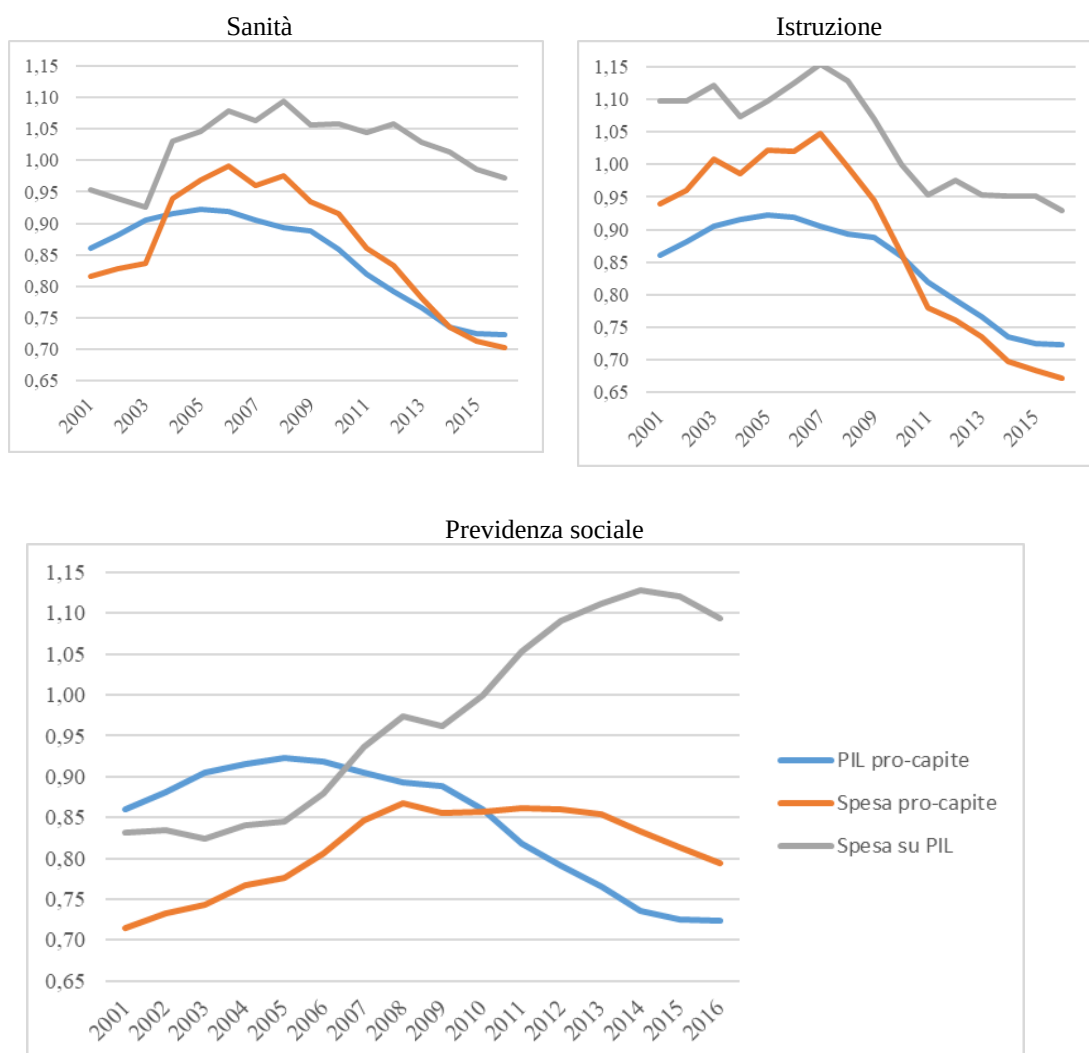
Ancora più evidente la divergenza italiana riguardo alla spesa pubblica pro capite per l'Istruzione, ormai pari a meno del 70 per cento della media europea; anche qui, oltre all'ovvia incidenza della perdita relativa di prodotto, emerge una quota di spesa in rapporto al Pil dedicata a questa funzione inferiore alla media UE. Tuttavia tale quota tende negli ultimi anni a stabilizzarsi.

Del tutto diverso l'andamento della spesa pro capite per la Previdenza sociale; esso si mantiene stabile, ancorché minore, rispetto alla media europea. La perdita di prodotto in termini relativi viene compensata da un andamento nettamente crescente della quota di prodotto assorbito dalla spesa pubblica in questa funzione.

In sostanza, da questa analisi emerge la tendenza a lasciar agire la riduzione relativa del prodotto pro capite sulla spesa pro capite per Sanità e Istruzione, e invece a compensarla con riguardo alla spesa per Previdenza.

GRAFICO 7

PIL PRO CAPITE, SPESA PUBBLICA PRIMARIA PRO CAPITE E SPESA PRIMARIA/PIL NELLE FUNZIONI
OBIETTIVO SALUTE, ISTRUZIONE E PREVIDENZA SOCIALE
RAPPORTO ITALIA/GERMANIA – ANNI 2001 – 2016



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Tutto ciò risulta esaltato nel confronto fra Italia e Germania: un divario ormai tanto rilevante (cfr. grafico 2) nel prodotto pro capite a scapito dell'Italia non può non riflettersi nella spesa pubblica pro capite, che infatti è in Italia inferiore alla media tedesca in ciascuna delle tre funzioni considerate.

Ma mentre per Sanità e Istruzione la spesa italiana è inferiore di quasi un terzo a quella tedesca, nella Previdenza la differenza si riduce a un quinto. Con un'incidenza della spesa sul prodotto che però si mantiene in prossimità di quella tedesca per Sanità e Istruzione, e la supera nettamente per la Previdenza.

Conclusioni

4. La spesa pubblica primaria pro capite italiana è ormai significativamente inferiore alla media europea. Ma ciò è inevitabile conseguenza della caduta, in termini relativi, del prodotto pro capite. Negli ultimi anni è emerso un tentativo di compensare gli effetti della perdita di prodotto sulla spesa pro capite aumentandone la quota destinata alla spesa pubblica: una politica che non potrà proseguire a lungo.

Negli anni considerati l'Italia, sotto il profilo della spesa pubblica pro capite, tende sempre più ad assomigliare a Grecia, Spagna e Portogallo, soprattutto in conseguenza della perdita relativa di prodotto.

Rispetto alla Germania, Paese che presenta numerosi indicatori economici migliori dell'Italia (livello e dinamica di prodotto e occupazione, sostenibilità della finanza pubblica), l'Italia segue un percorso divergente; entrambe si allontanano dalla spesa pro capite media della UE; l'Italia in direzione negativa, la Germania nella direzione opposta. Mentre l'Italia accentua la propria caratterizzazione di Paese a basso reddito pro capite, tendendo ad assumere anche quella di Paese ad alta incidenza della spesa sul prodotto, la Germania ormai si caratterizza per alto reddito pro capite e relativamente bassa incidenza della spesa.

Le tre funzioni obiettivo che per la loro tipologia impattano maggiormente sulla generalità dei cittadini sono Salute, Istruzione e Protezione sociale.

Con riferimento a Salute e Istruzione, la spesa pubblica pro capite italiana – già inferiore alla media UE - tende dopo la crisi economica del 2008 ad allontanarsene ulteriormente. Anche in questo caso a guidare è la caduta relativa del Pil pro capite, e non la quota di prodotto dedicata a queste spese.

Del tutto diverso l'andamento della spesa pro capite per la Previdenza sociale: essa si mantiene stabile, ancorché minore rispetto alla media europea. La perdita di prodotto in termini relativi viene compensata da un andamento nettamente crescente della quota di prodotto assorbita dalla spesa pubblica per questa funzione. In conclusione: sono vani i tentativi di recuperare livelli della spesa pubblica pro capite simili a quelli europei se non si inverte la tendenza dell'Italia ad allontanarsi dall'Europa quanto a dinamica del prodotto.

VERSO LA FINE DEL QUANTITATIVE EASING (QE)

INTRODUZIONE

La politica monetaria ha giocato un ruolo fondamentale nella fase di uscita dalla crisi finanziaria e dei debiti sovrani, talvolta anche in assenza di un adeguato supporto da parte delle politiche fiscali. Negli USA il processo di normalizzazione delle politiche monetarie è già stato avviato, nell'area euro si sta iniziando ora a rientrare dagli stimoli estremamente espansivi.

È dunque opportuno riflettere su quanto è stato fatto e, eventualmente, su quale sia la “nuova normalità” verso la quale si tenderà a convergere, per identificare le eventuali criticità per la finanza pubblica. La prima parte è dedicata all'analisi dell'impatto che le azioni messe in atto dalla Banca centrale europea hanno avuto sull'economia, facendo riferimento ai risultati che in letteratura presentano il maggiore consenso; attenzione particolare è dedicata agli effetti sulla nostra economia e sui nostri conti pubblici. Nella seconda parte sono richiamati i principali aspetti critici correlati all'uscita dalla lunga fase di politiche espansive; anche in questo caso le preoccupazioni maggiori sono per le ripercussioni che potrebbero esserci sul premio per il rischio dei nostri titoli, dunque su come potrebbe essere influenzata la gestione del debito e il suo costo quando, venendo meno gli acquisti aggiuntivi diretti della BCE, aumenterà il volume dei titoli da collocare presso gli altri operatori. Un effetto che potrebbe essere amplificato dall'avanzare del progetto di Unione Bancaria. Infine in due appendici al capitolo si riporta (Appendice 1) una ricognizione degli strumenti della politica monetaria, convenzionali e non convenzionali, dando conto delle loro caratteristiche principali in termini soprattutto di come opera la trasmissione dei loro impulsi all'economia e al bilancio pubblico, per poi passare in rassegna (Appendice 2) le azioni messe in atto dalla Banca centrale europea durante gli anni della crisi finanziaria avviatasi nel 2008.

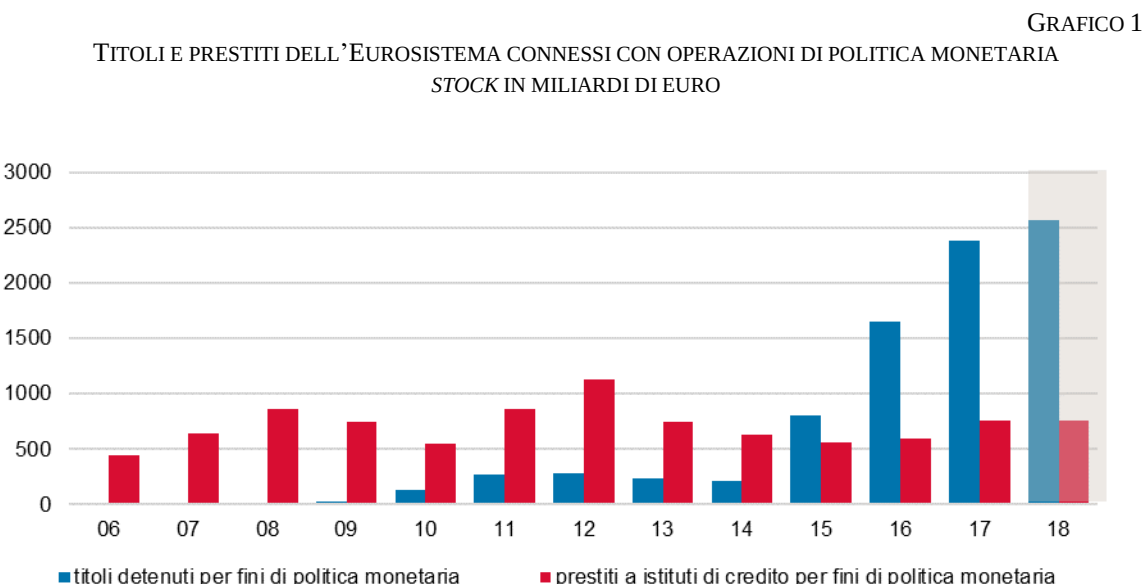
IL QE PER L'ITALIA

1.1. Da marzo 2015, con l'avvio del *Public Sector Purchase Programme* (PSPP), a marzo 2018, i titoli di Stato italiani acquistati sono stati circa 337 miliardi di euro (1995 miliardi a livello di Eurosystem) caratterizzati da una vita media ponderata residua di otto anni e rappresentano circa il 24 per cento del totale dei titoli sul mercato eligibili nell'ambito del PSPP (con durata residua superiore a due anni e inferiore a trenta). In base a quanto annunciato, gli acquisti di titoli pubblici dovrebbero continuare agli stessi ritmi del primo trimestre almeno fino a settembre, con un ulteriore aumento stimato dello stock di titoli italiani acquistati di circa 21 miliardi.

A giugno 2016, in occasione della prima TLTROII, la richiesta di liquidità da parte del sistema bancario italiano è stata molto alta, circa 140 miliardi, poiché le banche hanno rimborsato la liquidità presa alle precedenti aste a medio e lungo termine

(TLTRO-I) e l'hanno ripresa in modo da allungarne la durata beneficiando delle condizioni più vantaggiose in termini di *pricing*.

Complessivamente il sistema bancario italiano ha aumentato il suo indebitamento netto verso l'Eurosistema di circa 110 miliardi che dovrà restituire a partire dalla metà del 2020.



Fonte: previsioni Prometeia su dati BCE

COME QUANTIFICARE GLI EFFETTI DEL QE

1.2. Gli effetti del QE sono stati oggetto di una mole oramai considerevole di studi, a partire dalle esperienze del Giappone, degli Stati Uniti e del Regno Unito. In questo capitolo si darà conto dei risultati sui quali vi è il maggiore consenso, mettendo a fuoco gli impatti sull'economia italiana. Una stima effettuata coi modelli di Prometeia completerà l'analisi.

Metodologia e letteratura

1.2.1. Vi è una ampia evidenza che, pur con diversa intensità, il complesso di misure ricomprese fra le politiche monetarie non convenzionali abbiano influenzato in modo permanente le condizioni finanziarie, ossia i rendimenti delle obbligazioni, i rendimenti azionari e, in certa misura, i tassi di cambio. La stessa conclusione si trae anche con riferimento agli effetti su crescita economica e inflazione, benché in questo caso la verifica empirica sia resa più difficoltosa dalla presenza di altri fenomeni che potrebbero avere influenzato le performance macroeconomiche, e i cui effetti andrebbero enucleati da quelli specifici delle misure di politica monetaria. Il riferimento è ai “*tailwinds*” quali, ad esempio, la riduzione del prezzo del petrolio. In questo caso le conclusioni cui si giunge sono molto più influenzate dalla modellistica utilizzata nell'analisi. Non risultano, attualmente, studi pubblicati che quantifichino specificatamente gli effetti sui bilanci pubblici.

Le metodologie utilizzate per la verifica empirica degli effetti delle politiche non convenzionali sono state molteplici, spaziando dalla cosiddetta “*event analysis*” all’uso dei modelli econometrici. La prima, impiegata principalmente per valutare gli effetti sulle variabili finanziarie, esamina il comportamento del rendimento dell’asset rilevante nell’intorno dell’annuncio delle diverse *policy*. La seconda è invece impiegata principalmente per verificare gli effetti macroeconomici.

Rimandando per i dettagli all’ampia letteratura esistente¹, la quantificazione delle implicazioni macroeconomiche delle politiche monetarie non convenzionali passa dalla determinazione di quanto tali politiche siano state efficaci nell’influenzare le condizioni finanziarie e, più specificatamente, nel comprimere i tassi di interesse sui titoli di Stato in una situazione in cui lo *zero lower bound* era vincolante. A prescindere dal paese preso in considerazione e dalle caratteristiche specifiche dei programmi (acquisto di titoli governativi piuttosto che di *mortgage-backed securities*, ad esempio), le conclusioni degli studi² sono piuttosto concordi e così sintetizzabili:

- si è ridotta l’inclinazione della curva dei rendimenti, con una flessione dei tassi di lungo periodo;
- molto dell’impatto si è manifestato già all’annuncio delle misure (in linea con l’idea che i mercati finanziari siano *forward-looking*);
- sono migliorate le condizioni sui mercati monetari e sono state allentate le condizioni di accesso al credito bancario.

L’effetto sui mercati finanziari è il primo passo per valutare se sono stati realizzati gli obiettivi di contrasto delle spinte deflazionistiche e di ripresa dell’economia e dell’occupazione. Sia tramite studi controfattuali, sia implementando modelli econometrici³, gli studi⁴ hanno evidenziato che l’assenza del QE avrebbe comportato un aumento del tasso di disoccupazione e delle spinte deflazionistiche; viene evidenziato inoltre come la diminuzione dei rendimenti di lungo periodo abbia generato un aumento della crescita economica e dell’inflazione, arrivando a stimare che l’assenza di QE negli USA avrebbe causato una caduta del Pil e una spinta deflazionistica comparabili con quelle sperimentate durante la Grande crisi del 1929.

¹ Per una rassegna si veda Borio e Zabai, “*Unconventional monetary policies: a re-appraisal*”, BIS Working Paper, n. 570, luglio 2016.

² Cfr. la serie di studi che hanno implementato diverse metodologie empiriche, sia legate all’approccio *time-series* che di *event-study*. Wu, T. (2014) “Unconventional Monetary Policy and Long-Term Interest Rates.” IMF Working Paper 14/189; Gagnon, J., Raskin, M., Remache, J. e Sack, B. P. (2011) “The Financial Market Effects of the Federal Reserve Large-Scale Asset Purchases.” *International Journal of Central Banking*, 7(1): 3-43; Krishnamurthy, A. e Vissing-Jorgensen, A. (2011) “The Effects of Quantitative Easing on Interest Rates.” Mimeo, Kellogg School of Management; D’Amico, S. e King, T. B. (2010) “Flow and Stock Effects of Large-Scale Treasury Purchases.” Federal Reserve Board, Finance and Economics Discussion Series 2010-52; Hamilton, J. D. e Wu, J. C. (2012) “The Effectiveness of Alternative Monetary Policy Tools in a Zero Lower Bound Environment.” *Journal of Money, Credit and Banking*, 44(1, Suppl.): 3-46, hanno approfondito il QE negli Stati Uniti, mentre Joyce, M., Lasaoa, A., Stevens I. e Tong, M. (2011) “The Financial Market Impact of Quantitative Easing.” *International Journal of Central Banking*, 7(3): 113-161; e Meier, A. (2009) “Panacea, Curse, or Nonevent? Unconventional Monetary Policy in the United Kingdom.” IMF Working Paper 09/163, si sono concentrate sul Regno Unito.

³ DSGE piuttosto che *structural VAR* o *time-varying parameter structural VAR model*.

⁴ Chung, H., Laforte, J. P., Reifschneider, D. e Williams, C. J. (2012) “Have We Underestimated the Likelihood and Severity of Zero Lower Bound Events?” *Journal of Money, Credit and Banking*, 44(1, Suppl.): 47-82; Chen et al. (2012); Baumeister, C. e Benati, L. (2012) “Unconventional monetary policy and the Great Recession: Estimating the macroeconomic effects of a spread compression at the zero lower bound.” Bank of Canada Working Paper, 12/21; Shibamoto, M. e Tachibana, M. (2013) “The Effect of Unconventional Monetary Policy on the Macro Economy: Evidence from Japan’s Quantitative Easing Policy Period.” Research Institute for Economics & Business Administration, Kobe University; Hayashi, F. H. e Koeda, J. (2014) “Exiting from QE.” National Bureau of Economic Research, WP 14/19938.

Alcuni risultati per l'Italia

1.2.2. Con riferimento al QE europeo, gli effetti sono condizionati dalla specificità dell'UEM, ovvero essi vanno analizzati per i singoli paesi. In merito all'Italia, la stima degli effetti del QE è stata effettuata nell'ambito della Banca d'Italia⁵, tenendo in considerazione i diversi canali di trasmissione separatamente, e assomma nel biennio 2015-2016 a quasi 1.4 punti percentuali di maggiore crescita del Pil, a 1.2 punti percentuali di maggiore inflazione, -85 punti base di rendimento dei BTP decennali⁶. Nel complesso, tali effetti sono compatibili con quelli ottenuti dagli studi sui QE condotti negli Stati Uniti e nel Regno Unito⁷.

Una valutazione è stata effettuata con l'obiettivo di misurare l'impatto complessivo dell'aumento dell'attivo della BCE attraverso l'acquisto di titoli pubblici sul mercato secondario che, con riferimento ai titoli italiani, assomma a 358 miliardi di euro nel periodo 2015-2018. Il modello utilizzato^{8 9} è, infatti, sufficientemente dettagliato per la valutazione degli effetti di tali politiche, avendo incorporato sia il settore pubblico che quello bancario in un contesto di operatori *forward looking*¹⁰.

Nel modello nel quale sono stati dunque inseriti come *input* sia i tassi di *policy* sia l'espansione di base monetaria da ricondurre all'acquisto dei titoli restituisce effetti sintetizzabili in una riduzione di circa 100 punti base per il tasso a lunga governativo (equivalente a quella effettivamente realizzatasi all'annuncio delle politiche e in linea con i risultati ottenuti negli studi precedenti), un aumento dei prestiti alle imprese dell'1,3 per cento, un aumento degli investimenti in beni strumentali e in costruzioni del 10,4 per cento, un aumento del Pil dell'1,6 per cento. Gli effetti vanno interpretati come effetti "a regime", cumulati su tutto il periodo di applicazione del QE.

Focus su bilancio pubblico

1.2.3. Poiché gli effetti sul bilancio pubblico sono prevalentemente di "second round" e sono, come detto in precedenza, influenzati dalla modellistica e dalla metodologia di valutazione, per valutare compiutamente gli effetti sul bilancio pubblico è necessario disporre di modelli particolarmente dettagliati.

Nel prosieguo, si farà quindi riferimento a modelli, che presentano un dettaglio molto ampio per i collegamenti tra le voci di bilancio pubblico ed economia (reale e

⁵ Cfr. Cova P. e Ferrero G. (2015) "Il programma di acquisto di attività finanziarie per fini di politica monetaria dell'Eurosistema", Banca d'Italia Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers.

⁶ Il lavoro è stato condotto all'avvio del programma e considera acquisti mensili pari a 60 miliardi da aprile 2015 fino a settembre 2016; di fatto, gli acquisti mensili sono stati aumentati a 80 miliardi da aprile 2016 e hanno proseguito oltre a settembre. Nel totale l'intervento PSPP 2015 e 2016 è stato pari a 209.6 miliardi per l'Italia, a fronte di 174 considerati dagli autori.

⁷ Va osservato, seguendo gli autori, che a questi valori medi si associa una elevata varianza degli effetti stimati nei diversi studi.

⁸ DSGE di Prometeia.

⁹ Cfr. Catalano, M. (2014) "A quarterly Dsge model for the Italian Economy", Note di Lavoro, Prometeia, Bologna. Catalano, M. e Pezzolla, E. (2014) "Fiscal Policy evaluation in Italy with the Prometeia Associazione DSGE model", Note di Lavoro, Prometeia, Bologna per una descrizione dettagliata del modello.

¹⁰ Cfr. Iacoviello, M. (2005) "House prices, borrowing constraints, and monetary policy in the business cycle". The American Economic Review, Vol. 95 no. 3; Gerali, A., Neri, S., Sessa, L. e Signoretti, F. M. (2010) "Credit and Banking in a DSGE Model of the Euro Area". Bank of Italy Temi di Discussione (Working Paper) No. 740; Falagiarda, M. (2013) "Evaluating Quantitative Easing: A DSGE Approach", MPRA Paper 49457, University Library of Munich, Germany.

finanziaria). Gli esercizi presentati sono gli effetti sui conti pubblici di una variazione del costo del debito di 100 punti base e di una variazione dell'attività economica di 1 punto percentuale, e vanno quindi considerati come un'analisi di sensitività che può fornire una sorta di numerario di riferimento.

Per la valutazione della spesa per interessi passivi sono disponibili due diversi modelli. Un modello disaggregato dei titoli pubblici e un modello macroeconomico trimestrale.

Nel primo, il flusso di interessi viene ricavato applicando a ogni titolo in circolazione il rispettivo tasso di interesse. In questo modello è riprodotto il portafoglio titoli in circolazione (aggiornato mensilmente sulla base dati di fonte Banca d'Italia: titoli in circolazione e risultati delle aste), e alimentato dal fabbisogno/debito aggiuntivo come previsto dal modello macroeconomico trimestrale. In tale modello la politica di emissione considera normalmente che il rinnovo dei titoli in scadenza sia effettuato con titoli che rispecchiano le stesse caratteristiche (ovvero il nuovo fabbisogno è finanziato in modo da mantenere invariata la composizione del portafoglio), ma è possibile simulare anche una variazione delle politiche di emissione.

Dai risultati di una simulazione con detto modello, emerge che una riduzione dei tassi di 100 punti base su tutta la curva, considerando una distribuzione mensile uniforme delle emissioni che mantenga la struttura attuale, si tradurrebbe in una minore spesa per interessi di circa 2,4 miliardi di euro il primo anno, 4,7 il secondo e 6,9 il terzo (in termini di Pil, rispettivamente, 0,14, 0,26 e 0,39 punti percentuali).

Il modello macroeconomico trimestrale considera invece la spesa per interessi passivi includendo anche le scelte che gli operatori privati fanno nell'allocazione dei loro portafogli, dunque la domanda dei titoli pubblici, a fronte di diverse condizioni di convenienza rispetto ai rendimenti relativi delle altre attività finanziarie e alla fiducia verso i titoli pubblici. Emergono risultati analoghi in termini di spesa per interessi passivi, che si traducono in un effetto sull'economia stimato in circa 0,2 punti percentuali di maggiore prodotto interno lordo.

Con il modello trimestrale si possono valutare, inoltre, gli effetti sul conto economico delle pubbliche amministrazioni, e sull'indicatore del debito, di un aumento di 1 punto della crescita del Pil. L'aumento del gettito fiscale, insieme alla riduzione della spesa per interessi passivi e per prestazioni sociali correlate all'occupazione, comporta un miglioramento del disavanzo che è mediamente di 0,4 punti percentuali di Pil in un orizzonte triennale, mentre il rapporto debito/Pil dopo tre anni risulta inferiore di 2,5 punti percentuali, riflettendo la riduzione del numeratore per i minori disavanzi che si cumulano annualmente e l'aumento del denominatore per la maggiore attività economica.

Alle valutazioni ricavate dai modelli, vanno aggiunti gli effetti contabili derivanti dalla detenzione di titoli da parte della Banca d'Italia¹¹. Il portafoglio titoli di politica monetaria è arrivato a 358 miliardi a fine 2017 e, di questi, 289 miliardi sono titoli acquistati nell'ambito del QE. Nonostante i bassi tassi, questi titoli hanno contribuito a incrementare in misura consistente il reddito della Banca d'Italia e, di conseguenza, l'utile netto che è stato assegnato allo Stato, insieme anche alle maggiori imposte. Nel

¹¹ "Il bilancio della Banca [...] si chiude con un utile netto di 3,9 miliardi di euro. È il risultato più elevato mai raggiunto dall'Istituto; ha come principale determinante l'incremento del portafoglio titoli generato dalla politica monetaria espansiva deliberata dal Consiglio direttivo della Banca centrale europea", Assemblea ordinaria dei partecipanti al capitale della Banca d'Italia 2018, Relazione del Governatore Ignazio Visco.

2017 tali somme sono state superiori ai 4,9 miliardi (di cui 3,4 miliardi di utile), circa 1,5 miliardi (1,3 miliardi di utile) in più del 2016 e quasi 2 miliardi in più del 2015.

IL RIENTRO DAL QE E LE PROSPETTIVE PER I CONTI PUBBLICI

2. Basandosi sulle dichiarazioni ufficiali, il percorso di uscita dal QE sarà molto graduale. Nel settembre del 2018 terminerà il programma PSPP, anche se è stato confermato che il capitale rimborsato sui titoli in scadenza verrà totalmente reinvestito per un “prolungato periodo di tempo dopo la sua conclusione e in ogni caso finché sarà necessario¹²”; i tassi di interesse ricominceranno a salire molto oltre, nelle previsioni prevalenti sui mercati finanziari non prima della fine del 2019.

Uno scenario, dunque, che configura ancora a lungo una politica monetaria espansiva ma che nondimeno pone diverse questioni, specialmente con riferimento al finanziamento del debito pubblico.

Va premesso che molti studi effettuati evidenziano l'esistenza di una sorta di rendimenti decrescenti delle misure non convenzionali, ovvero valutano che la loro efficacia sia stata massima nella prima fase di implementazione (o addirittura nella fase di annuncio), ma sia risultata via via decrescente nel tempo. Da questo punto di vista, quindi, il progressivo venire meno delle misure espansive non dovrebbe destabilizzare in misura rilevante né il sistema finanziario né l'economia reale.

Tuttavia, per l'economia italiana e per la gestione del suo debito pubblico, che hanno beneficiato in misura sostanziale del QE, non si può nascondere che si possano presentare diversi elementi di criticità. Due in particolare sembrano meritevoli di attenzione: il primo fa riferimento ai possibili problemi di collocamento dei titoli pubblici; il secondo, ovviamente non indipendente dal primo, considera il rischio che emergano nuove tensioni sullo spread. In aggiunta, il progressivo venire meno degli eccezionali stimoli monetari espansivi potrebbe avvenire contestualmente all'avanzare del processo di Banking Union, con il suo corollario di modifiche delle modalità di valutazione dei titoli sovrani in portafoglio alle Istituzioni creditizie.

Nel prosieguo vengono presentate alcune considerazioni in relazione a queste tre criticità.

Rischi per il collocamento dei titoli di Stato?

2.1. Il venire meno (da ottobre dell'anno in corso) degli acquisti aggiuntivi da parte dell'Eurosistema è possibile che abbia ripercussioni sul mercato dei titoli di Stato, anche se l'entità di questo effetto è di difficile quantificazione. Per valutarne la portata, un elemento importante è la collocazione nel tempo delle scadenze del debito complessivo e di quello in portafoglio sia all'Eurosistema che al sistema bancario italiano.

Per stimare tale profilo delle scadenze, in mancanza di informazioni dettagliate sul portafoglio della BCE, è stata formulata l'ipotesi che gli acquisti siano stati effettuati seguendo la composizione dello *stock* in essere di titoli pubblici sul mercato. Sulla base di queste stime, nel 2018 gli acquisti netti stimati di titoli di Stato italiani (circa 33

¹² Cfr. “Monetary policy decisions”, ECB Press Release, 25 January 2018.

miliardi) sommati agli acquisti per rinnovare lo stock di titoli in scadenza (poco sotto i 20 miliardi) risulterebbero comunque superiori alle emissioni nette, anche se in misura inferiore a quanto avvenuto nel 2017, con un conseguente effetto di riduzione dello stock di titoli “disponibile” all’acquisto da parte di altri investitori (non BCE) di circa 5/6 miliardi. Nel biennio successivo, invece, gli acquisti di titoli da parte della BCE, finalizzati al solo rinnovo dei titoli in scadenza, saranno di ammontare inferiore alle emissioni nette, con un conseguente aumento di titoli disponibili sul mercato secondario. Ciò potrebbe creare alcune tensioni sul mercato, anche se i volumi coinvolti saranno comunque contenuti. L’aumento dei titoli che si renderanno disponibili per gli investitori nel 2019 è di circa il 5 per cento. Mentre verranno meno, rispetto al 2018, acquisti netti per circa il 16 per cento del totale dello *stock* di titoli in circolazione, aumenteranno infatti gli acquisti per il rinnovo dello *stock* in portafoglio per un ammontare pari a circa l’8 per cento delle emissioni lorde: nel complesso si stima che gli acquisti lordi dell’Eurosistema, dopo circa il 50 per cento del 2017, rappresenterebbero il 25 per cento delle emissioni del Tesoro dei titoli eligibili nel 2018 e il 16 per cento nel 2019.

Con riferimento ai titoli pubblici in portafoglio al sistema bancario italiano, va evidenziato che tra giugno 2020 e marzo 2021 dovrà essere rimborsata la liquidità presa in occasione delle TLTRO-II (circa 243 miliardi) ed è verosimile ritenere che il sistema bancario lo farà anche attraverso una riduzione del proprio portafoglio titoli. Si stima che ciò porterà sul mercato ulteriori titoli per un ammontare di circa 69 miliardi nel 2020 e ulteriori 35 miliardi nell’anno successivo.

Rischi per lo spread?

2.2. Il progressivo rallentamento degli interventi legati al QE, e il conseguente aumento dell’ammontare di titoli pubblici italiani sul mercato, potrebbe generare dunque nuove tensioni sul merito di credito sovrano dell’Italia, timori acuiti dagli effetti che potrebbero avere le scadenze istituzionali. In particolare, proprio in autunno, quando è prevista la fine degli acquisti netti, sarà varata la nuova manovra di bilancio e saranno noti gli eventuali rilievi delle istituzioni europee sui conti pubblici italiani.

L’incertezza è notevole e al momento non è possibile prefigurare uno scenario che non ne tanga conto. Tuttavia, ci sono alcuni fattori strutturali che consentono di mitigare i timori che si possa aprire una crisi simile a quella del 2011.

In primo luogo tali fattori sono riconducibili alla composizione del portafoglio titoli del Tesoro. Le politiche di espansione monetaria messe in atto dalla BCE hanno infatti consentito condizioni distese nell’emissione del debito, così da favorire le scadenze a medio-lungo termine, riducendo la rischiosità e la sensibilità ai tassi di interesse dello *stock* complessivo, portando allo stesso tempo il costo medio a livelli minimi storici. La vita media residua è risalita a 6,9 anni nel 2017 e il costo medio all’emissione è stato di 0,68 per cento, solo in lieve risalita rispetto al minimo di 0,55 per cento raggiunto nel 2016, nonostante le emissioni di titoli a più lungo termine siano state particolarmente elevate (grafici 7 e 8).

Inoltre, la composizione per settore detentore mostra che negli anni più recenti si è ridotto di molto il volume di titoli italiani detenuto per attività di investimento di breve periodo, riflesso anche questo delle politiche monetarie, e ciò porta a ritenere che (almeno per l’anno in corso) la massa di debito che sarebbe rapidamente dismessa nel

caso di un peggioramento delle condizioni di fiducia non è a livelli critici. Lo stock detenuto da Banca d'Italia e Istituzioni finanziarie e monetarie a fine 2017 ha raggiunto 670 miliardi, il 36.5 per cento del totale, a fronte del 28 per cento del 2014 (grafico 9). Se, poi, si considerano anche le assicurazioni, si può stimare che oltre il 50 per cento dei titoli di stato italiani sia nei portafogli dei cosiddetti detentori "pazienti". Portafogli che, se non aumentati nella stessa intensità registrata nel passato, molto probabilmente verranno mantenuti ai livelli attuali. Questo vale certamente per la Banca centrale, che continuerà a rinnovare quelli che verranno a scadere, lasciando invariato lo stock complessivo. Analogamente le banche domestiche, che hanno iniziato l'anno effettuando acquisti netti, dopo l'alleggerimento osservato a fine 2017.

Per contro, l'esposizione verso gli investitori esteri, potenzialmente meno stabile, è ora a un livello relativamente poco rischioso, lasciato positivo delle turbolenze della crisi del debito. Dal 50 per cento del 2009, la quota di titoli italiani in mano a non residenti è scesa al 35.8 per cento a fine 2017, 33 per cento se non consideriamo quelli nel bilancio della BCE. Si noti che in Germania la quota di titoli pubblici detenuti all'estero è pari al 53 per cento, in Francia al 56 per cento.

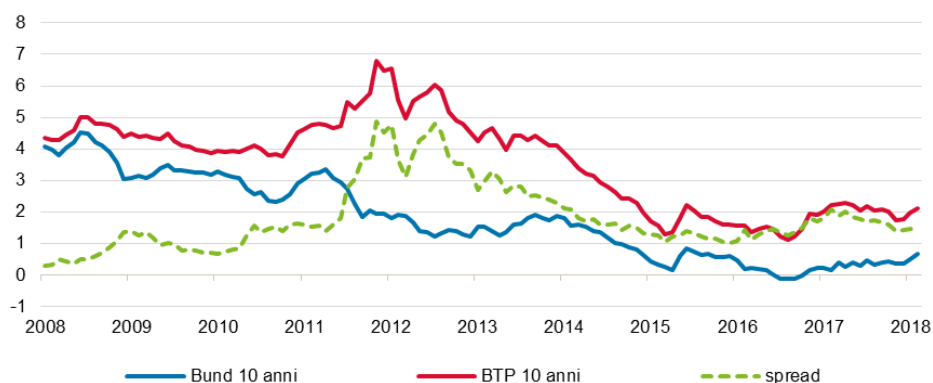
In aggiunta, tra il 2017 e il 2018 si attende che la quantità totale dei titoli a medio e lungo termine complessivamente offerti si riduca, riflettendo sia il più basso fabbisogno finanziario previsto, che si porterebbe da circa il 3.4 al 2.8 per cento del Pil tra il 2017 e il 2018, sia i minori rinnovi da effettuare. Nel 2018 verranno infatti a scadere un totale di BTP e CCT pari a 157 miliardi, inferiori di 46 miliardi rispetto al 2017; guardando al profilo mensile delle scadenze, infine, non emergono mesi particolarmente difficili (certamente non in corrispondenza delle scadenze istituzionali), come invece nello scorso anno e nel prossimo. Questo aumenta lo spazio d'azione del Tesoro, che potrà più facilmente orientare l'offerta sulla base delle condizioni di mercato, opportunità già colta nei primi mesi dell'anno quando le emissioni hanno superato le scadenze, e in misura proporzionalmente maggiore a quanto accaduto lo scorso anno.

Va sottolineato, infine, come la volatilità, insieme al premio per il rischio, sembra siano meno reattivi alle condizioni di incertezza. Risultati economici positivi insieme al miglioramento del rating da parte di *Standard & Poor's* di fine 2017 hanno contribuito a iniziare l'anno con uno spread intorno a 130 punti base, e il livello medio dei primi tre mesi è salito appena sopra i 140 punti base nonostante la scadenza elettorale. L'incremento successivo ai risultati delle elezioni è stato modesto nell'ampiezza ed è rapidamente rientrato. Del resto se si guardano i dati giornalieri (grafico 10) in corrispondenza di altri episodi di tensioni politiche l'oscillazione dello spread è stata minima.

Da ultimo, ma non per importanza, va ricordato che nella valutazione della sostenibilità del debito, anche nella visione dei mercati finanziari che determinano il premio per il rischio, un ruolo importante è giocato dai fattori strutturali che guidano la dinamica del rapporto debito/Pil e che rimarranno favorevoli. Con un costo medio al 3 per cento e un avanzo primario nell'intorno del 2 per cento, il rapporto debito/Pil si manterrà su un trend decrescente anche in condizioni di crescita moderata.

GRAFICO 7

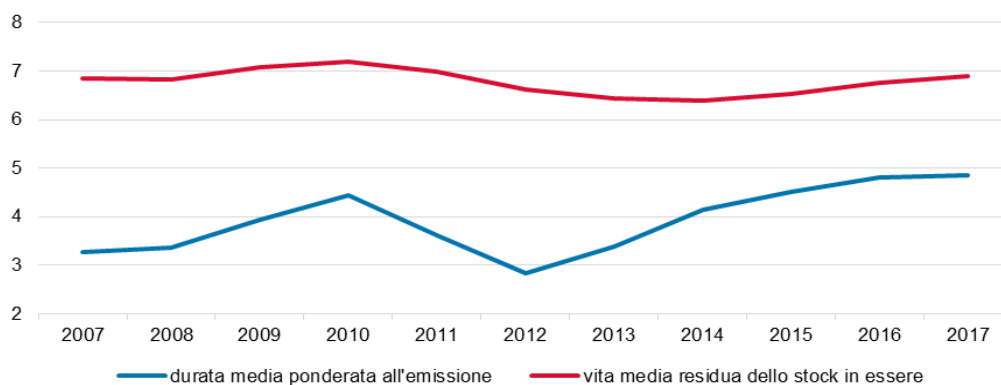
SPREAD E RENDIMENTO TITOLI DECENNALI ITALIA E GERMANIA (IN PERCENTUALE)



(Fonte: elaborazione Prometeia)

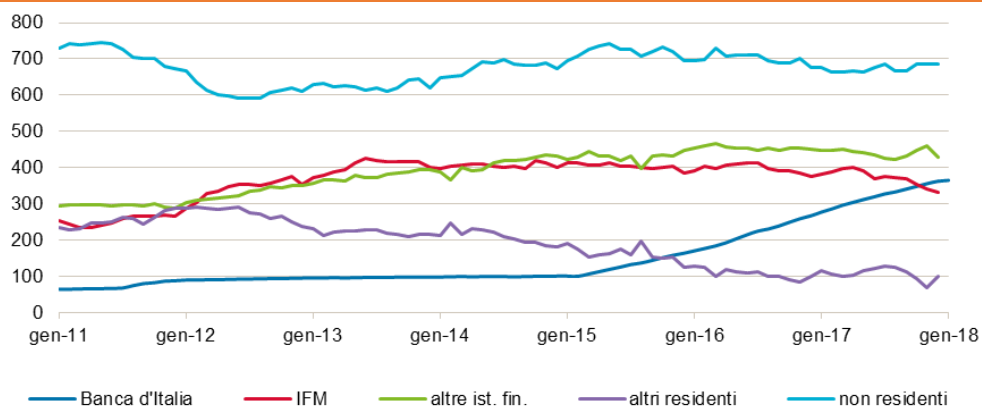
GRAFICO 8

VITA MEDIA ALL'EMISSIONE E VITA MEDIA RESIDUA STOCK IN ESSERE (IN ANNI)



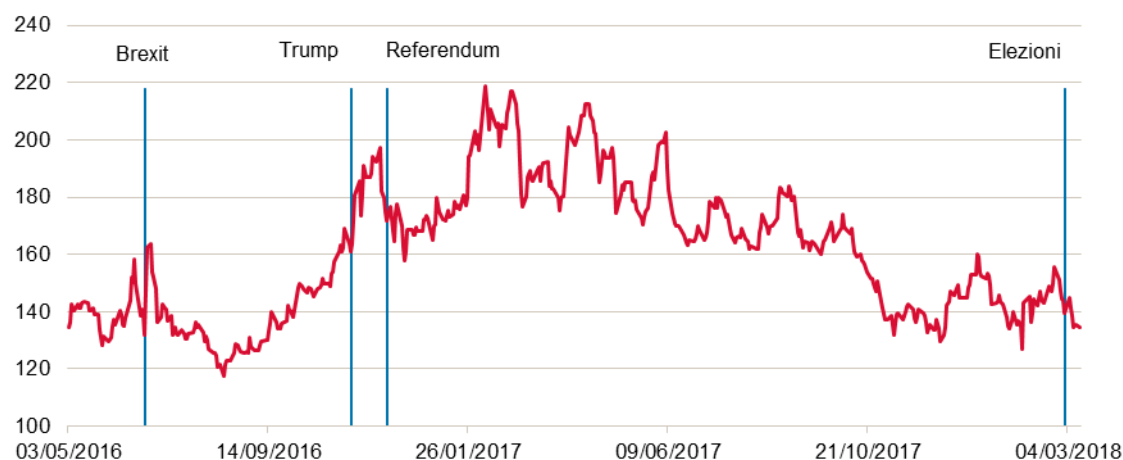
(Fonte: elaborazione Prometeia)

GRAFICO 9

TITOLI DI STATI ITALIANI PER SETTORE DETENTORE
MILIARDI DI EURO

(Fonte: Banca d'Italia)

SPREAD BTP-BUND 10 ANNI, PUNTI BASE



(Fonte: Thomson Reuters)

Rischi dall'avanzare del progetto di Unione Bancaria?

2.3. L'esperienza degli ultimi 10 anni ha insegnato che l'intreccio tra difficoltà del sistema bancario e conti pubblici può essere molto stretto e pericoloso, un “*doom loop*” da interrompere. Il dibattito sul completamento della Unione Bancaria (Cfr. il Box per una presentazione di sintesi), il cui tassello mancante è rappresentato dall'istituzione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi, si è così articolato attorno al tema dei “*two Pillars*”: si sostiene che a fronte di un maggiore “*risk sharing*” vi debba essere anche una maggiore “*risk reduction*” per impedire l'avvitamento del “*doom loop*” tra debiti bancari e debiti sovrani.

Si riconosce infatti che le banche in difficoltà non dovrebbero fare affidamento sul proprio debito sovrano, il che significa che è necessaria una maggiore condivisione del rischio. Gli elementi principali di questo Pilastro sono la necessità di un sostegno fiscale sufficiente per le risoluzioni delle banche nell'Area dell'euro e la creazione di un sistema comune di assicurazione dei depositi. Questi due elementi dovrebbero ridurre in modo significativo il rischio di “fuga dai depositi” e garantire che le banche in difficoltà possano essere risolte senza danni eccessivi per i conti pubblici.

Il secondo Pilastro, strumentale al primo, è la necessità di rafforzare i bilanci delle banche (*risk reduction*). Ciò implica che le banche dovrebbero ridurre i crediti deteriorati (NPL) e l'eccessiva esposizione verso il debito sovrano del proprio paese. Si sostiene che nessun paese vorrebbe mettere in comune le proprie risorse fiscali sapendo che potrebbero essere utilizzate per salvare le banche deboli degli altri Stati membri.

L'esposizione delle banche verso i soggetti sovrani è più rilevante per i paesi ad alto debito. Negli ultimi anni, superata la fase peggiore della crisi del debito sovrano nell'Area dell'euro, le banche hanno ridotto le esposizioni verso i soggetti sovrani, che sono rimaste tuttavia elevate per i paesi con posizioni di bilancio più deboli. Alla fine del terzo trimestre del 2017 l'esposizione delle banche verso i soggetti sovrani in termini di attività bancarie totali ammontava rispettivamente al 17,8, 13,9 e 12,6 per

cento in Italia, Portogallo e Spagna. Si noti che le banche sono esposte al debito sovrano nazionale sia tramite obbligazioni che tramite prestiti, in particolare in Italia e in Germania.

Gli istituti bancari potrebbero essere vulnerabili anche a causa dell'esposizione al debito sovrano di altri stati membri. Tuttavia, nel terzo trimestre del 2017 l'esposizione transfrontaliera delle banche verso gli altri membri dell'UEM era relativamente limitata.

Sono state avanzate tre proposte principali per ridurre l'esposizione ai debiti sovrani nel bilancio delle banche. Una prima possibilità (*risk weighing*) è quella di superare il trattamento di ponderazione zero delle esposizioni sovrane nei confronti degli emittenti dell'area dell'euro e di adottare una ponderazione del rischio conforme alla regola generale di Basilea. Una seconda possibilità, recentemente proposta, vede l'applicazione di oneri di concentrazione (SCC) sulle partecipazioni sovrane superiori al 33 per cento del capitale TIER1. Le esposizioni sovrane al di sopra di tale soglia sarebbero soggette a un aumento dei requisiti patrimoniali pari al coefficiente di esposizione sovrana (definito come il rapporto tra l'esposizione sovrana e il capitale TIER1). Tale proposta, pertanto, intende fornire incentivi per ridurre la quantità di debito sovrano detenuto e di conseguenza limitare il fenomeno dell'"*home bias*". L'ultima di queste tre opzioni è la fissazione di un massimale comune per le partecipazioni in relazione a ciascun emittente sovrano.

Le diverse proposte si differenziano inoltre in relazione ai tempi di implementazione, in particolare alla possibilità di prevedere una fase transitoria in cui le nuove regole si dovrebbero applicare non allo stock di debito in essere ma solo alle sue variazioni. Di conseguenza, in termini di costi, le differenze potrebbero essere consistenti¹³. In generale, il *risk weighting* comporterebbe un deficit di capitale (variabile per banca) che potrebbe richiedere una compensazione; la proposta di stabilire un limite massimo comune potrebbe provocare una vendita di titoli sovrani sul mercato la cui entità dipenderebbe dalla soglia scelta. Questi possono essere considerati due estremi: da un lato, ad essere colpito sarebbe il capitale delle banche, dall'altro i mercati delle obbligazioni sovrane. L'SCC è più difficile da valutare, anche se una volta completamente introdotto potrebbe portare a una ampia riallocazione fra i detentori di titoli del debito pubblico.

¹³ Cfr per una valutazione, Prometeia Discussion Note, "Completing the Banking Union: next steps and implications for Italy", n. 4-2018.

Appendice 1.

Gli strumenti di politica monetaria e i loro canali di trasmissioni all'economia

Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea stabilisce che “L'obiettivo principale del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) è il mantenimento della stabilità dei prezzi”¹⁴ individuandolo, dunque, come il compito primario della politica monetaria. Inoltre, esso rappresenta anche il contributo più importante che il SEBC può dare alla realizzazione degli obiettivi generali dell'Unione¹⁵, il secondo obiettivo sancito dal Trattato, nella misura in cui la stabilità dei prezzi è individuata come necessaria per conseguire un contesto economico favorevole e un elevato livello di occupazione. Fino alla crisi finanziaria e alla recessione avviatesi nel 2008, la politica monetaria europea sembra aver seguito un approccio convenzionale, fissando il livello ottimale dei tassi d'interesse ufficiali in una maniera che si rivela, almeno *ex post*, coerente con il dettato della regola di Taylor (in base al tasso di inflazione e all'*output gap*). Successivamente, le condizioni che si sono venute a creare sui mercati durante la crisi hanno ridotto, fino quasi ad annullarla, l'efficacia delle politiche convenzionali, rendendo necessario il ricorso a strumenti non convenzionali, già sperimentati in precedenza in altri paesi¹⁶.

Le politiche monetarie convenzionali

L'approccio di politica monetaria convenzionale prevede tre categorie di strumenti, che coinvolgono anche l'operatività delle banche centrali nazionali (BCN) con le banche attive nei rispettivi paesi:

- i tassi di interesse di politica monetaria: il tasso di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali (ORP), che normalmente forniscono la maggior parte della liquidità al sistema bancario; il tasso sui depositi presso la banca centrale, che le banche possono utilizzare per effettuare depositi overnight presso l'Eurosistema; il tasso sulle operazioni di rifinanziamento marginale, che offre credito overnight alle banche dell'Eurosistema;
- le operazioni sulla liquidità: le operazioni di mercato aperto per regolare la liquidità nell'economia e quelle attivabili su iniziativa delle controparti, che consentono alle istituzioni creditizie di compensare i propri squilibri di liquidità, in eccesso o in difetto, al termine della giornata operativa;
- gli obblighi di riserva presso la banca centrale per gli enti creditizi.

Lo strumento principale è la variazione del tasso di rifinanziamento che agisce direttamente sui tassi di mercato e sulle attese degli operatori; gli effetti si trasferiscono successivamente all'economia reale attraverso vari canali di trasmissione, esemplificati nel grafico A1.1.

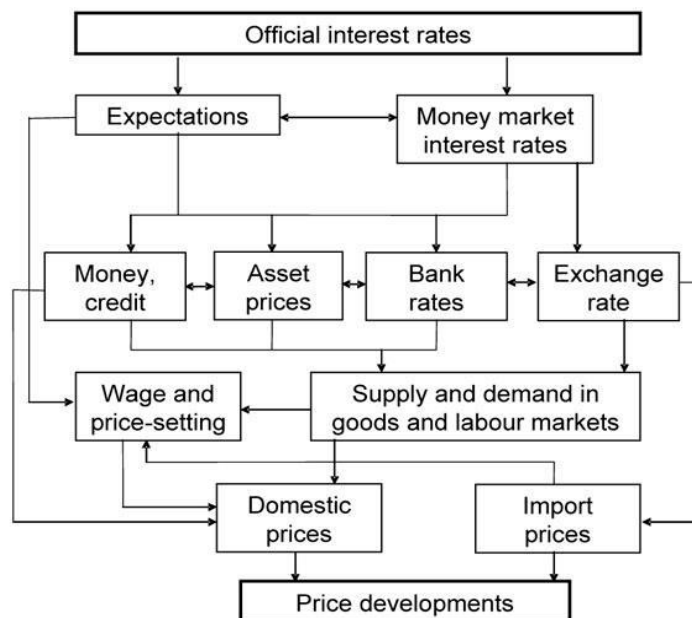
¹⁴ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 127, paragrafo 1: “L'obiettivo principale del Sistema europeo di banche centrali, in appresso denominato «SEBC», è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nell'articolo 3 del trattato sull'Unione europea [...]”.

¹⁵ Trattato sull'Unione Europea, art. 3, paragrafo 3: “L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico”.

¹⁶ Ad esempio, in Giappone tra il 2001 e il 2012 (acquisto di titoli governativi a lungo termine e strumenti derivati); negli Stati Uniti tra il 2008 e il 2012 (acquisto di titoli di imprese governative e del Tesoro), nel Regno Unito tra il 2009 e il 2014 (acquisto di asset privati e pubblici).

GRAFICO A1.1

MECCANISMI DI TRASMISSIONE DELLA VARIAZIONE DI TASSI DI POLICY



(Fonte: BCE, bollettino mensile, ottobre 2010)

Il canale del tasso di interesse consente di propagare direttamente la variazione del tasso di policy alla struttura dei tassi: al variare del prezzo del *funding* bancario si muove il tasso interbancario che regola gli scambi di liquidità tra le banche e si muovono i tassi bancari attivi e passivi verso la clientela. La variazione dei tassi sui prestiti, modificando il costo di finanziamento per famiglie e imprese, andrà poi a influenzare la domanda interna. Sui consumi delle famiglie si avrà un effetto che dipende dall'impatto sul reddito da attività finanziarie al netto della variazione degli oneri finanziari pagati sulle passività, oltre che un impatto sulle scelte di come allocare il reddito tra consumo e risparmio a fronte di una variazione della convenienza relativa. Allo stesso modo si avranno effetti sulle scelte di investimento delle imprese, sia per la modificazione del prezzo relativo lavoro/capitale, sia per la variazione della domanda interna.

Inoltre, la dinamica dei tassi di interesse influenza il valore delle attività finanziarie. Questo si riflette sui prezzi dei titoli e sugli scambi sia finanziari sia reali con l'estero, con conseguente variazione del tasso di cambio. La diversa valutazione della ricchezza finanziaria per le famiglie influirà sulle scelte di consumo.

Si modificano naturalmente anche i rendimenti dei titoli di Stato, con effetti sulle politiche di emissione, attraverso l'impatto che diversi rendimenti per scadenze hanno sul *trade-off* costo-rischio del portafoglio, e sui vincoli del bilancio pubblico, attraverso l'impatto sulla spesa per interessi passivi pagata per le nuove emissioni.

In modo analogo agirà la variazione della liquidità a disposizione del sistema bancario. Le normali operazioni di mercato aperto dell'Eurosistema consistono in operazioni di immissione di liquidità in euro della durata di una settimana (operazioni di rifinanziamento principali, MROs) e in operazioni di immissione di liquidità in euro della durata di tre mesi (operazioni di rifinanziamento a più lungo termine, LTROs). Le prime indirizzano i tassi di interesse a breve termine, gestiscono l'ammontare di liquidità e indicano l'orientamento della politica monetaria; le seconde forniscono ulteriori rifinanziamenti a più lungo termine al settore finanziario. Oltre al canale del tasso di interesse, queste operazioni attivano il canale del credito, riducendo il costo e aumentando la disponibilità di prestiti.

Le politiche monetarie non convenzionali

Vi sono circostanze in cui i canali di trasmissione delle politiche convenzionali non funzionano pienamente. Tipicamente, in contesti di frammentazione finanziaria e di carente fiducia reciproca tra le banche il legame tra i tassi di politica monetaria e quelli di mercato può indebolirsi, o addirittura bloccarsi. Inoltre, la possibilità di agire riducendo il tasso di policy trova un vincolo nel cosiddetto *zero lower bound*, poiché la possibilità di detenere circolante (a rendimento nullo) limita la discesa del rendimento delle altre attività finanziarie. A fronte dell'impossibilità, o inefficacia, di continuare sulla strada della variazione dei tassi di policy, i banchieri centrali hanno nel tempo sperimentato un'ampia gamma di strumenti di politica monetaria non convenzionali che agiscono anche attraverso canali differenti da quelli tradizionali.

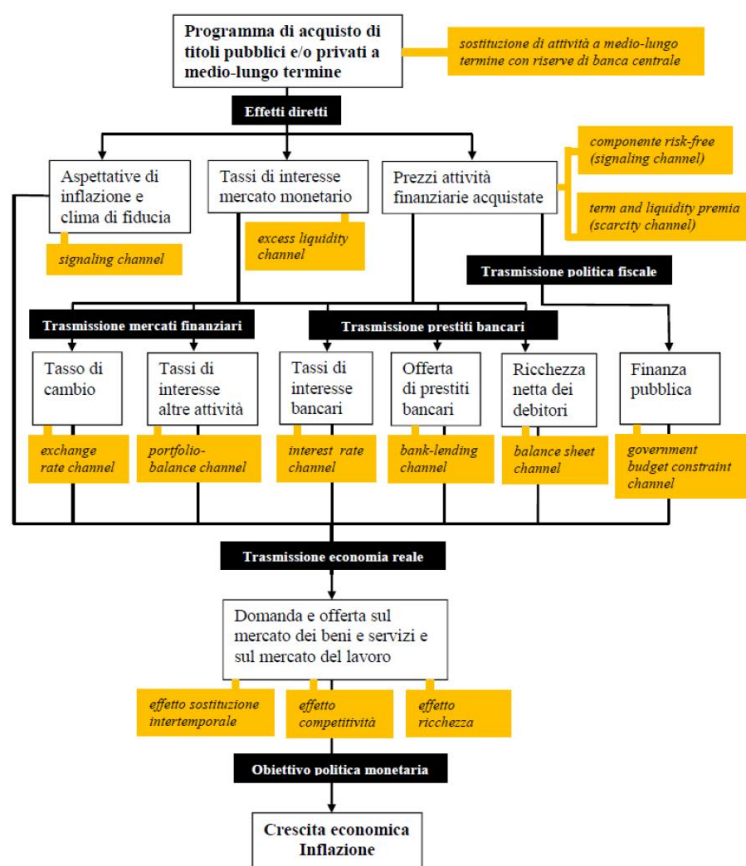
In generale tali strumenti comprendono:

- l'erogazione di liquidità con scadenza superiore ai 3 mesi e/o condizionate e/o con un ampliamento della gamma di titoli ammessi come collaterale (LTRO e TLTRO);
- l'acquisto diretto di titoli privati e pubblici sul mercato primario e/o secondario (Quantitative Easing, QE).

Caratteristica comune di queste operazioni è l'iniezione di liquidità nel sistema finanziario, pur con modalità diverse. Nelle erogazioni di liquidità LTRO la banca centrale asseconda la domanda che viene dalle banche, o senza limiti o con la fissazione di un tetto, e in alcuni casi le banche possono decidere di restituire in anticipo le risorse prese in prestito. Con il QE, che comporta l'acquisto di attività finanziarie in cambio di riserve monetarie, c'è l'aumento della liquidità ma è la Banca centrale a decidere ammontari e tempi. Inoltre il QE riduce immediatamente i tassi di interesse di mercato su tutte le scadenze acquistate.

GRAFICO A1.2

MECCANISMI DI TRASMISSIONE DELLE POLITICHE MONETARIE NON CONVENZIONALI



Fonte: Banca d'Italia, QEF 270, Aprile 2015

Più nello specifico, la letteratura ha individuato diversi canali di trasmissione (illustrati nel grafico A1.2 con riferimento all'acquisto delle attività a lungo termine); oltre al canale del tasso di interesse, illustrato in precedenza, i principali sono:

- il *portfolio-balance channel*¹⁷, che agisce tramite la riduzione dei rendimenti dei titoli acquistati; ciò è funzionale, ad esempio, alla riduzione delle tensioni su determinati segmenti di mercato dei titoli pubblici in occasione di crisi del debito sovrano e consente, tramite l'acquisto di titoli emessi dal settore privato, di riportare sul mercato condizioni normali di finanziamento con conseguenti riflessi positivi sull'economia.
- il *signalling channel* (o più in generale *macro/policy news channel*), che si basa sull'uso della comunicazione (*forward guidance*) da parte della Banca Centrale per creare un effetto anticipazione sia relativamente all'evoluzione della congiuntura economica, sia alle decisioni di politica monetaria, influenzandone le aspettative future e, con esse, la struttura a termine dei tassi di interesse.
- il *liquidity premia channel*, che si basa sul ruolo della banca centrale nel risolvere il problema dell'illiquidità su certi segmenti di mercato, riducendo il costo delle attività non liquide.
- lo *scarcity channel*, in base al quale l'acquisto da parte della banca centrale di attività con una scadenza specifica determina prezzi più elevati (e rendimenti inferiori) dei titoli con caratteristiche simili.

Le politiche monetarie e i conti pubblici

Il principale canale di trasmissione delle politiche monetarie sul bilancio pubblico è il canale del tasso di interesse. La riduzione dei tassi attiva il *government budget constraint channel*: l'effetto diretto è che tassi più bassi implicano un minore esborso per il servizio del debito, principalmente sui titoli ma anche sul finanziamento bancario, e quindi una riduzione del disavanzo corrente e dei vincoli alle politiche fiscali; a ciò si aggiunge l'effetto indiretto di aumento del gettito fiscale che riflette la maggiore attività economica complessiva. L'aumento degli scambi e degli investimenti alimenta le imposte indirette, Iva e imposte sugli affari, gli effetti sulla maggiore occupazione favoriscono le entrate contributive e le imposte su profitti e redditi da lavoro, insieme, indirettamente, alla riduzione delle spese cicliche per ammortizzatori sociali.

Con riferimento all'acquisto da parte dell'Eurosistema di titoli pubblici, che attiva lo *scarcity channel*, si apre, inoltre, un maggiore margine di manovra per la politica di emissione del debito che, in un contesto di maggiore fiducia e minori costi, può favorire le emissioni a medio e lungo termine e l'allungamento della vita media dello *stock* di titoli pubblici, migliorando per questa via gli indicatori di sostenibilità del debito.

Sulle entrate correnti del bilancio pubblico, infine, vanno considerati anche i (maggiori) dividendi versati dalla Banca d'Italia a fronte degli interessi riscossi sui titoli pubblici acquistati nell'ambito del programma QE e iscritti a bilancio.

¹⁷ M. Cecioni, G. Ferrero, A. Secchi, 2011. “*Unconventional monetary policy in theory and in practice*”, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers, Banca d'Italia.

Appendice 2

Le politiche della BCE durante la crisi

A partire dalle prime turbolenze sui mercati nel 2007, e soprattutto con la crisi dei debiti sovrani dal 2011, la BCE si è trovata nell'impossibilità di continuare sulla strada della riduzione dei tassi di interesse non solo per la "trappola della liquidità", che annullava ogni effetto derivante da politiche di mercato aperto, ma anche perché il contesto era tale che risultava molto indebolito il legame tra i tassi di policy e quelli di mercato monetario.

Come conseguenza, la BCE ha introdotto forme di politica monetaria urgenti e straordinarie. Nella prima fase della crisi (da agosto 2007) obiettivo di queste politiche era prevalentemente sostenere la liquidità sul mercato interbancario, che vedeva scambi ridotti per la carenza di fiducia tra gli operatori, come testimoniato dall'aumento dei tassi interbancari. Dopo il fallimento di Lehman Brother (settembre 2008) si è unita la necessità di dare sostegno al mercato del credito per evitare che l'aumento dei costi di finanziamento sostenuti dalle banche si trasferisse a imprese e famiglie attraverso un aumento dei tassi sui prestiti. Nel frattempo sono intervenuti anche i governi, cercando di arrestare il crollo della fiducia con i salvataggi bancari.

A partire dalla seconda parte del 2010 si apre una nuova fase di crisi finanziaria. Il caso greco e le preoccupazioni sulla sostenibilità delle finanze pubbliche dell'area si riflettono sui mercati azionari e obbligazionari e investono nel 2011 in modo massiccio i premi per il rischio dei paesi periferici, tra cui l'Italia. La BCE allarga la portata degli strumenti messi in campo¹⁸, con i primi acquisti di titoli pubblici nel 2012, fino ad arrivare alla fase più intensa del QE da aprile 2015.

Prima del 2010

Già prima del fallimento di Lehman Brothers a settembre 2008, l'Eurosistema aveva cercato di rispondere alle tensioni sui mercati monetari (iniziate negli Stati Uniti a partire dal 2000, con la bolla immobiliare e la crescita dei mutui *subprime*) con strumenti di politica monetaria convenzionali: anticipando l'offerta di liquidità all'inizio del periodo di mantenimento della riserva, per dare al sistema bancario più margine nel gestire i propri obblighi di riserva (lasciando tuttavia invariata l'offerta di liquidità), e allungando la scadenza media delle operazioni di mercato aperto, con un aumento della quota di liquidità fornita tramite operazioni a più lungo termine.

Successivamente al deterioramento delle condizioni sui mercati finanziari, dall'ottobre 2008, la BCE introduce per le operazioni di mercato aperto la procedura di asta a tasso fisso (fino a quel momento variabile) con piena aggiudicazione dell'importo richiesto (FRFA, *Fixed Rate Full Allotment*); inoltre riduce il corridoio dei tassi sulle operazioni su iniziativa delle controparti da 200 a 100 punti base e aumenta le attività stanziabili come collaterale nelle operazioni di rifinanziamento presso l'Eurosistema. Nel 2009 la BCE introduce le operazioni di rifinanziamento a più lungo termine (LTRO) con scadenza pari a 12 mesi e il primo programma di acquisto di obbligazioni garantite con durata pari a un anno fino a giugno 2010 (CBPP, *Covered Bond Purchase Programme*).

Anche la riduzione dei tassi rientra, naturalmente, tra le reazioni messe in campo. Dopo l'aumento dei tassi di riferimento il 3 luglio 2008, si apre una lunga serie di riduzioni che accompagna, da settembre dello stesso anno, il precipitare della crisi finanziaria a seguito del fallimento di Lehman Brothers. Tra ottobre 2008 e maggio 2009 la BCE ha tagliato il tasso di rifinanziamento principale di 325 punti base portandolo dal 4,25 all'1 per cento. Tra la metà del 2009 e l'aprile del 2011 il tasso di rifinanziamento rimane invariato all'1 per cento, ma persiste la scarsa fiducia tra le banche con scambi molto limitati sul mercato interbancario.

Dal 2010, crisi dei debiti sovrani

Dalla prima metà del 2010 la crisi colpisce anche la credibilità creditizia di alcuni paesi europei tra i quali, da metà 2011, l'Italia, portando a un significativo aumento del rendimento dei titoli di Stato e

¹⁸ L'impegno "*whatever it takes*" del presidente Draghi segna questa svolta, nel discorso alla *Global Investment Conference* il 26 luglio 2012, "*Speech by Mario Draghi, "President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London"*". European Central Bank, "*Monetary Policy Decisions*", press release 25 gennaio 2018.

aprendo una seconda fase di crisi più profonda per il nostro paese. Il differenziale tra i rendimenti decennali dei BTP e del Bund, che prima del 2008 oscillava tra i 20 e 30 punti base, risente delle tensioni successivamente portandosi, nel triennio 2008-2010 su un valore medio di 100 punti base, ma solo da aprile 2011 aumenta significativamente raggiungendo una punta massima nei mesi invernali, fino ai 472 punti base nella media di novembre 2011-gennaio 2012.

Come prima reazione, il 10 maggio 2010 la BCE annuncia il *Securities Markets Programme* (SMP), il primo programma di acquisti sul mercato secondario di titoli pubblici, indirizzato soprattutto ai segmenti di mercato caratterizzati da scarsa liquidità. Il SMP, proseguito fino a settembre 2012, non viene però considerato come *Quantitative Easing* poiché l'impatto degli acquisti è stato completamente sterilizzato, lasciando invariata la base monetaria. Tuttavia, ha effetti sulla valutazione dei titoli pubblici e contribuisce a contenere l'aumento dello spread italiano (su 218 miliardi di euro di acquisti totali, gli acquisti di titoli pubblici italiani sono stati 103 miliardi¹⁹).

La crisi presto si trasferisce al settore bancario, il cui merito creditizio viene assimilato a quello dello Stato con una conseguente maggiore difficoltà di raccolta delle banche e un peggioramento delle condizioni di offerta del credito. L'incapacità del sistema bancario di erogare finanziamenti al settore privato (*credit crunch*) contribuisce a riportare in recessione l'economia dell'Area euro. La BCE, dopo avere aumentato il tasso di rifinanziamento principale di 50 punti base tra aprile e luglio 2011, temendo un aumento inflazionistico legato alle tensioni sui prezzi petroliferi, lo riporta all'1 per cento a dicembre 2011. A novembre 2011 lancia un secondo programma CBPP per rendere più favorevoli le condizioni di *funding* sia delle istituzioni finanziarie sia delle imprese.

Con l'obiettivo di normalizzare il mercato del credito ed evitare un *credit crunch*, la BCE annuncia altre due aste LTRO ma questa volta a tre anni, in dicembre 2011 e in marzo del 2012 (per un ammontare netto di circa 150 miliardi per le banche italiane).

La riduzione del tasso ufficiale di rifinanziamento prosegue nel 2012, per altri 25 punti base (0,75 a fine 2012) e, di conseguenza, anche la remunerazione dei depositi overnight presso l'Eurosistema (*deposit facility*) si riduce fino ad annullarsi da metà 2012.

Tra il 2012 e il 2014 prosegue l'allentamento sul tasso di policy, in riduzione di ulteriori 60 punti base (0,05 per cento a settembre 2014) e la remunerazione dei depositi overnight presso l'Eurosistema scende in territorio negativo (-0,20 per cento a settembre), disincentivando le istituzioni finanziarie a mantenere liquidità presso la BCE e cercando di favorirne l'impiego per finanziare l'economia. Politiche di tassi negativi sono state sperimentate in precedenza solo in Danimarca.

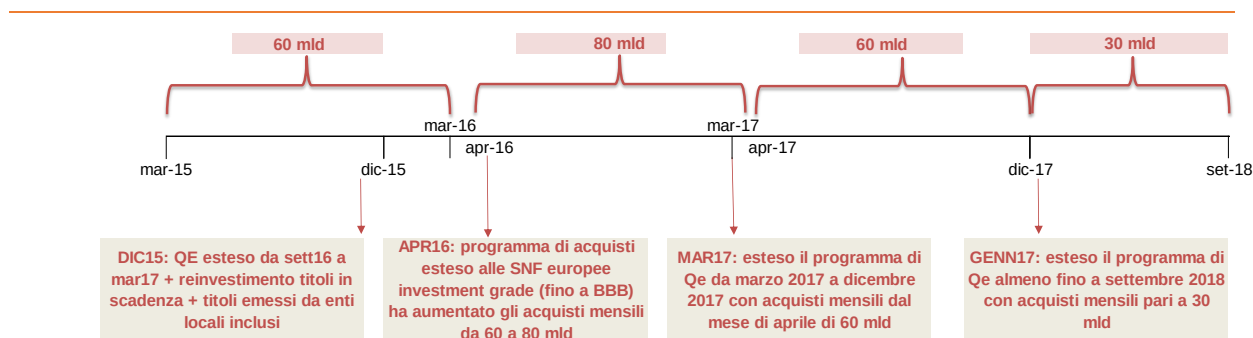
¹⁹ I titoli sono detenuti dalla BCE fino alla scadenza, e non rinnovati; al 28 marzo 2018 lo *stock* residuo è pari a 84.966 milioni di euro.

PRINCIPALI MISURE NON CONVENZIONALI DI POLITICA MONETARIA ADOTTATE DALLA BCE NEL PERIODO DI CRISI

maggio 2009	LTRO	Il Consiglio Direttivo della BCE decide di introdurre operazioni di rifinanziamento a più lungo termine (LTROs) di durata annuale e cadenza trimestrale da giugno a dicembre 2009.
luglio 2009	CBPP1	Il Consiglio Direttivo della BCE decide di introdurre il primo Covered Bonds Purchase Programme
maggio 2010	SMP	Il Consiglio Direttivo della BCE annuncia l'inizio del Securities Markets Programme che prevede acquisti di titoli pubblici e privati di residenti nell'area euro; gli acquisti verranno sterilizzati.
novembre 2011	CBPP2	Il Consiglio Direttivo della BCE decide di dare inizio al secondo CBPP con termine a fine ottobre 2012. L'Eurosistema intende detenere fino alla scadenza le attività acquistate nell'ambito di questo programma.
dicembre 2011	LTRO	Il Consiglio Direttivo della BCE decide di introdurre ulteriori misure a sostegno dei crediti bancari e della liquidità sul mercato monetario dell'area dell'euro: due operazioni di rifinanziamento a più lungo termine (LTRO) con scadenza a 36 mesi e con possibilità di rimborso anticipato dopo un anno.
settembre 2012	OMT	Il Consiglio Direttivo della BCE annuncia i dettagli delle Outright Monetary Transactions (OMTs) annunciate in agosto: i paesi che chiedono aiuto al Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) e rispettano i termini e le condizioni del MES saranno autorizzati dalla BCE a far acquistare il proprio debito in quantità illimitata sul mercato secondario.
luglio 2013	Open-ended guidance	La BCE annuncia che si attende che i tassi di interesse di riferimento "rimangano al livello attuale o a livelli inferiori per un lungo periodo di tempo".
settembre 2014	APP/ABSPP e CBPP3	Il Consiglio Direttivo della BCE annuncia che acquisterà un ampio portafoglio di titoli garantiti da attività sottostanti consistenti in crediti nei confronti del settore privato non finanziario dell'area dell'euro (ABSPP); annuncia, inoltre, l'avvio di un nuovo programma di acquisto di obbligazioni garantite (CBPP3); la BCE acquisterà anche un ampio portafoglio di Covered Bonds denominati in euro emessi dalle IFM domiciliate nell'area dell'euro.
giugno 2014	TLTRO	Il Consiglio Direttivo della BCE annuncia l'avvio di una serie di operazioni di rifinanziamento a più lungo termine per migliorare l'erogazione dei prestiti bancari al settore privato non finanziario, esclusi i prestiti concessi alle famiglie per l'acquisto di abitazioni. Sono 7 aste condotte a cadenza trimestrale tra settembre 2014 e marzo 2016.
gennaio 2015	APP/PSPP	Il Consiglio Direttivo della BCE annuncia l'ampliamento della gamma di titoli acquistati nell'ambito dell'APP: con il Public Sector Purchase Programme (PSPP) iniziano gli acquisti di titoli pubblici emessi
marzo 2016	TLTROII	Il Consiglio Direttivo della BCE annuncia l'introduzione, a partire da giugno 2016 fino a marzo 2017, di quattro nuove operazioni, a cadenza trimestrale e scadenza di quattro anni, mirate al rifinanziamento a più lungo termine (Targeted Longer-Term Refinancing Operations 2). Il tasso applicato sarà compreso tra 0 (il tasso di rifinanziamento in essere al momento in cui è stata condotta l'asta) e -0,40% (il tasso sulla deposit facility).

Fonte: elaborazione Prometeia

TAPPE PRINCIPALI DELL'ASSET PURCHASE PROGRAMMES (APP)

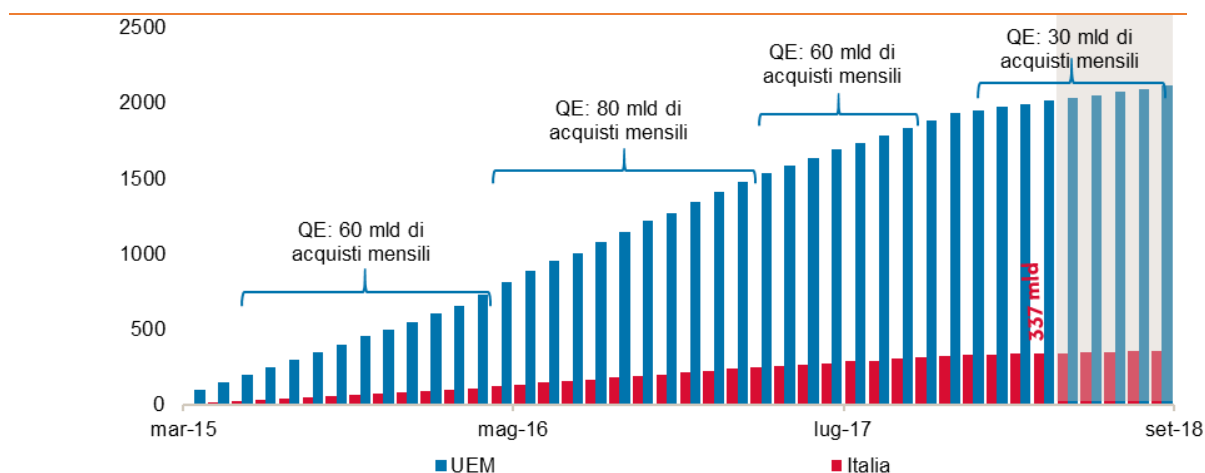


(Fonte: elaborazione Prometeia)

Nell'ottobre 2014 la BCE dà il via alla seconda fase di *Quantitative Easing* con l'inizio della terza operazione di acquisto di *Covered Bonds* (CBPP3), di *Asset Backed Security* (ABSPP) e con l'inizio della prima serie di TLTRO (*Targeted Longer-Term Refinancing Operations*, sette aste tra settembre 2014 e marzo 2016). Queste aste consistono in operazioni di rifinanziamento alle banche tramite l'offerta di liquidità a basso costo e con un orizzonte di medio e lungo termine (questa volta con scadenza a 4 anni), condizionata all'offerta di credito all'economia reale, provvedimento simile al "*Funding for Lending Scheme*" lanciato della Bank of England nel 2012. In particolare, il tasso di interesse applicato per le TLTRO-II varia tra lo 0 per cento (tasso in essere sulle operazioni di rifinanziamento principali al momento delle aste) e -0,4 per cento (tasso di interesse sui depositi overnight presso l'Eurosistema) in base al credito offerto a famiglie (al netto dei mutui per l'acquisto di abitazioni) e imprese non finanziarie dalle banche partecipanti; più aumenta il credito rispetto a quanto avvenuto nel periodo di riferimento (febbraio 2015-gennaio 2016), più si riduce il costo della liquidità.

GRAFICO A2.4

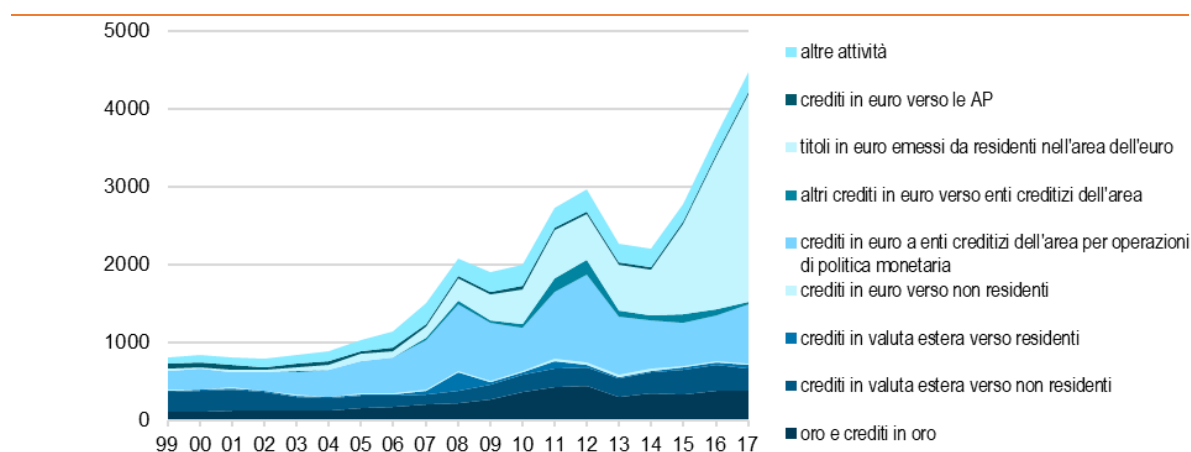
ACQUISTI DI TITOLI PUBBLICI NELL'AMBITO DEL PSPP, STOCK IN MILIARDI DI EURO, ULTIMO DATO DISPONIBILE MARZO 2018



(Fonte: previsioni Prometeia su dati BCE)

GRAFICO A2.5

ATTIVO DELL'EUROSISTEMA, STOCK IN MILIARDI DI EURO.



(Fonte: BCE)

A marzo 2015, alla luce del peggioramento delle prospettive inflazionistiche, la BCE aumenta gli acquisti mensili di asset fino a 60 miliardi includendo anche i titoli di Stato (PSPP, *Public Sector Purchase Programme*): gli acquisti sono per il 90 per cento indirizzati a bond con durata residua tra 2 e 30 anni di emissione governativa (acquistati per l'89 per cento dalle BCN e per il restante 11 per cento dalla BCE, per un ammontare stabilito in base alla chiave capitale del singolo paese), mentre il rimanente 10 per cento è diretto all'acquisto di titoli di debito emessi da istituzioni sovranazionali e bancarie. Il programma di acquisto di asset (APP) quindi comprende gli acquisti di ABS, di CB e, dal marzo 2015, di titoli pubblici. Come si può osservare nelle Figure 3-4, questi acquisti variano nel tempo in termini di ammontare e anche di perimetro: da giugno 2016 viene dato il via al *Corporate Sector purchase programme* (CSPP) introducendo l'acquisto, sul mercato primario e secondario, di titoli obbligazionari di qualità elevata emessi da società non finanziarie dei paesi dell'area dell'euro con vita residua tra 6 mesi e 30 anni.

A marzo 2016, la BCE annuncia l'inizio di una seconda serie di quattro aste (TLTRO-II) con scadenza sempre pari a quattro anni, a cadenza trimestrale con l'ultima asta in marzo 2017.

L'Unione Bancaria in sintesi

Tra le iniziative intraprese a livello europeo per creare un settore finanziario più sicuro in risposta alla crisi finanziaria, il progetto dell'unione bancaria è un Pilastro fondamentale, in quanto le banche devono disporre di un'elevata capacità di assorbimento delle perdite.

Il progetto di un'unione bancaria è stato definito e annunciato nel giugno 2012 e costituisce un manuale di regole che potenzialmente coinvolge tutti i 28 paesi dell'UE (attualmente solo i paesi dell'area dell'euro).

Le motivazioni da cui muove sono molteplici. Innanzitutto, la dimensione operativa internazionale delle grandi banche europee richiede una responsabilità di vigilanza centralizzata, in modo che la frammentazione delle informazioni ostacoli l'individuazione di eventuali crescenti squilibri. In secondo luogo, la definizione e l'applicazione di norme comuni sono ritenute necessarie per garantire la comparabilità delle informazioni sulle banche con sede in paesi diversi. Infine, la responsabilità della gestione delle crisi bancarie e un'assicurazione dei depositi a livello europeo sono ritenute essenziali per contribuire a spezzare il legame tra le banche e gli enti sovrani.

Il progetto si articola quindi in tre Pilastri complementari:

1. Il meccanismo di vigilanza unico (SSM, Single Supervisory Mechanism), istituito nel 2013, in virtù del quale la Banca centrale europea (BCE) è l'autorità centrale di vigilanza prudenziale degli istituti finanziari dell'area dell'euro e dei paesi dell'UE non appartenenti all'area dell'euro che scelgono di aderire all'SSM. La BCE sorveglia direttamente le banche più grandi, mentre le autorità nazionali di vigilanza continuano a sorvegliare le altre banche. La legislazione vigente è stata allineata all'istituzione dell'Autorità bancaria europea (EBA) al quadro modificato per la vigilanza bancaria.

2. Il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie (SRM, Single Resolution Mechanism), definito alla fine del 2013, in vigore dall'agosto 2014 e pienamente operativo dall'inizio del 2016. Il SRM definisce le procedure legali per la ristrutturazione ordinata di una banca in caso di fallimento o rischio di fallimento della banca stessa affinché tale fallimento avvenga con costi minimi per i contribuenti, per l'economia reale e non provochi instabilità finanziaria. Il meccanismo unico di risoluzione delle crisi (SRM) si applica alle banche coperte dall'SSM. Il processo è gestito attraverso a) un comitato unico di risoluzione delle crisi (SRB, un'agenzia UE pienamente indipendente che funge da autorità centrale di risoluzione delle crisi all'interno dell'unione bancaria) e b) un fondo unico di risoluzione delle crisi (SRF, Single Resolution Fund) finanziato dal settore bancario. Con riferimento al SRF, è gradualmente costituito nel corso dei primi otto anni (2016-2023) e raggiungerà il livello-obiettivo di almeno l'1 per cento dell'importo dei depositi di tutti gli enti creditizi nell'Unione bancaria entro il 31 dicembre 2023. Nel primo anno di funzionamento, il 2016, i fondi cui attingere sono stati esclusivamente nazionali.

3. Un sistema europeo di assicurazione dei depositi, rispetto al quale non sono stati fatti progressi.

Il dibattito sull'unione bancaria ha quindi stimolato molteplici contributi a un dibattito più ampio sulle riforme dell'area dell'euro. Sono emerse questioni quali la trasformazione del meccanismo europeo di stabilità (ESM) in una sorta di Fondo monetario europeo, l'ampliamento del bilancio dell'Unione europea e l'introduzione di un ministro delle Finanze dell'area dell'euro, la revisione delle norme fiscali europee e il completamento dell'Unione dei mercati dei capitali.

Tuttavia, il completamento dell'unione bancaria è il vero banco di prova che i leader dell'area dell'euro devono attualmente affrontare e i suoi prossimi passi daranno forma all'area dell'euro negli anni a venire.

Un'analisi molto completa di questo insieme di questioni è fornita dal "ESRB report on the regulatory treatment of sovereign exposures" del marzo 2015. Nella presentazione del rapporto il Presidente Draghi scrive che esso "riconosce la difficoltà di riformare il quadro esistente senza generare potenziale instabilità nei mercati del debito sovrano, nonché la difficoltà intrinseca di ridisegnare la normativa in modo da produrre i giusti incentivi per le istituzioni finanziarie".

PARTE SECONDA

LE ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE

LA PROGRESSIVITÀ DEL SISTEMA TRIBUTARIO

INTRODUZIONE

1. Come è noto, l'art. 53 della Costituzione prescrive che la partecipazione al finanziamento della spesa pubblica sia commisurata alla capacità contributiva dei singoli e, al contempo, che il sistema fiscale sia improntato a un criterio di progressività. La giurisprudenza ha inoltre specificato che il principio di progressività può essere inteso “come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza”, costruendo così un ponte con l'art. 3 della Carta¹.

Riportato all'interno di uno schema strumenti-obiettivi di politica economica, un tale disposto costituzionale può essere declinato considerando la progressività come uno strumento atto a conseguire tre obiettivi distinti, tra loro convergenti:

- un obiettivo di gettito, ossia far sì che il finanziamento del bilancio pubblico sia distribuito fra i contribuenti in proporzione crescente al crescere del reddito;
- un obiettivo di uguaglianza, tale per cui il prelievo progressivo debba ridurre le sperequazioni della distribuzione primaria del reddito;
- un obiettivo redistributivo, nel senso che il finanziamento progressivo della spesa deve potersi tradurre in un aumento delle disponibilità monetarie delle fasce più povere di popolazione.

Un obiettivo, quest'ultimo, forse non immediatamente riconducibile al dettato costituzionale, ma che è utile distinguere dal secondo, con il quale non coincide, seguendo quanto suggerito dalla letteratura economica, dove è consuetudine valutare l'impatto della progressività all'interno di uno schema di prelievi e trasferimenti (*tax-benefit system*) e non in riferimento al solo campo fiscale.

Se questi sono i principi generali a cui si può ritenere debba essere improntato il criterio di progressività, non è automatico ricavarne una traduzione in termini attuativi. Almeno due sono i problemi con cui confrontarsi: su quale base imponibile e con quale intensità applicare il criterio. Scelte che in parte dipenderanno dalla cosiddetta “funzione di preferenza del *policy maker*”, per altra parte dalla presenza di vincoli esterni tali, ad esempio, da limitare la manovra sulle aliquote di imposta. Nei fatti, le soluzioni date a questi problemi definiscono efficienza ed efficacia di un sistema improntato a progressività.

Senza la pretesa di arrivare a una valutazione tanto compiuta, ci si propone di sistematizzare i caratteri assunti dalla progressività in Italia, articolando l'analisi in quattro paragrafi. Nel primo si considerano le questioni legate all'estensione della base imponibile e alla scelta del livello delle aliquote. Nel secondo si esamina la distribuzione della base imponibile all'interno degli scaglioni con cui si dà attuazione formale al criterio di progressività, illustrando al contempo come all'interno degli stessi scaglioni agiscano altri strumenti di progressività (deduzioni e detrazioni). Nel terzo paragrafo si presentano alcune elaborazioni che consentono di valutare in quale misura gli obiettivi assegnati allo strumento della progressività siano conseguiti. L'ultimo

¹ Corte costituzionale, Sentenze 223/2012 e 116/2013.

paragrafo propone alcune considerazioni di sintesi, con riferimento anche al recente dibattito sul sistema di prelievo ad aliquota unica (*flat tax*).

L'ESTENSIONE DELLA BASE IMPONIBILE E IL LIVELLO DELLE ALIQUOTE

Come anche di recente osservato², l'odierno disegno della progressività trae origine dalla riforma degli anni Settanta, con cui ci si poneva, fra gli altri, l'obiettivo di ricondurre la totalità dei redditi sotto un'unica modalità di tassazione (*comprehensive income tax*). Un tentativo che incontrò fin dall'inizio eccezioni significative, ma che comunque voleva superare l'organizzazione di tipo cedolare fino ad allora prevalente (aliquote in cifra fissa distinte per singole categorie di reddito) e che proprio per questo poneva le basi per una diffusa applicazione del principio di progressività.

Non è qui sede per esplorare le ragioni teoriche ed empiriche che rendono forse inapplicabile una forma pura di *comprehensive income tax* e che, come abbiamo ricordato, circoscrissero fin dall'inizio il campo di applicazione della riforma degli anni Settanta. Certo è tuttavia che³, nel corso del tempo, lungi dal superare quel vizio di origine, si è andati nella direzione di restringere ulteriormente il campo di applicazione della progressività, fino a ricadere all'interno dello stesso modello quasi-cedolare da cui ci si voleva allontanare. A fronte dei criteri di progressività applicati sui redditi personali da lavoro, godono infatti di trattamenti differenziati i redditi da capitale, i redditi diversi, i redditi fondiari, i redditi da affitto di immobili, i redditi di impresa non distribuiti e, fra gli stessi redditi da lavoro, quelli IVA rientranti nel regime forfettario e quelli ricevuti sotto forma di premio di produttività. Con problemi non trascurabili in termini di teoria della scienza delle finanze, dal momento che una discriminazione troppo spinta nell'ambito del prelievo sui redditi sconfinava in una "carenza di effettiva personalità del tributo"⁴, mentre dal punto di vista dell'analisi economica un sistema tanto disomogeneo incentivava il tentativo, da parte dei gruppi di interesse, di venire esclusi dal campo di applicazione della progressività.

Il riconoscimento di forme di tassazione non progressiva per determinate tipologie di reddito significa infatti che queste ultime ricevono, a partire da predeterminate soglie, un trattamento preferenziale. Se ne ha immediata rappresentazione nella tavola 1, che riporta le aliquote formali gravanti sulle principali tipologie di reddito. L'imposizione sul lavoro è quella caratterizzata dalle aliquote più elevate, con la parziale eccezione dei redditi da capitale, su cui pesa una percentuale di imposta almeno superiore a quella dei redditi da lavoro rientranti nel primo scaglione. Come si vedrà più avanti, questa situazione, che corrisponde al livello formale delle aliquote, va incontro a profonde modifiche, dal momento che deduzioni e detrazioni abbassano sostanzialmente l'incidenza media dell'imposta sul reddito da lavoro. Fatto sta comunque che una porzione rilevante dei redditi è esclusa dalla progressività di imposta e fruisce formalmente di aliquote nominali più basse⁵.

² Liberati P., sulla progressività limitata della tassazione dei redditi in Italia, Roma 2017.

³ Vedi nota 2.

⁴ Stevanato D., La giustificazione sociale dell'imposta, Il Mulino, 2016.

⁵ La struttura del sistema fiscale è in realtà ben più complessa di quanto non risulti dal solo esame di alcune aliquote legali e coesistono al suo interno molteplici trattamenti tributari differenziati. Ad esempio, dividendi a plusvalenze possono ricevere, al concorrere di predeterminate condizioni, un trattamento più favorevole rispetto agli altri redditi da capitale. Rimane però valida la considerazione generale evidenziata nel testo, per cui le attività sottratte all'imposta personale sui redditi beneficiano di aliquote inferiori a quelle del lavoro.

Vi sono molti argomenti che possono giustificare la scelta di una tale configurazione da parte del legislatore, dalla volontà di premiare il risparmio (redditi da capitale), al tentativo di riportare a tassazione cespiti per cui si registrano altissimi tassi di evasione (affitti), all'intento di assicurare un trattamento preferenziale ai titoli di debito pubblico, alla presenza di un'elasticità del risparmio all'imposizione (di segno negativo) più elevata per i contribuenti meno abbienti (che sarebbero quindi beneficiati da una riduzione dell'aliquote sugli strumenti in cui il risparmio viene investito). Ugualmente rileva il fatto che il lavoro sia meno mobile del capitale e per questo meno sottoposto all'azione livellatrice sulle aliquote da parte della concorrenza internazionale.

Il vero elemento di discontinuità rispetto alla discussione che portò al varo della riforma sembra però essere un altro. All'inizio degli anni settanta, le scelte del legislatore venivano prese in un contesto caratterizzato da un continuo aumento della quota dei redditi da lavoro sul Pil che, come illustra il grafico 1, nel quindicennio 1960-75 (la riforma diventa operativa nel 1974) era aumentata dal 43 al 52 per cento del prodotto. In presenza di simile andamento, concentrare l'operare della progressività sui soli redditi da lavoro significava certo porre un limite all'attuazione del principio costituzionale, ma comunque consentiva di prendere a riferimento la base imponibile apparentemente più rilevante per il funzionamento del sistema economico. I fatti si sono poi svolti in modo diverso e già a partire dal 1975 la quota del lavoro sul Pil ha invertito il proprio andamento, ritornando nell'arco dei successivi venticinque anni su un livello in linea con quello del 1960. L'andamento è poi tornato crescente per stabilizzarsi a partire dal 2010, ma la quota del lavoro resta ancora oggi oltre tre punti al di sotto del valore che si registrava all'avvio della riforma fiscale. Sempre il grafico 1 mostra come il gettito derivato dall'imposta sul reddito sia invece continuamente aumentato in quota di Pil. Emerge qui una difficoltà di fondo, legata alla distanza venutasi a determinare fra uno schema costruito oltre quaranta anni fa per dare attuazione al principio di progressività e le modifiche nel frattempo intervenute nelle modalità di formazione del reddito. Il risultato con cui ci si confronta oggi è di essere andati concentrando la progressività su una base imponibile non solo circoscritta, ma anche meno rilevante di quanto non apparisse all'avvio della riforma.

Difficoltà accentuata ulteriormente da un elemento di peculiare concentrazione della base imponibile, alla cui formazione contribuiscono prevalentemente i redditi da lavoro dipendente e da pensione. Ai fini della determinazione del reddito IRPEF, il lavoro dipendente contribuisce infatti per il 52 per cento, a fronte di una quota sul Pil inferiore al 40 per cento (grafico 2). Anche i redditi da pensione contribuiscono al gettito in misura superiore alla loro incidenza sul Pil (rispettivamente 30 e 20 per cento), mentre la situazione opposta si registra per i redditi da lavoro autonomo, che forniscono il 4 per cento del gettito a fronte di un peso del 19,5 per cento sul Pil.

Il lavoro dipendente domina in tutti gli scaglioni (grafico 3), con una percentuale massima sui redditi dichiarati del 56 per cento nel secondo e terzo scaglione e minima, inferiore al 45 per cento, nel primo e ultimo scaglione. I redditi da pensione raggiungono un peso massimo nel secondo scaglione, con una percentuale del 33,5 per cento, collocandosi invece su un valore di minimo nell'ultimo scaglione (meno del 14 per cento). In quest'ultimo registrano il loro massimo rilievo i redditi da lavoro autonomo, che ammontano al 15,1 per cento del totale. Più in generale il lavoro autonomo registra un significativo incremento di peso già nel quarto scaglione, confermando una sua maggiore rilevanza nell'ambito dei redditi più elevati. Nel

complesso, resta però evidente come il gioco della progressività sia riservato ai soli soggetti per i quali si ha certezza del prelievo, mancando di coinvolgere adeguatamente quelle figure professionali a cui si sarebbe portati ad attribuire elevate capacità reddituali. Una distorsione che trova più puntuale misura nei dati elaborati dal Ministero dell'economia e delle finanze, che attribuiscono un *tax gap* (la differenza fra quanto registrato dalla Contabilità nazionale e quanto risultante dalle dichiarazioni) pari ad appena il 3 per cento (poco più dell'errore statistico standard) per i redditi da lavoro dipendente e invece quasi del 60 per cento per i redditi da lavoro autonomo e da impresa. A evidenziare come l'endemica presenza di evasione fiscale costituisca uno degli elementi che depotenzia la portata redistributiva della progressività.

Passando invece all'esame delle aliquote, la configurazione attuale prevede, come già illustrato nella tavola 1, cinque scaglioni di reddito con livelli di imposizione graduati da un minimo del 27 per cento a un massimo del 43 per cento, che diventa 46% considerando il contributo straordinario richiesto ai redditi superiori a 300mila euro. La progressività italiana procede cioè per intervalli discreti e non è definita come una funzione continua del reddito. Senza volersi soffermarsi sulle ragioni di questa scelta né sul percorso che ha portato a un tale schema di aliquote, è importante sottolineare come la massima aliquota odierna sia molto inferiore a quella inizialmente adottata con la riforma (72 per cento). Nel tempo è cioè intervenuta una forte riduzione nel grado di progressività formale, evoluzione però non specifica al nostro paese bensì comune alle principali economie. A determinare questo esito non è soltanto la crescente integrazione internazionale, fra i cui portati vi è la concorrenza fiscale, ma un fattore di maggiore rilevanza analitica. È stato infatti osservato come la riduzione delle aliquote possa essere considerata una tendenza endogena degli schemi che tentino di imporre livelli di progressività troppo elevati, all'interno di quali diventerebbe prevalente l'incentivo a cercare forme alternative di produzione del reddito⁶. Vi sono cioè elementi di efficienza endogena del prelievo che pongono un limite massimo al livello delle aliquote. Il vincolo rileva perché impedisce di compensare con una tassazione più elevata il beneficio che i contribuenti più abbienti traggono dall'esclusione di alcuni redditi dalla base imponibile. Le elaborazioni contenute in un recente studio⁷ misurano ad esempio una riduzione del 12,6 per cento dell'effetto perequativo e del 6,4 per cento del grado di progressività a seguito dei limiti posti alla base imponibile. L'effetto di second'ordine è quello di indurre il legislatore a percorrere la strada opposta, recuperando il grado di progressività attraverso la riduzione delle aliquote sui redditi più bassi. Come si vedrà, questo percorso ha però trovato attuazione indiretta, essendo prevalso il ricorso agli strumenti delle deduzioni e delle detrazioni, che intervengono all'interno degli scaglioni formali di imposta e si traducono in un'applicazione differenziata delle corrispondenti aliquote.

⁶ Pedone A., Il destino della progressività tributaria, Il Mulino, Bologna, 2015.

⁷ Boscolo S., Che fine ha fatto la progressività, LaVoce, 28 marzo 2018.

PROGRESSIVITÀ E DISTRIBUZIONE PRIMARIA DEL REDDITO

Una base imponibile circoscritta e una struttura di aliquote graduata lungo cinque scaglioni di reddito sono dunque le fondamenta su cui poggia in Italia l'applicazione formale del criterio di progressività. L'edificio dipende a questo punto dalla forma assunta dalla distribuzione primaria dei redditi, che il principio di progressività si propone appunto di modificare nel senso di una maggiore uguaglianza.

Al riguardo, i dati⁸ indicano che nel 2017 hanno presentato dichiarazione per l'imposta personale sui redditi 40 milioni di contribuenti, per un ammontare complessivo di 850 miliardi di euro, pari al 50,3 per cento del Pil (tavola 2). Su questo aggregato di partenza vengono ammesse deduzioni per 47,1 miliardi, che portano a una base imponibile soggetta ad aliquote legali di 797,5 miliardi. Vengono poi riconosciute detrazioni per 60 miliardi di euro, computate le quali residua un gettito finale di 156 miliardi.

Il reddito medio pro capite risultante dalle dichiarazioni è dunque pari a 21mila euro, livello già di per sé non elevato, e fronte del quale sta un valore mediano della distribuzione ancora inferiore, pari a poco più di 16mila euro. Il livello dell'aliquota media è invece pari al 18 per cento.

Il prevalere di redditi bassi, di cui si darà ulteriore specificazione più avanti, pone un chiaro onere sulla struttura della progressività, dal momento che la platea di coloro che idealmente dovrebbero beneficiare dell'azione redistributiva è particolarmente ampia. Specularmente, ciò crea la necessità di collocare in corrispondenza di redditi medio-bassi, e non alti, la soglia a partire dalla quale è richiesto di contribuire al processo redistributivo. Se ne ha contezza disaggregando i dati in cinque raggruppamenti che approssimano gli scaglioni legali di imposta previsti dalla legge (vedi ancora tavola 2 e grafici 3-6)⁹.

Con riferimento alla concentrazione verso il basso dei redditi, il grafico 3 illustra come circa quasi il 44 per cento dei contribuenti dichiarino valori inferiori a 15mila euro, rendendo il primo scaglione di imposta quello più affollato. Segue il secondo scaglione, che racchiude un altro 36 per cento di contribuenti, mentre a distanza si collocano gli altri tre scaglioni, con quote, rispettivamente, del 15,5 per cento, 2,2 per cento e 2,3 per cento. Il che significa che la platea di contribuenti sui quali è possibile applicare aliquote di maggiore consistenza è piuttosto esigua.

Lo scaglione di massimo affollamento in termini di redditi (grafico 4) è invece il secondo (37,4 per cento), mentre nel primo intervallo ricade solo il 15,1 per cento degli importi dichiarati. I redditi del terzo scaglione sono il 27 per cento del totale e quelli degli scaglioni ad aliquota più elevata circa il 20,5 per cento del valore complessivo (con una prevalenza del quinto scaglione sul quarto). La base imponibile per la determinazione dell'imposta è quindi massimamente concentrata nel secondo e terzo scaglione, ossia in corrispondenza di redditi medio-bassi, a conferma di quanto prima osservato.

La determinazione dell'imposta non dipende peraltro dal solo valore del reddito dichiarato, ma dalle deduzioni e detrazione che a partire da questo vengono

⁸ MEF (2018).

⁹ I raggruppamenti da noi utilizzati si sovrappongono perfettamente agli scaglioni di imposta, tranne che per i redditi da 28 a 29mila euro, compresi nel nostro secondo raggruppamento e invece nel terzo scaglione di imposta. La differenza è dovuta al fatto che i dati del Ministero dell'economia e delle finanze comprendono un intervallo 26-29mila euro, appunto a cavallo fra il secondo e terzo scaglione.

riconosciute (vedi il Riquadro Dalle aliquote legali alle aliquote marginali). Con specifico riferimento alle detrazioni, si osserva dal grafico 5 come esse tornino a concentrarsi sui primi due scaglioni (oltre l'80 per cento), anche se con percentuali invertite rispetto a quanto visto per il numero di contribuenti. Sono quasi inesistenti in percentuale del totale le detrazioni per i redditi compresi negli ultimi due scaglioni (meno del 5 per cento nel complesso), mentre il terzo scaglione registra una sensibile riduzione di quota rispetto al secondo, con una caduta di quasi 28 punti. Proprio il terzo scaglione appare nel complesso come il più penalizzato dalla struttura dell'imposta, subendo al contempo il massimo aumento dell'aliquota legale (+11 punti). Una combinazione che ha effetti diffusi, dal momento che, come si è visto, il terzo scaglione è anche il secondo per capienza.

Infatti sono propri i redditi compresi fra 28 e 55mila euro a fornire la quota più alta di gettito (31,5 per cento del totale), quasi 4 punti in più di quanto osservato per il secondo scaglione (grafico 6). La percentuale di imposta proveniente dai redditi ricadenti nel primo scaglione è quasi irrilevante (meno del 5 per cento) ed è invece consistente quella attribuibile agli ultimi due scaglioni, in particolare al quinto, che contribuisce a oltre un quarto del gettito complessivo (a fronte, lo ricordiamo, di una quota di contribuenti appena superiore al 2 per cento del totale).

Nella sintesi, questi dati si traducono in una struttura di aliquote medie effettive (grafico 7) sostanzialmente diversa da quella delle aliquote legali, con un valore minimo del 5,2 per cento per i redditi inferiori a 15mila euro e un livello massimo del 33,2 per cento per i redditi superiori a 75mila euro. Ne risulta fortemente accentuato il profilo della progressività, come evidenziato dall'elaborazione contenuta nel grafico 7, che utilizza come base il valore dell'aliquota più bassa e riporta ad esso il valore delle successive aliquote. Nominalmente, l'aliquota massima è circa il 190 per cento più alta dell'aliquota minima; nei fatti, ossia in termini di aliquote medie effettive, la differenza sale al 640 per cento. Un risultato a cui si giunge appunto per l'operare di deduzioni e detrazioni.

Nel complesso, sembra di poter dire che nel nostro paese la distribuzione primaria dei redditi distorce almeno in parte le funzioni assegnate al criterio di progressività. In una configurazione ideale, si può immaginare che l'azione perequativa agisca dai contribuenti più benestanti a favore dei soggetti meno abbienti, con effetti sostanzialmente neutrali sui redditi medi. La quasi assenza di redditi alti che risulta dalle dichiarazioni e l'affollamento che di contro si riscontra nella classe di redditi più bassa, determina però un netto allontanamento da una simile configurazione ideale. Sono pertanto i redditi medio-bassi, a farsi carico di una quota importante della progressività e ciò nonostante, si noti, il contributo richiesto ai contribuenti degli ultimi due scaglioni sia comunque considerevole, come testimonia il fatto che questi ultimi, che sono meno del 5 per cento del totale, forniscono più del 35 per cento del gettito complessivo. In sostanza, la struttura della progressività sembra essere in un punto di massima tensione, senza per questo cogliere appieno i desiderati obiettivi di equità del prelievo.

L'IMPATTO REDISTRIBUTIVO

A conclusione dell'analisi, si forniscono di seguito alcune elaborazioni volte a verificare se l'obiettivo redistributivo, che abbiamo detto essere uno dei tre a cui è

finalizzato il criterio della progressività, sia o meno conseguito. Sempre in coerenza con quanto in precedenza argomentato, i calcoli sono riferiti all'intero operare del sistema *tax-benefit* e non al solo aspetto fiscale. Le elaborazioni sono realizzate con l'ausilio del modello di microsimulazione e adottano come scala non gli scaglioni di reddito fin qui utilizzati, ma i decili della distribuzione, normalmente utilizzati in questo tipo di analisi.¹⁰

Il primo indicatore che viene in rilievo è il “grado di incidenza” di prelievi e trasferimenti sul reddito lordo dei soggetti, ossia la quota percentuale di reddito prelevata o elargita, nel caso in cui i trasferimenti ricevuti superino le imposte pagate (segno negativo nel grafico 9).

Come si osserva, quest'ultima fattispecie è limitata al primo decile di reddito, al quale affluiscono trasferimenti netti che aumentano dell'1,5 per cento le disponibilità iniziali. Tutti gli altri decili contribuiscono al sistema, con percentuali sul reddito che salgono dal 7,1 per cento al 32 per cento. In termini monetari, vengono redistribuite risorse per un ammontare pari al 22 per cento del reddito complessivo. L'incidenza della progressività è dunque elevata, anche se, come abbiamo visto, non tale da aumentare le disponibilità iniziali oltre il primo decile della distribuzione. Pronunciato è di contro l'effetto in termini di contenimento della sperequazione dei redditi, con un indice di Gini che scende dal 47 al 41 per cento per l'operare del sistema di *tax-benefit*.

Considerando il solo lato fiscale, l'impatto sui redditi di partenza è misurato dal grafico 10, che replica l'andamento generale e mostra come l'incidenza del prelievo sia compreso fra un minimo del 3,8 per cento e un massimo del 26,3 per cento.

Dal lato della spesa, la curva muta naturalmente di inclinazione (grafico 11). Le disponibilità del decile più basso vengono accresciute del 17 per cento, quelle del secondo decile dell'8 per cento e via a seguire con percentuali decrescenti, fino allo 0,2 per cento dell'ultimo decile.

Scendendo dall'incidenza globale del sistema a quello di alcuni singoli strumenti, il grafico 12 mostra l'impatto delle cosiddette spese fiscali sui singoli decili di reddito¹¹. L'aggregato è disomogeneo (spese sanitarie, interessi su mutui, donazioni, lavori edilizi e per il risparmio energetico, ecc.), ma nel complesso l'impatto esercitato è di tipo regressivo, con un beneficio che aumenta al crescere del reddito (si sale dallo 0,1 per cento del primo decile a valori superiori all'1 per cento per gli ultimi tre decili).

Un secondo strumento considerato è il *bonus* da 80 euro (grafico 13), caratterizzato da un'anomalia di origine, ossia dal fatto che dalla sua fruizione sono esclusi non solo redditi superiori a 26.600 euro annui, ma anche quelli inferiori 8.150 euro annui (l'erogazione del bonus si ha solo nel momento in cui si viene chiamati al pagamento dell'imposta sul reddito, e al di sotto degli 8.150 euro si è all'interno della *no tax area*). Infatti, l'impatto in termini di aumento delle disponibilità iniziali è inferiore per il primo decile che per il secondo e il terzo.

Un ultimo strumento per il quale abbiamo elaborato l'incidenza sono le detrazioni Irpef per carichi familiari. In questo caso l'anomalia è legata al fenomeno dell'incapienza, che impedisce di fruire del beneficio¹². Il primo decimo fruisce così di uno sconto fiscale pari a meno della metà del secondo e inferiore a quello del terzo.

¹⁰ Per la precisione, la scala lungo la quale l'indicatore viene misurato è quella dei decimi di “reddito equivalente”.

¹¹ Il grafico si riferisce alle sole detrazioni fruite, ovvero a quelle che si sono tradotte in un effettivo risparmio d'imposta.

¹² Di fatto la corresponsione di un assegno in caso di incapacità è prevista nel caso del *Bonus* Irpef e nel caso della specifica detrazione di 1.200 euro prevista per i nuclei con più di tre figli a carico.

CONCLUSIONI

L'analisi svolta mostra come in Italia il criterio della progressività trovi un'effettiva applicazione, immediatamente rappresentata dal fatto che oltre il 35% del gettito è assicurato dal meno del 5 per cento dei contribuenti, collocati negli ultimi due scaglioni di imposta. Il 44 per cento di soggetti rientranti nel primo scaglione contribuisce invece al gettito per poco più del 4 per cento. L'obiettivo di spostare il carico fiscale sui soggetti con maggiori disponibilità è quindi colto, segnando un primo punto di rispetto del dettato costituzionale. Ugualmente colto è l'obiettivo di ridurre la sperequazione della distribuzione primaria dei redditi, dal momento che il prelievo riduce il valore iniziale dell'indice di Gini di sei punti, dal 47 al 46 per cento.

Proprio la distribuzione primaria del reddito costituisce però il maggior fattore di fragilità per l'applicazione del criterio costituzionale. La netta prevalenza di redditi bassi (il valore mediano della distribuzione è appena di 16mila euro, quello medio di 21mila) e la rarefatta presenza di redditi medio-alti e alti fa sì che molti siano coloro che dovrebbero beneficiare del processo redistributivo, ma pochi coloro che possono contribuire ad esso. Inevitabilmente, un onere improprio viene quindi caricato su redditi medi e medio-bassi. In particolare, i molti contribuenti rientranti nel terzo scaglione di imposta (28-55mila euro, il secondo per affollamento) sembrano essere particolarmente svantaggiati dovendo al contempo subire il massimo balzo di aliquota legale (+11 punti) e la massima riduzione sul totale delle detrazioni (-28 punti).

Queste ultime svolgono un ruolo centrale nella definizione del grado di progressività. Il dato che ne riassume la rilevanza è il loro essere fruite per l'80% dai contribuenti con redditi inferiori a 29mila euro. In sostanza, i primi due scaglioni di imposta sono caratterizzati da aliquote più basse e da detrazioni più elevate, un combinato che abbassa al 5,2 e al 14,4 per cento le corrispondenti aliquote medie effettive (che salgono fino al 33,2 per cento dell'ultimo scaglione). L'intervento all'interno degli scaglioni rende più ripida la curva della progressività, tanto che l'aliquota massima sale da circa due volte a oltre sei volte quella minima nel passaggio dalla configurazione formali a quella effettiva della progressività.

Un risultato che viene ottenuto al costo di una perdita di trasparenza del sistema. L'utilizzo di detrazioni, così come di deduzioni, all'interno degli scaglioni legali di imposta differenzia infatti su base individuale o familiare l'applicazione delle aliquote formali. Viene cioè operata una discriminazione qualitativa dei redditi a fini fiscali, coerente con le finalità redistributive, ma fonte di incertezza per i singoli contribuenti, che a parità di reddito possono essere chiamati a pagare una diversa imposta a seconda del riconoscimento o meno di specifiche detrazioni. Un disegno, peraltro, non privo di elementi di disordine, come indica la forte volatilità riscontrata per le aliquote marginali di imposta, quelle che calcolate per singola figura di contribuente permettono di misurare su una funzione continua quanta parte degli incrementi successivi di reddito manchino di entrare nel reddito disponibile a causa di una maggiorazione di imposta (o di una riduzione dei trasferimenti). Di fatto, l'intervento all'interno degli scaglioni legali di imposta non è parte di una strategia organica, ma risultato di una stratificazione di interventi spesso fra loro disomogenei, a cominciare dal fatto per essi sono state utilizzate scale di progressività diverse. Con alcuni paradossi evidenti quali la minore incidenza degli assegni familiari, o del bonus da 80 euro, per i contribuenti del decile più basso della distribuzione del reddito.

L'estensione dell'analisi ai benefici monetari riconosciuti dal sistema- e finanziati attraverso la progressività di imposta- offre una visione più completa sul conseguimento degli obiettivi redistributivi, che vengono effettivamente raggiunti, si ribadisce, non quando si sottrae reddito ai soggetti più abbienti, ma quando si aumentano le disponibilità monetarie dei più deboli. Le elaborazioni svolte indicano, da questo punto di vista, che l'obiettivo può dirsi centrato solo per il decile più basso della distribuzione, l'unico a fruire di un aumento di disponibilità per l'operare del sistema. Un risultato non pienamente soddisfacente, ma forse difficilmente migliorabile a causa della ricordata mancanza di redditi alti a cui chiedere un maggior contributo per la causa redistributiva.

Resterebbe peraltro da definire se sia poi effettivamente possibile aumentare il carico fiscale dei contribuenti più facoltosi. Esistono infatti limiti endogeni ed esogeni alla manovra verso l'alto delle aliquote. Preferibile diventa allora rimettere in discussione la scelta di circoscrivere la base imponibile della progressività ai soli redditi dal lavoro. Più in generale, sembrano valide le argomentazioni dei molti che ritengano giunto il momento di operare una riforma strutturale del sistema, abbandonando la logica degli aggiustamenti al margine. Una posizione su cui vanno convergendo proposte provenienti da impostazioni di analisi anche molto diverse fra loro¹³.

In tema di proposte un richiamo deve essere fatto, all'interno della presente analisi, al tema della *flat tax*. L'obiezione immediata che a una simile ipotesi viene fatta è di violare il criterio di progressività. Così netta, l'obiezione non sembra però fondata. Al pari di quanto già avviene, il criterio di progressività può essere conseguito con il riconoscimento di deduzioni e detrazioni decrescenti al crescere del reddito, indipendentemente dal livello e dalla numerosità delle aliquote formali. E' invece vero che il passaggio a un'aliquota unica potrebbe ridurre il grado di progressività del sistema, così come provocare una perdita di gettito complessivo. Questi sono dunque gli impatti di cui occorre avere corretta misurazione nel discutere le proposte di *flat tax*. Anch'esse, d'altronde, poco significative se collocate al di fuori di una logica di revisione strutturale del sistema di prelievi e trasferimenti.

¹³ FMI, Italy: Toward a growth-friendly fiscal reform, Working Paper, n. 59, marzo 2018; Rossi n. (cur.), Venticinque per cento per tutti, IBL Libri, Torino, 2017; Visco V., Welfare si cambia: creare il fondo unico per previdenza e sanità, Il Sole 24 ore, 15 febbraio, 2018.

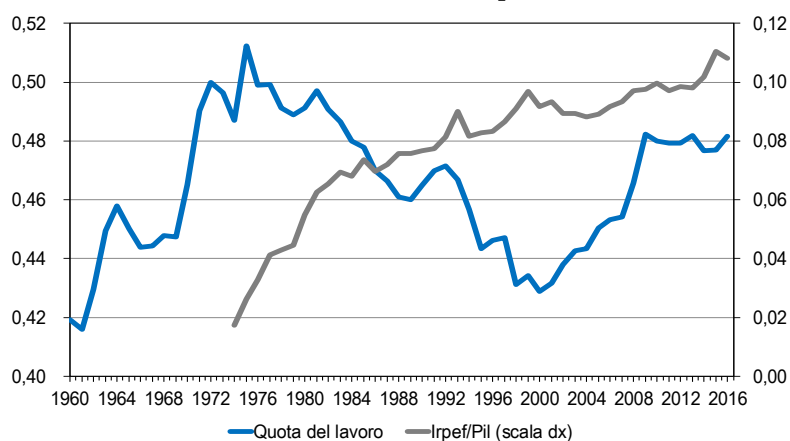
LA PROGRESSIVITÀ DEL SISTEMA TRIBUTARIO

TAVOLE E GRAFICI

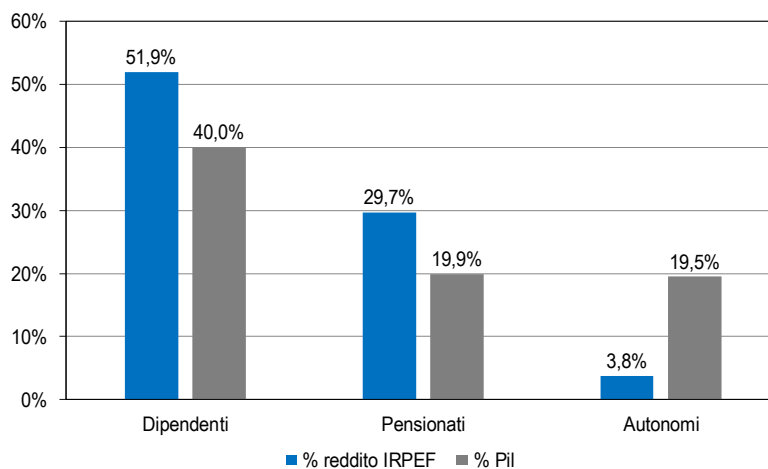
Tavola 1. Aliquote legali di imposta per tipologia di reddito

Tipologia di reddito	Aliquote legali
Da lavoro:	
fino a 15.000 euro	23%
da 15.001 a 28.000 euro	27%
da 28.001 a 55.000 euro	38%
da 55.000 a 75.000 euro	41%
sopra 75.000 euro (*)	43%
Da affitto di immobili in cedolare secca	
con canone concordato	10%
con canone non concordato	21%
Titoli di Stato	13%
Redditi da capitale	26%

Grafico 1. Lavoro e IRPEF: quote sul Pil



Fonte: CER, banca dati del modello econometrico

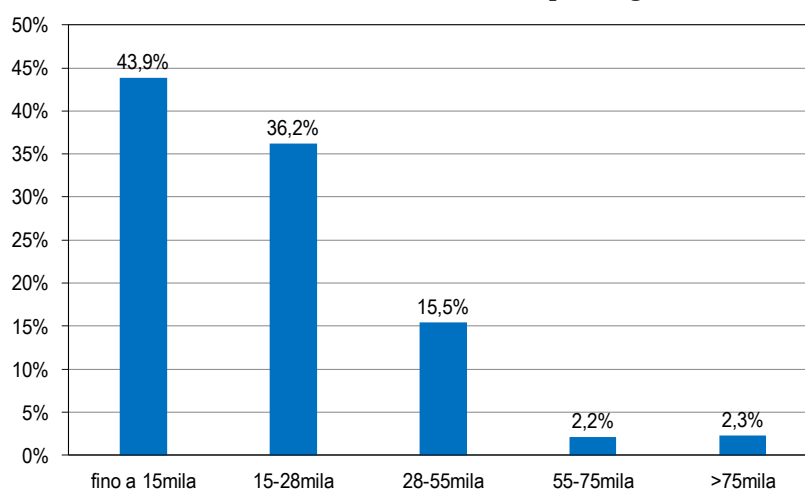
Grafico 2. Il peso delle tipologie di lavoro sul reddito IRPEF e sul Pil

Fonte: elaborazioni CER su dati Ministero delle finanze.

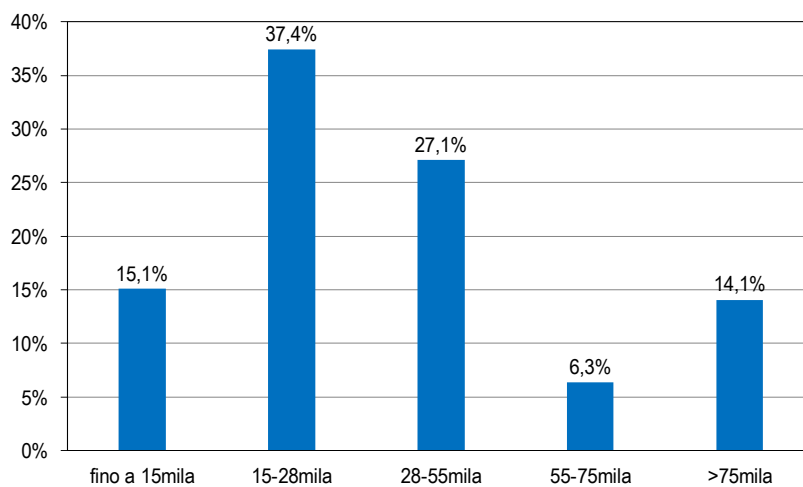
Tavola 2. IRPEF: redditi dichiarati, base imponibile e gettito (distribuzione per scaglioni di reddito, miliardi di euro)

	Scaglioni					Totale
	>15mila	15-28mila	28-55mila	55-75mila	>75mila	
Soggetti dichiaranti (milioni)	17,6	14,5	6,2	0,9	0,9	40,1
Reddito dichiarato	127,6	311,0	229,6	55,0	121,5	844,6
Deduzioni riconosciute	7,3	12,7	13,5	4,4	9,3	47,1
Base imponibile	120,3	298,3	216,1	50,6	112,2	797,5
Detrazioni	20,1	27,1	10,4	1,1	1,6	60,3
Gettito	6,6	44,8	49,2	15,1	40,3	156,0

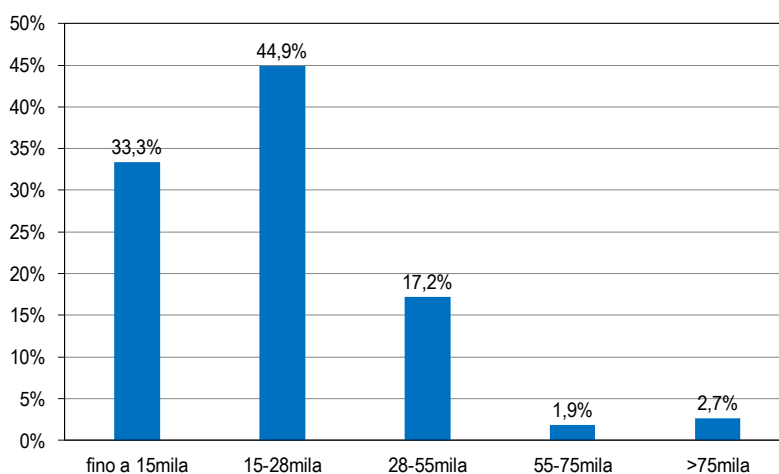
Fonte: elaborazioni CER su dati Ministero delle finanze.

Grafico 3. Contribuenti IRPEF: distribuzione per scaglioni di reddito

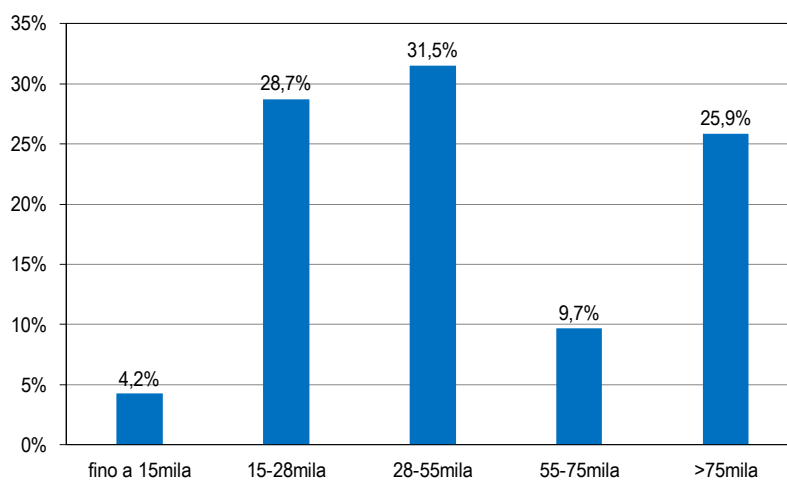
Fonte: elaborazioni CER su dati Ministero delle finanze.

Grafico 4. IRPEF: reddito dichiarato (distribuzione per scaglioni di reddito)

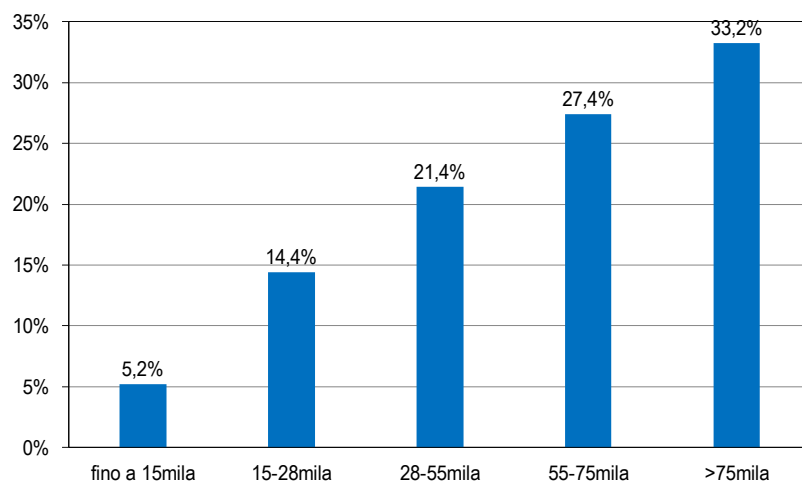
Fonte: elaborazioni CER su dati Ministero delle finanze.

Grafico 5. IRPEF: detrazioni (distribuzione per scaglioni di reddito)

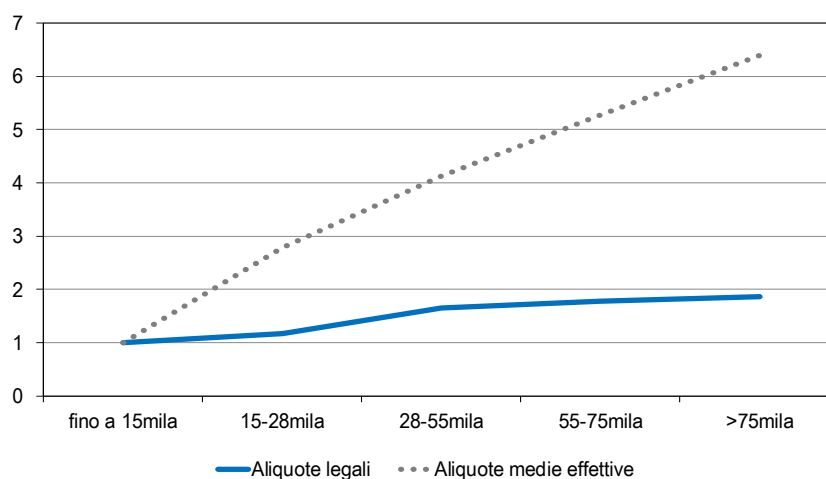
Fonte: elaborazioni CER su dati Ministero delle finanze.

Grafico 6. IRPEF: gettito (distribuzione per scaglioni di reddito)

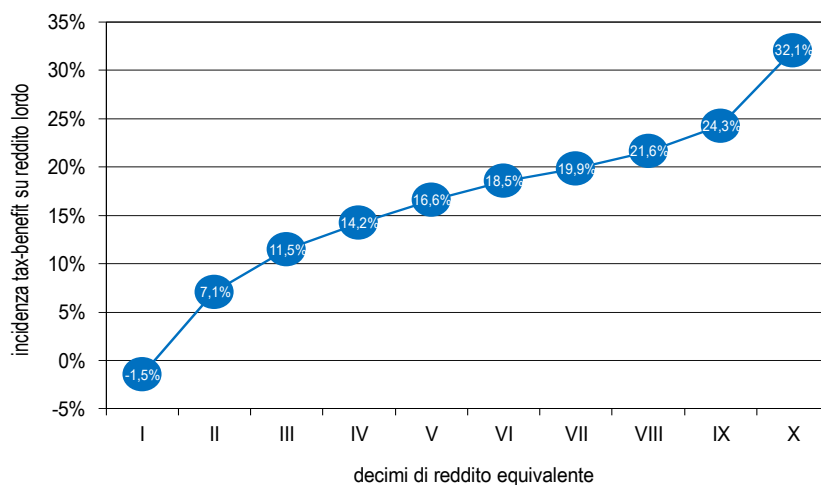
Fonte: elaborazioni CER su dati Ministero delle finanze.

Grafico 7. IRPEF: aliquote medie effettive per scaglione di reddito

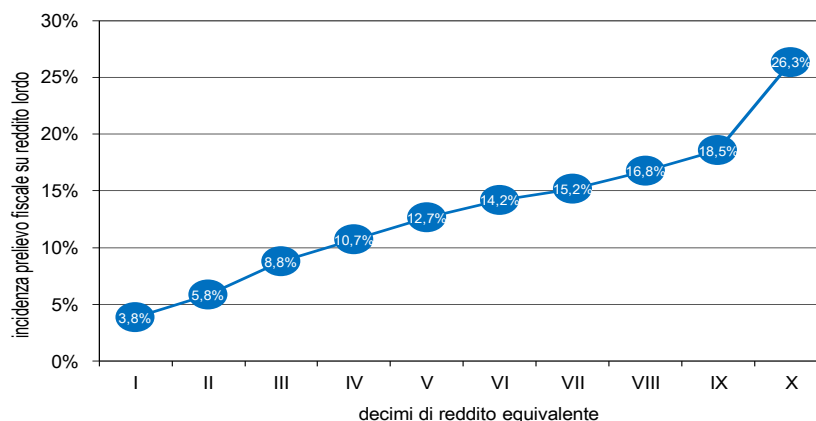
Fonte: elaborazioni CER su dati Ministero delle finanze.

Grafico 8. IRPEF: indicatore del grado di progressività, formale ed effettiva

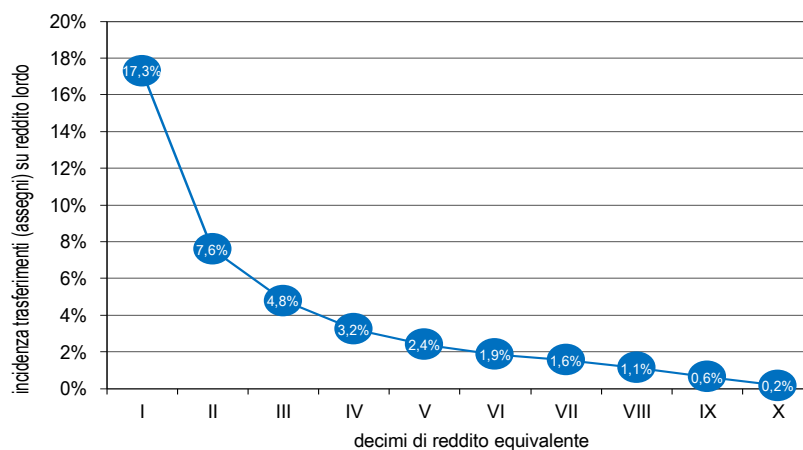
Fonte: elaborazioni CER su dati Ministero delle finanze.

Grafico 9. Incidenza del sistema tax benefit sul reddito dei contribuenti

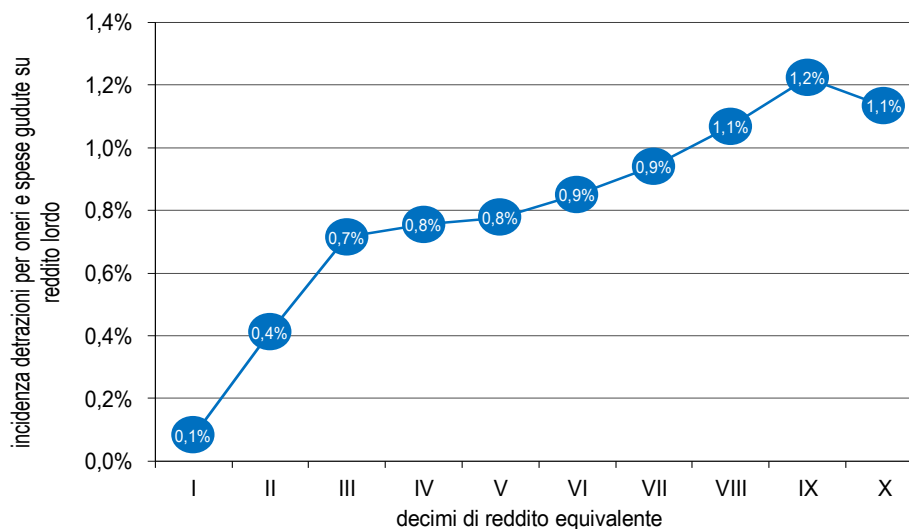
Fonte: modello di microsimulazione CER.

Grafico 10. Incidenza del prelievo sul reddito dei contribuenti

Fonte: modello di microsimulazione CER.

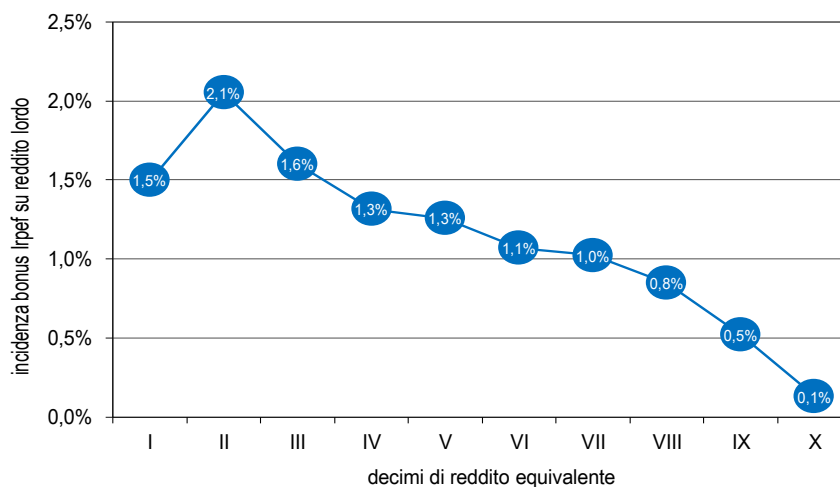
Grafico 11. Incidenza delle spese sui redditi dei contribuenti

Fonte: modello di microsimulazione CER.

Grafico 12. Incidenza delle spese fiscali sul reddito dei contribuenti

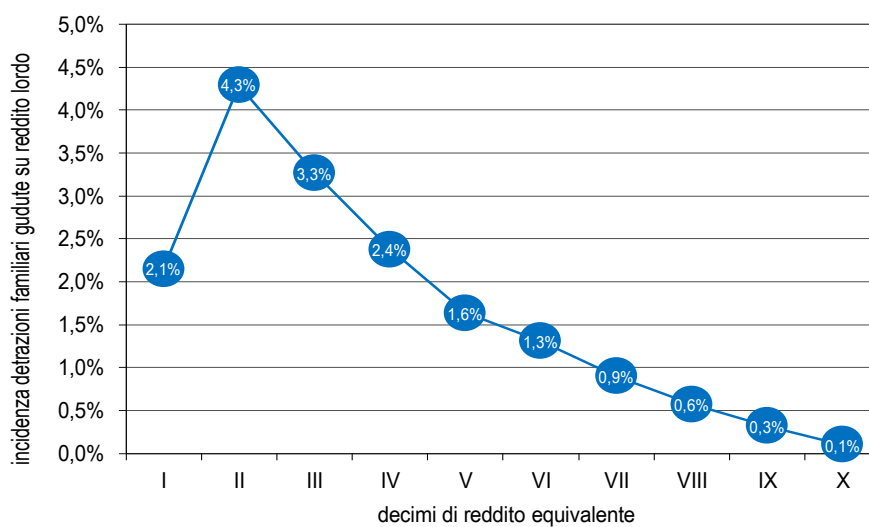
Fonte: modello di microsimulazione CER.

Grafico 13. Incidenza del bonus 80 euro sul reddito dei contribuenti



Fonte: modello di microsimulazione CER.

Grafico 14. Incidenza delle detrazioni familiari sul reddito dei contribuenti



Fonte: modello di microsimulazione CER.

Appendice 1

Dalle aliquote legali alle aliquote marginali

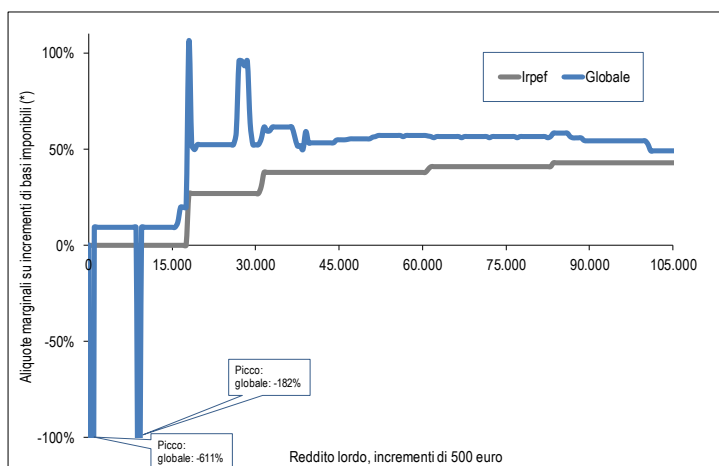
Data la struttura formale delle aliquote, l'effettivo grado di progressività del sistema si determina attraverso un complesso dispositivo legislativo che, a parità di reddito, differenzia il prelievo attraverso deduzioni e detrazioni calcolate in funzione sia delle diverse condizioni economiche e familiari, sia di altri fattori quali la tipologia dei redditi. All'interno degli scaglioni di imposta si formano così aliquote marginali differenziate che misurano per ogni singolo contribuente quanta parte del reddito aggiuntivo venga assorbito dalla variazione del prelievo. Sempre sulla base delle condizioni del singolo contribuente (o del nucleo familiare di appartenenza) variano inoltre i benefici monetari diretti, sicché a un aumento del reddito percepito possono corrispondere tanto un incremento di imposta quanto una riduzione dei trasferimenti, situazione che va inclusa a tutti gli effetti nel computo delle aliquote marginali.

Una misura dell'operare complessivo di questi strumenti all'interno degli scaglioni di reddito è illustrata nel grafico*, dove si confronta il diverso andamento delle aliquote marginali e delle aliquote legali per la figura tipo di un lavoratore dipendente con moglie e due figli a carico. È agevole osservare come all'ordinata progressione delle aliquote legali si contrapponga un movimento assai più irregolare delle aliquote marginali effettive. Queste ultime registrano quattro grandi salti:

1. quando un soggetto entra nel mercato del lavoro come dipendente o parasubordinato acquisisce il diritto agli assegni familiari, di entità maggiore se il reddito iniziale è modesto;
2. al superamento di 8.150 euro annui da lavoro dipendente si beneficia all'improvviso di 960 euro del bonus 80 euro mensili;
3. al superamento della soglia di incapienza, tenuto conto di tutte le deduzioni e detrazioni, sono da pagare all'improvviso le addizionali Irpef sull'intero reddito e non sulla sola parte eccedente;
4. superati i 24.600 euro di reddito complessivo, per il dipendente inizia una forte diminuzione del bonus 80 euro spettante, che si azzerà a 26.600 euro, generando nell'intervallo un'aliquota specifica del 48 per cento.

Per altre figure di contribuente la complessità del meccanismo tende a ridursi per l'assenza di alcuni specifici istituti (ad esempio, senza carichi familiari non operano le specifiche detrazioni e in assenza di un reddito da lavoro dipendente non operano gli assegni familiari, con la loro multiforme struttura di aliquote implicite). Più rilevante è però qui sottolineare come sul grado di progressività incidano misure introdotte al di fuori dello schema impositivo di base (quali nuovamente il Bonus o le addizionali), ma che una volta calate in esso possono generare andamenti molto irregolari.

ALIQUOTE MARGINALI DI PRELIEVO CONTRIBUTIVO E FISCALE
Analisi per figure tipo: lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico



(*) Irpef, addizionali, detrazioni, bonus e ANF calcolati su incrementi di reddito imponibile (netto da contributi); contributi e aliquota effettiva su incrementi di reddito lordo

Fonte: elaborazioni CER. Per approfondimenti si vedano: Senato della Repubblica, Ufficio valutazione di impatto, Fisco. La giungla delle aliquote effettive, luglio 2017; DF WP 1/2018 – “Effective marginal and average tax rates in the 2017 Italian tax-benefit system”; De Nicola, Mongelli e Boschi (2017) “Effective marginal and average tax rates in the 2017 taxbenefit system for individuals and households”.

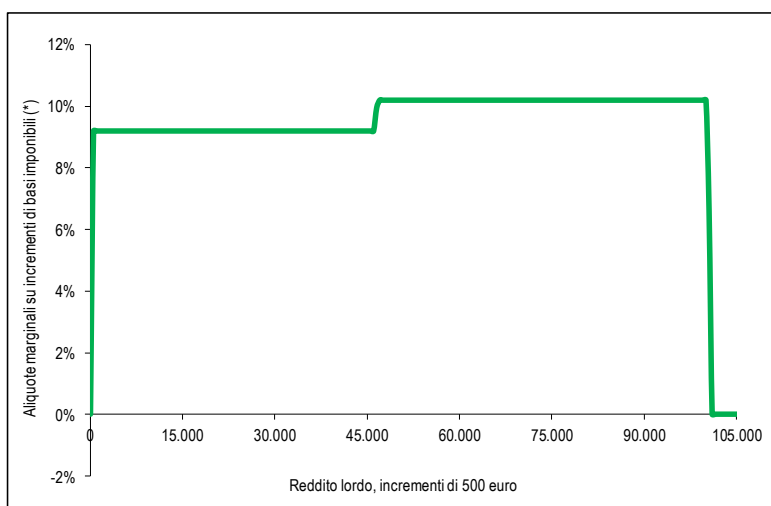
Un secondo elemento da sottolineare riguarda il livello delle aliquote marginali da noi computate, sempre superiore al 50 per cento (al di là dei richiamati picchi) per i redditi compresi fra 18 e 100mila euro. In questo intervallo, per ogni euro di reddito aggiuntivo percepito dal contribuente, la metà ritorna allo Stato sotto forma di maggior prelievo o di minori trasferimenti. La differenza rispetto alle aliquote nominali e ancor più alle aliquote medie fa sì che si determini una sorta di illusione fiscale, per cui il contribuente si aspetta di ricavare dal reddito aggiuntivo una disponibilità maggiore di quella che riesce effettivamente ad ottenere. Un fenomeno che la letteratura riconosce influire negativamente sull'offerta di lavoro, ma che va considerato anche per l'effetto che può avere sulla corretta percezione del carico fiscale da parte del contribuente.

ALLEGATO 2 - IL PROCESSO DI FORMAZIONE DELLE ALIQUOTE MARGINALI

Di seguito si illustrano i principali passaggi che attraverso deduzioni e detrazioni portano, a partire dal reddito dichiarato, alla determinazione delle aliquote marginali effettive di imposta. L'analisi è svolta prendendo a riferimento un lavoratore dipendente con moglie e due figli a carico. La somma dei passaggi qui esaminati singolarmente porta alla curva delle aliquote marginali illustrate nel Riquadro del testo.

Contributi previdenziali a carico del lavoratore. Se si eccettuano modeste aliquote contributive di natura assicurativa a copertura di ammortizzatori sociali, differenziate per settore e dimensione d'impresa, l'aliquota gravante sul lavoratore dipendente è quella relativa alla previdenza obbligatoria, pari a circa il 9,2 per cento della retribuzione lorda, che aumenta al 10,2% al superamento di circa 46.600 euro annui. È previsto un massimale che interrompe l'obbligo contributivo poco oltre i 101.400 euro di reddito (ma solo per i soggetti al calcolo pensionistico interamente contributivo, cioè agli assunti dopo il 31-12-1995).

CONTRIBUTI PREVIDENZIALI



(*) Irpef, addizionali, detrazioni, bonus e ANF calcolati su incrementi di reddito imponibile (netto da contributi); contributi e aliquota effettiva su incrementi di reddito lordo.

Fonte: CER, banca dati del modello econometrico

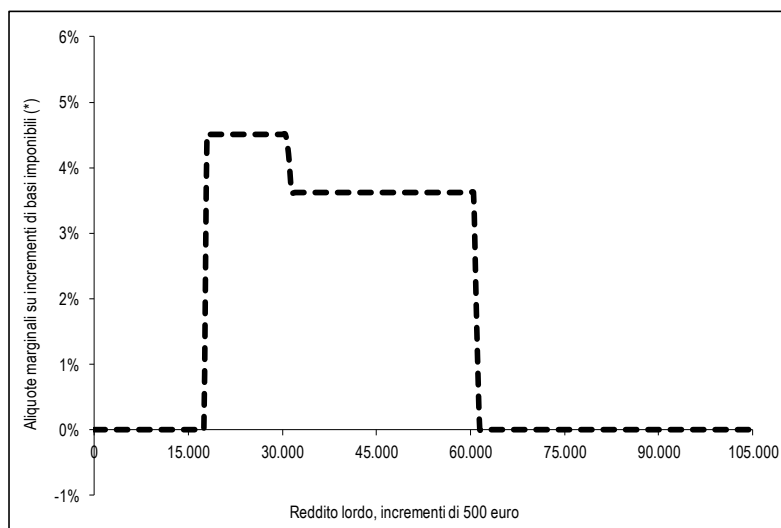
Per i collaboratori continuativi, iscritti alla speciale gestione separata presso l'Inps, l'aliquota contributiva a carico è l'11,2 per cento, oppure l'8 per cento qualora si sia pensionati o assicurati ad altra gestione obbligatoria. Vigge inoltre il massimale di fine contribuzione pari oggi a poco oltre i 101.400 euro annui. Non si applica invece, di fatto, un minimale contributivo, mentre sui collaboratori esclusivi grava anche un contributo per gli ammortizzatori dello 0,17 per cento (un terzo del totale).

Artigiani e commercianti contribuiscono per i propri futuri trattamenti previdenziali con il 24 per cento del reddito di specie, ma con un importante minimale attorno ai 15.700 euro (che innalza anche di molto l'aliquota sul reddito dichiarato) ed un massimale contributivo che è vicino ai 77.700 euro per gli iscritti prima del 1996 e ai citati 101mila per quelli con minore anzianità contributiva e soggetti interamente al sistema di calcolo contributivo della futura pensione. Tra 46.600 euro e il massimale imponibile si paga un punto percentuale in più. Artigiani e commercianti con meno di 21 anni godono di sgravio contributivo di 3 punti, mentre sopra i 65 anni, se già percettori di pensione da lavoro, possono pagare metà contributi.

I professionisti hanno aliquote e regole molto differenziate a seconda che gli accantonamenti affluiscono alla propria Cassa privata di appartenenza o, se assente, alla gestione separata Inps (27 per cento), sempre con imponibile pari al reddito di specie.

Detrazioni per tipologia di reddito. Per i dipendenti, senza riportare dettagliatamente le formule, la detrazione spettante di 1.880 euro è piena fino a 8mila euro e poi decresce: più rapidamente fino a 28mila euro (con una aliquota implicita aggiuntiva di circa 4,5 punti percentuali), poi più lentamente fino all'azzeramento a 55mila euro (aliquota implicita di 3,6 punti). Oltre i 55mila euro, la detrazione spettante è nulla, come anche l'aliquota aggiuntiva implicita. Questo risvolto genera un effetto anomalo e probabilmente involontario: l'aliquota marginale effettiva¹⁴ tra i 38mila e i 55mila euro, soglia di azzeramento della detrazione e quindi di cessazione della decrescenza, risulta superiore a quella del 41 per cento gravante sui redditi più elevati tra 55mila e 75mila.

DETRAZIONI DA LAVORO



(*) Irpef, addizionali, detrazioni, bonus e ANF calcolati su incrementi di reddito imponibile (netto da contributi); contributi e aliquota effettiva su incrementi di reddito lordo.

Fonte: CER, banca dati del modello econometrico

Per i pensionati opera una spettanza della detrazione non più differenziata in base all'età inferiore o superiore ai 75 anni, decrescente oltre la soglia di esenzione in base al reddito secondo una formula diversa a seconda che esso sia minore o maggiore di 15mila. Ne derivano aliquote implicite aggiuntive che vanno da oltre 8 punti fino a 15mila euro annui (per un'aliquota complessiva oltre il 30%), a oltre 3 punti fino a 55mila, soglia oltre la quale la detrazione si azzerava lasciando invariata l'aliquota complessiva.

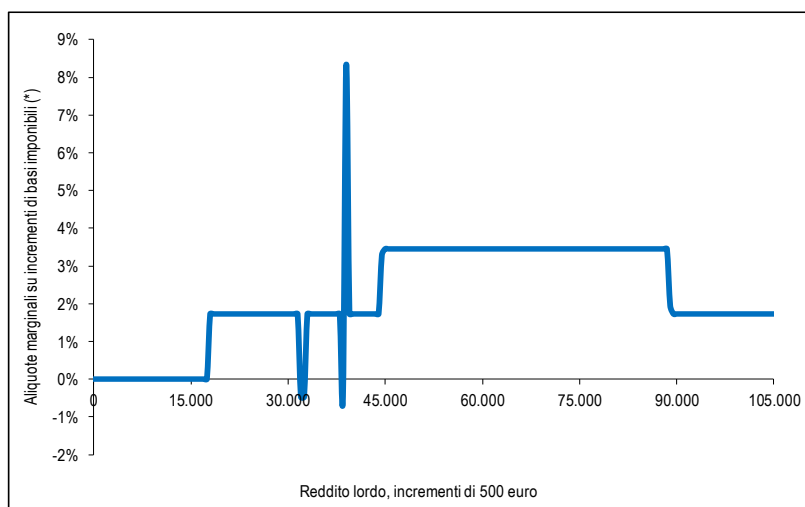
Per gli autonomi (professionisti e imprese con contabilità semplificate e non soggetti a sostitutiva) l'aliquota implicita connessa alla decrescenza della detrazione spettante è più semplice e modesta, collocandosi su 2,2 punti tra la soglia di esenzione di 4.800 euro complessivi annui (corrispondenti ad una detrazione di 1'104 euro) e i 55mila euro del suo punto di azzeramento.

Detrazioni per carichi familiari, spettanti ai contribuenti Irpef per figli o altri familiari a carico. Anche qui la spettanza è determinata in maniera articolata dipendendo, oltre che dal reddito, dalla tipologia di familiare a carico (cioè coniuge, figlio o altro familiare con reddito complessivo annuo inferiore alla soglia di 2.871 euro), dall'età inferiore a tre anni dell'eventuale figlio, dall'eventuale condizione di disabilità dei figli e perfino dalla presenza di più di tre figli a carico per la quale è previsto un ulteriore bonus. La decrescenza della detrazione spettante in base al reddito opera in un intervallo molto ampio e per livelli che superano anche di molto la soglia di inizio dello scaglione più alto (75mila euro), e ancor di più quella di azzeramento della aliquota marginale implicita delle detrazioni per tipo di reddito (55mila

¹⁴ L'aliquota marginale effettiva è pari alla somma di tutte le aliquote marginali, nominali e implicite, che gravano su un reddito a un determinato livello. Nel caso specifico è la somma dell'aliquota nominale prevista nello scaglione (38 per cento) e l'aliquota implicita della detrazione da lavoro (3,6 per cento).

euro). La decrescenza da detrazioni per carichi di famiglia può generare, in base al numero e al tipo di familiari a carico, aliquote implicite aggiuntive collocate per lo più tra 1 e 3,5 punti.

CARICHI FAMILIARI



(*) Irpef, addizionali, detrazioni, bonus e ANF calcolati su incrementi di reddito imponibile (netto da contributi); contributi e aliquota effettiva su incrementi di reddito lordo.

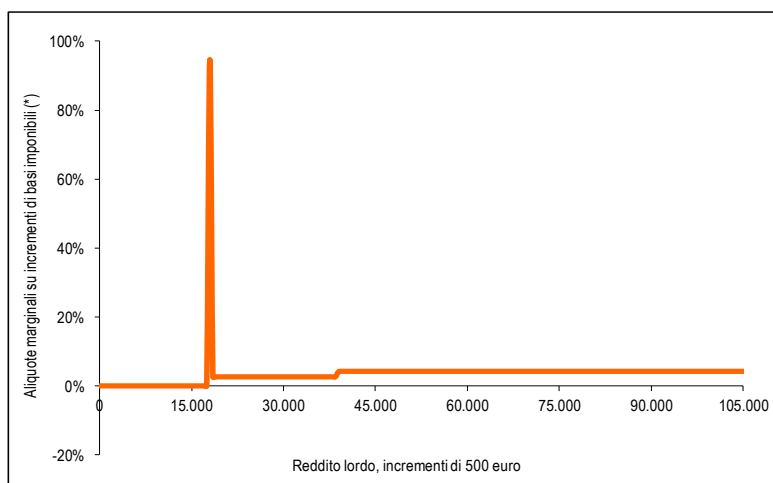
Fonte: CER, banca dati del modello econometrico.

Addizionali Irpef. Sebbene con vincoli relativi agli scaglioni e ai livelli di aliquota, gli oltre 8.000 Comuni e le Regioni hanno ampiamente differenziato aliquote, scaglioni e meccanismi, ad esempio introducendo progressività “per classi”, cioè aumenti di aliquota oltre un certo reddito che si applicano all’intero reddito e non solo alla parte eccedente. Si genera in questo caso, in un intorno del salto di aliquota, il fenomeno paradossale detto “trappola della povertà”, cioè un’aliquota marginale superiore al 100 per cento che da un aumento di reddito lordo fa derivare una riduzione di quello disponibile.

Ma il salto di aliquota di maggior rilievo in tema di addizionali Irpef si ha a bassi livelli di reddito, in conseguenza di una norma che azzerà l’addizionale dovuta se l’Irpef netta è nulla. Accade così che al superamento anche di un solo euro della soglia di esenzione di fatto Irpef, il contribuente debba versare un’addizionale calcolata sull’intero suo reddito, e non solo sulla parte eccedente che ha causato il versamento di una pur modesta Irpef. Anche in questo caso l’aliquota marginale implicita supera il 100 per cento.

Al di là di questi particolari range reddituali con aliquote molto elevate, l’aliquota marginale delle addizionali locali si colloca generalmente tra 1 e 3,5 punti percentuali.

ADDIZIONALI



(*) Irpef, addizionali, detrazioni, bonus e ANF calcolati su incrementi di reddito imponibile (netto da contributi); contributi e aliquota effettiva su incrementi di reddito lordo.

Fonte: CER, banca dati del modello econometrico

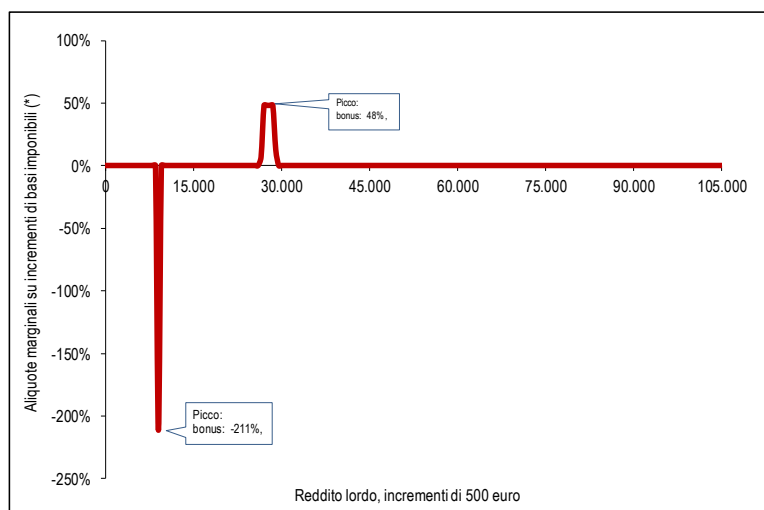
Assegno al nucleo familiare (di seguito anche richiamato con l'acronimo ANF), riservato ai soli nuclei, definiti diversamente da quelli fiscali, in cui la quota di reddito derivante da lavoro dipendente e assimilato sia superiore al 70 per cento (a fronte di un contributo - CUAF - versato dal datore di lavoro e in genere pari allo 0,68 per cento). L'assegno, parametrato principalmente al numero di figli minori, è esente da tassazione ed è stabilito in base a numerose tabelle, ciascuna per una tipologia di nucleo, incrociando numero di componenti il nucleo e classi di reddito familiare.

L'insieme dei redditi familiari per la determinazione degli ANF è calcolato computando anche le componenti non imponibili Irpef (*in primis* i redditi finanziari). Le soglie delle classi di reddito nelle voluminose tabelle sono annualmente aggiornate dall'Inps in base alle variazioni del costo della vita.

Considerato che per ciascuna tipologia di nucleo (tabella) e numerosità familiare l'importo dell'assegno si riduce al crescere del reddito, con percentuali variabili entro ogni tabella, ne derivano aliquote implicite (cioè variazioni del reddito disponibile conseguenti a variazioni del reddito, data una certa struttura familiare) estremamente differenziate e comprese per lo più tra mezzo punto ed oltre 15 punti percentuali, con punte fino al 25 per cento.

Bonus 80 euro, introdotto durante il 2014 e dal 2018 leggermente modificato. Si tratta di un assegno netto in cifra fissa, pari per lo più a 80 euro mensili, riservato ai dipendenti ed assimilati con redditi complessivi Irpef compresi tra una soglia esente, definita come quel reddito che al netto della sola detrazione da lavoro non paga Irpef (corrispondente a circa 8.150 euro annui per chi lavora l'intero anno), e un reddito complessivo di 24.600 euro. Oltre quella soglia, l'assegno spettante si riduce rapidamente e linearmente fino ad annullarsi per redditi da 26.600 euro in su.

BONUS 80 EURO



(*) Irpef, addizionali, detrazioni, bonus e ANF calcolati su incrementi di reddito imponibile (netto da contributi); contributi e aliquota effettiva su incrementi di reddito lordo.

Fonte: CER, banca dati del modello econometrico.

Sia la soglia di accesso al beneficio che il range di graduale annullamento determinano aliquote marginali implicite, altissime e di segno opposto. In ingresso, non appena un dipendente a basso reddito supera la soglia esente di reddito riceve per intero anche il bonus di 960 euro annui, configurando così un'aliquota marginale specifica e negativa (cioè un beneficio) ben superiore al 100 per cento: all'aumentare del reddito lordo di 100, l'incremento di reddito netto è superiore di molto.

In uscita invece, tra i 24.600 ed i 26.600 euro di reddito complessivo, i 960 euro del bonus si azzerano gradualmente ma rapidamente, determinando un'aliquota marginale specifica (cioè generata dal solo bonus e a prescindere dalle altre qui richiamate) pari al 48 per cento. Insieme alle altre aliquote del sistema, legali ed implicite, in questo intervallo di reddito – così densamente popolato - si sfiora un prelievo del 100 per cento dell'eventuale incremento lordo.

Assegno di maternità, attribuito alle neo-mamme sotto determinate condizioni economiche, e il recente **REI, reddito di inclusione** dalla prevalente funzione di contrasto della povertà, anch'esso soggetto a molteplici vincoli tra i quali, prevalenti, quelli connessi all'ISEE, l'indicatore della situazione economica equivalente del nucleo familiare.

RIQUALIFICAZIONE DELLA SPESA E RICOMPOSIZIONE DELLE ENTRATE: UN BILANCIO DI LEGISLATURA

Premessa

1. Nell'ultimo decennio, l'impatto della crisi economico-finanziaria mondiale ha drasticamente ridotto le risorse e ristretto i margini di intervento per le politiche pubbliche.

In Europa, l'esigenza comune di scongiurare incontrollate crisi finanziarie ha imposto regole più rigide per il controllo dei disavanzi e del debito pubblico, già fortemente posti a rischio dalla stagnazione economica e dalla deflazione.

In Italia, la particolare esposizione connessa al livello molto alto del rapporto debito/Pil ha reso più severo il percorso di riequilibrio dei conti pubblici, da perseguire attraverso un complesso bilanciamento tra politiche di controllo della spesa ed uso della leva fiscale. E ciò in una condizione nella quale la severità dei *target* in termini di saldi – e, quindi, di intensità delle politiche restrittive – avrebbe implicato riflessi negativi sia in termini di crescita economica che di qualità delle prestazioni e dei servizi pubblici.

Per un verso, il dilemma ha trovato una via d'uscita in un concordato (in sede europea) allungamento del percorso di avvicinamento al pareggio strutturale di bilancio; mentre, allo stesso tempo, superata la fase più difficile della crisi economica, si andava affermando una evidente esigenza di ricomposizione del bilancio pubblico sui versanti sia della spesa che dell'entrata.

In altri termini, si poneva la necessità di scelte molto mirate: dove e come procedere, nei diversi settori, a “tagli” di alcuni programmi di spesa, preservando, al contempo, la destinazione di risorse pubbliche adeguate in direzione di interventi ritenuti essenziali e prioritari.

Ricomposizione e riqualificazione della spesa divenivano un connotato irrinunciabile delle politiche di bilancio nell'era del rigore finanziario.

Anche con riguardo alle entrate, dopo che, nella fase più acuta della crisi (che va dal 2008 al 2012), al forte contenimento della spesa pubblica si è accompagnata una politica fiscale attenta anch'essa al reperimento di risorse ai fini della riduzione dei saldi di bilancio, si evidenzia, nel quinquennio dell'ultima legislatura, una chiara tendenza ad una ricomposizione della struttura del prelievo: il peso dell'aggiustamento rimane, pressoché per intero, in capo alla spesa, che mantiene un'impronta restrittiva; mentre sul versante delle entrate si allenta consapevolmente il grado di restrizione, con una riduzione della pressione fiscale rispetto al picco raggiunto nel 2012 e con la finalità di tentare di utilizzare strumenti di sostegno ad una ripresa economica ancora debole.

Una valutazione dello sforzo fiscale effettuato dall'Italia per ricondurre i conti pubblici verso l'equilibrio richiede dunque, necessariamente, un esame ad ampio raggio della politica di bilancio, che verifichi l'aggiustamento conseguito per effetto tanto dell'azione di contenimento della spesa, quanto della politica delle entrate.

Con riferimento alla spesa, la necessità di confrontarsi sia con l'obiettivo obbligato di abbassamento dei livelli che con il perseguimento di un suo maggior grado di efficienza e qualità è stata la sfida delle prime esperienze di *spending review*.

La valutazione complessiva che, ad oggi, può essere data su tale esperienza ci indica che, non sempre, obiettivi quantitativi e salvaguardia della qualità delle prestazioni sono state congiuntamente realizzati.

Di fatto, nella concreta azione amministrativa, l'attenzione è stata prevalentemente orientata sul conseguimento dei *target* quantitativi di spesa, lasciando in secondo piano sia le valutazioni sulla congruità tra risorse impegnate nei diversi programmi di spesa e i risultati raggiunti in termini di servizi resi alla collettività sia, ancora di più, una riflessione critica sulla capacità del sistema pubblico/privato di ridisegnare il modello di offerta dei servizi in un contesto fortemente mutato a seguito della lunga crisi economica e di fattori demografici.

Questa sezione del Rapporto affronta, tuttavia, solo la verifica, sulla base dei consuntivi di finanza pubblica, dei risultati quantitativi conseguiti a fronte di un quadro programmatico che, negli ultimi anni, si è fatto molto stringente.

L'andamento della spesa pubblica in Italia è, a tal fine, esaminato su un arco di tempo molto ampio (dal 2000 al 2017) ed è posto a raffronto con l'evoluzione della spesa nei principali paesi europei. Sotto questo aspetto, dalla lettura degli indicatori relativi al periodo successivo all'avvio della crisi emerge come i risultati conseguiti - che sono importanti a livello di dati aggregati - nascondano i segni delle rigidità e delle difficoltà incontrate nella scelta delle modalità di contenimento della spesa.

Il crollo degli investimenti pubblici è una prima evidenza che emerge dalla serie storica degli ultimi anni e testimonia un riequilibrio molto sbilanciato nella composizione tra spesa corrente e spesa in conto capitale.

Se si considera, poi, che più della metà della spesa statale al netto degli interessi è costituita da trasferimenti ad altri enti delle amministrazioni pubbliche, e che della metà restante quasi il 40 per cento è assorbito dalle spese di personale - bloccate per anni - si delinea un quadro nel quale appare molto difficile proseguire sulla strada di ulteriori operazioni di taglio dei livelli di spesa, almeno con le modalità poco selettive che hanno prevalso quando la priorità era costituita dall'urgenza di contenimento del disavanzo pubblico. Infine, il severo grado di restrizione impresso alla spesa trova solo un limitato riscontro negli indicatori più rilevanti: in rapporto al Pil l'incidenza della spesa primaria, anche nel periodo più recente, si riduce molto poco, a conferma di un peculiare circolo vizioso che sembra caratterizzare la condizione dell'Italia. Infatti, il significativo differenziale negativo di crescita economica rispetto al resto dell'Area dell'euro (uno scostamento che già sussisteva molti anni prima dell'avvio della crisi del 2008) fa sì che uno sforzo fiscale anche molto intenso prodotto sul versante della spesa pubblica possa essere ridimensionato, se non vanificato, negli effetti sui saldi o sui livelli di spese e entrate, proprio a causa della bassissima dinamica del Pil (il denominatore degli indicatori rilevanti).

Quanto alle entrate, l'analisi condotta per il presente Rapporto illustra, in primo luogo, in termini di contabilità nazionale, le principali modifiche di composizione nella struttura delle entrate durante l'ultimo quinquennio. Inoltre, una ricognizione dettagliata delle misure adottate con le manovre annuali di bilancio 2013-2017 documenta come si è sviluppata, nel corso dell'ultima legislatura, la scelta di rafforzare gli interventi di alleggerimento fiscale e contributivo a favore di famiglie ed imprese, ricorrendo sia ad ulteriori forme di agevolazioni straordinarie (le c.d. spese fiscali) sia con modifiche dei regimi strutturali di alcuni tributi.

In questi ultimi anni, dunque, la ricomposizione delle entrate assume una connotazione più chiara soprattutto nel riorientamento degli interventi a favore del

sistema produttivo: del totale degli sgravi e delle agevolazioni che emergono dalle manovre prese in esame per il quinquennio 2013-2017 ben tre quarti riguardano misure di sostegno delle imprese. Vi è peraltro da sottolineare come alcune delle linee di intervento denotino ancora un grado di definizione incompiuto e una difficile collocazione in un disegno più organico e sistematico di riforma del nostro sistema fiscale.

LA SPESA PUBBLICA IN ITALIA DAL 2000 AL 2017: UNA ANALISI PER SOTTOPERIODI

2. L'analisi della spesa illustrata in questo capitolo contiene:

- una descrizione a livello aggregato dell'evoluzione della spesa delle Amministrazioni pubbliche in Italia per sottosettori, con una evidenziazione delle tendenze registrate in tre distinti periodi (2001-2009, 2010-2012 e 2013-2017) e con riferimento alla spesa corrente primaria e alla spesa in conto capitale;
- una parallela ricognizione dei mutamenti intervenuti, nel lungo intervallo esaminato, nella composizione funzionale della spesa, con l'intento di valutare se la crisi economico-finanziaria dell'ultimo decennio abbia inciso sull'orientamento degli impieghi pubblici verso settori ritenuti prioritari. Si può, in proposito, anticipare che la scarsità di risorse ha accentuato una tendenza a sacrificare in generale gli investimenti pubblici e, dal punto di vista "funzionale", gli interventi diretti a favorire l'ampliamento della capacità produttiva (ricerca, istruzione, trasporti ecc.), salvaguardando maggiormente quelli più legati all'invecchiamento della popolazione;
- un confronto con l'evoluzione della spesa pubblica nell'ultimo quindicennio registrata negli altri principali paesi europei (Germania, Francia e Spagna), nella rappresentazione sia per categorie economiche che per funzioni;
- una verifica e una quantificazione degli interventi di sostegno delle imprese (ed in generale dell'attività economica) non rilevabili dai dati della spesa pubblica diretta ma che hanno natura di sgravi e agevolazioni fiscali. Una analitica ricognizione di tali interventi viene qui proposta con riguardo all'ultimo quinquennio.

3. Le tendenze della spesa pubblica in Italia mostrano andamenti che, come già accennato, sono di seguito esaminati per periodi opportunamente definiti (la fase successiva all'avvio della moneta unica, la fase segnata dalla crisi finanziaria internazionale, il lento recupero di condizioni più stabili e di uscita dall'emergenza finanziaria): una periodizzazione che consente di evidenziare come gli impulsi provenienti dall'esterno abbiano costantemente influenzato la gestione di bilancio.

Va preliminarmente precisato che gli andamenti che vengono illustrati fanno riferimento a serie storiche della spesa pubblica, alle quali sono state apportate alcune correzioni, allo scopo di meglio evidenziare la spesa effettivamente diretta alla prestazione di servizi alla collettività - sia nella forma della spesa "finale" che in quella di sostegno al mercato (famiglie e imprese) - e alla realizzazione di investimenti e infrastrutture pubbliche.

Le correzioni introdotte sono di natura diversa:

- in primo luogo, l'analisi è svolta con riferimento alla spesa al netto degli interessi sul debito (la spesa primaria), in modo da valutare separatamente l'evoluzione di una voce

di spesa, gli interessi appunto, che nell'intero arco di venti anni ha registrato una forte riduzione (circa 50 miliardi tra il 1996 e il 2017). Una riduzione che, in ogni caso, non sana una posizione relativa particolarmente sfavorevole per l'Italia, con un'incidenza degli interessi sul PIL che resta intorno al 4 per cento nel 2017 (circa il doppio del valore registrato dalla media dell'area euro). È significativo osservare come le risorse assorbite dal servizio del debito risultino nel 2017 sostanzialmente uguali a quelle impegnate per l'istruzione o per i servizi generali delle amministrazioni pubbliche o per gli affari economici; mentre sono pari a più del doppio delle spese per l'ordine pubblico e la sicurezza e oltre tre volte maggiori delle spese per la difesa;

- in secondo luogo, la spesa dei sottosettori (amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza) è rappresentata al netto dei trasferimenti correnti e in conto capitale verso altri settori della stessa amministrazione pubblica; una correzione che consente di misurare, per ogni sottosettore, dimensione e andamento degli impieghi di risorse per usi finali (servizi alle famiglie, infrastrutture e opere pubbliche ecc.);
- infine, le serie storiche sono state ricostruite al netto di alcune specifiche categorie economiche della spesa in conto capitale. Una scelta che deriva dalle particolari convenzioni adottate, a livello europeo, dal sistema di contabilità nazionale (SEC 2010), che prevede di registrare nel conto capitale, come minori spese (diminuzione delle immobilizzazioni patrimoniali) sia la cessione di immobili che i "proventi" delle alienazioni di asset immateriali; o, al contrario, di iscrivere come maggiore spesa in conto capitale operazioni di natura straordinaria per importi anche rilevanti. Si tratta, dunque, di poste che, se non sterilizzate, alterano il significato delle serie storiche della spesa in conto capitale.

In particolare, le rettifiche di maggiore rilievo quantitativo che sono state apportate alle serie storiche hanno riguardato:

- il livello degli investimenti fissi lordi, qui rappresentati al lordo delle cessioni di immobili (le quali mostrano un profilo storico assai irregolare, con un picco di quasi 11 miliardi di proventi per l'intera Amministrazione pubblica nel 2002, a fronte di importi annuali che dal 2000 ad oggi hanno superato i 2 miliardi solo nel quadriennio 2002-2005);
- una revisione significativa per gli "altri trasferimenti in conto capitale", che mostra una grande variabilità della serie storica: in particolare, nell'ultimo quinquennio il totale di tale categoria di spesa passa dagli 8,3 miliardi del 2014 ai 12,1 del 2015, ai 5 del 2016 e ai quasi 16 miliardi del 2017. La revisione ha lo scopo di neutralizzare, escludendole, quelle voci di spesa che rappresentano operazioni straordinarie di natura diversissima ivi registrate sempre a seguito delle regole contabili condivise a livello europeo. A partire dal 2000, gli importi di spesa più rilevanti riguardano la regolazione di debiti pregressi (circa 1 miliardo nel 2001), l'accollo del debito delle Ferrovie dello Stato (quasi 13 miliardi nel 2006), effetti di maggiore spesa connessi al regime di deducibilità dell'Irap (2 miliardi nel 2009) e, inoltre, la posta quantitativamente più importante, che si riferisce, a partire dal 2012, alle imposte differite sui redditi d'impresa (*deferred tax assets*, DTA), che danno diritto ad un credito d'imposta da contabilizzare, secondo il Sec, come maggiore spesa. Gli importi dei DTA sono ingenti (4,2 miliardi nel 2012, 2,4 nel 2013, 6,3 nel 2014, 4,9 nel 2015, 2,4 nel 2016 e di nuovo quasi 6 miliardi nel 2017).

Nel quadriennio 2014-2017, infine, si sono concentrati altri "anomali" trasferimenti in conto capitale per il già richiamato regime di deducibilità Irap (oltre 5 miliardi), per le risorse erogate dal Fondo di risoluzione nazionale a copertura di perdite bancarie (circa 3,5 miliardi nel solo 2015) e per il pagamento degli arretrati ai pensionati in

seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015 (2 miliardi nel 2015). Nel 2017 acquisisce uno specifico rilievo la somma di poco meno di 6 miliardi che, a seguito delle indicazioni fornite da Eurostat, è stata contabilizzata come maggiore spesa, con riguardo agli interventi di sostegno per le banche venete e il fondo di sostegno per le *bad banks*.

4. Come accennato, la definizione della spesa qui adottata intende eliminare i “salti di serie” determinati dalla registrazione di fenomeni contabili che si sono realizzati solo in alcuni anni. Infatti, il livello della spesa pubblica primaria così ridefinito è più basso di quello ufficiale per scostamenti che superano i 14 miliardi in tre anni (precisamente 15,3 nel 2006, 14,4 nel 2015 e 17,3 nel 2017), più alto per quasi 10 miliardi nel solo 2002 (per la scelta di considerare gli investimenti fissi al lordo delle dismissioni immobiliari); mentre sull'intero arco temporale restante le differenze, in più o in meno, oscillano su valori molto inferiori.

Nel primo decennio degli anni duemila (fino a tutto il 2009) la spesa pubblica primaria dell'intera amministrazione pubblica è cresciuta ad un ritmo medio annuo superiore al 5 per cento (tavola 1).

In tale periodo, inoltre, l'espansione della spesa ha interessato, in misura pressoché uniforme, tutti i sotto settori dell'amministrazione. Ciò è intervenuto in un periodo che si conclude con la fase di avvio della prima recessione economica: tra il 2001 e il 2009 il Pil è aumentato solo poco più del 3 per cento, in media annua, in termini nominali, a fronte di una crescita di quasi il 4,5 per cento nel quadriennio 1996-1999.

A fine periodo, dunque, l'incidenza della spesa pubblica primaria, nella definizione scelta, rispetto al Pil subisce una forte impennata, raggiungendo nel 2009 il 46,6 per cento, il valore più alto dell'intera serie storica.

TAVOLA 1

LA SPESA PUBBLICA PRIMARIA PER SOTTOSETTORI 2001-2017
(al netto dei trasferimenti intra AP)

		(variazioni percentuali medio-annue)		
Categorie	Sotto settori	2001-2009	2010-2012	2013-2017
Spesa corrente primaria	Amm. Centrali	3,9	-0,3	2,3
	Amm. Locali	5,8	-0,4	0,1
	Enti Prev.	5,2	2,5	1,1
	Totale PA	5,0	0,9	1,1
Spesa in conto capitale (a)	Amm. Centrali	8,5	-8,1	-1,9
	Amm. Locali	3,5	-7,4	-5,8
	Enti Prev.	8,9	-23,5	7,9
	Totale PA	5,6	-8,0	-3,8
Spesa totale primaria	Amm. Centrali	4,6	-1,8	1,7
	Amm. Locali	5,3	-1,5	-0,7
	Enti Prev.	5,3	2,4	1,2
	Totale PA	5,1	0,0	0,7

(a) Al netto degli “altri trasferimenti in conto capitale”. Gli investimenti fissi lordi sono calcolati senza sottrarre gli importi delle dismissioni immobiliari

Nel triennio 2010-2012, l'impatto della crisi finanziaria internazionale e i conseguenti ripetuti interventi correttivi del disavanzo pubblico, hanno prodotto, nei conti pubblici dell'Italia, un notevole raddrizzamento, da imputare non soltanto all'aumento del prelievo fiscale, ma anche al contenimento della spesa.

Tuttavia, lo sforzo di contenimento della spesa nel “triennio dell’austerità” è stato del tutto sbilanciato nel contributo relativo dei sottosettori dell’amministrazione: mentre per il complesso delle amministrazioni pubbliche la spesa primaria totale è rimasta sostanzialmente ferma, sia le amministrazioni locali che quelle centrali hanno registrato una riduzione pressoché analoga (1,8 per cento medio annuo per la centrale e 1,5 per le locali). Sull’andamento della spesa dell’intera AP ha, dunque, inciso il ritmo ancora relativamente elevato, pur se quasi dimezzato rispetto al decennio 2001-2009, della spesa degli Enti previdenziali (2,4 per cento in media annua).

Se si guarda, in particolare, alle amministrazioni centrali, la spesa corrente primaria ha segnato, negli anni 2010, 2011 e 2012, una riduzione medio annua di circa lo 0,3 per cento, mentre le spese in conto capitale, ridefinite a seguito delle correzioni sopra descritte, si sono ridotte di circa l’8 per cento annuo, cumulando a fine periodo una caduta di quasi il 28 per cento in soli tre anni.

Nel periodo 2013-2017, invece, si avvertono i segni di una inversione di tendenza negli andamenti della spesa pubblica che, tuttavia, si accompagna, questa volta, ad una netta divaricazione tra amministrazioni centrali e amministrazioni locali.

Il ritorno alla crescita della spesa è evidente nel caso delle amministrazioni centrali: al netto dei trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche, la spesa primaria corrente cresce ad un tasso medio annuo del 2,3 per cento e la spesa primaria totale dell’1,7 per cento medio annuo. Nei valori assoluti, ciò equivale, nel quinquennio, ad una maggiore spesa corrente di quasi 25 miliardi¹.

La differenza con l’evoluzione della spesa delle amministrazioni locali è avvertibile soprattutto con riguardo alla spesa corrente: per tali amministrazioni, infatti, la spesa corrente primaria è rimasta sostanzialmente immutata nel periodo 2013-2016, mentre la spesa in conto capitale (al netto dei fattori contabili straordinari) ha registrato ancora una riduzione cumulata di quasi il 30 per cento.

Sull’andamento complessivo della spesa pubblica, nel periodo considerato, influisce anche il rallentamento della spesa degli enti previdenziali (in particolare, la spesa per pensioni) che cresce ad un tasso medio annuo dell’1,2 per cento, nettamente al di sotto del ritmo registrato in tutti i precedenti periodi (5,3 per cento nel 2001-2009, 2,4 nel 2010-2012).

Nel complesso, la spesa primaria totale delle amministrazioni pubbliche segna, nel periodo 2013-2017, un incremento medio annuo inferiore all’1 per cento (0,7 per cento), per effetto di un aumento medio annuo dell’1,1 per cento della spesa corrente e di una diminuzione medio annua del 3,8 per cento di quella in conto capitale.

Va osservato che queste tendenze si sono registrate in un quinquennio nel quale la variazione del Pil nominale è stata mediamente dell’1,4 per cento all’anno. L’incidenza della spesa primaria totale delle amministrazioni pubbliche sul Pil si è, pertanto, ridotta di quasi due punti percentuali nel periodo considerato (dal 46 del 2013 al 44,1 del 2017).

5. Una rappresentazione della spesa per funzioni, anch’essa analizzata per gli stessi sottoperiodi, consente di verificare se e in quale misura le scelte di destinazione delle risorse ai diversi servizi pubblici abbiano subito variazioni durante il lungo arco temporale qui considerato. Tanto per la distribuzione funzionale quanto per la dinamica

¹ Va osservato che il trattamento del *bonus* di 80 euro disposto dal DL n. 66/2014 è classificato, in base al Sec, tra le prestazioni sociali in denaro (per un importo di circa 5,8 miliardi per il 2014), anche se la percezione effettiva tende a considerare il beneficio come una riduzione del prelievo fiscale sui contribuenti interessati.

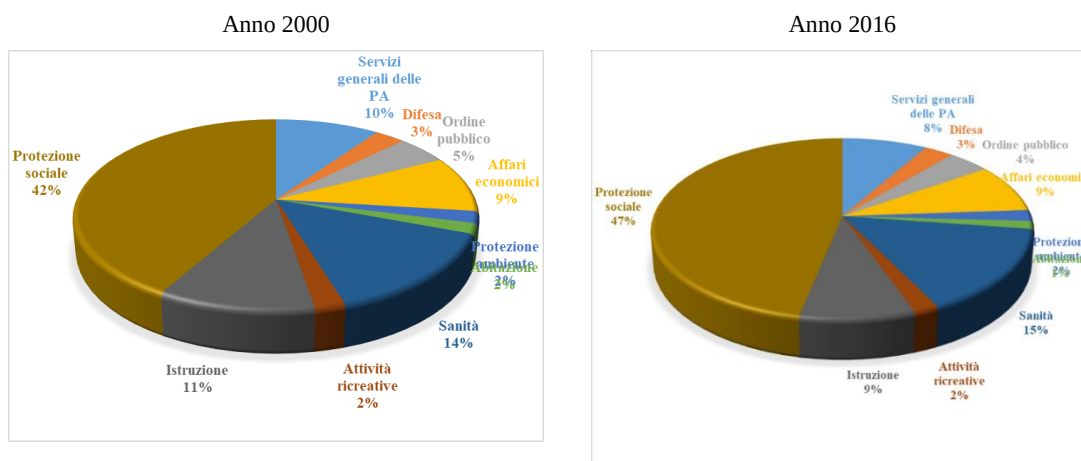
della spesa pubblica per categorie economiche il confronto europeo fornisce poi elementi aggiuntivi di riflessione (si veda il riquadro “La spesa pubblica in Europa dal 2001 al 2016”).

Guardando, in particolare, all’ultimo quindicennio si evidenzia una tendenza già posta in luce poco sopra, quando esaminando l’andamento della spesa per categorie economiche a partire dall’avvio della crisi economico-finanziaria internazionale si osservava come il rallentamento significativo della dinamica della spesa conseguito in questi anni si sia realizzato, anche e soprattutto, con il sacrificio degli impieghi di risorse pubbliche più funzionali allo sviluppo (come, in primo luogo, gli investimenti in infrastrutture).

L’analisi dei dati della classificazione funzionale della spesa conferma e rafforza questa valutazione non priva di elementi di allarme. Emerge, infatti, chiaramente, nella realtà italiana, la tendenza a privilegiare la destinazione della spesa pubblica alla protezione sociale (previdenza e assistenza sociale) e alla sanità che, complessivamente, superano nel 2016 il 62 per cento del totale della spesa pubblica al netto degli interessi (grafico 1). Un altro 25 per cento è assorbito, nell’insieme, dalle funzioni “Istruzione”, “Affari economici” e “Servizi generali”, ciascuna assegnataria nel 2016 di risorse intorno all’8,5 per cento del totale. A “Difesa” e “Ordine pubblico” è destinato circa il 7 per cento, mentre quote molto inferiori (tra l’1 e il 2 per cento) presentano le ultime tre funzioni di primo livello (“Protezione dell’ambiente”, “Abitazioni e assetto del territorio” e “Attività ricreative, culturali e di culto”).

GRAFICO 1

LA SPESA PUBBLICA PRIMARIA PER FUNZIONI: COMPOSIZIONE PERCENTUALE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Ma forse di maggiore interesse è l’evoluzione che è possibile porre in luce osservando il profilo del quindicennio 2001-2016, per il quale sono disponibili anche i dati della classificazione funzionale della spesa a livello disaggregato:

- l’incidenza delle spese per la Protezione sociale, già relativamente elevata nel 2001 (oltre il 40 per cento della spesa pubblica primaria), cresce durante tutto il periodo fino ad avvicinarsi nel 2016 al 47 per cento, il livello più elevato anche nel confronto con i quattro maggiori paesi europei (grafico 2);

- si mantengono all'incirca stabili sui valori di inizio periodo, la Sanità (intorno al 15/16 per cento), Difesa e Ordine pubblico e sicurezza (complessivamente sempre intorno al 7 per cento) e i settori di minor peso, come la Protezione dell'ambiente, le Attività ricreative e culturali e le Abitazioni e assetto del territorio;

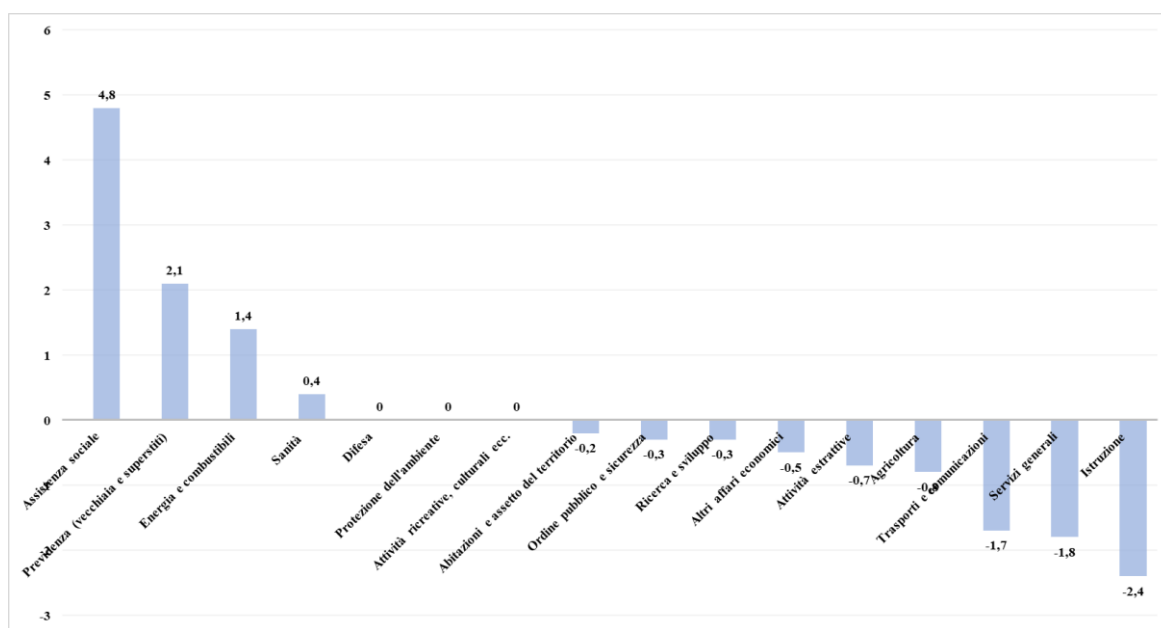
- risultano, invece, particolarmente penalizzati il settore dell'Istruzione e gli Affari economici (entrambi destinatari di circa l'11 per cento della spesa primaria nel 2001 e di poco più dell'8,5 per cento nel 2016);

- in particolare, nell'ambito della funzione Affari economici, il contenimento della spesa nel periodo esaminato appare più netto se si fa riferimento ad una scomposizione per funzioni di "secondo livello" (i c.d. "gruppi"), che permette di verificare come, a fronte di maggiori risorse attribuite, tra il 2001 e il 2016, agli interventi classificati in Energia e combustibili², si registrino flessioni significative per tutti gli altri comparti (trasporti, comunicazioni, agricoltura, ricerca e sviluppo ecc.);

- infine, una sia pur limitata riduzione dell'incidenza sul totale è da riferire alle spese per Servizi generali dell'amministrazione; una categoria funzionale che viene qui considerata al netto degli interessi sul debito pubblico, in essa classificati secondo le regole del SEC 2010.

GRAFICO 2

VARIAZIONI NELL'INCIDENZA DELLE FUNZIONI SUL TOTALE DELLA SPESA (2001-2016)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

² Il forte aumento della spesa pubblica in tale comparto è concentrato negli anni più recenti ed è, in larga misura, attribuibile all'avvio dopo il 2010 del programma di sostegno delle iniziative a favore delle energie rinnovabili, concordato a livello europeo.

RIQUADRO 1 - LA SPESA PUBBLICA IN EUROPA DAL 2001 AL 2017**1.**

Il confronto con gli altri principali paesi europei consente di evidenziare le più significative divergenze negli andamenti della spesa pubblica nel periodo 2001-2017. Va osservato che ai fini di tale confronto, per ovvie ragioni di comparabilità, si è reso necessario utilizzare le serie storiche ufficiali della spesa pubblica, tralasciando le rettifiche cui si è fatto ricorso per le analisi fin qui descritte.

SPESA PUBBLICA 2001-2017

	ITALIA								GERMANIA							
	miliardi				in % del Pil				miliardi				in % del Pil			
	2001	2009	2012	2017	2001	2009	2012	2017	2001	2009	2012	2017	2001	2009	2012	2017
TOTALE SPESA																
PRIMARIA	538,2	735,2	735,8	774,0	41,4	46,7	45,6	45,1	957,0	1.105,5	1.158,7	1.399,0	43,9	44,9	42,0	42,9
- di cui corrente	478,3	653,4	671,4	708,3	36,8	41,5	41,6	41,3	871,4	1.012,6	1.066,7	1.288,3	40,4	41,4	38,1	39,5
INTERESSI	79,0	69,5	83,6	65,6	6,1	4,4	5,2	3,8	65,5	65,0	63,1	34,3	3,1	2,1	2,1	1,1
TOTALE SPESA	617,2	804,7	819,3	839,6	47,5	51,2	50,8	48,9	1.022,5	1.170,5	1.221,8	1.433,4	46,4	47,0	44,1	43,9
	FRANCIA								SPAGNA							
	miliardi				in % del Pil				miliardi				in % del Pil			
	2001	2009	2012	2017	2001	2009	2012	2017	2001	2009	2012	2017	2001	2009	2012	2017
TOTALE SPESA																
PRIMARIA	746,5	1.054,1	1.131,1	1.251,1	48,3	54,4	54,2	54,7	248,9	475,6	469,2	447,5	35,6	44,1	45,1	38,5
- di cui corrente	673,2	946,1	1.022,1	1.140,1	43,6	48,8	49,0	49,9	211,8	406,6	396,9	416,6	30,3	37,7	38,2	35,8
INTERESSI	44,6	46,1	53,1	40,1	2,9	2,4	2,6	1,8	20,1	18,4	31,0	29,8	3,0	1,7	3,0	2,6
TOTALE SPESA	791,1	1.100,1	1.185,1	1.291,1	51,2	56,8	56,8	56,5	269,0	494,0	500,2	477,3	38,5	45,8	48,1	41,0
	AREA EURO 19															
	miliardi				in % del Pil											
	2001	2009	2012	2017	2001	2009	2012	2017								
TOTALE SPESA																
PRIMARIA	3.164,1	4.447,1	4.599,1	5.037,1	43,0	47,9	46,7	45,1								
- di cui corrente	2.832,1	3.976,1	4.152,1	4.620,1	38,5	42,8	42,0	41,4								
INTERESSI	270,1	260,1	297,1	219,1	3,7	2,8	3,0	19,7								
TOTALE SPESA	3.434,1	4.707,1	4.897,1	5.257,1	46,7	50,7	49,7	47,1								

Fonte: Eurostat

In primo luogo, è opportuno ricordare alcuni indicatori di carattere generale:

- la spesa pubblica totale in rapporto al Pil, pur in discesa rispetto al picco raggiunto nel 2009, resta nel 2017 su un valore molto elevato nel confronto con i maggiori paesi europei: 48,9 per cento a fronte del 47,1 della media dell'Area dell'euro (a 19 membri), al 43,9 della Germania e al 41 della Spagna. Resta, invece, ben al di sotto del valore della Francia (56,5 per cento);
- la flessione consistente che negli ultimi anni ha segnato la spesa per interessi fa sì che la spesa pubblica primaria presenti, invece, in Italia, nel 2017, un'incidenza pari al 45,1 per cento, un valore perfettamente in linea con la media dell'Area dell'euro ma superiore di oltre sei punti a Spagna e di circa due punti alla Germania, mentre la Francia si conferma, tra i maggiori paesi, quello con l'incidenza più elevata (54,7 per cento);
- guardando ai livelli di spesa primaria per abitante, l'Italia (circa 12 mila euro) si colloca solo di poco sotto la media europea, ma più del 30 per cento sotto la Francia, circa il 22 per cento sotto Germania e, al contrario, più del 30 per cento sopra il livello spagnolo. Il Regno Unito è all'incirca in linea con la Germania.

2.

Osservando l'evoluzione della spesa primaria lungo l'arco temporale 2001-2017, suddiviso in tre diversi periodi come in precedenza illustrato, si precisano tendenze che meritano di essere sottolineate.

In primo luogo, risalta come nella lunga fase successiva all'ingresso nell'euro la sola Germania, tra i maggiori paesi europei, abbia impresso una netta decelerazione alla dinamica della spesa pubblica: tra il 2001 e il 2009 la variazione medio annua della spesa primaria tedesca è stata pari al 2,6 per cento, a fronte di un aumento medio annuo del 4,7 per cento dell'Area euro, dell'8,3 per cento della Spagna, del 4,4 della Francia e del 4,7 per cento dell'Italia.

Dopo la crisi finanziaria globale, la situazione muta radicalmente: le condizioni di riequilibrio dei conti pubblici acquisite negli anni precedenti permettono alla Germania di attuare, anche nella fase più critica – il triennio 2010-2012 – una politica di spesa in funzione anticiclica, che si accentua nel periodo più recente e che segna una netta inversione rispetto agli anni duemila. Il tasso di crescita medio annuo della spesa primaria in Germania è dell'1,6 per cento nel triennio dell'austerità e di ben il 3,8 per cento tra il 2013 e il 2017. Negli stessi periodi, la spesa aumenta in Francia del 2,4 per cento nel primo triennio, ma di solo l'1,9 per cento nell'ultimo quinquennio. L'Italia e la Spagna scontano su tutto l'arco temporale considerato gli effetti degli squilibri in precedenza accumulati, con una dinamica della spesa primaria che è negativa in Spagna per l'intero periodo (-0,5 medio annuo nel triennio e -0,9 per cento tra il 2013 e il 2017) e molto rallentata anche in Italia (con un livello fermo sul valore del 2009 fino al 2012 e poi con una crescita medio annua dell'1 per cento nel quinquennio 2013-17).

E' già stato più volte posto in evidenza – anche nei precedenti Rapporti sul coordinamento della finanza pubblica – come il contenimento della spesa perseguito in Italia, soprattutto dopo l'insorgere della crisi, è stato in larga misura affidato al blocco delle assunzioni e delle retribuzioni del pubblico impiego e a tagli di grandi dimensioni agli investimenti pubblici; due aree di spesa che non solo non offrono ulteriori margini di razionalizzazione (se non all'interno di un inevitabile recupero di livelli più elevati), ma che investono questioni di rilievo primario, come la qualità dei servizi resi e il sostegno alla crescita economica.

3.

La composizione per funzioni della spesa primaria, esaminata nel quindicennio preso a riferimento, mostra altri aspetti interessanti nel confronto europeo. Un confronto che, nel prospetto seguente, è proposto con riguardo alle dieci funzioni COFOG di primo livello (le c.d. Divisioni) e a quattro anni del periodo (2001, 2009, 2012 e 2016).

Le serie storiche Eurostat - che in questo caso si fermano al 2016 - consentirebbero anche l'analisi congiunta per categoria economica e divisione COFOG, ma le forti differenze dei regimi nazionali che governano singoli settori di intervento, soprattutto quelli che erogano servizi a carattere individuale (istruzione, sanità, protezione sociale), rendono poco significativo tale incrocio di dati nel confronto tra i paesi europei.

SPESA PUBBLICA PRIMARIA PER FUNZIONI: % SUL TOTALE

	ITALIA				GERMANIA			
	2001	2009	2012	2016	2001	2009	2012	2016
Servizi generali ^(a)	9,5	8,9	9,3	8,7	7,9	8,8	10,1	10,5
Difesa	2,8	3,1	2,8	2,8	2,3	2,5	2,7	2,4
Ordine pubblico e sicurezza	4,5	4,4	4,3	4,1	3,6	3,6	3,7	3,7
Affari economici	11,2	10,0	8,9	8,7	10,0	9,0	8,2	7,2
Protezione dell'ambiente	1,9	1,9	2,0	2,0	1,5	1,6	1,4	1,4
Abitazioni e assetto territorio	1,7	1,7	1,7	1,4	2,3	1,5	1,0	0,9
Sanità	14,9	16,0	15,8	15,3	14,8	15,8	16,2	16,7
Attività ricreative e culturali	2,1	1,9	1,5	1,9	2,0	1,9	1,8	2,4
Istruzione	10,9	9,8	8,9	8,6	9,4	9,6	10,0	9,8
Protezione sociale	40,6	42,4	44,9	46,5	46,1	45,8	44,8	45,0
TOTALE SPESA PRIMARIA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

	FRANCIA				SPAGNA				AREA EURO 19			
	2001	2009	2012	2016	2001	2009	2012	2016	2001	2009	2012	2016
Servizi generali ^(a)	10,1	8,8	8,0	7,8	9,0	8,9	8,1	8,3	9,2	9,0	9,1	9,1
Difesa	4,1	3,5	3,3	3,3	3,0	2,3	2,1	2,5	3,1	2,9	2,7	2,7
Ordine pubblico e sicurezza	3,0	3,1	3,0	3,0	5,2	4,7	4,5	4,8	3,8	3,8	3,7	3,7
Affari economici	8,9	9,1	9,2	10,3	13,3	12,9	17,7	10,0	10,6	10,4	10,3	9,1
Protezione dell'ambiente	1,5	1,8	1,9	1,7	2,5	2,4	2,0	2,1	1,8	1,9	1,8	1,8
Abitazioni e assetto territoriale	2,1	2,7	2,4	2,0	2,8	2,9	1,0	1,2	2,0	1,9	1,5	1,3
Sanità	14,4	14,6	14,8	14,8	14,2	15,3	13,8	15,3	14,5	15,5	15,5	15,7
Attività ricreative e culturali	2,2	2,6	2,6	2,3	3,6	3,7	2,7	2,8	2,4	2,5	2,3	2,4
Istruzione	11,6	10,4	10,1	9,9	11,2	10,4	9,2	10,2	11,0	10,4	10,2	10,1
Protezione sociale	42,1	43,5	44,6	44,8	35,2	36,3	38,9	42,7	41,6	41,8	42,9	44,1
TOTALE SPESA PRIMARIA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^(a) Al netto degli interessi

Fonte: Eurostat

Dai dati riportati si confermano alcune tendenze, in gran parte note:

- in tutti i paesi considerati la Protezione sociale è la funzione che assorbe la quota di gran lunga più elevata della spesa pubblica al netto degli interessi (ovunque più del 42 per cento a fine periodo);
- l'Italia e la Spagna mostrano, tuttavia, anche un forte aumento di tale incidenza lungo l'arco del quindicennio (circa sei punti), mentre la Germania segna una riduzione di circa un punto; l'Italia presenta nel 2016 la quota più alta nel confronto con gli altri tre paesi (46,5 per cento);
- la seconda posizione nella graduatoria della composizione della spesa è, in tutti i paesi, occupata dalla Sanità, con un'incidenza sul totale della spesa primaria molto più omogeneo e meno oscillatorio (tra il 15 e il 16 per cento). Nel 2016, la Germania ha raggiunto il 16,7 per cento;
- l'Istruzione, con un'incidenza che in media risulta tra il 10 e l'11 per cento della spesa, risulta il settore relativamente più penalizzato in Italia durante il periodo esaminato. Mentre in tutti gli altri paesi considerati la quota di spesa resta sostanzialmente stabile, in Italia il dato 2016 segnala una riduzione di oltre due punti rispetto al 2001 e il livello più basso nel confronto con Germania, Francia e Spagna. Va osservato, in proposito, che in Italia, all'interno della funzione Istruzione, il 77 per cento della spesa (2016) è costituito da Redditi da lavoro dipendente e che, pertanto, il minore peso del settore nel corso di questi ultimi anni deve essere attribuito, in buona misura, sia al blocco dei rinnovi contrattuali (in atto fino dal 2010) sia ai vincoli in materia di assunzioni e di turnover; molto ridotta, rispetto ai partners maggiori, è, peraltro, anche la quota di risorse destinata agli investimenti per l'istruzione e la ricerca universitaria;
- un ammontare di risorse più o meno uguale a quello destinato all'istruzione – e simile nel confronto tra paesi – riguarda gli Affari economici, una “divisione” che comprende variegate tipologie di interventi (sostegno delle imprese nei settori dell'agricoltura, dell'industria, dei trasporti e delle comunicazioni e degli altri servizi, interventi a favore del sistema bancario, alcune forme di supporto alla ricerca). Anche qui una flessione della quota sul totale della spesa si evidenzia, per l'Italia, lungo il periodo considerato (dall'11,2 del 2001 all'8,7 per cento del 2016); ma tale tendenza non è, in questo caso, una caratteristica solo italiana: una riduzione analoga si registra anche per la Germania (dal 10 al 7,2 per cento) e per la Spagna (dal 13,3 al 10 per cento). Un fenomeno, quello del contenimento delle forme di sostegno alle imprese via erogazioni dirette di spesa pubblica, al quale sono dedicate alcune riflessioni nell'ultima parte del presente Capitolo.

LA RICOMPOSIZIONE DELL'ENTRATA E GLI INTERVENTI DI ALLEGGERIMENTO FISCALE NEL QUINQUENNIO 2013-2017

6. In una fase segnata da una crescita economica lenta (l'Italia, pur in ripresa, resta nelle posizioni di coda nel confronto europeo), è importante che anche la politica di bilancio fornisca un contributo al rilancio dell'attività produttiva, in primo luogo attraverso una più mirata destinazione delle risorse pubbliche verso interventi di sostegno delle imprese.

L'analisi sull'andamento della spesa pubblica riportata nei paragrafi precedenti offre una prima valutazione conclusiva: su un arco temporale così ampio, come quello considerato, non si ravvisano variazioni di tendenza nella direzione dei settori più funzionali al sostegno della crescita economica. Al contrario, la pressione esercitata da margini di manovra della spesa sempre più stringenti e da oggettive esigenze di ordine sociale ha dirottato risorse, in senso relativo crescenti, verso interventi di protezione sociale, a svantaggio degli altri impieghi. Una tendenza, questa, non solo del nostro paese, ma certamente più accentuata che nel resto dell'Europa.

Già da diversi anni, peraltro, i documenti programmatici di governo hanno assunto come obiettivo principale, insieme con il riequilibrio dei conti pubblici, il recupero di condizioni e ritmi di crescita dell'attività economica più elevati e più stabili: due obiettivi contrastanti che hanno reso difficilissimo il bilanciamento della *fiscal policy* e che hanno prodotto anche distorsioni sul nostro sistema tributario, a seguito di ricorrenti interventi di aggiustamento con finalità immediate di recupero di gettito e del rinvio delle necessarie azioni di riordino strutturale dell'assetto esistente.

In particolare, gli obiettivi redistributivi che chiaramente emergono dall'osservazione dell'attuale sistema fiscale – e che sono stati fatti propri dai numerosi progetti di riforma tributaria succedutesi dal 2011 ad oggi – non hanno trovato riscontro, se non in piccola parte, nelle manovre di bilancio attuate in questi anni, proprio in ragione della “concorrenza” con l'obiettivo della messa in sicurezza dei conti pubblici. In altri termini, la redistribuzione realizzata si è, in sostanza, tradotta in aumenti impositivi sul patrimonio immobiliare, sui consumi e sulle rendite, senza che a ciò si sia accompagnata una equivalente riduzione del prelievo sui fattori produttivi.

Quanto anomala sia ancora in Italia la misura del prelievo sulle imprese è testimoniato da alcuni indicatori che la stessa Corte ha richiamato nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2017.

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

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

Un quadro di esposizione tributaria così squilibrata a sfavore delle imprese è alla base delle iniziative che, in questi ultimi anni, hanno tentato di apportarvi correzioni, con un alleggerimento degli oneri in precedenza accumulati.

Nell'ambito di una prolungata iperattività del legislatore fiscale, dopo l'avvio della crisi internazionale si possono distinguere due diverse fasi della politica fiscale: quella “restrittiva” del quinquennio 2008-2012, segnata da aumenti netti di entrate e dalla riduzione dell'indebitamento netto, in cui la gestione della crisi economica ha fatto prevalere le esigenze di equilibrio della finanza pubblica; e quella “espansiva” del

successivo quinquennio, sorretta da riduzioni di prelievo, in cui hanno trovato spazio obiettivi di ripresa dell'economia.

In particolare, con riguardo al sostegno delle imprese, i ricordati limiti connessi all'uso della spesa pubblica diretta hanno spinto a concentrare gli interventi sul lato fiscale, per la via di agevolazioni e sgravi.

Una verifica di tale tendenza può essere effettuata utilizzando le stesse risultanze di contabilità nazionale, in linea con le elaborazioni sulla spesa illustrate nella prima parte di questo capitolo.

Se si osserva, infatti, il Conto delle Amministrazioni pubbliche, dal lato delle entrate, per il periodo 2013-2017, una opportuna disaggregazione dei dati consente di mettere in luce andamenti interessanti.

A fronte di una flessione, nel periodo, della pressione fiscale di 1,2 punti, si evidenzia, in primo luogo, come tale risultato derivi da una riduzione della "pressione" delle imposte indirette molto superiore (- 0,7 punti) rispetto a quella registrata dalle imposte dirette (- 0,3 punti) e dai contributi sociali (- 0,2 punti). Le imposte in conto capitale non hanno segnato alcuna variazione di incidenza (tavola 2).

TAVOLA 2

PRESSIONE FISCALE PER TIPOLOGIA DI IMPOSTA

Tipo aggregato	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var 2017/2012
Imposte indirette	15,3	14,9	15,3	15,1	14,5	14,6	-0,7
di cui Imposta sul valore aggiunto (Iva)	6,0	5,9	6,0	6,1	6,1	6,3	0,4
di cui Imposte sui consumi	2,9	2,8	3,0	2,8	2,8	2,7	-0,2
Imposta sugli oli minerali e derivati	1,7	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	-0,2
Imposta sull'energia elettrica e oneri di sistema sulle energie rinnovabili	0,8	0,8	1,0	0,9	1,0	0,8	0,0
Altre imposte sui consumi	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,0
di cui Imposte di bollo	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	-0,0
di cui imposte su lotterie, giochi a premi e scommesse	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,1
di cui Imposte su terreni, immobili e altre (IMU, TASI)	1,4	1,2	1,5	1,5	1,2	1,2	-0,2
di cui Imposta regionale sulle attività produttive (Irap)	2,1	2,0	1,9	1,7	1,2	1,3	-0,8
Altre imposte indirette sulla produzione	1,0	1,1	1,0	1,1	0,9	1,0	0,0
Imposte dirette correnti sul reddito e patrimonio	14,9	15,0	14,7	14,7	14,8	14,6	-0,3
di cui Imposte sul reddito delle persone fisiche e delle famiglie inclusi i redditi da capitale	11,9	11,9	12,0	12,2	12,0	11,9	-0,0
di cui Imposte sui redditi o profitti di imprese inclusi quelli azionari	2,3	2,5	2,2	2,0	2,1	2,1	-0,3
Altre imposte correnti sul reddito	0,6	0,5	0,5	0,5	0,7	0,7	0,0
di cui Licenze pagate dalle famiglie	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0
Imposte in conto capitale	0,1	0,3	0,1	0,1	0,3	0,1	0,0
di cui Imposte straordinarie sul patrimonio	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,0
Totale entrate fiscali	30,3	30,2	30,1	29,9	29,6	29,3	-1,0
Contributi sociali netti	13,4	13,4	13,2	13,3	13,1	13,2	-0,2
di cui contributi sociali a carico dei datori di lavoro (effettivi e figurativi)	9,1	9,1	8,9	8,9	8,8	8,8	-0,3
di cui contributi sociali figurativi a carico delle famiglie	4,2	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	0,1
Pressione fiscale	43,6	43,6	43,3	43,2	42,7	42,5	-1,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat – Conti aggregati delle Amministrazioni pubbliche

Informazioni più mirate si ricavano, però, dall'esame delle variazioni intervenute nel periodo nella composizione delle entrate, analizzata per le tipologie principali dei tributi e dei contributi (tavola 3). Un esame che indica la perdita di peso relativo delle imposte indirette (-0,8 punti percentuali tra il 2012 e il 2017), ma che confermerebbe soprattutto la concentrazione di alcuni interventi di alleggerimento fiscale e contributivo a favore delle imprese. Se si guarda, infatti, all'andamento delle imposte dirette e dei

contributi sociali, i dati del quinquennio considerato segnalano come ad una variazione in crescita (0,3 punti) dell'incidenza relativa delle imposte dirette totali si contrapponga una significativa riduzione della componente costituita dalle "Imposte sui redditi o profitti di imprese" (-1,5 punti). Nella stessa direzione, ad un aumento del peso dei Contributi sociali totali (0,4 punti) corrisponde una flessione dei contributi a carico dei datori di lavoro (-1,3 punti).

TAVOLA 3

LA COMPOSIZIONE DELLE IMPOSTE 2012-2017 (A)

Tipo aggregato	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var 2017/2012
Imposte indirette	35,1	34,3	35,4	35,1	33,9	34,3	- 0,8
Imposte dirette correnti sul reddito e patrimonio	34,1	34,4	33,9	34,1	34,6	34,4	0,3
di cui Imposte sul reddito delle persone fisiche e delle famiglie inclusi i redditi da capitale	80,0	79,6	81,7	82,6	81,1	81,2	1,2
di cui Imposte sui redditi o profitti di imprese inclusi quelli azionari	15,8	16,8	14,8	13,9	14,4	14,2	- 1,5
Altre imposte correnti sul reddito	4,2	3,6	3,5	3,5	4,5	4,5	0,3
di cui Licenze pagate dalle famiglie	47,2	51,0	56,3	54,6	46,0	47,1	- 0,1
Imposte in conto capitale	0,2	0,6	0,2	0,2	0,7	0,3	0,1
di cui Imposte straordinarie sul patrimonio	51,0	61,3	52,4	19,0	7,4	11,4	- 39,7
Totale entrate fiscali	69,3	69,3	69,5	69,3	69,2	69,0	- 0,4
Contributi sociali netti	30,7	30,7	30,5	30,7	30,8	31,0	0,4
di cui contributi sociali a carico dei datori di lavoro (effettivi e figurativi)	68,3	67,7	67,7	67,2	67,1	67,0	- 1,3
di cui contributi sociali figurativi a carico delle famiglie	31,7	32,3	32,3	32,8	32,9	33,0	1,3
Pressione fiscale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-

(a) variazioni del contributo relativo di ciascuna categoria di imposta al livello della pressione fiscale

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat – Conti aggregati delle Amministrazioni pubbliche

7. La rappresentazione di contabilità nazionale, che consente di valutare, a livello dei consuntivi, le direzioni assunte dalle politiche di bilancio e, in questo caso, delle entrate pubbliche, è stata integrata da una ricognizione puntuale di tutte le misure fiscali e contributive introdotte nell'ultimo quinquennio.

Il lavoro è stato svolto esaminando, innanzitutto, le diverse leggi di stabilità e di bilancio (attraverso l'esame degli Allegati 3 e delle Relazioni tecniche), considerando il "valore facciale" dei singoli interventi e assumendo il dato di previsione dell'ultimo anno anche per gli anni successivi per le misure a regime (ciò a partire dalla legge di stabilità per il 2013).

In particolare, sono state "censite" tutte le manovre di bilancio approvate nel periodo, selezionando gli interventi che si traducono in minori entrate³. Nella ricognizione si è scelto di concentrare l'attenzione sui principali interventi disposti su imprese e famiglie e rappresentati in termini di indebitamento netto, cioè secondo i criteri della contabilità nazionale.

Nella Tavola 4 sono riportati i risultati di una elaborazione che a partire dalle informazioni tratte dalle manovre di bilancio annuali, riclassifica gli interventi,

³ È da notare che nei documenti programmatici che accompagnano le manovre di bilancio tra gli effetti finanziari riferibili alle minori entrate previste sono ricompresi quelli connessi alla sterilizzazione delle clausole di salvaguardia dell'IVA (4,4 miliardi nel 2013, 3 miliardi nel 2015, 16,8 miliardi nel 2016 e 15,4 miliardi nel 2017, comprensivi anche della disattivazione degli incrementi dell'accisa sui carburanti), che non rilevano ai fini della ricognizione esposti in questo capitolo.

distinguendo la destinazione tra famiglie e imprese, fornendo anche una misura degli effetti cumulati nel periodo 2013-2017. Una più analitica illustrazione delle singole misure è contenuta nel Riquadro “Gli interventi fiscali di segno espansivo nel periodo 2013-2017”.

Si tratta di circa 39,8 miliardi complessivi per il 2017.

Nel suddividere gli interventi nelle due destinazioni, famiglie e imprese, sono stati adottati criteri che, per alcune fattispecie, implicano un inevitabile grado di discrezionalità, che per lo più consiste nell’attribuzione all’una o altra categoria di destinatari sulla base del principio della prevalenza.

È stata, inoltre, adottata una soluzione che esclude dalla ricognizione alcune misure di intervento, in ragione di specifiche motivazioni. Così, ad esempio gli importi delle minori entrate per gli anni 2015-2017 non comprendono gli effetti annunciati della trasformazione del Trattamento di Fine Rapporto (TFR) in retribuzione dei lavoratori dipendenti al di sotto di una certa soglia di reddito. Si tratta di una misura dagli importi rilevanti (2,6, 3,9 e oltre 4 miliardi nei tre anni considerati) a fronte dei quali tuttavia, in questo caso, sussistono evidenze di una sostanziale mancata utilizzazione della facoltà concessa ai beneficiari.

TAVOLA 4

INTERVENTI FISCALI A FAVORE DI IMPRESE E FAMIGLIE NELLE MANOVRE DI BILANCIO
EFFETTI CUMULATI

(in milioni)

Anno del provvedimento	2013	2014	2015	2016	2017
2012					
Famiglie	968,6	1.450,6	1.279,3	1.279,3	1.279,3
Imprese	986,6	2.407,5	1.538,5	1.538,5	1.538,5
Totale	1.955,2	3.858,1	2.817,8	2.817,8	2.817,8
2013	-	-	-	-	-
Famiglie	-	2.548,1	2.896,0	2.807,1	2.688,7
Imprese	-	2.625,6	4.288,2	5.944,9	5.934,8
Totale	-	5.173,7	7.184,2	8.752,0	8.623,5
2014	-	-	-	-	-
Famiglie	-	-	65,5	698,5	436,5
Imprese	-	-	5.650,7	11.422,6	11.737,7
Totale	-	-	5.716,2	12.121,1	12.174,2
2015	-	-	-	-	-
Famiglie	-	-	-	4.360,6	5.374,0
Imprese	-	-	-	2.440,3	9.698,7
Totale	-	-	-	6.800,9	15.072,7
2016	-	-	-	-	-
Famiglie	-	-	-	-	617,2
Imprese	-	-	-	-	489,9
Totale	-	-	-	-	1.107,1
Totale complessivo	1.955,2	9.031,8	15.718,2	30.491,8	39.795,3
di cui Famiglie	968,6	3.998,7	4.240,8	9.145,5	10.395,7
di cui Imprese	986,6	5.033,1	11.477,4	21.346,3	29.399,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L’esame degli effetti fiscali, operato sul versante delle entrate (minori entrate) per gli anni 2013-2017, mostra un incremento di misure via via introdotte sia per le famiglie, in maggior misura nei primi anni, che per le imprese, in accelerazione nell’ultimo triennio. Sull’arco dell’intero periodo, gli interventi a favore delle imprese rappresentano quasi i tre quarti del totale, assommando a poco meno di 30 miliardi (cumulati al 2017) sui circa 40 miliardi delle manovre censite.

Una verifica effettuata dalla Corte consente di precisare come la destinazione crescente di risorse pubbliche a sostegno delle imprese sia avvenuta, negli ultimi anni sia

attraverso l'ampliamento degli interventi agevolativi che rientrano nelle cosiddette spese fiscali che con provvedimenti di riforma del regime strutturale di alcuni tributi. Per le due tipologie di intervento gli importi risultano nel periodo sostanzialmente equivalenti (nel 2017 gli effetti cumulati indicano, infatti, poco più di 15 miliardi per interventi di tipo strutturale e circa 14 miliardi di ulteriori spese fiscali).

In qualche modo tale rilievo conferma le difficoltà finora incontrate nel procedere ad una strutturale rivisitazione del fenomeno delle *tax expenditures*, pur a fronte di indicazioni più volte messe a punto nelle Commissioni incaricate di affrontare il tema.

Difficoltà che, d'altra parte, sembrano destinate ad aumentare nella misura in cui il ricorso a strumenti agevolativi, per loro natura destinati a ristrette platee di contribuenti, risulti un'alternativa – meno onerosa ma più carica di distorsioni distributive – rispetto ad “ordinari” interventi di riforma del sistema tributario.

RIQUADRO – GLI INTERVENTI FISCALI DI SEGNO ESPANSIVO NEL PERIODO 2013-2017

Il quinquennio 2013-2017 è stato caratterizzato da un orientamento della politica fiscale – in precedenza vincolata alle urgenze impresse dalla crisi e dal riequilibrio dei conti pubblici – verso un progressivo impegno a favore di famiglie e imprese.

L'elenco delle misure di intervento assunte con le manovre di bilancio annuali è molto vasto e diversificato. Il prospetto in calce riportato indica, distintamente per famiglie e imprese, i principali provvedimenti adottati in ciascuno degli anni considerati, fornendo la misurazione degli effetti attesi (valore facciale), cumulati a fine periodo.

Nella manovra di bilancio del 2012 per il 2013 gli interventi di maggiore rilievo, a favore delle imprese riguardano la riduzione Irap per deduzioni forfetarie per i lavoratori a tempo indeterminato, il Fondo da utilizzare per l'esclusione dell'Irap per i soggetti che sono privi di autonoma organizzazione e la proroga della detassazione per la produttività del lavoro; a favore delle famiglie, si registra l'incremento delle detrazioni per figli a carico e delle connesse addizionali regionali e comunali.

Per quanto attiene alla manovra per il 2014 una parte rilevante degli interventi disposti dal lato delle entrate riguarda la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro (complessivamente pari a circa 2,6 miliardi nel 2014, 2,9 miliardi nel 2015 e 3,1 miliardi nel 2016), attraverso l'incremento delle detrazioni IRPEF sui redditi da lavoro dipendente (per circa 1,5 miliardi nel 2014 e 1,7 miliardi in ciascuno degli anni 2015 e 2016) e gli sgravi per le imprese sui contributi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali; una quota seppur meno rilevante riguarda la riduzione dell'IRAP sulla quota lavoro (per i nuovi assunti a tempo indeterminato) per 36 milioni nel 2014, 115 nel 2015 e 200 nel 2016.

Viene rivista, inoltre, la disciplina complessiva delle imposte sul patrimonio immobiliare con una riduzione del prelievo di un miliardo annuo nel triennio di riferimento e si inserisce la detrazione per la ristrutturazione e riqualificazione energetica, che assume nel triennio di previsione un andamento crescente.

Per le imprese, inoltre, operano le agevolazioni disposte per favorire la capitalizzazione e il ricorso al capitale di rischio (poco più di un miliardo nel biennio 2015-2016), la deducibilità al 30 per cento dell'IMU dalle imposte sui redditi delle imprese per gli immobili strumentali (da cui deriva un minor gettito per circa 0,7 miliardi nel 2014 e 0,2 miliardi nel 2015 e 0,3 miliardi nel 2016).

Viene poi introdotto l'Aiuto alla crescita economica (ACE) che per il 2015 e 2016 è pari a 1,4 miliardi.

Infine, vengono apportate misure volte alla modifica della disciplina di deduzione dei canoni di *leasing* per le società.

Una parte rilevante della manovra per il 2015 opera per favorire la competitività delle imprese sia sul versante della riduzione del cuneo fiscale che su quello dell'occupazione. Si tratta della deducibilità integrale della componente lavoro per i dipendenti a tempo indeterminato dalla base imponibile dell'IRAP (in sostituzione della riduzione del 10 per cento dell'aliquota disposta con il precedente decreto legge n. 66 del 2014), con una riduzione complessiva dell'imposta di oltre 12 miliardi negli anni 2015-2017. Sono disposti, inoltre, sgravi sui contributi a carico del datore

di lavoro, per un periodo massimo di tre anni, per i nuovi assunti a tempo indeterminato nel 2015 (con esclusione dei contratti di apprendistato, di lavoro domestico e del settore agricolo) per circa 11,8 miliardi nel triennio di previsione.

Si introduce un regime fiscale agevolato per le imprese e per i professionisti che esercitano attività professionale in forma individuale (effetto netto complessivo di circa 2,7 miliardi nel triennio considerato).

Per le famiglie vengono introdotte le misure che prorogano, limitatamente al 2015, le agevolazioni già disposte dalla legislazione vigente per le spese sostenute per interventi di ristrutturazione edilizia, acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici (con un effetto netto nel triennio 2015 - 2017 di circa 1 miliardo).

Sia per le famiglie che per le imprese viene previsto l'*ecobonus* per circa 1,4 miliardi nel triennio. A valere per il 2016, a sostegno delle imprese, la manovra prevede la riduzione a partire dal 2017 dell'IRES per 3,5 punti percentuali (dal 27,5 per cento al 24 per cento) con un conseguente beneficio per le imprese di circa 3 miliardi nel 2017 e circa 4 miliardi a decorrere dal 2018. Ulteriori agevolazioni riguardano l'esenzione ai fini IMU per i cosiddetti "imbullonati", ossia immobili a destinazione speciale e particolare in cui sono installati impianti e macchinari funzionali al processo produttivo, con un beneficio stimato in circa 1,6 miliardi nel periodo considerato; inoltre, viene modificata la disciplina IMU per i terreni agricoli con un effetto di minori entrate nette pari a oltre 1,2 miliardi nel triennio di previsione.

Sempre a favore delle imprese, è concessa la possibilità di ammortizzare in via extracontabile un maggior valore del 40 per cento delle spese per investimenti in beni strumentali (2,4 miliardi nell'intero triennio).

Tra le altre innovazioni, vengono innalzate le soglie dei compensi e dei ricavi per l'accesso al regime fiscale forfetario (c.d. regime dei minimi) con una riduzione complessiva di entrate che, in termini netti, nel triennio ammonta a circa 522 milioni di euro (minori entrate previste per 3 miliardi circa).

A favore delle famiglie la riduzione della tassazione sugli immobili è stimata pari a oltre 12 miliardi nel triennio, cui si aggiungono anche la ristrutturazione per edilizia e immobili e la detassazione per i premi di produttività (Irpaf) per oltre 1,4 miliardi nel triennio.

Particolarmente rilevante è la proroga dell'esonero contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato, che nel triennio prevedono benefici per circa 4,2 miliardi.

Per gli enti creditizi e finanziari viene prevista la deducibilità degli interessi passivi ai fini della determinazione della base imponibile IRES e IRAP a partire dal 2018 (circa 1 miliardo).

Tra le altre disposizioni rilevano l'abolizione dell'IRAP per le imprese che operano nel settore agricolo e per le cooperative della piccola pesca e loro consorzi (559 milioni nel triennio). Si introducono agevolazioni fiscali in favore delle imprese che effettuano l'acquisizione di nuovi beni strumentali destinati a strutture produttive ubicate nelle aree svantaggiate del Paese. A tal fine è attribuito un credito d'imposta, per il periodo 2016-2019, commisurato alla quota complessiva del costo dei beni nel limite massimo per ciascun progetto di investimento di 1,5 milioni di euro per le piccole imprese, 5 milioni di euro per le medie imprese e 15 milioni di euro per le grandi imprese (617 milioni per ciascuno degli anni interessati). Si dispone altresì - in favore delle persone fisiche e società di persone con base imponibile non superiore a euro 180.759,91 - l'aumento della deduzione forfettaria da 2.500 euro a 5.000 euro dalla base imponibile ai fini IRAP (circa 522 milioni nel triennio). Infine, viene modificata la disciplina per la procedura di recupero dell'IVA relativa ai crediti vantati da imprese fornitrici nei confronti di clienti assoggettati a procedure concorsuali, con un effetto di minor gettito pari a 680 milioni nel periodo considerato. La manovra per il 2017 proroga al 30 giugno 2018 le misure che consentivano la maggiorazione degli ammortamenti per l'acquisto di nuovi beni strumentali e, al contempo, si stabilisce un iperammortamento nella misura del 150 per cento delle spese per beni strumentali ad alto contenuto tecnologico per la strategia "Industria 4.0" (circa 1,1 miliardi nel 2018 e 1,9 miliardi nel 2019).

Altre misure di minore entità vengono previste per le imprese: sgravi contributivi, attraverso la riduzione delle aliquote per i lavoratori autonomi (circa 400 milioni) e il fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione del personale del credito (previste minori entrate per circa 400 milioni).

Per le famiglie sono previste la proroga delle detrazioni e agevolazioni fiscali per gli interventi di ristrutturazione edilizia e l'acquisto di mobili ed elettrodomestici, con un beneficio fiscale di circa

0,1 miliardi nel 2017, la detassazione dei premi di produttività, nonché la riqualificazione energetica e la no tax area per i pensionati.

Tra le altre forme di agevolazioni e sgravi sono si riscontrano misure per l'adeguamento antisismico delle abitazioni private, agevolazioni universitarie, etc.

Da ultimo, anche se non considerata ai fini della presente analisi, la legge di bilancio per il 2017 introduce una misura per ridurre il carico fiscale sulle imprese. Per tale finalità è previsto un nuovo regime fiscale opzionale per le imprese individuali e le società di persone che operano in regime di contabilità ordinaria, con una tassazione proporzionale sul reddito di impresa (c.d. IRI) in sostituzione delle ordinarie aliquote Ires e Irpef (circa 5,3 miliardi nel 2018 e 3,1 miliardi nel 2019). La recente legge di bilancio per il 2018 ha procrastinata l'avvio di tale regime al 2019.

Anno del provvedimento	2013	2014	2015	2016	2017
2012					
<i>Famiglie</i>	968,60	1.450,59	1.279,30	1.279,30	1.279,30
Incremento detrazioni figli a carico	939,40	1.341,30	1.205,70	1.205,70	1.205,70
Addizionale Regionale	-	46,00	46,00	46,00	46,00
Addizionale Comunale	-	16,40	12,60	12,60	12,60
Altro Famiglia	29,20	46,89	15,00	15,00	15,00
<i>Imprese</i>	986,60	2.407,50	1.538,50	1.538,50	1.538,50
Riduzione Irap deduzioni fortetarie lavoratori a tempo indeterminato	-	862,00	1.014,00	1.014,00	1.014,00
Fondo da utilizzare per esclusione dell'IRAP per i soggetti privi di organizzazione	-	188,00	252,00	252,00	252,00
Proroga fiscale sulla detassazione dei salari di produttività	950,00	1.000,00	200,00	200,00	200,00
Altro imprese	36,60	357,50	72,50	72,50	72,50
2012 Totale	1.955,20	3.858,09	2.817,80	2.817,80	2.817,80
2013					
<i>Famiglie</i>	-	2.548,10	2.896,00	2.807,10	2.688,70
Detrazione Irpef redditi da lavoro dipendente	-	1.548,10	1.688,70	1.688,70	1.688,70
Disposizioni in materia immobiliare	-	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00
Altro FA	-	-	207,30	118,40	-
<i>Imprese</i>	-	2.625,60	4.288,20	5.944,90	5.934,80
Svalutazione e perdite sui crediti ai fini IRES e IRAP	-	410,00	635,00	1.719,00	1.719,00
Riduzione dei premi e contributi INAIL	-	1.000,00	1.100,00	1.200,00	1.200,00
Aiuto alla crescita economica (ACE)	-	-	658,50	716,50	716,50
Disposizioni in materia di leasing	-	-	221,50	347,10	347,10
Deducibilità IMU immobili strumentali	-	713,50	173,70	274,30	267,80
Deduzione Irap nuovi lavoratori assunti a tempo indeterminato CUNEO FISCALE IRAP	-	36,00	115,00	200,00	200,00
Riqualificazione energetica	-	72,70	775,90	841,80	841,80
Altro imprese	-	393,40	608,60	646,20	642,60
2013 Totale	-	5.173,70	7.184,20	8.752,00	8.623,50
2014					
<i>Famiglie</i>	-	-	65,50	698,50	436,50
Ecobonus, ristrutturazioni	-	-	65,50	698,50	436,50
<i>Imprese</i>	-	-	5.650,70	11.422,60	11.737,70
Deduzione costo del lavoro imponibile IRAP	-	-	2.712,90	5.613,90	5.613,90
Sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato	-	-	1.886,00	4.885,00	5.030,00
Regime fiscale agevolato per autonomi	-	-	1.051,80	798,30	824,40
Ecobonus, ristrutturazioni	-	-	-	-	156,00
Altro imprese	-	-	-	125,40	113,40
2014 Totale	-	-	5.716,20	12.121,10	12.174,20
2015					
<i>Famiglie</i>	-	-	-	4.360,60	5.374,00
Riduzione tassazione immobili per famiglie	-	-	-	3.591,00	3.591,00
Detassazione premi di produttività redditi 50.000 e tetto massimo 2.000- IRPEF	-	-	-	433,80	520,60
Ristrutturazione edilizia e immobili	-	-	-	69,00	612,00
Altro FA	-	-	-	266,80	650,40
<i>Imprese</i>	-	-	-	2.440,30	9.698,70
Riduzione aliquote IRES	-	-	-	-	2.977,50
Proroga esonero contributivo per assunzioni a tempo indeterminato	-	-	-	833,70	2.093,60
Maggiorazione ammortamenti 40% beni strumentali materiali	-	-	-	170,00	943,00
IMU imbullonati	-	-	-	530,00	530,00
Esenzione IMU terreni agricoli	-	-	-	404,80	404,80
Deducibilità interessi passivi ai fini della determinazione della base imponibile IRES e IRAP	-	-	-	-	-
Regime dei minimi	-	-	-	186,00	1.724,50
Altro imprese	-	-	-	315,80	1.025,30
2015 Totale	-	-	-	6.800,90	15.072,70
2016					
<i>Famiglie</i>	-	-	-	-	617,20
Ristrutturazione edilizia e immobili	-	-	-	-	56,70
Detassazione premi di produttività	-	-	-	-	209,10
Riqualificazione energetica	-	-	-	-	30,40
No tax area pensionati	-	-	-	-	212,70
ALTRO FA	-	-	-	-	108,30
<i>Imprese</i>	-	-	-	-	489,90
Maggiorazione su ammortamenti e canoni beni strumentali nuovi	-	-	-	-	-
Riduzione aliquota contributiva lavoratori autonomi	-	-	-	-	108,00
Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione del personale del credito	-	-	-	-	174,00
Altro imprese	-	-	-	-	207,90
2016 Totale	-	-	-	-	1.107,10
Totale complessivo	1.955,20	9.031,79	15.718,20	30.491,80	39.795,30

Appendice

La “*spending review*” in Italia

1. Nel corso degli ultimi dieci anni, l'esigenza di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni e di una contestuale riqualificazione della stessa ha spinto verso l'adozione di un complesso di iniziative in materia di monitoraggio della spesa e di riforma del bilancio, con l'obiettivo di superare gradualmente un approccio incrementale alle decisioni di allocazione della spesa; di limitare, a fini di riduzione della spesa, il ricorso a tagli lineari delle dotazioni di bilancio o a strumenti di blocco della spesa; di 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 uno dei cardini della nuova legge di contabilità (legge n. 196 del 2009) 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.

Se la previsione normativa della *spending review* va fatta risalire alla nuova legge di contabilità, il momento di reimpostazione organizzativo-istituzionale è, indubbiamente, quello dell'emergenza finanziaria del 2011-2012. Con una Direttiva della Presidenza del Consiglio (3 maggio 2012) la funzione che veniva affidata all'azione di revisione e razionalizzazione appariva assai ampia ed impegnativa: la riduzione del perimetro di operatività dello Stato era un punto di riferimento esplicito, poiché si riteneva insufficiente l'azione, pur importantissima, di riqualificazione della spesa e di recupero di efficienza nell'impiego delle risorse pubbliche.

Con la direttiva venivano indicate alle amministrazioni centrali le linee da seguire per contenere le spese di gestione.

L'attività di revisione di spesa di ogni amministrazione avrebbe dovuto concentrarsi sulla revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti, di cui valutare l'attualità e l'efficacia, sul ridimensionamento dell'organizzazione (strutture dirigenziali, concentrazione dell'offerta dei servizi e dei relativi uffici, riduzione enti e società, ricorso alle procedure delle centrali di acquisto di beni e servizi), sul migliore utilizzo degli immobili (ricognizione, riduzione della spesa per locazioni, precise connessioni tra superficie occupata e numero degli occupanti, compattamenti di uffici e amministrazioni), su riduzioni spese di consulenza e di rappresentanza.

2. Ulteriori disposizioni in materia di revisione della spesa vanno fatte risalire a due decreti legge del 2011, con i quali è stata operata la manovra di risanamento dei conti pubblici.

Il decreto legge n. 98 del 2011 (convertito dalla legge n. 111 del 2011) prevedeva, infatti, l'avvio di un nuovo ciclo di *spending review* per innescare un processo inteso a definire i costi standard dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, prevedendo per le amministrazioni periferiche specifiche metodologie per quantificare i relativi fabbisogni anche ai fini dell'allocazione delle risorse nell'ambito della loro complessiva dotazione. Tali analisi, con l'obiettivo dichiarato di superare una volta per tutte il criterio della spesa storica, si proponevano di individuare eventuali criticità nell'erogazione dei servizi pubblici e le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare.

Il successivo decreto legge n. 138 (convertito con la legge n. 148 del 2011), nel confermare l'avvio dal 2012 del ciclo di *spending review* previsto dal precedente decreto legge, legava tale procedura ad un più vasto programma di riorganizzazione della spesa pubblica con la definizione di alcuni obiettivi specifici (linee guida per l'integrazione operativa delle agenzie fiscali, razionalizzazione di tutte le strutture periferiche delle amministrazioni dello Stato, accorpamento degli enti di previdenza, razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria, coordinamento delle forze dell'ordine, riorganizzazione della rete diplomatica e consolare) e l'individuazione di criticità e di strategie di miglioramento nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici sulla base di parametri nella norma puntualmente indicati, tra cui particolarmente impegnativo appariva, tra gli altri, quello legato alla sistematica comparazione di costi e risultati a livello nazionale ed europeo.

3. Una forte accelerazione del programma di revisione della spesa, in ragione delle straordinarie condizioni di necessità e urgenza del momento, è poi alla base dell'istituzione (con il decreto legge n. 52 del 2012) di un Comitato interministeriale con compiti di indirizzo e coordinamento in materia di *spending*

review e, successivamente, della nomina di un Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa (decreto legge n. 69/2013).

Molto ampi erano i poteri riconosciuti al Commissario straordinario: segnalare al Consiglio dei ministri o ai Consigli regionali le norme di legge o di regolamento che determinano voci di spesa o di costo che possono essere razionalizzate; proporre al Presidente del Consiglio dei ministri o al Presidente della Regione interessata la revoca o l'annullamento d'ufficio di singole procedure relative all'acquisto di beni e servizi e l'introduzione di nuovi obblighi informativi a carico delle pubbliche amministrazioni.

Il decreto legge dettava inoltre una serie di norme sostanziali riguardanti il miglioramento della qualità delle procedure di acquisto centralizzato di beni e servizi, incrementandone significativamente l'utilizzo. In tale ambito viene introdotto l'obbligo, da parte di tutte le pubbliche amministrazioni, di rispettare i parametri prezzo-qualità dei bandi Consip per le procedure di acquisto di beni e servizi comparabili, nonché la pubblicazione da parte dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture dei dati sugli acquisti delle pubbliche amministrazioni e la trasmissione degli stessi al Ministero dell'economia e delle finanze e alla Consip.

4. Con le "Proposte per una revisione della spesa pubblica (2014-2016)", nel marzo 2014 il Commissario alla *spending review* rendeva noto il programma dei risparmi da conseguire nel triennio successivo: nel complesso, a fine 2016, si sarebbero dovuti realizzare risparmi, rispetto allo scenario a legislazione vigente, per circa 34 miliardi, imputabili ad azioni di contenimento e razionalizzazione della spesa di diversa natura. I punti di riferimento principali del "Programma Cottarelli" erano costituiti da una maggiore centralizzazione negli acquisti di beni e servizi; dalla drastica riduzione del numero delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, soprattutto dagli enti locali; dalla razionalizzazione degli interventi di sostegno delle imprese e delle prestazioni di alcuni servizi pubblici; da misure ulteriori di contenimento della spesa previdenziale, anche attraverso la deindicizzazione delle pensioni.

La quota più rilevante di "tagli" (circa 12 miliardi) era assegnata ad interventi di "efficientamento diretto", a loro volta prevalentemente centrati sulla razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi. Altri risparmi erano attribuiti alle "riorganizzazioni" (riforma delle province, alla digitalizzazione, alle sinergie tra i corpi di polizia ecc.), ai costi della politica, alle "riduzioni di trasferimenti inefficienti" (revisione dei trasferimenti alle imprese e delle società partecipate) e, infine, a specifici interventi settoriali, soprattutto nella Difesa, nella Sanità e nel settore pensionistico.

La maggior parte delle risorse reperite con l'azione di revisione della spesa avrebbero dovuto essere utilizzate per abbattere la tassazione sul lavoro (e ricondurla verso la media dei paesi dell'area dell'euro), per gli investimenti produttivi e per la riduzione del deficit e quindi del debito pubblico.

5. Nel giugno 2017, con il documento MEF-Presidenza del Consiglio "Revisione della spesa: obiettivi, attività e risultati 2014-2016" si è dato conto degli esiti dell'esperienza di *spending review* per il primo triennio successivo alla costituzione della funzione del Commissario.

Secondo tale relazione, l'attività di revisione e di razionalizzazione della spesa è per sua natura organizzata in quattro fasi: analisi e identificazione di opportunità; interventi normativi; attuazione dei cambiamenti nell'organizzazione e nei processi operativi; monitoraggio e verifica dei risultati. L'attività del Commissario si è evoluta nel tempo da analisi ed identificazione di opportunità ad attuazione e controllo.

Quanto alle modalità seguite nella revisione della spesa, il documento citato precisa che "la riduzione e l'eliminazione di capitoli di spesa e l'efficientamento dell'organizzazione e dei processi delle pubbliche amministrazioni sono due attività distinte con orizzonti temporali diversi. La riduzione e l'eliminazione dei capitoli di spesa è un'attività annuale, mentre l'efficientamento è un'attività continuativa caratterizzata da un orizzonte pluriennale. Tuttavia entrambe sono indispensabili al fine di ottenere una efficace e duratura revisione e razionalizzazione della spesa. Tagliare capitoli di bilancio senza migliorare l'efficienza dei processi sottostanti spesso produce risparmi "finti" (per esempio le riduzioni basate sul ritardato pagamento ai fornitori) o non sostenibili nel tempo, in quanto provocano un peggioramento inaccettabile del livello dei servizi essenziali. Una maggiore efficienza operativa rischia viceversa di essere sprecata se non accompagnata da un taglio dei relativi capitoli di bilancio, o in alternativa da un programmato, misurabile e verificato miglioramento del livello di servizio. È utile sottolineare in questo contesto che le nuove regole di bilancio, che prevedono la programmazione pluriennale dei livelli di spesa dei ministeri, hanno il merito di promuovere l'allineamento tra queste due attività".

Con riguardo, invece, ai settori, la relazione dello scorso giugno evidenzia come circa tre quarti della spesa pubblica corrente – misurata al netto degli interessi e delle prestazioni previdenziali e assistenziali – si concentrino in cinque macro aree (sanità, comuni, sicurezza, istruzione e difesa) e come la scelta

operativa sia stata quella di concentrare le attività di revisione e di razionalizzazione della spesa sulle prime tre aree.

Sulla base delle analisi riportate nel documento, i capitoli di spesa eliminati e/o ridotti nel periodo 2014-2017 ammonterebbero nel 2017 a 29,9 miliardi di euro. Al netto del costo del personale, la riduzione rappresenta il 18 per cento della spesa corrente. Questa riduzione ha interessato tutti i comparti della pubblica amministrazione, ma con effetti differenziati. La pubblica amministrazione centrale ha contribuito per il 24 per cento della spesa complessiva al netto del costo del personale, mentre i comparti locali hanno contribuito per il 17 per cento.

Ma il giudizio sui risultati effettivamente conseguiti con gli interventi di “taglio” programmati non è semplice e richiede che si tenga conto di alcune qualificazioni che esso sollecita:

- i tagli programmati devono essere correttamente valutati come tagli “lordi”, vale a dire non corretti per l’effetto di riduzione delle entrate che alcuni interventi di contenimento della spesa comportano;
- per effetto di leggi di spesa adottate nello stesso periodo parte dei (o tutti i) risparmi programmati sono stati neutralizzati da misure di aumento di altre spese definite urgenti o prioritarie.

LA SPESA PER LA PREVIDENZA

Introduzione

1. Con il presente capitolo inizia la disamina dell'importante comparto della spesa pubblica per la protezione sociale, un segmento che inteso in senso lato, ingloba spesa previdenziale, assistenziale e sanitaria. Si tratta di un'area che nei prossimi decenni sarà fortemente condizionata dall'invecchiamento della popolazione i cui effetti appaiono, peraltro, alla luce dei più recenti aggiornamenti delle previsioni di lungo termine, perfino più forti di quanto già non si fosse stimato fino a qualche anno fa. E si tratta di un settore che oltre alla sua ampiezza e rilevanza quantitativa è di cruciale importanza per ragioni qualitative e sociali: da esso derivano infatti servizi essenziali la cui qualità ed efficienza misurano la tenuta della nostra finanza pubblica non meno di quanto la misuri il rispetto dei vincoli quantitativi posti in sede europea. I settori in questione vengono presentati nell'ordine nei prossimi tre capitoli, iniziando dal comparto pensionistico, proseguendo con la spesa per l'assistenza e terminando con la spesa per la sanità.

2. Il capitolo sulla spesa previdenziale è organizzato in tre sezioni: nella prima si analizzano le tendenze in atto, nella seconda si aggiornano i dati sui trattamenti pensionistici in essere, nella terza si torna sul tema, ampiamente trattato nel *Rapporto 2017*, dell'adeguatezza dei trattamenti in prospettiva e delle pensioni povere. Si può anticipare che dalle analisi condotte emergono tre principali conclusioni: a) la fase di gestione dei problemi di breve periodo posti dalla riforma Fornero ha portato a soluzioni che pur se talvolta disorganiche (otto salvaguardie, forti ritardi sul fronte dell'effettiva implementazione dell'Ape sociale e volontario, ecc.) hanno comunque risposto alle necessità offrendo margini di flessibilità accettabili, pur se non ulteriormente dilatabili; b) la spesa nominale e reale ha evidenziato ed evidenzia buoni risultati nel breve periodo, anche come riflesso di una fase favorevole della dinamica dell'inflazione, ma le proiezioni di lungo termine appaiono meno rassicuranti che in passato, soprattutto per i previsti avversi effetti sulla crescita delle prospettive demografiche e della produttività; elementi, questi, che dovrebbero viepiù spingere a consolidare i pilastri di una riforma che ha dato solidità al sistema previdenziale; c) si confermano potenzialmente difficili le prospettive pensionistiche per crescenti e quantitativamente non trascurabili fasce di lavoratori assicurati, il che deve spingere sempre più ad affrontare lo stesso tema dell'assistenza come insieme di istituti in grado di intervenire sia durante la vita lavorativa che durante la quiescenza.

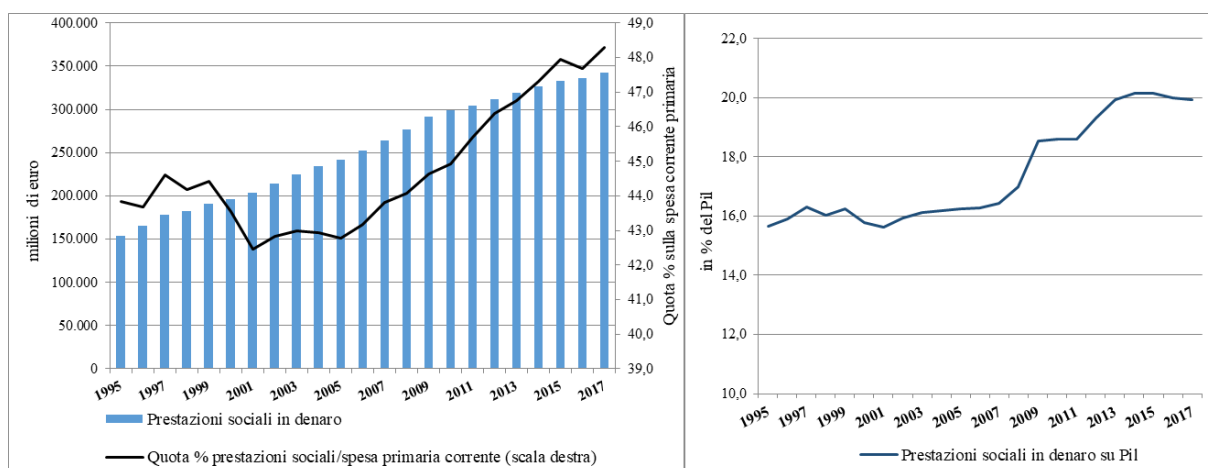
I - LE TENDENZE IN ATTO

La spesa: il consuntivo 2017

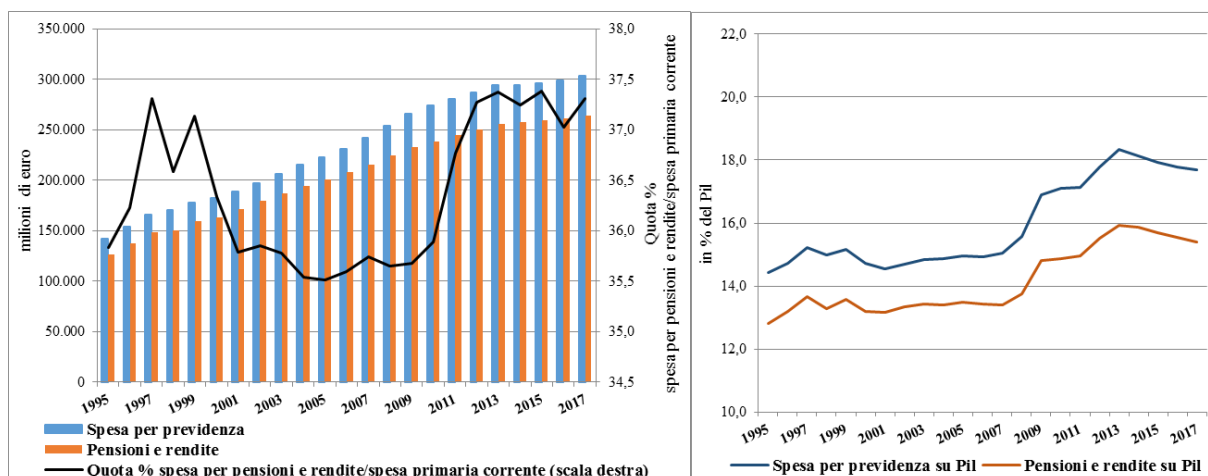
3. Secondo i dati di consuntivo recentemente confermati dall'Istat, nel 2017 la spesa complessiva per prestazioni sociali in denaro, comprensiva sia dei trattamenti previdenziali che assistenziali (vd “LA SPESA PER L’ASSISTENZA”), è stata pari a 342 miliardi, in crescita dell’1,7 per cento su base annua ed in flessione di 0,1 punti in rapporto al Pil (dal 20 al 19,9 per cento). Nell’ambito delle prestazioni sociali in denaro la spesa per la sola previdenza si è ragguagliata in circa 304 miliardi (+1,6 per cento rispetto al 2016), di cui 264 rappresentati da pensioni e rendite, in aumento dell’1,2 per cento su base annua. In termini di prodotto interno lordo la spesa pensionistica ha ridotto il suo peso di 2 decimi di punto passando dal 15,6 al 15,4 per cento, un risultato migliore di quanto atteso sia in sede di elaborazione del Def, ad aprile 2017, sia in sede di aggiornamento di quel documento, a settembre scorso.

GRAFICO 1

SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO
(VALORI ASSOLUTI E QUOTE % DI PIL E SPESA CORRENTE PRIMARIA)



SPESA PER PREVIDENZA (VALORI ASSOLUTI E QUOTE % DI PIL E SPESA CORRENTE PRIMARIA)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Nel grafico 1 oltre a documentare la citata flessione rispetto al prodotto, si mostra come, in un contesto in cui la spesa corrente primaria ha registrato un aumento annuo inferiore al mezzo punto percentuale in termini nominali, la crescita della spesa pensionistica pur se inferiore all'atteso ha comportato una risalita della sua incidenza sul totale delle uscite correnti al netto degli interessi: dal 37 al 37,3 (impulso leggermente più marcato ha ricevuto la spesa previdenziale totale passando in quota dal 42,4 al 42,9 per cento).

Come mostra la tavola 1, nell'ambito della spesa per la previdenza, quantitativamente dominata dalla menzionata spesa pensionistica, le poste più dinamiche sono risultate le liquidazioni per fine rapporto di lavoro e l'indennità di malattia, per infortuni e maternità, cresciute entrambe a due cifre (+14,0 e +12,7 per cento rispettivamente); mediamente solo di poco superiore alla crescita delle pensioni è stata quella per indennità di disoccupazione e per assegni familiari, mentre in strutturale discesa è risultato l'esborso per assegno di integrazione salariale (-30,6 per cento).

TAVOLA 1

CONTO CONSOLIDATO DELLA PA: TOTALE SPESA PER LA PREVIDENZA
(2012-2017; MILIONI DI EURO)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variazione % 17/16	Variazione % media annua 13- 17	Variazione % media annua 08- 17
TOTALE SPESA PREVIDENZIALE	286.870	294.202	294.183	296.373	298.986	303.856	1,6	1,2	2,3
- Pensioni e rendite	250.277	255.501	257.342	259.384	261.231	264.256	1,2	1,1	2,0
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro	9.961	9.762	8.741	9.424	9.835	11.208	14,0	2,4	2,8
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	6.665	6.817	6.464	6.406	6.755	7.615	12,7	2,7	2,8
- Indennità di disoccupazione	9.481	11.309	11.243	11.769	12.163	12.306	1,2	5,4	10,2
- Assegno di integrazione salariale	3.638	3.841	3.502	2.557	2.018	1.400	-30,6	-17,4	6,5
- Assegni familiari	6.266	6.333	6.307	6.211	6.325	6.424	1,6	0,5	0,5
- Altri sussidi e assegni	582	639	584	622	659	647	-1,8	2,1	-1,6

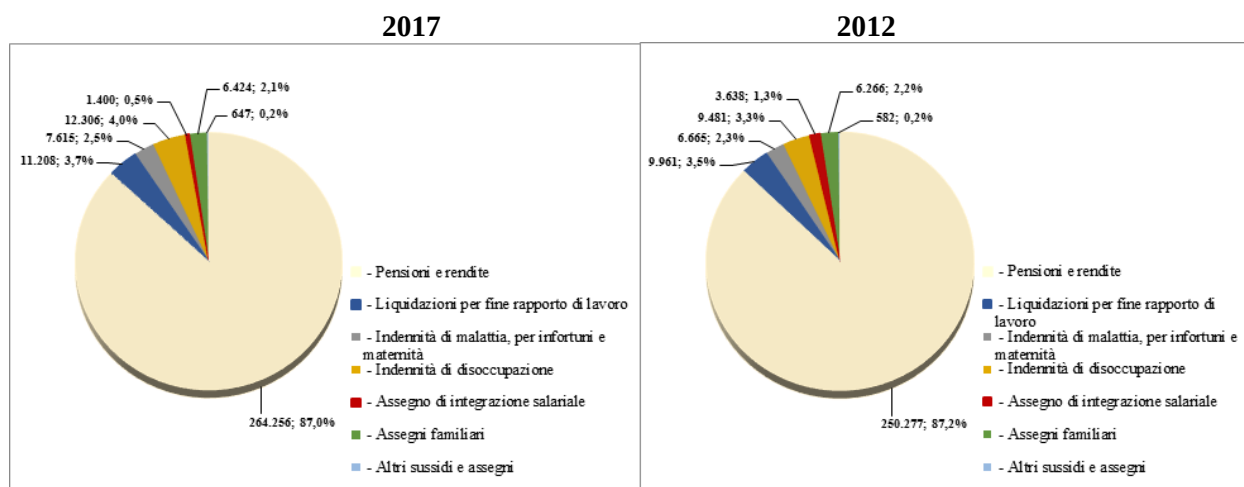
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

La tavola mostra insieme alle variazioni su base annua quelle medie del periodo 2013-17 e quelle medie dell'intera fase post crisi: si evidenzia la vivacità relativa di TFR e indennità di malattia, la sensibile decelerazione delle indennità di disoccupazione a controprova del miglioramento osservato sul mercato del lavoro ed infine la rilevante discesa della spesa per assegni di integrazione salariale.

Le dinamiche descritte non hanno modificato la composizione di fondo della spesa previdenziale che nel 2017 è risultata sostanzialmente identica a quella di inizio legislatura: fatto 100 il totale delle uscite in questione, la quota per pensioni e rendite è rimasta ferma sull'87 per cento (grafico 2); in ordine di peso ad essa si aggiunge la spesa per indennità di disoccupazione, la cui incidenza è un po' cresciuta (al 4 per cento, dal 3,3), quella per liquidazioni di fine rapporto (3,7 per cento da 3,5), per indennità di malattia, infortuni e maternità (2,5 da 2,3), per assegni familiari (ferma al 2,1) e per altri sussidi e assegno di integrazione salariale (ferma allo 0,2 per cento)¹.

¹ Un confronto di più lungo periodo, che considera la struttura della spesa previdenziale immediatamente precedente l'entrata nell'Unione monetaria (1997) evidenzia una riduzione del peso della spesa pensionistica sul totale pari a poco più di 2,5 punti di prodotto controbilanciata essenzialmente dall'indennità di disoccupazione, all'incirca raddoppiata, in termini di quota.

COMPOSIZIONE DELLA SPESA PREVIDENZIALE: VALORI ASSOLUTI E QUOTE %



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

4. La tavola 2 mette a confronto il dato di consuntivo della spesa per prestazioni sociali per il 2017 con le varie previsioni elaborate, a partire dal 2013, nei documenti ufficiali. In termini nominali, le uscite effettive sono state di oltre 20 miliardi inferiori a quanto previsto all'inizio del quinquennio, 5 decimi in termini di incidenza sul Pil, un ammontare, quest'ultimo, che è risultato di quasi 70 miliardi inferiore al previsto. Di contro, per le altre prestazioni previdenziali la spesa è risultata di oltre 6 miliardi più elevata dell'atteso.

Considerato che nel periodo, dopo gli interventi disposti con la legge Fornero, non vi sono stati altri interventi restrittivi e che anzi le misure adottate hanno teso a flessibilizzare le uscite (vd oltre), ai risparmi di spesa per pensioni sembra aver contribuito soprattutto la minore inflazione: infatti, rispetto all'incremento dei prezzi ipotizzato per l'intero periodo e rilevante ai fini delle norme sull'indicizzazione (2012-2016) la crisi e le recenti pressioni deflazionistiche hanno determinato 6,3 punti di inflazione in meno.

Rispetto al preconsuntivo dello scorso autunno, la spesa complessiva per prestazioni sociali in denaro è risultata inferiore di 1,8 miliardi, risparmio concentrato per un quinto nel comparto pensionistico e per i restanti quattro quinti nel segmento delle altre prestazioni sociali.

TAVOLA 2

SPESA PER PENSIONI ED ALTRE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO: PREVISIONI PER IL 2017 DEI DOCUMENTI UFFICIALI E CONSUNTIVO ISTAT

DEF, NADEF	Pensioni (milioni)	% Pil	Altre prestazioni sociali in denaro (milioni)	% Pil	TOTALE prestazioni sociali in denaro (milioni)	% Pil	per memoria: Pil nominale (mld)	per memoria: deflatore dei consumi (cumulato 2012-16)
	2017		2017		2017			2017
DEF 2013	284.700	15,9	71.650	4,0	356.350	20,0	1.786,0	10,5
NADEF 2013	284.785	16,0	71.650	4,0	356.435	20,0	1.779,6	10,0
DEF 2014	279.870	16,2	71.280	4,1	351.150	20,2	1.731,0	7,7
NADEF 2014	275.120	16,0	75.060	4,4	350.180	20,3	1.742,3	6,7
DEF 2015	269.350	15,5	81.640	4,7	350.990	20,2	1.737,0	5,6
NADEF 2015	268.370	15,5	80.910	4,7	349.280	20,2	1.734,5	5,5
DEF 2016	264.920	15,4	80.360	4,7	345.280	20,1	1.712,9	4,9
NADEF 2016	264.670	15,5	80.060	4,7	344.730	20,2	1.704,1	4,4
DEF 2017	264.610	15,5	80.240	4,7	344.850	20,2	1.710,6	4,2
NADEF 2017	264.610	15,4	79.240	4,6	343.850	20,0	1.716,2	4,2
DEF 2018	264.033	15,4	78.039	4,5	342.072	19,9	1.716,9	4,2
Differenza DEF 2018-DEF 2013	-20.667	-0,5	6.389	0,5	-14.278	-0,1	-69,1	-6,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT, DEF e NADEF (vari anni)

Secondo le indicazioni dei documenti programmatici più recenti, nel periodo 2018-2021 la spesa pensionistica dovrebbe continuare a crescere ad un tasso medio annuo intorno al 2,5 per cento, con incrementi, quindi, superiori al tasso di inflazione, e sospinta dalle conosciute pressioni strutturali di fondo, mentre la spesa diversa dalle pensioni si espanderebbe ad un tasso medio intorno al 2 per cento (+3,9 quest'anno ed a ritmi via via più contenuti nel triennio 2019-21).

Il quinquennio 2012-17: uno sguardo d'insieme

5. Dopo l'approvazione della legge n. 214/2011, sul fronte della spesa previdenziale il legislatore è stato prevalentemente impegnato a contrastare gli effetti indesiderati (*unintended consequences*) di un brusco mutamento di regole imposto da un'acuta crisi di debito, effetti prevedibilmente esacerbati dal quadro economico generale al cui interno il processo di riforma si è dovuto produrre. La strategia sembra essere stata contraddistinta da due fasi: una *prima* nella quale si è affrontato essenzialmente il tema degli "esodati" attraverso una successione, con molti strascichi, di norme di salvaguardia; una *seconda* in cui si è cercato di costruire un ponte tra la previgente e la nuova normativa, predisponendo strumenti *ad hoc* i cui effetti sono al momento solo in parte valutabili anche a motivo di rilevanti ritardi di implementazione (vedi anticipi pensionistici). Si richiamano di seguito, brevemente, i tratti salienti delle suddette fasi.

La *prima fase* è sostanzialmente iniziata in contemporanea con il varo della riforma Fornero. I primi interventi hanno mirato a salvaguardare lavoratori collocati in mobilità, lavoratori cessati, titolari di prestazioni di Fondi di solidarietà di settore; prosecutori volontari; esonerati dal servizio, in congedo/permesso ai sensi di norme specifiche, ecc; successivamente il legislatore ha allargato l'attenzione agli accordi aziendali per la gestione delle eccedenze di personale estendendo la salvaguardia anche a tali fattispecie e, via via, allentando alcuni requisiti (per esempio reddituali) che limitavano in un primo tempo la platea.

Il quadro completo degli interventi di salvaguardia è offerto dalla tavola 3 nella quale si può vedere che con il complesso delle operazioni poste in essere le norme hanno puntato a salvaguardare oltre 200 mila lavoratori. Le pensioni effettivamente liquidate sono poco meno di 115 mila, di cui circa la metà relative alla prima salvaguardia, il 15 per cento alla sesta, il 12 per cento alla seconda e per quote minori alle rimanenti. L'ultima in ordine di tempo, l'ottava, è arrivata con la legge di bilancio 2017, che ha inizialmente previsto il numero massimo di beneficiari in 30.700 lavoratori. Secondo i dati disponibili le domande presentate sono state pari a 35.388, di cui 14.018 accolte, 20.450 non accolte, e 920 giacenti. Pertanto, il numero complessivo degli ammessi al beneficio dell'ottava salvaguardia è stato pari al 46 per cento del limite numerico massimo stabilito dalla legge. Il decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 ha quindi rideterminato sia il limite massimo dei soggetti ammessi (16.294), sia il limite di spesa autorizzata nel periodo dal 2017 al 2030. Le economie accertate sono state riversate nel Fondo sociale per occupazione e formazione².

TAVOLA 3

SALVAGUARDIE LAVORATORI ESODATI

Operazioni di salvaguardia	Limite massimo soggetti salvaguardati dalla legge ⁽¹⁾	Certificazioni accolte	Domande non accolte	Domande giacenti	Pensioni liquidate
1^ salvaguardia	64.374	64.374	6.766		56.463
2^ salvaguardia	29.741	17.531	8.110	451	13.662
3^ salvaguardia	7.554	7.202	6.494	60	7.141
4^ salvaguardia	3.572	3.424	1.478	14	3.410
5^ salvaguardia	3.871	3.510	5.505	49	3.474
6^ salvaguardia	37.054	20.513	12.281	411	17.000
7^ salvaguardia	26.300	11.525	13.875	964	5.466
8^ salvaguardia ⁽²⁾	30.700	14.018	20.450	920	7.631
TOTALE	203.166	142.097	74.959	2.869	114.247

⁽¹⁾ Gli importi previsti in origine erano spesso più elevati e sono stati di volta in volta rideterminati.

⁽²⁾ Dati a novembre 2017 (ultimi disponibili).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

TAVOLA 4

SOGGETTI SALVAGUARDATI PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO
(DATI A NOVEMBRE 2017)

Operazioni di salvaguardia	1^	2^	3^	4^	5^	6^	7^	8^	TOTALE
Lavoratori in mobilità	31.923	7.931	2.108		37	2.263	2.832	4.815	51.909
Lavoratori cessati	4.319	2.590	1.365	981	1.607	6.592	3.697	3.168	24.319
Titolari di prestazione straordinaria	17.659								17.659
Prosecutori volontari	9.119	5.606	3.642		1.866	5.849	4.864	3.969	34.915
Lavoratori pubblici esonerati dal servizio	1256								1.256
Lavoratori in congedo/permesso (L.104/92)	98			2.443		5.809	132	224	8.706
Fondi di solidarietà		1.404							1.404
Versamenti volontari in mobilità			87					1.842	1.929
TOTALE	64.374	17.531	7.202	3.424	3.510	20.513	11.525	14.018	142.097

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

Per quel che concerne un giudizio complessivo sulle numerose salvaguardie, nel rinviare ai puntuali commenti offerti annualmente dalla Corte in sede di Relazione sul rendiconto generale dello Stato, si deve osservare che nell'insieme esse sembrano aver conseguito l'obiettivo, anche se non di rado in maniera disorganica. Si deve al contempo sottolineare come si sia assistito talvolta ad estensioni delle deroghe a soggetti non immediatamente penalizzati dalla riforma pensionistica, il che ha finito per

² Di cui all'art. 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185.

accrescerne gli oneri, stimati complessivamente intorno al 15 per cento dei risparmi ascritti, nel periodo di riferimento, alla legge 214/2011.

Nella *seconda fase*, coincidente essenzialmente con le ultime due leggi di bilancio, il legislatore ha cercato di introdurre elementi di flessibilizzazione di carattere più generale. Importante, anche in termini quantitativi, è stato al riguardo il pacchetto della legge di bilancio per il 2017 con effetti accrescitivi della spesa tendenziale ufficialmente stimati in circa 1,5 miliardi nel 2017 e fino a 2,3 miliardi nel 2020. In disparte la norma relativa alla quattordicesima mensilità, che evidentemente non si iscrive nell'alveo delle richiamate misure volte a mitigare gli effetti della brusca entrata in vigore della legge 214/2017 quanto piuttosto a sostenere redditi (da pensione) bassi³, alcuni provvedimenti, tra quelli mitiganti, meritano di essere qui brevemente ricordati: la rimozione delle penalità in caso di pensionamento anticipato; l'anticipo pensionistico per i "lavoratori precoci"; la possibilità di cumulo gratuito dei periodi contributivi; l'anticipo pensionistico (APE) sociale, volontario e aziendale, nonché la Rendita integrativa temporanea anticipata (RITA).

6. Procedendo nell'ordine ad una rapida descrizione, si deve innanzitutto ricordare che la legge 214/2011 aveva stabilito che nel caso sussistessero i requisiti contributivi per il pensionamento anticipato, fosse possibile andare in pensione anche prima dei 62 anni fissati come nuovo standard ma con una penalizzazione sull'importo pari all'1 o al 2 per cento per ogni anno in meno rispetto ai 62. La norma in questione è stata prima sospesa e poi, con la legge di bilancio 2017, abrogata.

Per quanto riguarda il secondo provvedimento menzionato, l'anticipo pensionistico per lavoratori precoci, la norma ha ridotto a 41 anni⁴ il requisito contributivo per accedere alla pensione anticipata nel caso per l'appunto di lavoratori "precoci" (in possesso di 12 mesi di contribuzione per lavoro effettivo prima del compimento del 19mo anno di età) appartenenti a taluni profili di tutela (disoccupazione involontaria, assistenza a un familiare di primo grado con *handicap* grave, invalidità almeno del 74 per cento, lavoro dipendente da almeno 6 anni all'interno di un elenco di professioni con mansioni particolarmente difficili e rischiose). L'ultima legge di bilancio ha disposto diversi ampliamenti dei requisiti per l'accesso all'agevolazione: le estensioni più rilevanti riguardano l'elenco delle professioni "gravose", portate da 11 a 15 ed i periodi temporali utili per la maturazione del periodo di attività in una delle predette professioni (si veda il Riquadro 1). Complessivamente, il numero di domande accolte è stimato⁵ in circa 16.400 per il 2017 e in circa 20.600 per il 2018. Il limite di spesa autorizzato è di 564,4 milioni per il 2018 (587,6 milioni a regime).

Elemento di flessibilizzazione, ma con valenza evidentemente più strutturale, ha costituito anche il cumulo gratuito dei versamenti contributivi, esteso dalla legge di bilancio 2017 ai soggetti già in possesso dei requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico ed utilizzabile per il conseguimento della pensione anticipata. Possono beneficiare del cumulo anche gli iscritti alle Casse previdenziali private e per i professionisti. È stata prevista la facoltà di rinuncia o recesso da richieste di

³ La norma ha elevato il limite di reddito per beneficiare della quattordicesima mensilità a due volte il trattamento minimo. Inoltre, per i pensionati con reddito fino a 1,5 volte il minimo l'importo è stato incrementato del 30 per cento. Il costo annuo è stimato in 800 milioni; la norma interessa un milione e 250mila soggetti e porta a 3 milioni e 360mila il complessivo numero di pensionati che percepiscono la quattordicesima mensilità nel mese di luglio.

⁴ A partire da maggio 2017, con adeguamento alla speranza di vita dal 2019.

⁵ Relazione tecnica al DDL di bilancio 2018.

totalizzazione o ricongiunzione (con restituzione delle somme versate). Il costo è crescente e varia dai 104 milioni del 2017 ai 586 del 2026, ultimo anno di stima in Relazione tecnica.

7. Particolarmente importante, anche per i risvolti sulla finanza pubblica, è stata l'Ape sociale, introdotta dalla legge di bilancio 2017, in via sperimentale (maggio 2017-dicembre 2018), e consistente in una indennità a carattere assistenziale di importo pari a quello della rata mensile della pensione calcolata al momento dell'accesso alla prestazione, entro un limite di 1.500 euro; l'indennità è corrisposta - su domanda e fino al conseguimento dei requisiti per il diritto a pensione anticipata o di vecchiaia - a soggetti di almeno 63 anni, in possesso di almeno 30 anni di anzianità contributiva - elevata a 36 anni solo per i lavoratori dipendenti all'interno di un elenco di professioni il cui svolgimento in modo continuativo è particolarmente difficoltoso e rischioso - e che si trovino in particolari profili di tutela: disoccupazione involontaria, assistenza ad un parente di primo grado con handicap grave, invalidità almeno del 74 per cento, lavoro dipendente da almeno 6 anni all'interno di professioni con mansioni particolarmente difficoltose e rischiose. L'indennità è compatibile con la percezione - entro predefiniti limiti - di redditi da lavoro dipendente, parasubordinato o da attività di lavoro autonomo.

Il costo è contabilizzato, nell'ambito della spesa per prestazioni di protezione sociale in denaro del conto della PA, fra le misure di natura assistenziale. La legge di bilancio 2018 ha previsto importanti estensioni dell'APE sociale: da un lato, il beneficio è stato esteso anche ai lavoratori con contratto a tempo determinato a scadenza, sotto particolari condizioni⁶; dall'altro, è stata introdotta una maggiore flessibilità del requisito contributivo per le donne con figli (12 mesi a figlio, per un massimo di due anni). Come per i "lavoratori precoci", è stato ampliato l'elenco delle professioni "gravose" per l'accesso al beneficio, portate da 11 a 15 e sono stati estesi in senso migliorativo i periodi temporali utili per la maturazione del periodo di attività in una delle predette professioni. Per il complesso di queste innovazioni si rinvia al Riquadro 1.

La relazione tecnica ha stimato un aumento del numero delle indennità da concedere di circa 13 mila nel 2018 a cui corrisponde un onere cumulato, sempre nel triennio, di poco più di 521 milioni, parzialmente finanziati con il ridimensionamento delle somme (per 412 milioni nel triennio) assegnate con la legge di bilancio 2017.

Per quel che riguarda le risorse per far fronte all'Ape sociale si segnala come esse siano state stimate in modo sovrabbondante rispetto ai destinatari effettivi della norma, circostanza che si è verificata anche per le somme destinate all'anticipo pensionistico per i lavoratori "precoci"⁷ e all'ottava salvaguardia⁸.

⁶ A condizione che il lavoratore abbia avuto, nei 36 mesi precedenti la cessazione del rapporto, periodi di lavoro dipendente per almeno 18 mesi.

⁷ Dall'attività di monitoraggio delle domande presentate con riferimento all'anno 2017, sono emerse disponibilità pari a 143 milioni per il biennio 2018-2019 e 115 milioni per ciascun anno dal 2020. Le risorse sono state utilizzate per finanziare le estensioni disposte con la legge di bilancio 2018.

⁸ L'art. 8 del decreto-legge n. 148 del 2017 ha rideterminato il numero di beneficiari e gli oneri associati all'ottava salvaguardia, con una diminuzione di spesa complessiva pari a circa 770 milioni (di cui 672 fino al 2021).

TAVOLA 5

APE SOCIALE: DOMANDE PRESENTATE PER REGIONI
(SITUAZIONE AL 5 FEBBRAIO 2018)

Direzioni regionali + DCM*	ENTRO IL 15 LUGLIO				TOTALE				TOTALE (QUOTA %)			
	Accolte	Respinte	Giacenti	Totale	Accolte	Respinte	Giacenti	Totale	Accolte	Respinte	Giacenti	Totale
Abruzzo	589	702	2	1.293	663	792	97	1.552	3,7	3,0	2,5	3,2
Basilicata	215	381	10	606	236	413	33	682	1,3	1,6	0,8	1,4
Calabria	597	1.677	6	2.280	661	1.817	196	2.674	3,7	6,8	5,0	5,5
Campania	1.313	2.418	33	3.764	1.532	2.787	193	4.512	8,6	10,5	5,0	9,3
Emilia Romagna	928	1.101	65	2.094	1.078	1.230	384	2.692	6,0	4,6	9,9	5,6
Friuli-Venezia Giulia	210	416	9	635	244	443	86	773	1,4	1,7	2,2	1,6
Lazio	1.560	2.088	83	3.731	1.725	2.346	431	4.502	9,7	8,8	11,1	9,3
Liguria	423	506	1	930	484	573	46	1.103	2,7	2,2	1,2	2,3
Lombardia	2.118	2.118	31	4.469	2.467	2.437	337	5.443	13,8	9,2	8,7	11,3
Marche	551	554	1	1.106	640	648	48	1.336	3,6	2,4	1,2	2,8
Molise	200	179		379	219	210	27	456	1,2	0,8	0,7	0,9
Piemonte	1.114	1.402	13	2.529	1.254	1.557	274	3.085	7,0	5,9	7,0	6,4
Puglia	927	2.668	18	3.613	1.057	3.065	258	4.380	5,9	11,5	6,6	9,1
Sardegna	799	1.021	19	1.839	869	1.123	191	2.183	4,9	4,2	4,9	4,5
Sicilia	1.432	3.412	49	4.893	1.551	3.750	655	5.956	8,7	14,1	16,8	12,3
Toscana	1.145	1.165	10	2.320	1.314	1.361	163	2.838	7,4	5,1	4,2	5,9
Trentino-Alto Adige	125	172	2	299	156	190	32	378	0,9	0,7	0,8	0,8
Umbria	252	259	3	514	273	287	74	634	1,5	1,1	1,9	1,3
Valle d'Aosta	30	38		68	41	41	5	87	0,2	0,2	0,1	0,2
Veneto	1.043	1.270	46	2.359	1.197	1.506	362	3.065	6,7	5,7	9,3	6,3
TOTALE	15.773	23.547	401	39.721	17.863	26.576	3.892	48.331	100,0	100,0	100,0	100,0

* Direzioni di coordinamento metropolitano.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

Come mostra la tavola 5, che fa riferimento a dati di fonte INPS al 5 febbraio 2018, a fronte di 48 mila domande pervenute il 55 per cento delle stesse sono state respinte (39.721 domande erano pervenute entro il 15 luglio e di esse il 59 per cento era stato respinto). La tavola mostra che la quota maggiore delle circa 18 mila domande definitivamente già accolte è associata alla Lombardia (13,8 per cento) seguita da Lazio (9,7), Sicilia (8,7) e Campania (8,6).

La tavola 6 mostra che oltre il 61 per cento delle domande accolte riguarda lavoratori disoccupati, mentre il 17 per cento concerne lavoratori che assistono persone con handicap, il 14 per cento lavoratori che sono portatori di invalidità civile e il restante 7 per cento circa lavoratori impegnati in mansioni difficoltose o rischiose.

TAVOLA 6

APE SOCIALE: DOMANDE PRESENTATE PER TIPOLOGIA DI RICHIEDENTE
(SITUAZIONE AL 5 FEBBRAIO 2018)

Tipologia	Riepilogo di tutte le domande presentate					Quote %			
	Pervenute	Accolte	Respinte	In ulteriore istruttoria	% respinte	Pervenute	Accolte	Respinte	In ulteriore istruttoria
Lavoratori disoccupati	32.894	10.972	20.256	1.666	61,6	68,1	61,4	76,2	42,8
Lavoratori con riconoscimento di invalidità civile	4.319	2523	1409	387	32,6	8,9	14,1	5,3	9,9
Lavoratori che assistono persone con handicap	5.784	3049	2134	601	36,9	12,0	17,1	8,0	15,4
Lavoratori addetti a mansioni difficoltose o rischiose	5.334	1319	2777	1.238	52,1	11,0	7,4	10,4	31,8
Totale complessivo	48.331	17.863	26.576	3.892	55,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Nella tavola 7 sono infine presentate l'età anagrafica di coloro i quali hanno chiesto l'anticipo pensionistico sociale e l'onere medio, influenzato, naturalmente, anche dalla durata e quindi dall'età del richiedente. Le informazioni della tavola, sempre di fonte INPS, distinguono le domande effettuate entro il 15 luglio e quelle successive. Nel caso delle prime, si tratta di lavoratori con una età media di 64 anni, età che risulta un po' più elevata nel caso di lavoratori disoccupati o che assistono portatori di handicap (65 anni); l'onere medio cumulato risulta pari a 44,3 mila euro, ma varia dai 42,5 nel caso dei lavoratori con riconoscimento di invalidità civile ai 52 mila nel caso dei lavoratori addetti a mansioni rischiose. Può essere notato che nel caso delle certificazioni relative alle domande accolte dopo il 15 luglio l'onere medio scende leggermente anche se in questo caso non è disponibile l'età media, e quindi non è chiaro se il minore importo sia da correlare ad un assegno inferiore o ad un più lungo periodo di beneficio dell'anticipo.

TAVOLA 7

APE SOCIALE: ETÀ ED ONERE MEDIO COMPLESSIVO PER TIPOLOGIA DI RICHIEDENTE

Tipologie di lavoratori	ENTRO IL 15 LUGLIO			DOPO IL 15 LUGLIO	
	Numero certificazioni accolte	Onere medio in euro	Età media (anni)	Numero certificazioni accolte	Onere medio in euro
Lavoratori disoccupati	9.638	43.704	65	1.334	41.513
Lavoratori con riconoscimento di invalidità civile	2.215	42.466	64	308	41.448
Lavoratori che assistono persone con handicap	2.647	44.949	65	402	44.457
Lavoratori addetti a mansioni difficili o rischiose	1.273	52.012	64	46	51.132
Totale complessivo	15.773	44.315	64	2.090	42.282

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

8. Ancora in materia di flessibilità di accesso alla pensione ma con limitati oneri sul bilancio pubblico è l'APE volontario, consistente in un prestito bancario ponte - concesso a tassi agevolati e con vantaggi fiscali in termini di oneri da interessi - al sussistere di un certo numero di requisiti e che il beneficiario rimborserà a partire dall'accesso alla pensione e in un certo numero di anni. Anche questa misura, al momento, ha carattere sperimentale. Solo nei primi mesi di quest'anno si è riusciti a definire tecnicamente il provvedimento con il definitivo protocollo Mef-ABI-ANIA che ha creato le condizioni per l'avvio della operatività. Secondo le informazioni INPS le domande di certificazione del diritto accolte erano al 18 aprile 2018 oltre 11 mila mentre le domande di anticipo presentate attraverso il servizio online risultavano pari a 1.736 di cui 1.242 riguardanti la richiesta di ratei arretrati maturati.

Nella logica di consentire a chi è rimasto in condizione di assenza di reddito e di pensione di disporre di risorse in attesa di poter accedere alla pensione con le nuove regole si è inserita, infine, la rendita integrativa temporanea anticipata (RITA) consistente nella possibilità degli iscritti a fondi pensione integrativi di beneficiare per l'appunto anticipatamente e temporaneamente di una quota della prestazione della pensione complementare.

9. La valutazione d'assieme che si può esprimere su questa *seconda fase* di interventi di flessibilizzazione è positiva per quel che attiene alla filosofia ispiratrice: operare interventi al margine senza toccare l'impianto di fondo della legge 214/2011.

Sembrano d'altra parte emersi limiti nella capacità di effettiva e celere implementazione delle norme varate. Inoltre, e con riguardo soprattutto alla tendenza ad estendere la platea dei potenziali beneficiari dell'APE sociale, così come disposto dalla legge di bilancio 2018, la Corte ribadisce quanto già sottolineato in altre sedi⁹ e cioè che ai fini della tutela degli equilibri di finanza pubblica e del conseguimento degli obiettivi posti in sede europea è importante che gli interventi abbiano carattere marginale e siano effettivamente destinati a situazioni peculiari, il tutto anche per minimizzare gli ovvi effetti di frammentazione che finiscono per produrre.

Le nuove proiezioni di lungo periodo: nubi all'orizzonte?

10. Un importante elemento di novità rispetto al *Rapporto 2017*, di cui occorre tener conto nella valutazione delle tendenze del settore di spesa qui preso in esame, è il mutamento nelle previsioni di lungo termine. L'ultimo aggiornamento delle proiezioni di medio-lungo periodo sul sistema pensionistico (e socio-sanitario) è stato rilasciato dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) con un documento dello scorso mese di settembre; le valutazioni si estendono ora al 2070 (invece che al 2060) e recepiscono sia le nuove previsioni demografiche ISTAT con base 2016 (*scenario nazionale base*), pubblicate a fine aprile 2017 sia, in ambito europeo, il *set* di ipotesi demografiche e macroeconomiche predisposto per il *round* 2018 delle previsioni della spesa pubblica legata all'invecchiamento della popolazione (*age-related*, scenario EPC-WGA¹⁰ *baseline*). Queste ultime saranno alla base dell'*Ageing Report* di prossima pubblicazione. Entrambi gli scenari presentano modifiche di rilievo, con un peggioramento del quadro complessivo e un sensibile aumento del rapporto tra spesa per pensioni e Pil. Le modifiche sono particolarmente accentuate nello scenario EPC-WGA, ma sono rilevanti anche nello scenario nazionale di base. Premesso che le valutazioni – di cui è stato sinteticamente dato conto anche nella Nota di aggiornamento del DEF 2017 – non incidono, sostanzialmente, sul breve periodo a cui i documenti programmatici si riferiscono, esse mostrano, rispetto alle elaborazioni presentate nel DEF 2017, un incremento del rapporto spesa pensionistica/Pil che raggiunge il picco di 7/8 decimi di prodotto nel 2040 (al 16,3 per cento contro il 15,6) e si attesta a 3 decimi di punto nel 2070 (13,1 per cento contro il 12,8), fine del periodo di proiezione.

Nello scenario nazionale la variazione¹¹ è determinata principalmente dal deterioramento del quadro demografico. Gli effetti sul quadro macroeconomico sono, infatti, più contenuti e dipendono prevalentemente dall'aggiornamento dei dati sui tassi di attività. Determinante di fondo è la stima (ipotesi) di una riduzione del flusso netto di immigrati (media annua di 154 mila unità contro le 209 mila unità della precedente previsione), che ridimensiona l'offerta di lavoro, e quindi di occupati, determinando una contrazione del tasso di crescita medio del Pil reale (1,2 per cento medio annuo

⁹ Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge di bilancio per l'anno 2018 svoltasi il 7 novembre 2017 presso le Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, pagg. 14-15.

¹⁰ *Economic Policy Committee - Working Group on Ageing Populations and Sustainability*.

¹¹ I risultati delle previsioni scaturiscono da due quadri di ipotesi, uno demografico ed uno macroeconomico. Nel primo, rilevano: il tasso di fecondità; la speranza di vita; il saldo migratorio; l'indice di dipendenza degli anziani. I profili macroeconomici delle previsioni sono definiti da variabili del mercato del lavoro: tasso di attività; tasso di disoccupazione; tasso di occupazione; produttività; Pil reale.

nell'intero periodo di previsione¹² contro l'1,5 per cento della precedente previsione). Sull'offerta di lavoro influiscono, oltre al flusso netto di immigrati, la revisione al ribasso del tasso di fecondità (valore iniziale 2016 pari a 1,34 a fronte del precedente 1,44). La differenza di stima nella spesa pensionistica comporta un effetto cumulato sul debito pubblico in rapporto al Pil pari a 8,9 punti percentuali nel 2040 (circa 150 miliardi di euro 2016) e di 32,6 punti percentuali alla fine del periodo di previsione.

Se si fa riferimento alle proiezioni aventi come base le ipotesi dello scenario EPC-WGA (*baseline*), definite in ambito europeo per la predisposizione delle previsioni delle spese pubbliche *age-related* del *round* 2018, esse risultano, come già osservato, ancora meno confortanti di quelle appena commentate. Fondamentalmente la ragione sta nelle più sfavorevoli ipotesi/valutazioni relative ai flussi migratori e alla produttività, specie, per quest'ultima variabile, in conseguenza dell'andamento della Produttività Totale dei Fattori (PTF) fortemente ridimensionata dalla caduta degli investimenti e dal conseguente abbattimento dello *stock* di capitale. Sul fronte demografico, lo scenario EPC-WGA ipotizza, rispetto alla precedente previsione (Europop 2013), una sensibile contrazione del flusso netto di immigrati (la consistenza media per il periodo 2017-2030 era di 360 mila unità contro le 176 mila dello scenario attuale, mentre nel periodo 2017-2060 si attestava a 306 mila contro le 194 mila dell'attuale). Ancora più marcati sono i peggioramenti di natura macroeconomica e del tasso di crescita della produttività¹³ in particolare: il valore iniziale 2020¹⁴ - negativo - scende da -0,1 a -0,2; passa nel 2030 a 0,3 (era 0,7), si porta a 0,9 nel 2040 (era 1,6); sale a 1,5 nel decennio successivo e si stabilizza a 1,6 dal 2060, con scarti di un decimo di punto rispetto alla precedente previsione. Come riflesso e sintesi di tali ipotesi di base il tasso di crescita del Pil¹⁵ passa, nel periodo di previsione fino al 2060, da un livello medio annuo di circa 1,4 per cento del precedente *round* 2015 (in linea con la media UE) ad un valore di circa 0,7/0,8 per cento, quasi la metà della media dei paesi UE. Lo scarto rispetto alle previsioni del DEF 2017 mostra un incremento del rapporto spesa pensionistica/Pil che raggiunge i 2 punti percentuali nel 2035, si porta ad un massimo di 2,7 punti attorno al 2045 e si attesta intorno ai 6 decimi di prodotto alla fine del periodo di previsione. L'effetto del peggioramento delle stime (della spesa per pensioni) sul rapporto debito pubblico/Pil risulterebbe di circa 30 punti nel 2040 e addirittura di 117,3 punti nel 2070.

Come si può apprezzare dai numeri essenziali fin qui segnalati, le differenze tra lo scenario nazionale base e lo scenario EPC-WGA *baseline* sono molto significative (con scarti tra le curve della spesa pensionistica (in quota di Pil) fino a 2,2 punti attorno al 2040 e nella parte centrale del periodo di previsione) e trovano spiegazione principalmente nei differenziali di crescita economica (le altre ipotesi, per esempio quelle di mortalità, non risultano significativamente diverse).

¹² Il profilo è tendenzialmente crescente nel primo decennio, decrescente nel ventennio successivo, in leggera ripresa tra il 2045 ed il 2050 e stabile nell'ultimo ventennio del periodo di previsione, dove si colloca tra l'1,2-1,3 per cento.

¹³ Sulla base della metodologia definita nell'OGWG (*Output Gap Working Group*), il tasso di crescita della PTF dell'Italia si attesterà mediamente, nel prossimo decennio, su un valore leggermente negativo (*Spring forecasts*, 2017). Tale risultato, unitamente all'ampliamento dal 2035 al 2045 del periodo di convergenza del PTF verso il livello comune dell'1 per cento, determina una forte contrazione del tasso di crescita medio annuo della produttività, particolarmente concentrata nei prossimi decenni.

¹⁴ Si tratta della percentuale di variazione media annua nel decennio precedente.

¹⁵ Nel periodo iniziale di chiusura dell'*output gap* (quinquennio 2017-2021), il tasso di crescita del Pil effettivo risulta sensibilmente superiore a quello potenziale (valore medio annuo dello 0,7 per cento contro lo 0,3 per cento). Successivamente, il tasso di crescita del Pil effettivo coincide con quello del Pil potenziale.

11. In conclusione, le nuove proiezioni di lungo termine prefigurano un quadro di spesa pensionistica su Pil sensibilmente peggiore del precedente. Per comprenderne sinteticamente e riassuntivamente le ragioni si consideri che il rapporto spesa per pensioni/Pil può essere scomposto in quattro fattori determinanti. Infatti, ponendo:

SP/PIL = spesa per pensioni su Pil

NANZ = numero di persone con età al di sopra dei 65 anni

NLAV = numero di persone con età tra i 20 e i 64 anni

NPENSIONI = numero di pensioni

NOCC = numero di occupati

PMED = pensione media

PROD = produttività media per occupato

si ha che

$$SP/PIL = (NPENSIONI/NOCC) * (PMED/PROD)$$

e, considerando che

$$NPENSIONI/NOCC = (NANZ/NLAV) * (NPENSIONI/NANZ) * (NLAV/NOCC)$$

si derivano le quattro fondamentali determinanti del rapporto spesa pens/Pil, ossia

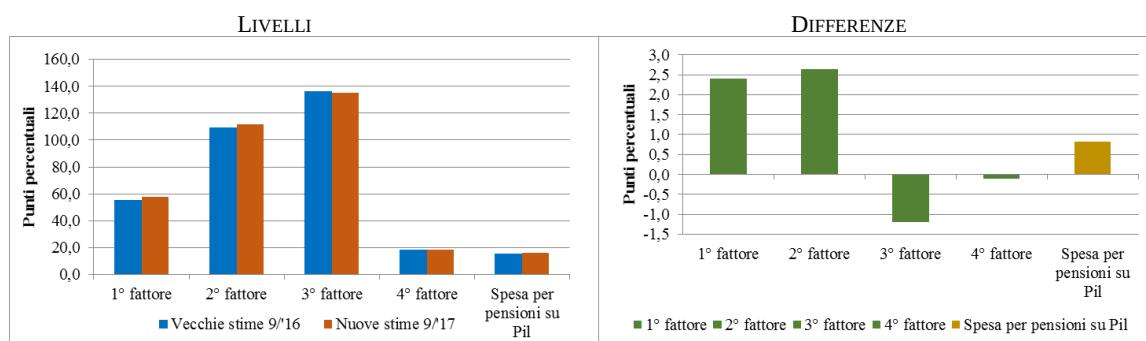
$$SP/PIL = \underset{(1^{\circ} \text{ fattore})}{(NANZ/NLAV)} * \underset{(2^{\circ} \text{ fattore})}{(NPENSIONI/NANZ)} * \underset{(3^{\circ} \text{ fattore})}{(NLAV/NOCC)} * \underset{(4^{\circ} \text{ fattore})}{(PMED/PROD)}$$

Prendendo, a titolo di esempio e come punto di confronto l'anno 2040, che come si è detto registra il picco nella differenza, i quattro fattori menzionati cambiano, rispetto alle stime precedenti, come di seguito illustrato e come riassuntivamente raffigurato nel grafico 3:

- *primo fattore*: l'indice di dipendenza degli anziani cresce, passando dal 55,3 al 57,7 per cento (ed esercita quindi una pressione al rialzo sulla spesa); infatti, mentre aumenta la popolazione anziana, diminuisce quella in età da lavoro;
- *secondo fattore*: l'indice sale da 1,09 a 1,12 punti percentuali (ed esercita quindi una pressione al rialzo sulla spesa): il numero di pensioni pagate aumenta, ma pesa il contestuale maggiore aumento della popolazione anziana al denominatore;
- *terzo fattore*: il rapporto scende da 1,36 a 1,35 circa ed esercita quindi una lieve pressione al ribasso sulla spesa. Diminuiscono sia la popolazione in età da lavoro al numeratore e sia il numero di occupati, al denominatore;
- *quarto fattore*: il rapporto fra pensione media e produttività per occupato resta sostanzialmente invariato (passa da 18,7 a 18,6), il che non esercita una adeguata pressione al ribasso sulla spesa; infatti, scende la pensione media ma la produttività, al denominatore, si abbassa in misura tale da sostanzialmente controbilanciare l'effetto positivo del numeratore.

GRAFICO 3

PREVISIONE DEL RAPPORTO SPESA PER PENSIONI/PIL NEL 2040 – VECCHIE E NUOVE PREVISIONI RGS
(RUOLO DELLE DIVERSE DETERMINANTI) - PUNTI PERCENTUALI



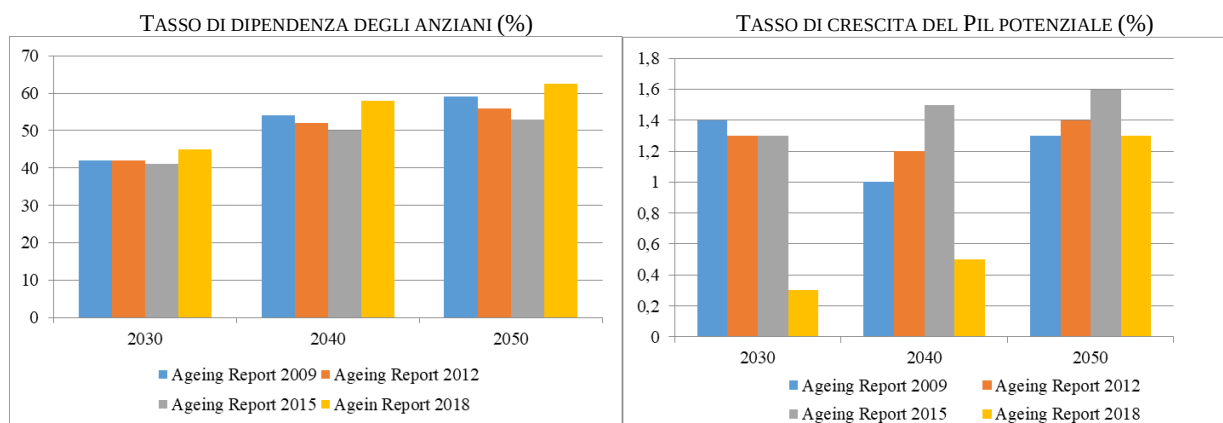
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le nuove stime scontano dunque la combinazione di questi quattro effetti di segno diverso sulle determinanti del rapporto spesa per pensioni su Pil. A ben vedere, esse mettono in evidenza il ruolo cruciale che nelle dinamiche di un sistema pensionistico e del suo equilibrio giocano alcune variabili di fondo: la natalità e la mortalità, quindi il grado di dipendenza degli anziani, la capacità del sistema di esprimere adeguati tassi di produttività e quindi di crescita del prodotto considerato nel suo assieme. La tendenza all'invecchiamento della popolazione è realtà comune a tutti i paesi europei ed è noto da decenni che i suoi effetti sui bilanci pubblici saranno molto significativi. E' sulla base di questa consapevolezza che sono state introdotte le riforme del sistema pensionistico degli ultimi lustri. Quello che sembra ora probabile, sulla scorta delle nuove proiezioni a cui si è fatto fin qui riferimento, è che il quadro possa essere peggiore di quello previsto nelle precedenti valutazioni.

È peraltro importante, in un tale contesto, avere consapevolezza del fatto che le politiche economiche dell'oggi e del futuro prossimo possono influire sulle determinanti della spesa pensionistica di lungo periodo ed influenzarle in positivo, creando i presupposti per future valutazioni più incoraggianti di quelle consegnate dagli aggiornamenti recenti.

GRAFICO 4

PREVISIONI/IPOTESI SUL TASSO DI DIPENDENZA DEGLI ANZIANI E SUL TASSO DI CRESCITA DEL PIL
POTENZIALE NEL 2030, 2040 E 2050: ULTIMI QUATTRO AGEING REPORT



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

Il grafico 4 mostra come le valutazioni nelle ultime quattro versioni dell'*Ageing Report* su variabili cruciali, quali il tasso di dipendenza degli anziani e la crescita economica potenziale, non sono su un *trend* di decennale declino ma sono variate a più riprese. Resta dunque fondamentale orientare le scelte di *policy* verso il rafforzamento delle variabili macroeconomiche e demografiche che maggiormente condizionano il rapporto spesa pensionistica/Pil (tasso di natalità, di partecipazione al mercato del lavoro, di infrastrutturazione materiale e immateriale, di investimento tecnologico e in capitale umano per stimolare la produttività totale dei fattori, politiche dei flussi migratori) e al tempo stesso preservare i miglioramenti strutturali di fondo che il sistema ha realizzato in questi decenni. In questo ambito si iscrive certamente l'innalzamento dell'età effettiva di pensionamento, che un recente lavoro della Banca centrale europea¹⁶ ha indicato come il requisito che più e meglio di altri assicura sostenibilità di lungo termine al sistema previdenziale. Sotto questo aspetto, ogni elemento di possibile flessibilizzazione del sistema, dovrebbe comunque tener conto di compensazioni che assicurino l'indispensabile, menzionata, sostenibilità finanziaria.

II - I TRATTAMENTI PENSIONISTICI IN ESSERE

12. Se da un lato la XVII legislatura è stata caratterizzata dai tentativi di mettere a punto soluzioni per smussare gli impatti più aspri della legge 214/2011, essa è stata anche importante ai fini di una prima verifica degli esiti che il completamento delle riforme previdenziali ha avuto con l'intervento di fine 2011. Tali esiti, che già nei dati aggregati esaminati si mostrano positivi, possono essere apprezzati analizzando anche i dati relativi ai trattamenti pensionistici soprattutto con riferimento ai principali aspetti sui quali le riforme hanno inteso incidere: l'età media effettiva al pensionamento; la dinamica del numero delle nuove pensioni liquidate; l'andamento del loro importo medio, risultante di due variabili fondamentali incise dalle riforme: il numero di anni di contribuzione, tendenzialmente più elevato, e il rendimento medio annuo dei contributi versati, tendenzialmente più basso.

L'età media alla decorrenza

13. Nella tavola 8 si mostrano gli effetti delle politiche previdenziali degli ultimi anni sull'età media alla decorrenza delle pensioni liquidate a partire dal 2011 e fino al 2017, ultimo anno disponibile.

Si può osservare innanzitutto che l'incremento dei requisiti anagrafici e contributivi ha ovviamente, e per definizione, comportato un innalzamento dell'età per i pensionati di vecchiaia, ma ha comportato anche un aumento dell'età per le pensioni anticipate. Tra il 2011 ed il 2017 per il complesso dei lavoratori del settore privato assicurati presso l'Inps si registra una crescita media di 2,9 anni nel caso delle liquidazioni per vecchiaia (da 63,6 a 66,5 anni) e di 2,2 anni nel caso delle liquidazioni per anzianità/anticipo (da 58,8 a 61).

¹⁶ "The economic impact of population ageing and pension reforms" (Economic Bulletin, 2/2018).

TAVOLA 8

**ETÀ MEDIA ALLA DECORRENZA DELLE PENSIONI LIQUIDATE:
SETTORE PRIVATO E PUBBLICO: 2011-17 (ANNI)**

SETTORE PRIVATO - INPS		2011	2016	2017	Differenze	
					2017-16	2017-11
FPLD (Fondo pensione lavoratori dipendenti)*	Anzianità	58,5	60,4	60,8	0,4	2,3
	Vecchiaia	62,6	65,4	65,8	0,4	3,2
	Prepensionamenti	56,2	59,7	62,2	2,5	6,0
TOTALE AUTONOMI	Anzianità	59,1	60,9	61,1	0,2	2,0
	Vecchiaia	63,4	66,5	66,6	0,1	3,2
CDM (Coltivatori diretti, coloni, mezzadri)	Anzianità	58,4	60,3	60,6	0,3	2,2
	Vecchiaia	64,2	67,8	67,2	-0,6	3,0
Artigiani	Anzianità	58,9	60,8	61,0	0,2	2,1
	Vecchiaia	63,4	66,3	66,4	0,1	3,0
Commercianti	Anzianità	59,8	61,4	61,7	0,3	1,9
	Vecchiaia	62,9	66,4	66,5	0,1	3,6
TOTALE INPS	Anzianità	58,8	60,6	61,0	0,4	2,2
	Vecchiaia	63,6	66,4	66,5	0,1	2,9
	Prepensionamenti	58,8	60,7	62,4	1,7	3,6
	Totale	61,2	63,2	63,5	0,3	2,3
SETTORE PUBBLICO EX INPDAP		2011	2016		Differenze	
					2016-15	2016-11
CTPS (Cassa trattamenti pensionistici dei dipendenti dello Stato)	Anzianità	60,3	61,1		0,2	0,8
	Vecchiaia	64,0	64,9		-0,1	0,9
CPDEL (Cassa pensioni dipendenti Enti locali)	Anzianità	60,6	61,5		0,2	0,9
	Vecchiaia	64,8	66,3		0,3	1,5
CPI (Cassa pensioni insegnanti)	Anzianità	60,5	61,6		0,3	1,1
	Vecchiaia	64,3	67,1		1,6	2,8
CPUG (Cassa pensioni uffici giudiziari)	Anzianità	63,1	62,4		-0,3	-0,7
	Vecchiaia	67,8	66,5		0,6	-1,3
CPS (Cassa pensioni sanitarie)	Anzianità	61,6	63,7		0,3	2,1
	Vecchiaia	65,1	66,8		0,2	1,7
TOTALE EX INPDAP	Anzianità	60,5	61,4		0,2	0,9
	Vecchiaia	64,2	65,4		0,1	1,2
Totale		61,3	61,9		-	0,6

* Comprese le gestioni a contabilità separata.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

La tavola documenta anche una crescita dell'età nel caso dei prepensionamenti, i quali nel 2017 sono avvenuti con una età media di 62,4 anni, 3,6 in più rispetto al 2011. Nel caso dei lavoratori iscritti all'FPLD l'incremento di età nei casi di prepensionamento è risultato pari a 6 anni.

In definitiva, con l'introduzione della legge 214/2011, si osserva per l'intero sistema (che è quello che rileva ai fini della spesa pubblica complessiva), che in cinque anni l'età media effettiva di pensionamento è cresciuta di 2,3 anni nel settore privato (2,5 per i dipendenti e 1,9 anni nel comparto degli autonomi) e di 0,6 anni nel settore pubblico.

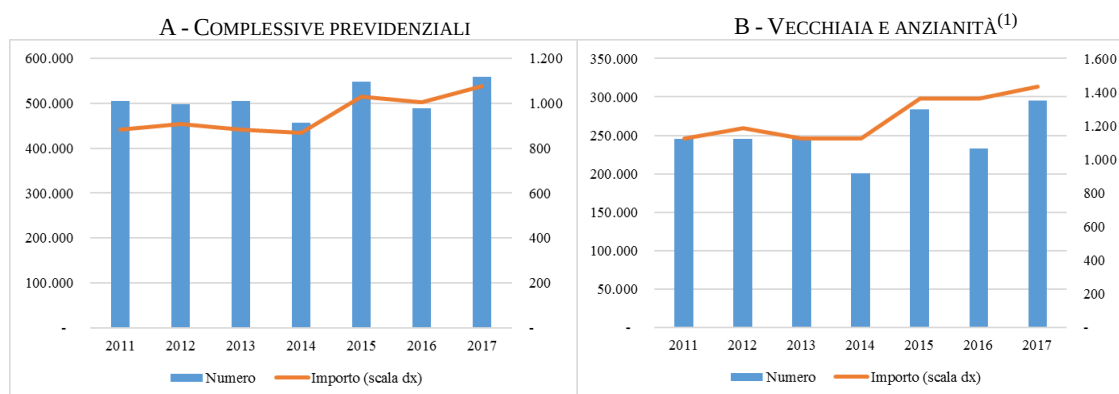
Il numero e l'importo medio delle pensioni liquidate

14. Naturalmente, negli anni scorsi il numero delle pensioni liquidate è stato significativamente influenzato dall'entrata in vigore delle più stringenti norme. L'aggiornamento dei dati sulle nuove liquidazioni del settore privato, su cui ci si è già soffermati nei *Rapporti* degli anni passati, mette in evidenza come nel 2017 il loro

numero sia salito di circa 70 mila unità, dopo che nel 2016 si era aggiustato su valori intermedi tra quelli del precedente biennio.

GRAFICO 5

INPS (SETTORE PRIVATO): PENSIONI LIQUIDATE - NUMERO ED IMPORTI MEDI (UNITÀ ED EURO – 2011-17)



(1) Esclusi prepensionamenti, invalidità previdenziale e superstiti.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

Per il complesso dei trattamenti previdenziali Inps (grafico 5, pannello A), nel 2017 si è tornati intorno alle 550 mila liquidazioni del 2015, con una crescita del 14,3 per cento (-10,8 per cento nel 2016, +19,9 per cento nel 2015 sul 2014) con un importo medio che è salito del 7,3 per cento (a 1.078 euro da 1.041) dopo che era sceso del 2,7 per cento.

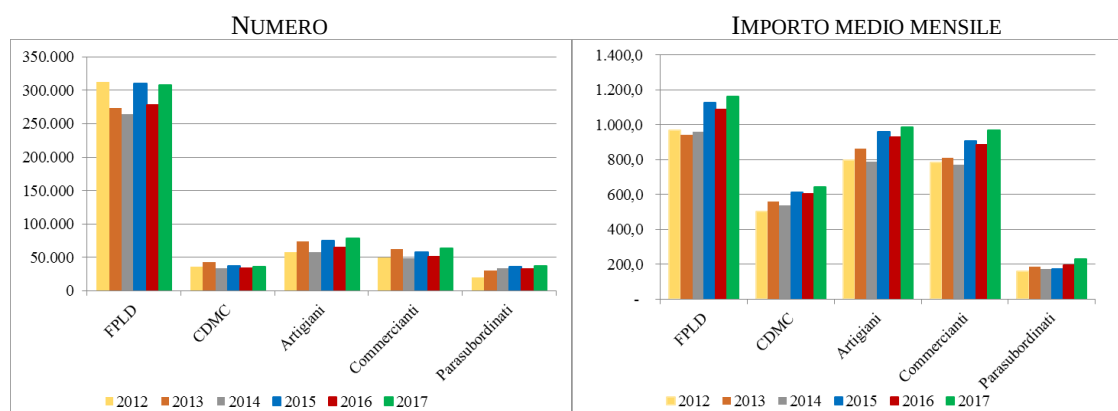
Laddove si escludano i trattamenti per superstiti e la componente di invalidità di natura previdenziale (pannello B) le variazioni in termini di numero risultano con lo stesso segno ma più pronunciate mentre l'importo, che in tale definizione sale dai 1.078 ai 1.431 euro mensili, risulta in risalita del 4,9 per cento rispetto al 2016.

I grafici 6 e 7 offrono dettagli relativamente alla recente dinamica di numero e importo dei trattamenti disaggregati per gestione e categorie. Con riferimento a queste ultime, nel comparto delle pensioni anticipate, a fronte delle 128 mila liquidazioni del 2016 (-19 per cento) si è saliti nel 2017 a 160 mila (valore in crescita del 25 per cento ma solo lievemente superiore a quello del 2015). Anche il numero di liquidazioni per pensioni di vecchiaia mostra un incremento annuo importante (+29 per cento) ma anche in tal caso si tratta di un rimbalzo dopo il calo del 16 per cento di un anno prima.

Quanto agli importi medi mensili, sia i trattamenti erogati per anzianità che quelli per vecchiaia hanno registrato una crescita sensibile, pari al 4,7 per cento nel primo caso e all'8 per cento nel secondo. Nel 2016 la variazione annua era rimasta contenuta nell'1 per cento. Anche nel 2017 si conferma un rapporto elevato tra importo delle nuove pensioni di anzianità e delle nuove pensioni di vecchiaia: 2,5 in media (ma più alto per gli uomini e che per le donne). Si tratta comunque di un rapporto in tendenziale riduzione.

GRAFICO 6

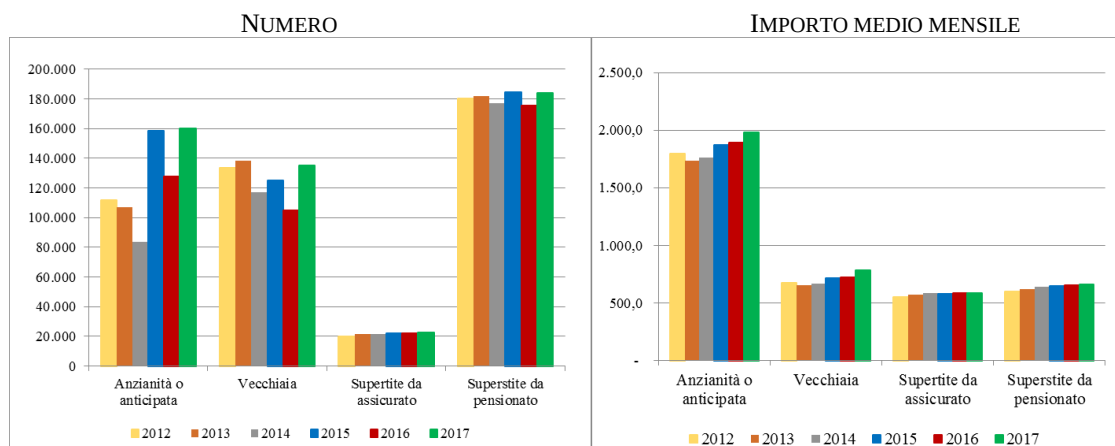
INPS (SETTORE PRIVATO): PENSIONI LIQUIDATE PER GESTIONE (2012/17)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

GRAFICO 7

INPS (SETTORE PRIVATO): PENSIONI LIQUIDATE PER CATEGORIA (2012-17)



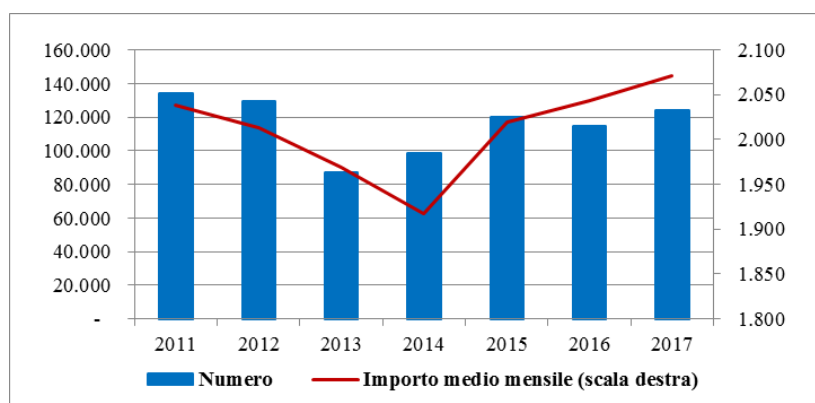
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

Passando dall'Inps all'ex-Inpdap, i dati sui flussi annui di nuove liquidazioni evidenziano una crescita del 8,1 per cento annuo (-4,1 per cento nel 2016) con un valore sopra le 124 mila unità, il più elevato dal 2012 (grafico 8). L'aumento trova il suo impulso maggiore nelle pensioni di vecchiaia (oltre 14 mila liquidate) che, dopo il deciso calo registrato nel 2016 (meno di 9 mila liquidate), recuperano e superano il numero di nuovi trattamenti decorrenti dal 2015 (poco meno di 14 mila). Stesso fenomeno si riscontra, con minore accentuazione, per le nuove pensioni di anzianità che, a partire dal 2015, hanno superato le 60 mila unità liquidate (rispetto alle 41 mila circa del 2014 e alle 34 mila del 2013) (grafico 9).

Su entrambi i fronti si è presumibilmente registrato l'effetto rimbalzo ricollegabile all'adeguamento del gennaio 2016 alla speranza di vita dell'età pensionabile e dell'anzianità contributiva.

GRAFICO 8

GESTIONE DIPENDENTI PUBBLICI – PENSIONI LIQUIDATE

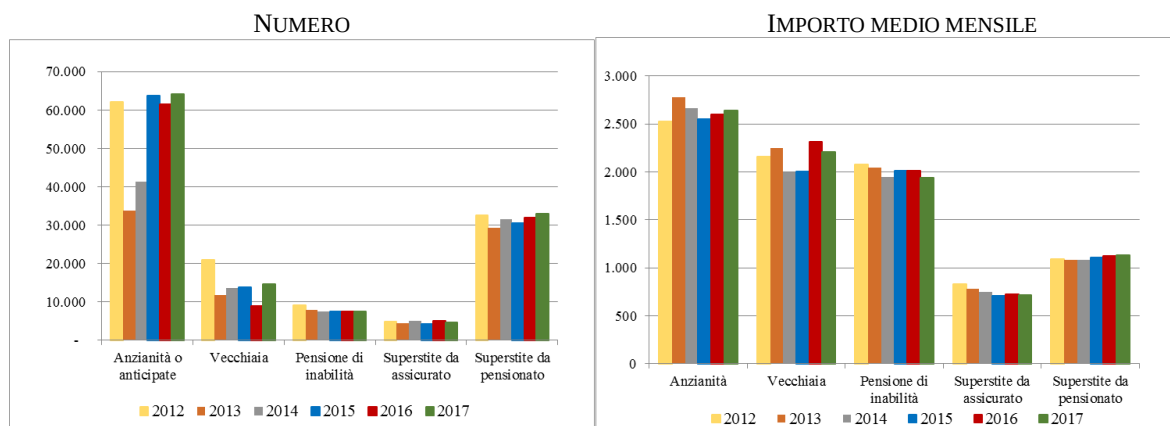


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

Con riferimento all'importo medio delle liquidate di anzianità e vecchiaia, il grafico 9 documenta l'effetto, in termini di attenuazione della crescita, collegato al blocco dei rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici nel periodo considerato.

GRAFICO 9

GESTIONE DI PENDENTI PUBBLICI - NUMERO E IMPORTO MEDIO DELLE PENSIONI LIQUIDATE PER CATEGORIA (2012-17)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

Un'ultima notazione deve essere dedicata alle pensioni liquidate con il calcolo integralmente contributivo. Nel triennio 2015-17 sono state liquidate circa 196 mila pensioni di questo tipo, quasi la metà (105 mila) a lavoratori parasubordinati (30 mila donne). Se si considera che nel triennio 92 mila circa hanno riguardato le donne si conclude che a 62 mila donne non appartenenti alla gestione dei parasubordinati è stato applicato il contributivo puro. E' presumibile che in questa quota rilevante (62 mila su 92 mila) siano ricaduti molti casi che hanno esercitato la cosiddetta "opzione donna".

Le pensioni vigenti all'1.1.2018: il quadro di sintesi

15. Le dinamiche appena ricordate hanno contribuito a determinare il quadro in essere all'1.1.2018; nella tavola 9 viene messo a confronto lo *stock* di pensioni vigenti nel settore privato con quello di un anno prima nella disaggregazione dei trattamenti sulla base della gestione. Nella successiva tavola 10 la disaggregazione è sulla base della categoria della pensione. In entrambi i casi, in linea con la scelta operata sin dall'inizio, si fa riferimento alle sole pensioni di natura previdenziale, escludendo cioè i trattamenti assistenziali e di reversibilità. Il quadro d'assieme è di interesse anche ai fini di un migliore apprezzamento dei dati presentati nella terza parte del capitolo.

Nella tavola 9 si evidenzia una flessione del numero delle pensioni previdenziali pari all'1 per cento su base annua. Relativamente ai comparti di maggior peso numerico, la diminuzione è più significativa nel comparto dei Coltivatori diretti, coloni e mezzadri (CDCM), quindi in quello del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD); di contro, il numero dei trattamenti risulta in lieve crescita nel comparto degli artigiani e in quello dei commercianti. Si evidenzia pure, nella tavola, un aumento relativamente significativo dei trattamenti con *totalizzazione* (+13,1 per cento). Al di là di questi aspetti di dinamica, sui quali si tornerà in avanti, la tavola conferma i tratti strutturali del sistema, tratti che si possono ben apprezzare anche dalle tavole di documentazione, fornite in Appendice (tavole A1-A6), nelle quali si scatta una fotografia della situazione in essere sia con riguardo all'Inps che all'Ex-Inpdap incrociando categorie e gestioni ed evidenziando situazione assoluta e relativa e composizione, sia per quanto riguarda il numero dei trattamenti sia il loro importo medio.

Solo per memoria si può rimarcare qui il rilevante peso relativo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (8,2 milioni di pensioni, 59 per cento delle prestazioni previdenziali Inps); la presenza di circa 4,5 milioni di pensioni di lavoratori autonomi (32,3 per cento) tra coltivatori diretti, coloni e mezzadri (10,3 per cento), artigiani (12,0 per cento) e commercianti (10,0 per cento); la presenza di circa 413 mila pensioni (3,0 per cento) relative alla gestione separata (parasubordinati); la presenza - relativamente limitata in termini di numero, ma importante in termini di importi - di pensioni erogate da fondi diversi (dal Fondo FFSS al Fondo Volo e INPDAl).

TAVOLA 9

**PENSIONI INPS (SETTORE PRIVATO) PER TIPI DI GESTIONE:
NUMERO E IMPORTO DI PRESTAZIONI VIGENTI
(1/1/2017 - 1/1/2018)**

Gestione	2016		2017		2018		Variazione % 18/17	
	Numero	Importo medio	Numero	Importo medio	Numero	Importo medio	Numero	Importo medio
Fondo pensioni lavoratori dipendenti (escluse le gestioni a contabilità separata)	8.523.164	978	8.359.750	994	8.210.847	1.022	-1,8	2,8
INPDAI	127.151	3.870	127.549	3.884	128.607	3.951	0,8	1,7
Elettrici	98.482	1.997	97.929	2.014	97.931	2.058	0,0	2,2
Telefonici	74.454	2.022	74.950	2.027	74.744	2.047	-0,3	1,0
Trasporti	105.457	1.651	103.782	1.653	102.205	1.673	-1,5	1,2
Coltivatori diretti, coloni e mezzadri	1.537.691	603	1.488.902	609	1.441.222	623	-3,2	2,3
Artigiani	1.653.594	882	1.659.953	893	1.675.612	914	0,9	2,4
Commercianti	1.387.301	813	1.385.186	825	1.391.821	848	0,5	2,8
Parasubordinati	356.891	166	382.715	174	412.984	184	7,9	6,1
FF.SS.	222.115	1.688	218.305	1.699	215.461	1.732	-1,3	1,9
IPOST	144.297	1.392	145.058	1.392	146.470	1.409	1,0	1,2
Volo	6.857	3.505	7.017	3.501	7.165	3.526	2,1	0,7
Dazieri	8.047	1.390	7.787	1.388	7.468	1.396	-4,1	0,6
Clero	13.539	623	13.167	623	12.917	629	-1,9	1,0
Gas	5.371	1.846	5.242	1.865	5.070	1.887	-3,3	1,2
Esattoriali	5.566	1.811	5.310	1.819	5.030	1.829	-5,3	0,5
Minatori	6.363	1.198	6.185	1.204	6.039	1.220	-2,4	1,4
Fondo previdenziale persone che svolgono lavori non retribuiti da responsabilità familiare	1.318	60	1.271	59	1.220	59	-4,0	0,8
Spedizionieri doganali					2.542	806		
Facoltative	3.829	48	3.361	51	2.913	56	-13,3	9,8
Pensioni in regime di cumulo					7.056	1.365		
Totalizzazione	17.561	1.581	21.045	1.583	23.812	1.611	13,1	1,8
TOTALE	14.299.048	951	14.114.464	964	13.979.136	988	-1,0	2,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

TAVOLA 10

**PENSIONI INPS (SETTORE PRIVATO) PER CATEGORIA: NUMERO E IMPORTO
DI PRESTAZIONI VIGENTI
(1/1/2017 - 1/1/2018)**

Categoria	Pensioni vigenti all'1.1.2017		Pensioni vigenti all'1.1.2018		Variazioni % 2018/2017	
	Numero	Importo medio mensile	Numero	Importo medio mensile	Numero	Importo medio mensile
Vecchiaia	4.834.922	682	4.722.634	688	-2,3	0,8
Anzianità o anticipate	4.259.569	1.627	4.337.526	1.661	1,8	2,1
Prepensionamenti	260.784	1.558	248.699	1.584	-4,6	1,7
Assegno di invalidità	413.407	719	420.758	725	1,8	0,9
Pensione di inabilità	84.495	1.032	84.793	1.043	0,4	1,1
Invalidità ante legge n. 222/84	509.097	575	442.599	584	-13,1	1,4
Superstite da assicurato	738.385	541	735.682	546	-0,4	1,0
Superstite da pensionato	3.013.805	628	2.986.445	641	-0,9	2,0
Totale prestazioni previdenziali	14.114.464	964	13.979.136	988	-1,0	2,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

Se si guarda allo *stock* dei trattamenti vigenti distinti per categoria (tavola 10), si conferma la situazione già commentata nel *Rapporto* dello scorso anno: la leggera prevalenza delle pensioni di vecchiaia rispetto a quelle di anzianità/anticipate (rispettivamente 4,7 milioni contro 4,3 milioni, pari al 34 e 31 per cento del totale), il numero consistente di pensioni ai superstiti, soprattutto da pensionato (3 milioni circa, pari al 21 per cento).

Passando dal numero dei trattamenti in essere al loro importo medio, si osserva che all'1.1.2018 il valore medio mensile dei circa 14 milioni di pensioni previdenziali risultava pari a 988 euro, in crescita del 2,5 per cento rispetto ai 964 euro di un anno prima¹⁷. Gli importi si differenziano notevolmente anche in base alla categoria con uno

¹⁷ Lo scarto tra uomini e donne si conferma a favore dei primi e come già documentato nei precedenti Rapporti, se dall'aggregato si escludono le pensioni ai superstiti, il differenziale in questione cresce ulteriormente con il rapporto

stacco netto soprattutto tra pensioni di anzianità/anticipate e pensioni di vecchiaia. La differenza di importo tra anzianità e vecchiaia è molto marcata nell’FPLD, ma è rilevante anche altrove. Le pensioni al superstita sono più basse di quelle di anzianità e vecchiaia: la circostanza non sorprende dato che le norme, in via generale, ne fissano l’importo massimo al 60 per cento del trattamento originario.

Quanto al metodo di calcolo dello *stock* di pensioni vigenti è utile segnalare che nel caso delle pensioni puramente contributive, all’1.1.2018 la platea è costituita da 577 mila trattamenti di cui 413 mila (72 per cento) relativi ad iscritti nella gestione separata (383 mila su 527 mila, cioè il 73 per cento, agli inizi del 2017).

16. Il quadro delle prestazioni vigenti nel settore pubblico¹⁸ presenta tratti significativamente diversi da quelli che si riscontrano nel settore privato. Già nell’approfondimento offerto nel *Rapporto 2017* essi erano emersi con chiarezza, e, naturalmente, si confermano: a) un numero di pensioni maggiore, in tutti i comparti tranne che nella CPS, in capo alle donne rispetto ai maschi; b) un importo medio della pensione più elevato rispetto al settore privato; c) un importo medio della pensione degli uomini più elevato di quella delle donne (con l’eccezione della CPI) e con un rapporto particolarmente alto nel comparto sanitario (CPS).

TAVOLA 11

GESTIONE DIPENDENTI PUBBLICI PER COMPARTO: NUMERO E IMPORTO
DI PRESTAZIONI VIGENTI
(1/1/2017 - 1/1/2018)

Comparto (ex Casse)	Pensioni vigenti all'1.1.2017		Pensioni vigenti all'1.1.2018		Variazioni % 2018/2017	
	Numero	Importo medio mensile	Numero	Importo medio mensile	Numero	Importo medio mensile
C.P.D.E.L.	1.070.414	1.511	1.081.283	1.539	1,0	1,9
C.P.I.	15.572	1.381	15.711	1.405	0,9	1,7
C.P.S.	72.048	4.334	74.843	4.424	3,9	2,1
C.P.U.G.	2.938	1.512	2.986	1.547	1,6	2,3
C.T.P.S.	1.682.284	1.928	1.689.227	1.960	0,4	1,7
Totale comparto	2.843.256	1.828	2.864.050	1.862	0,7	1,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

Quasi il 57 per cento dei trattamenti sono relativi a pensioni di anzianità (tavola 12); rilevante è anche il numero delle pensioni al superstita di cui la grande maggioranza al superstita da pensionato; seguono poi le pensioni di vecchiaia ed infine quelle di inabilità; a differenza del settore privato, si evidenzia un importo medio delle pensioni di vecchiaia più alto di quello delle pensioni di anzianità: chi, al maturare dei requisiti per la pensione anticipata/di anzianità decide di continuare a lavorare lo fa, in generale, perché beneficia di un trattamento alla liquidazione più elevato; il rapporto tra numero di pensioni di vecchiaia e di anzianità è comunque nettamente a favore di queste ultime (circa 1 a 4). I dettagli delle posizioni relative si ricavano dalle già menzionate tavole di Appendice.

che passa da 1,76 ad 1,83. I differenziali di importo per genere variano in ragione di una serie di ulteriori fattori ed in particolare per differenti gestioni e categorie.

¹⁸ La Gestione Dipendenti Pubblici (GDP) include cinque ex casse pensionistiche: CPDEL (Cassa pensioni dipendenti Enti locali), CPI (Cassa pensioni insegnanti), CPS (Cassa pensioni sanitarie), CPUG (Cassa pensioni uffici giudiziari) e CTPS (Cassa trattamenti pensionistici dei dipendenti dello Stato).

TAVOLA 12

GESTIONE DIPENDENTI PUBBLICI PER CATEGORIA: NUMERO E IMPORTO
DI PRESTAZIONI VIGENTI
(1/1/2017 - 1/1/2018)

Categoria	Pensioni vigenti all'1.1.2017		Pensioni vigenti all'1.1.2018		Variazioni % 2018/2017	
	Numero	Importo medio mensile	Numero	Importo medio mensile	Numero	Importo medio mensile
Vecchiaia	386.035	2.229	385.004	2.247	-0,3	0,8
Anzianità o anticipata	1.602.474	2.015	1.627.198	2.060	1,5	2,2
Pensioni di inabilità	229.314	1.838	225.570	1.866	-1,6	1,5
Superstiti da assicurato	130.241	1.008	129.960	1.008	-0,2	0,0
Superstiti da pensionato	495.192	1.123	496.318	1.137	0,2	1,3
Totale categoria	2.843.256	1.828	2.864.050	1.862	0,7	1,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

**I TRATTAMENTI PENSIONISTICI IN PROSPETTIVA: INDICAZIONI DA UN CAMPIONE
DI POSIZIONI ASSICURATIVE INPS**

Il campione

17. Nel *Rapporto* dello scorso anno furono offerte molte informazioni “micro” sulle caratteristiche previdenziali degli italiani tratte da un campione di 2.800.000 assicurati (60 mila gruppi di posizioni assicurative per una popolazione totale rappresentata di oltre 28 milioni di soggetti) estratto, per la Corte, dall’archivio Inps e riferite alla situazione in essere al 31 dicembre 2013. In questo paragrafo aggiorniamo una parte di quell’analisi grazie a due novità di rilievo: da un lato, l’ampliamento del campione a 3.300.000 soggetti (95.800 gruppi di posizioni corrispondenti ad una popolazione di oltre 33 milioni di assicurati complessivi), dall’altro il suo aggiornamento temporale. Quanto al primo aspetto il campione¹⁹, prima limitato alle sole posizioni assicurative dell’Inps (gestioni private), viene ora allargato al settore pubblico (ex-Inpdap); circa il secondo, l’aggiornamento è alla situazione in essere al 31 dicembre 2015 e contiene pertanto un blocco, riferibile alle gestioni ricadenti nell’Inps, con informazioni relative a tre anni (2013, 2014 e 2015), e un secondo blocco, riferibile all’ex Inpdap, relativo al solo 2015. Visto il notevole arricchimento del quadro, l’analisi si concentra sulla nuova fotografia del campione.

Per ciascuna delle posizioni assicurative del campione sono disponibili nove variabili: gestione di appartenenza (si considerano 11 gestioni, vd oltre), sesso, età, anzianità contributiva utile ai fini del diritto alla pensione, “stato” dell’assicurato (si considerano otto stati diversi; vd oltre), regime di calcolo a cui la posizione fa riferimento²⁰, settimane di contributi versati nel 2015 e validi ai fini della misura della pensione, numero di soggetti rappresentati da ciascuna delle posizioni considerate e infine la retribuzione media accreditata nell’anno di riferimento. Ognuna delle 94.800 posizioni rappresenta un certo numero di assicurati, in media 347: se ne evince che la popolazione sottostante assomma a 33 milioni e 200 mila assicurati.

¹⁹ Il campionamento è stato effettuato dall’Inps prelevando dall’archivio anagrafico tutti i soggetti nati il 9, 10 e 11 di ogni mese, viventi al 31.12.2015 e con almeno un contributo in una delle gestioni Inps con esclusione del Fondo clero, Fondo *ex sportass* e Assicurazioni facoltative.

²⁰ L’appartenenza al regime retributivo serve qui semplicemente a distinguere gli assicurati che al 31 dicembre 1995 avevano più di 18 anni di contribuzione e pertanto si sono giovati del calcolo su base retributiva fino all’entrata in vigore della legge Fornero; quest’ultima avendo esteso a tutti il contributivo pro-rata ha creato una situazione nella quale esistono oggi solo due regimi: quello contributivo puro e quello misto.

18. La tavola 13 presenta nel dettaglio le variabili del *dataset* e la loro descrizione. Per una parte di esse si tratta di variabili dicotomiche²¹. Per quanto riguarda le gestioni assicurative esse sono 11: 1) Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD); 2) Autonomi-Artigiani; 3) Coltivatori diretti, mezzadri e coloni (CDCM); 4) Commercianti; 5) Parasubordinati; 6) Lavoratori dello spettacolo (Enpals); 7) Contabilità separate e altre gestioni (Telefonici, Elettrici, Trasporti); 8) ex-INPDAI, Ferrovie, ex-IPOST; 8) ex-INPDAP CTPS-comparto scuola; 9) ex-INPDAP CTPS-comparto forze armate; 10) ex-INPDAP CPDEL (enti locali) e casse minori; 11) ex-INPDAP CTPS-altri²². Quanto allo *stato* dell'assicurato si considerano otto situazioni: 1) lavoratori attivi; 2) lavoratori già pensionati di invalidità; 3) lavoratori già pensionati di vecchiaia; 4) lavoratori già pensionati di anzianità; 5) proscrittori volontari; 6) lavoratori silenti, ovvero che alla data di riferimento non risultano contribuenti ma che in passato hanno avuto una posizione attiva poi presumibilmente persa; 7) mobilitati o disoccupati e infine 8) coloro che hanno contribuito all'Inps durante il 2015, ma che non risultavano contribuenti alla fine di quell'anno.

TAVOLA 13

UN CAMPIONE DI POSIZIONI ASSICURATIVE INPS: DESCRIZIONE DELLE VARIABILI

TRACCIATO RECORD	
GESTIONE	1=FPLD, 2=AUTONOMI - ARTIGIANI 3=AUTONOMI - CDCM 4= AUTONOMI - COMMERCianti, 5=AUTONOMI - PARASUBORDINATI, 6=ENPALS (Lavoratori spettacolo), 7=Contabilità separate e altre gestioni (Telefonici, Elettrici, Trasporti, ex-INPDAI, Ferrovie, ex-IPOST ...) 8=ex-INPDAP CTPS - comparto scuola, 9=ex-INPDAP CTPS - comparto forze armate, 10=ex-INPDAP CPDEL (Enti locali) e casse minori, 11=ex-INPDAP CTPS - altri
SESSO	1=Maschi, 2=Femmine
ETA	2015 - Anno di nascita
ANZ_UTILE	L'anzianità utile per il diritto è riferita alla somma delle contribuzioni non coincidenti acquisite in qualunque gestione amministrata dall'INPS (per i pensionati di vecchiaia e anzianità che lavorano l'anzianità si riferisce a quella successiva la decorrenza della prestazione) 0 = da 0 a 51 settimane, 1 = da 52 a 103 settimane ... Inoltre tale anzianità non contiene le maggiorazioni che verranno riconosciute al momento del pensionamento a particolari categorie di lavoratori (amianto, invalidi ..) e l'anzianità estera
STATO	1=attivi contribuenti a dicembre 2015, 2=pensionati di invalidità che lavorano, 3=pensionati di vecchiaia che lavorano, 4=pensionati di anzianità che lavorano, 5=volontari, 6=silenti (soggetti senza contribuzione da almeno un anno - la gestione si riferisce all'ultima contribuzione) 7=mobilitati, disoccupati, 8= contribuenti nel 2015 non presenti a dicembre
REGIME	1=retributivo (soggetti con più di 18 anni al 31/12/1995), 2=misto (soggetti con meno di 18 anni al 31/12/1995), 3=contributivo (determinato sull'anzianità valevole per la misura) N.B. Per i pensionati di vecchiaia e anzianità che lavorano il regime è valorizzato a 0
NUM	Numero di soggetti nel campione
SETT_MIS	Settimane utili per la misura relative all'anno 2015 o all'ultimo anno disponibile
R_MEDIA	Retribuzione/reddito media accreditata nell'anno 2015 per tutti gli STATI eccetto il 6 (silenti) per i quali l'ultima retribuzione disponibile è stata riportata al 2015 con i coefficienti utilizzati per determinare la quota B

Fonte: Inps

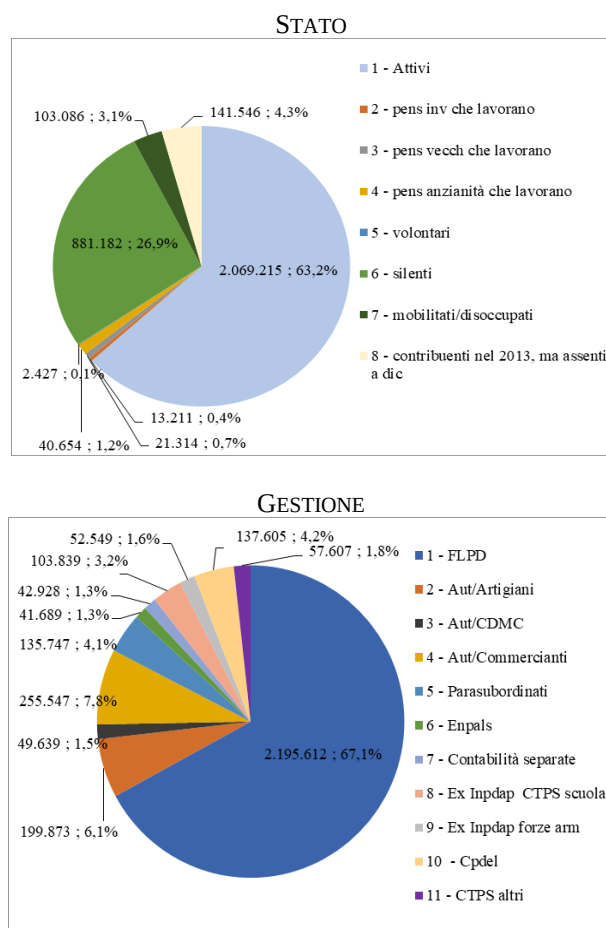
²¹ A cui sono cioè associati valori predeterminati, spesso 0/1.

²² Come abbiamo visto in sede di analisi delle pensioni vigenti, le quattro gestioni lì richiamate con riferimento alla situazione di inizio 2018, rappresentavano in termini di numero una quota significativa (72 per cento) delle pensioni Inps del settore privato e al netto delle gestioni separate.

La distribuzione del campione sulla base dello *stato* e della *gestione* viene presentata nel grafico 10, rispettivamente in termini di peso sul totale delle posizioni contributive e sul numero di soggetti rappresentati (popolazione di riferimento).

GRAFICO 10

COMPOSIZIONE DEL CAMPIONE PER STATO E GESTIONE AL 31 DICEMBRE 2015



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Quanto al primo, vi si osserva la prevalenza dei lavoratori “attivi” (39,2 per cento delle 95.800 posizioni e 63,2 per cento in termini di soggetti complessivamente coinvolti) e la forte rilevanza dei “silenti”, che rappresentano il 32,7 per cento delle posizioni (26,9 per cento in termini di soggetti); meno rilevante, ma comunque importante, è il peso dei lavoratori che pur avendo contribuito durante il 2015 erano silenti alla fine di quell’anno (“altri silenti”) (12 per cento in termini di posizioni contributive e 4,3 per cento in termini di numero di soggetti) e quello dei lavoratori dipendenti soggetti a procedure di mobilità o in stato di disoccupazione (4,2 e 3,1 per cento rispettivamente). Per quanto riguarda la *gestione* il Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti rappresenta il 23,2 per cento delle posizioni, seguito poi dai Commercianti (14,8), dagli Artigiani (12,7), dai Parasubordinati (9,7) e fino alla quota più piccola relativa agli ex-Inpdap, comparto forze armate. In termini di popolazione rappresentata l’incidenza dell’FLPD è di gran lunga maggioritaria rappresentando circa i due terzi

della popolazione complessiva, seguita poi da Commercianti ed Artigiani con quote del 7,8 e 6,1 per cento e poi dal resto con quote più piccole.

Per un primo apprezzamento del campione considerato nella sua interezza vengono presentate nella tavola 14 le principali statistiche descrittive: al di là della numerosità campionaria e della popolazione di riferimento, di cui si è già detto, elementi di interesse sono il valore medio della variabile in considerazione, quello della sua deviazione standard che, come è noto, dà una idea della dispersione intorno alla media e dei valori minimo e massimo. Concentrando l'attenzione su età, anzianità contributiva, settimane mediamente lavorate e retribuzione, si può vedere da subito che l'età media degli assicurati era pari, a fine 2015, a 44 anni, ma con una deviazione standard di ben 12 anni e con valori oscillanti da un minimo di 15 ad un massimo di 85 anni. Ai 44 anni medi corrisponde un'anzianità maturata ed utile ai fini pensionistici pari a 13,9 anni, con un valore massimo (evidentemente eccezionale) che raggiunge i 43 anni. In media l'assicurato presenta 36 settimane annue di versamenti contributivi.

La tavola mostra infine che la retribuzione media accreditata nel 2015 a fini pensionistici era pari a 18.415 euro; la deviazione standard intorno a tale valore medio era però pari a quasi 11 mila euro e l'intervallo dei valori andava da un minimo pari a pochi euro (10,2) ad un massimo molto elevato pari a 660 mila euro²³.

TAVOLA 14

INTERO CAMPIONE: STATISTICHE DESCRITTIVE
[NUMERO OSS.=95.800; NUMEROSITÀ CAMPIONARIA=3.272.635;
POPOLAZIONE RAPPRESENTATA =33.203.608]

Variabile	Media	Deviazione standard	Minimo	Massimo
ges_15	2,5	2,8	1	11
ses_15	1,5	0,5	1	2
eta_15	44,0	12,0	15	85
aut_15	13,9	11,5	-	43
sta_15	2,9	2,6	1	8
reg_15	2,4	0,7	-	3
num_15	548,1	694,0	1	3.970
sem_15	35,7	14,9	1	52
rme_15	18.415,3	11.741,8	10	660.459

Legenda: gest_15=gestione; ses_15= sesso; eta_15=età; aut_15=anzianità utile; sta_15=stato reg_15= regime; num_15=numero di soggetti nel campione; sem_15 =settimane di contributi versati nel 2015; rme_15=retribuzione media.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

19. Il grafico 10 mostrano come il campione, al pari di quello esaminato nel *Rapporto 2017*, comprenda figure che per semplicità è bene trascurare. Si tratta, in prima battuta, dei pensionati che lavorano e dei contributori volontari: complessivamente poco più di 10 mila posizioni assicurative per i primi (per 700 mila soggetti circa) e 1.200 posizioni per i secondi (25 mila soggetti coinvolti).

²³ L'esplorazione puntuale del database ha messo in evidenza che la posizione assicurativa appartiene ad un trentenne di sesso maschile iscritto alla gestione Enpals.

TAVOLA 15

CAMPIONE RISTRETTO (ATTIVI + SILENTI + MOBILITATI/DISOCCUPATI + ALTRI SILENTI): STATISTICHE DESCRITTIVE

[NUMERO OSS.=84.370 NUMEROSITÀ CAMPIONARIA=3.195.029; POPOLAZIONE RAPPRESENTATA =32.416.231]

Variabile	Media	Deviazione standard	Minimo	Massimo
ges_15	2,5	2,8	1	11
ses_15	1,5	0,5	1	2
eta_15	43,5	11,6	15	85
aut_15	14,0	11,5	-	43
sta_15	2,9	2,6	1	8
reg_15	2,5	0,6	1	3
num_15	560,4	697,8	1	3.970
sem_15	35,5	14,9	1	52
rme_15	18.407,4	11.766,0	10	660.459

Legenda: gest_15=gestione; ses_15=sesso; eta_15=età; aut_15=anzianità utile; sta_15=stato reg_15= regime; num_15=numero di soggetti nel campione; sem_15=settimane di contributi versati nel 2015; rme_15=retribuzione media.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

Come mostra la tavola 15 tale prima scrematura non altera le principali caratteristiche del campione prima commentate: in termini di popolazione rappresentata si rimane sopra i 32 milioni, e le quattro variabili prima citate, età, anzianità, settimane versate e retribuzione media restano tutte intorno ai valori prima considerati. Al contrario, lo scenario delle caratteristiche previdenziali degli assicurati cambia nettamente allorquando si passa a considerare segmenti più precisi del campione e magari più rappresentativi di situazioni tipo. E' questo certamente il caso dei soli lavoratori in stato di attività (stato=1, cioè attivi) con esclusione, dunque, delle molte altre figure che rientrano nel campione e che pure testimoniano della grande eterogeneità delle posizioni assicurative aperte.

TAVOLA 16

SOTTOGRUPPO LAVORATORI "ATTIVI" (STATO=1): STATISTICHE DESCRITTIVE

[NUMERO OSS.=37.568; NUMEROSITÀ CAMPIONARIA=2.069.215; POPOLAZIONE RAPPRESENTATA =20.993.910]

Variabile	Media	Deviazione standard	Minimo	Massimo
ges_15	2,9	3,1	1,0	11
ses_15	1,4	0,5	1,0	2
eta_15	43,2	10,9	15,0	85
aut_15	17,5	11,3	-	43
sta_15	1,0	-	1,0	1
reg_15	2,4	0,6	1,0	3
num_15	582,7	596,7	1,0	3.922
sem_15	43,6	8,9	1,0	52
rme_15	23.899,6	10.357,6	11,0	518.625

Legenda: gest_15=gestione; ses_15=sesso; eta_15=età; aut_15=anzianità utile; sta_15=stato reg_15= regime; num_15=numero di soggetti nel campione; sem_15=settimane di contributi versati nel 2015; rme_15=retribuzione media.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

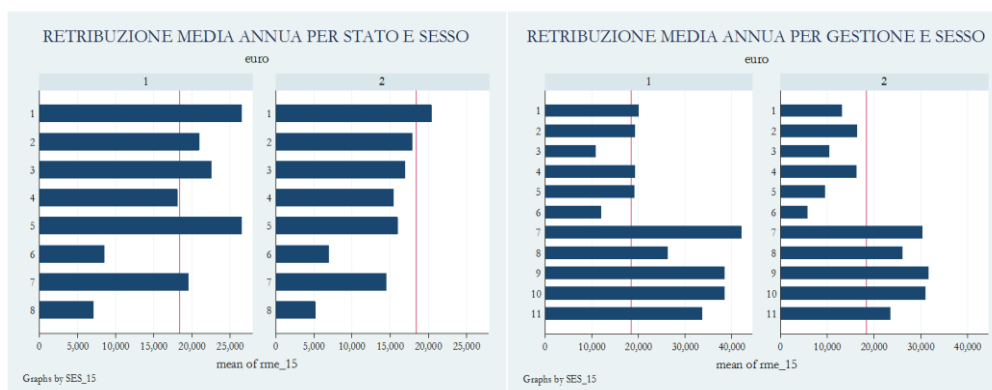
Nel caso dei soli lavoratori attivi, il campione si riduce significativamente in termini di numero di posizioni, passando dalle 94.800 iniziali alle 37 mila (quindi quasi due terzi) e meno, ma pur sempre di molto, in termini di popolazione rappresentata (quasi 21 milioni contro i 33 milioni ed oltre di tutti i lavoratori a prescindere dal loro

stato). Come si legge nella tavola 16, tutte e quattro le variabili chiave cambiano nel caso della considerazione dei soli lavoratori attivi: l'età media scende di circa 1 anno, a 43 anni, l'anzianità contributiva sale di 3,5 anni, a 17,5; il numero di settimane di contributi versati nel 2015 aumenta a 44 da 36 ed infine la retribuzione media sale del 30 per cento, passando dai 18.400 euro ai quasi 24 mila euro. Un esame delle caratteristiche delle posizioni del campione non considerate restringendo i riflettori sui soli attivi, mostra come in generale, e marcatamente per quel che riguarda la retribuzione, alcuni particolari stati, come quello di “silenti” ed “altri silenti”, che assieme assommano a 42.700 posizioni e oltre 10 milioni di soggetti rappresentati, presentano dati particolarmente fragili: nel caso dei silenti la retribuzione media risultava pari a 7 mila euro e nel caso degli altri silenti a 6 mila euro l'anno, un importo che si riduce ulteriormente se si considerano i soli lavoratori dipendenti privati.

20. Al di là dell'importanza di considerare il ruolo che nel quadro generale espresso dal campione rivestono alcune situazioni peculiari (in particolari alcuni *stati*) le informazioni del dataset più significative ai fini della identificazione di figure tipo sulle cui prospettive pensionistiche conviene concentrarsi, ovvero retribuzione media, anzianità contributiva e settimane versate, evidenziano differenziazioni talvolta importanti anche con riguardo al sesso, come viene evidenziato dai grafici 11-13. In particolare si vede nei grafici, dove il valore medio della variabile in questione viene indicato con la linea rossa, una relativa sofferenza delle donne rispetto ai maschi.

GRAFICO 11

RETRIBUZIONE MEDIA PER STATO, GESTIONE E SESSO



Legenda: STATO - 1=attivi contribuenti a dicembre 2015; 2=pensionati di invalidità che lavorano; 3=pensionati di vecchiaia che lavorano; 4=pensionati di anzianità che lavorano; 5=volontari; 6=silenti; 7=mobilitati/disoccupati; 8=contribuenti nel 2015 ma non presenti al 12/2015.

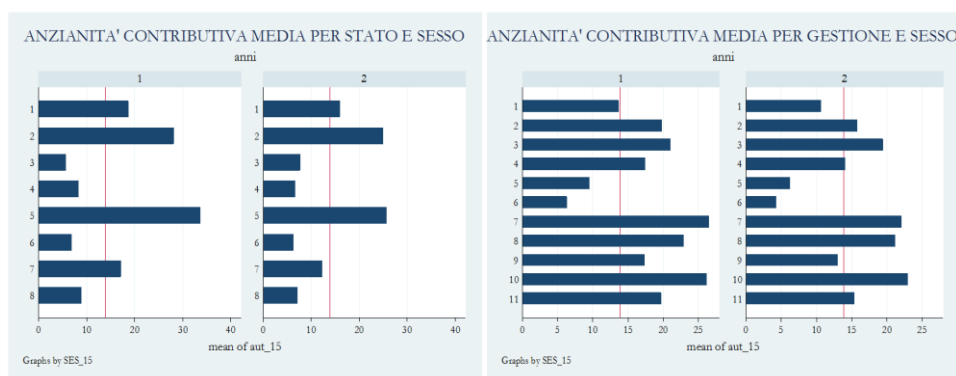
GESTIONE - 1) Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD); 2) Coltivatori diretti, mezzadri e coloni (CDCM); 3) Artigiani; 4) Commercianti; 5) Parasubordinati; 6) lavoratori dello Spettacolo (Enpals); 7) Contabilità separate e altre gestioni (Telefonici, elettrici, trasporti); 8) ex-INPDAL, Ferrovie, ex-IPOST; 9) ex-INPDAP CTPS-comparto scuola; 10) ex-INPDAP CTPS-comparto forze armate; 11) ex-INPDAP CPDEL e casse minori; 12) ex-INPDAP CTPS-Altri

SESSO - 1) Maschi; 2) Femmine

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

GRAFICO 12

ANZIANITÀ CONTRIBUTIVA PER STATO, GESTIONE E SESSO



Legenda: STATO - 1=attivi contribuenti a dicembre 2015; 2=pensionati di invalidità che lavorano; 3=pensionati di vecchiaia che lavorano; 4=pensionati di anzianità che lavorano; 5=volontari; 6=silenti; 7=mobilitati/disoccupati; 8=contribuenti nel 2015 ma non presenti al 12/2015.

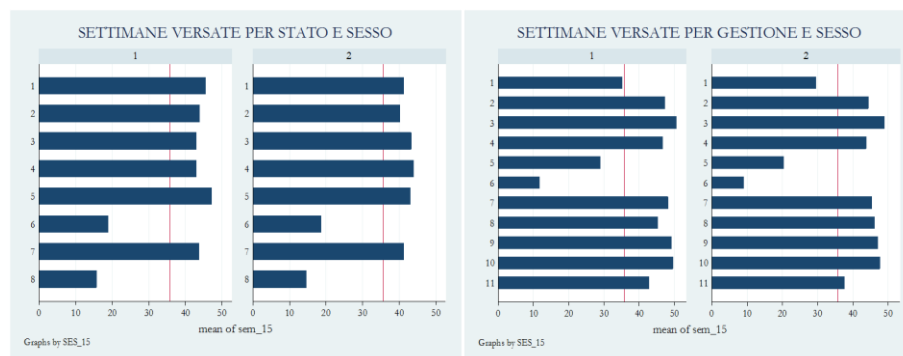
GESTIONE - 1) Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD); 2) Coltivatori diretti, mezzadri e coloni (CDCM); 3) Artigiani; 4) Commercianti; 5) Parasubordinati; 6) lavoratori dello Spettacolo (Enpals); 7) Contabilità separate e altre gestioni (Telefonici, elettrici, trasporti); 8) ex-INPDAL, Ferrovie, ex-IPOST; 8) ex-INPDAP CTPS-comparto scuola; 9) ex-INPDAP CTPS-comparto forze armate; 10) ex-INPDAP CPDEL e casse minori; 11) ex-INPDAP CTPS-Altri

SESSO - 1) Maschi; 2) Femmine

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

GRAFICO 13

SETTIMANE VERSATE NEL 2015 PER STATO, GESTIONE E SESSO



Legenda: STATO - 1=attivi contribuenti a dicembre 2015; 2=pensionati di invalidità che lavorano; 3=pensionati di vecchiaia che lavorano; 4=pensionati di anzianità che lavorano; 5=volontari; 6=silenti; 7=mobilitati/disoccupati; 8=contribuenti nel 2015 ma non presenti al 12/2015.

GESTIONE - 1) Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD); 2) Coltivatori diretti, mezzadri e coloni (CDCM); 3) Artigiani; 4) Commercianti; 5) Parasubordinati; 6) lavoratori dello Spettacolo (Enpals); 7) Contabilità separate e altre gestioni (Telefonici, elettrici, trasporti); 8) ex-INPDAL, Ferrovie, ex-IPOST; 8) ex-INPDAP CTPS-comparto scuola; 9) ex-INPDAP CTPS-comparto forze armate; 10) ex-INPDAP CPDEL e casse minori; 11) ex-INPDAP CTPS-Altri

SESSO - 1) Maschi; 2) Femmine

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

21. Età, anzianità contributiva, settimane versate in un anno e retribuzione media: quadro d'insieme e situazione di alcune figure tipo

Dal campione così come fin qui sommariamente descritto è possibile estrarre alcune figure tipo, per selezionare le quali è utile avere un quadro d'insieme sulle principali variabili di influenza in termini di trattamenti pensionistici prospettici. L'incrocio della retribuzione media per stato e gestione consegna una prima interessante fotografia (tavola 17). Se si guarda al totale degli stati (ultima colonna a destra) si vede che i 18.415 euro annui di retribuzione sono una media tra il livello più basso pari a 9 mila euro nella gestione Enpals e il livello medio più alto che si riscontra nelle Contabilità separate e nella CTPS forze armate, con la gestione dei lavoratori dipendenti privati di circa 2 mila euro sotto la media. Se si osserva in orizzontale, tenendo presente la distribuzione per stati si vede, e non sorprendentemente, che per la totalità delle gestioni i lavoratori attivi hanno una retribuzione media accreditata a fine 2015 pari a 23900 euro (la più alta) a fronte delle già menzionate basse retribuzioni medie di lavoratori silenti (stato 6) ed altri silenti (stato 8).

TAVOLA 17

RETRIBUZIONE MEDIA PER STATO E GESTIONE: EURO

GESTIONE	STATO								Totale
	1	2	3	4	5	6	7	8	
FPLD	22.822	21.199	11.526	13.611	22.401	6.844	17.169	5.798	16.630
Artigiani	19.575	17.611	19.194	21.363	16.609	13.397		8.416	18.512
CDCM	11.433	10.702	8.039	8.545	12.668	9.176		5.127	10.516
Commercianti	19.280	17.662	19.070	21.030	15.705	12.704		7.808	17.953
Parasubordinati	20.447	10.904	30.912	22.547		7.566		4.300	14.324
Enpals	18.557	7.024	11.550	4.632		5.762		3.914	9.013
Contab separate	40.479	34.825	16.346	30.076	66.949	20.349	33.894	12.529	38.702
CTPS-Scuola	26.333	10.555	28.369	17.754		7.859		8.217	26.025
CTPS-Forze armate	38.537	9.794	28.578	28.734		14.856		13.686	37.884
Cpdel e casse min	34.188		20.353	29.491		21.973		22.329	33.907
CTPS Altri	37.423	15.669	35.896	24.559		10.952		7.808	27.826
TOTALE	23.900	19.944	19.936	17.599	20.904	7.627	17.199	6.111	18.415

Legenda - 1=attivi contribuenti a dicembre 2015; 2=pensionati di invalidità che lavorano; 3=pensionati di vecchiaia che lavorano; 4=pensionati di anzianità che lavorano; 5=volontari; 6=silent; 7=mobilitati/disoccupati; 8=contribuenti nel 2015 ma non presenti al 12/2015.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

Nelle successive due tavole lo stesso incrocio è stato effettuato dividendo in due gruppi il campione complessivo: le posizioni con una retribuzione *sopra* quella media generale (18.415 euro annui) e quelle *sotto* media.

Entrambe le tavole indicano oltre alla retribuzione anche il numero delle relative posizioni. Si osserva nella tavola 18 che sono sopra la media, con una retribuzione pari a 28.700 euro, circa 30 mila posizioni sulle 95.800 complessive, il 31 per cento e poco più di un milione e mezzo di soggetti del campione.

Nella tavola 19 viene indicato, di contro, il gruppo con retribuzione sotto la media; in termini complementari rispetto al primo, questo presenta una retribuzione media di circa 9.500 euro riferite a circa 66 mila posizioni, il 69 per cento) (e quasi un milione e 800 mila soggetti).

TAVOLA 18

NUMERO POSIZIONI E RETRIBUZIONE MEDIA PER STATO E GESTIONE: EURO
(SOTTOGRUPPO CON RETRIBUZIONE SOPRA LA MEDIA)

GESTIONE	STATO								Totale
	1	2	3	4	5	6	7	8	
FPLD									
Numero posizioni	2.040	1.057	80	170	242	289	1.354	123	5.355
Numero soggetti nella posizione	862.611	6.048	323	2.272	928	3.860	38.991	1.194	916.227
Retribuzione media	27.846	25.519	29.504	24.463	32.253	25.019	22.872	23.010	27.597
Artigiani									
Numero posizioni	992	143	163	293	30	281		47	1.949
Numero soggetti nella posizione	82.138	325	1.926	9.668	68	1.093		66	95.284
Retribuzione media	22.342	25.451	21.846	22.554	26.120	21.656		27.653	22.362
CDCM									
Numero posizioni					1	7			8
Numero soggetti nella posizione					1	8			9
Retribuzione media					21.418	19.777			19.960
Commercianti									
Numero posizioni	1.405	172	210	318	31	223		57	2.416
Numero soggetti nella posizione	99.125	325	5.097	7.183	57	881		79	112.747
Retribuzione media	22.105	27.673	21.118	22.708	26.631	21.801		28.424	22.119
Parasubordinati									
Numero posizioni	1.910	31	237	271		627			3.076
Numero soggetti nella posizione	22.643	32	3.463	2.345		2.815			31.298
Retribuzione media	35.848	39.492	40.894	34.798		26.054			35.451
Enpals									
Numero posizioni	1.113	2	4	1		545		94	1.759
Numero soggetti nella posizione	4.701	2	4	2		1.485		158	6.352
Retribuzione media	32.612	37.026	45.356	25.927		45.333		60.043	36.276
Contab separate									
Numero posizioni	2.082	159	2	7	18	712	73	69	3.122
Numero soggetti nella posizione	38.388	213	2	7	24	1.168	187	85	40.074
Retribuzione media	40.869	35.501	30.028	43.373	76.749	43.967	33.894	28.703	40.894
CTPS-Scuola									
Numero posizioni	2.214	1	4	2		82		121	2.424
Numero soggetti nella posizione	91.684	1	5	3		88		163	91.944
Retribuzione media	27.823	32.379	28.369	28.584		27.119		26.569	27.821
CTPS-Forze armate									
Numero posizioni	1.782	1	3	4		64		134	1.988
Numero soggetti nella posizione									
Retribuzione media	39.594	19.540	37.966	35.896		49.395		39.240	39.606
Cpdel e casse minori									
Numero posizioni	3.107		4	18		553		498	4.180
Numero soggetti nella posizione									
Retribuzione media	34.350		35.896	32.355		32.813		32.535	34.327
CTPS Altri									
Numero posizioni	2.599	1	1	10		1.018		175	3.804
Numero soggetti nella posizione	35.138	1	1	12		2.767		217	38.136
Retribuzione media	38.861	25.121	35.896	33.582		27.511		44.741	38.069
TOTALE									
Numero posizioni	19.244	1.567	708	1.094	322	4.401	1.427	1.318	30.081
Numero soggetti nella posizione	1.418.897	6.949	10.829	21.535	1.078	15.113	39.178	3.073	1.516.652
Retribuzione media	28.911	25.990	27.848	24.174	32.549	29.275	22.924	30.870	28.679

Legenda - 1=attivi contribuenti a dicembre 2015; 2=pensionati di invalidità che lavorano; 3=pensionati di vecchiaia che lavorano; 4=pensionati di anzianità che lavorano; 5=volontari; 6=silenti; 7=mobilitati/disoccupati; 8=contribuenti nel 2015 ma non presenti al 12/2015

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

NUMERO POSIZIONI E RETRIBUZIONE MEDIA PER STATO E GESTIONE: EURO
(SOTTOGRUPPO CON RETRIBUZIONE SOTTO LA MEDIA)

GESTIONE	STATO								Totale
	1	2	3	4	5	6	7	8	
FPLD									
Numero posizioni	2.929	1.194	249	352	431	5.063	2.578	4.091	16.887
Numero soggetti nella posizione	410.181	3.284	2.242	4.780	725	669.477	63.908	124.788	1.279.385
Retribuzione media	12.256	13.244	8.936	8.452	9.791	6.740	13.690	5.634	8.776
Artigiani									
Numero posizioni	3.142	575	308	407	176	4.540		1.087	10.235
Numero soggetti nella posizione	65.029	1.038	1.531	2.205	273	32.897		1.616	104.589
Retribuzione media	16.081	15.156	15.857	16.142	14.241	13.123		7.631	15.004
CDCM									
Numero posizioni	3.222	469	390	663	56	2.886		139	7.825
Numero soggetti nella posizione	32.341	719	1.946	7.821	63	6.586		154	49.630
Retribuzione media	11.433	10.702	8.039	8.545	12.529	9.163		5.127	10.515
Commercianti									
Numero posizioni	3.422	713	474	494	217	4.841		1.613	11.774
Numero soggetti nella posizione	85.952	1.033	3.227	2.292	284	46.946		3.066	142.800
Retribuzione media	16.022	14.513	15.837	15.770	13.513	12.533		7.277	14.663
Parasubordinati									
Numero posizioni	2.207	150	116	212		3.441		53	6.179
Numero soggetti nella posizione	34.501	162	1.512	1.969		66.246		59	104.449
Retribuzione media	10.340	5.257	8.049	7.957		6.781		4.300	7.993
Enpals									
Numero posizioni	1.373	14	17	25		2.240		1.138	4.807
Numero soggetti nella posizione	6.573	14	20	33		24.059		4.638	35.337
Retribuzione media	8.504	2.738	4.789	3.341		3.320		2.002	4.112
Contab separate									
Numero posizioni	120	6	2	4	4	810		164	1.110
Numero soggetti nella posizione	536	6	2	4	4	2.028		274	2.854
Retribuzione media	12.594	10.829	2.663	6.807	8.151	6.746		7.511	7.926
CTPS-Scuola									
Numero posizioni	1.086	3		4		385		546	2.024
Numero soggetti nella posizione	10.392	3		4		559		937	11.895
Retribuzione media	13.185	3.280		9.632		4.827		5.025	12.145
CTPS-Forze armate									
Numero posizioni	69	2	1	1		96		156	325
Numero soggetti nella posizione	2.000	2	1	1		375		766	3.145
Retribuzione media	12.560	49	414	88		8.225		7.681	10.839
Cpdel e casse minori									
Numero posizioni	276		1	4		469		490	1.240
Numero soggetti nella posizione	1.038		4	4		697		685	2.428
Retribuzione media	13.373		923	1.567		8.348		8.458	10.504
CTPS Altri									
Numero posizioni	478	1		4		2.115		715	3.313
Numero soggetti nella posizione	1.775	1		6		16.199		1.490	19.471
Retribuzione media	8.953	6.218		6.515		8.124		2.429	7.763
TOTALE									
Numero posizioni	18.324	3.127	1.558	2.170	884	26.886	2.578	10.192	65.719
Numero soggetti nella posizione	650.318	6.262	10.485	19.119	1.349	866.069	63.908	138.473	1.755.983
Retribuzione media	12.964	13.236	11.763	10.192	11.598	7.249	13.690	5.561	9.551

Legenda - 1=attivi contribuenti a dicembre 2015; 2=pensionati di invalidità che lavorano; 3=pensionati di vecchiaia che lavorano; 4=pensionati di anzianità che lavorano; 5=volontari; 6=silenti; 7=mobilitati/disoccupati; 8=contribuenti nel 2015 ma non presenti al 12/2015

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

Nella tavola 20 si passa dall'analisi del livello retributivo a quello dell'età media. A fronte dei 44 anni di età media la tabella evidenzia per gestioni un minimo di 41 anni

per il comparto Stato-forze armate ed un massimo di quasi 53 anni per i coltivatori diretti; intorno a tale ultimo valore anche il comparto Stato-scuola e Stato-altri. Se si considera lo stato si vede che i 44 anni di media vengono influenzati dai pensionati che lavorano e dai contribuenti volontari, cosicché nel solo comparto dei lavoratori attivi l'età media scende sui 43 anni (e 40/41, i valori più bassi, nell'Enpals e nel FPLD).

TAVOLA 20

ETÀ MEDIA PER STATO E GESTIONE: ANNI

GESTIONE	STATO								Totale
	1	2	3	4	5	6	7	8	
FPLD	41,1	52,7	67,9	64,9	56,8	44,5	42,2	37,1	42,1
Artigiani	45,2	55,5	70,7	66,5	57,2	52,8		42,8	48,3
CDCM	46,4	58,1	72,3	68,8	56,7	58,6		43,9	52,7
Commercianti	45,0	56,9	71,3	67,6	57,0	52,2		42,8	48,1
Parasubordinati	41,8	57,4	70,0	65,8		44,7		35,5	45,1
Enpals	40,0	52,7	68,8	65,2		43,6		33,5	41,5
Contab separate	49,3	54,8	66,5	62,1	58,1	46,5	59,5	42,9	49,2
CTPS-Scuola	50,3	50,3	66,2	62,4		44,1		44,3	50,2
CTPS-Forze armate	41,3	52,8	57,0	52,0		30,9		31,0	41,0
Cpdel e casse min	49,8		64,2	61,0		47,4		49,7	49,8
CTPS Altri	50,9	39,0	66,0	59,8		51,7		42,3	50,9
Totale	43,2	53,8	70,6	66,8	56,9	45,5	42,2	37,4	44,0

Legenda: 1=attivi contribuenti a dicembre 2015; 2=pensionati di invalidità che lavorano; 3=pensionati di vecchiaia che lavorano; 4=pensionati di anzianità che lavorano; 5=volontari; 6=silenti; 7=mobilitati/disoccupati; 8=contribuenti nel 2015 ma non presenti al 12/2015.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

Passando a trattare poi dell'anzianità contributiva, variabile cruciale per i trattamenti pensionistici prospettici, si vede dalla tavola 21 che a fine 2015 essa era pari in media a 13,9 anni, ma con una varianza davvero elevata sia tra gli stati che tra le gestioni.

TAVOLA 21

ANZIANITÀ CONTRIBUTIVA PER STATO E GESTIONE: ANNI

GESTIONE	STATO								Totale
	1	2	3	4	5	6	7	8	
FPLD	15,7	26,2	3,4	3,7	28,6	5,9	14,8	7,7	12,2
Artigiani	21,1	30,6	7,2	8,6	32,8	13,2		15,7	18,8
CDCM	23,1	33,0	9,3	12,7	32,7	18,0		16,6	20,4
Commercianti	18,0	27,2	7,8	8,4	28,6	11,4		13,9	16,1
Parasubordinati	11,5	19,1	4,5	3,8		5,3		7,1	7,9
Enpals	11,6	15,7	3,0	1,6		3,0		3,1	5,3
Contab separate	26,4	31,6	7,0	7,3	37,1	10,9	38,1	18,8	25,3
CTPS-Scuola	21,7	19,8	1,2	0,4		8,2		11,1	21,5
CTPS-Forze armate	17,3	0,3	0,5	0,8		5,5		7,3	17,1
Cpdel e casse min	24,3		0,4	0,3		16,2		21,9	24,2
CTPS Altri	23,0	10,0	1,0	0,4		6,8		8,6	17,2
Totale	17,5	27,1	6,5	8,0	29,4	6,5	14,8	8,0	13,9

Legenda: 1=attivi contribuenti a dicembre 2015; 2=pensionati di invalidità che lavorano; 3=pensionati di vecchiaia che lavorano; 4=pensionati di anzianità che lavorano; 5=volontari; 6=silenti; 7=mobilitati/disoccupati; 8=contribuenti nel 2015 ma non presenti al 12/2015.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

Per quanto riguarda i primi, il segmento degli attivi - il più numeroso e

rappresentativo, anche perché meno “alterato” da situazioni di anomalia, come possono essere le posizioni silenti -, presenta un’anzianità media di 17,5 anni; ovviamente l’anzianità è molto elevata per i contributori volontari (altrimenti non vi sarebbe interesse a versare di propria iniziativa) e per chi è già pensionato (di invalidità) che lavora. Con riferimento alla gestione, spiccano in positivo la situazione delle contabilità separate ed in negativo il caso dei lavoratori iscritti all’Enpals e dei Parasubordinati, questi ultimi con un’anzianità media di 7,9 anni di contribuzione.

Andando infine ad esaminare la situazione del numero di settimane di contributi versati nel 2015 (tavola 22), si vede che nel complesso esse erano pari a 35,7, ma, anche in questo caso, con una qualche differenziazione sia per stato che per gestione. In particolare si hanno quasi otto settimane in più della media per i soli lavoratori attivi, che arrivano a 10 nel caso dei volontari mentre le settimane versate sono solo 15 nel caso degli “altri silenti”. Quanto alle gestioni, segnano i livelli più basso e più alto i lavoratori Enpals ed i coltivatori diretti (10,4 e 49,9 settimane, rispettivamente). Come sottolineato lo scorso anno, questo dato letto in relazione all’età, dà una idea dell’evoluzione, lungo il segmento dell’età, del grado di precarietà previdenziale se le settimane stesse vengono rapportate a quelle complessivamente versabili in un anno in caso di piena continuità lavorativa. Questo indice, stimato, sul campione dello scorso anno riferito al 31.12.2013, pari a 17,3 per gli attivi dell’FPLD, risulta ora pari a 19,8.

TAVOLA 22

SETTIMANE DI CONTRIBUTI VERSATI NEL 2015 PER STATO E GESTIONE

GESTIONE	STATO								Totale
	1	2	3	4	5	6	7	8	
FPLD	41,7	40,6	22,3	21,2	44,7	16,5	42,5	15,0	32,4
Artigiani	48,4	49,1	49,4	50,0	46,4	38,5		23,4	46,6
CDCM	51,3	51,9	51,6	51,9	45,4	40,6		22,9	49,9
Commercianti	47,8	48,4	49,4	49,7	45,0	36,5		22,3	45,5
Parasubordinati	31,1	20,8	35,9	29,4		18,4		11,1	24,7
Enpals	25,3	13,6	12,8	10,3		5,2		3,6	10,4
Contab separate	49,8	50,7	20,0	37,5	42,0	20,3	52,0	19,9	47,3
CTPS-Scuola	46,4	18,3	48,8	26,1		14,9		15,0	45,9
CTPS-Forze armate	49,5	15,5	40,0	42,4		32,2		28,8	48,9
Cpdel e casse min	48,8		30,7	43,4		29,1		30,3	48,3
CTPS Altri	47,3	43,0	52,0	34,4		27,9		10,2	39,8
Totale	43,6	42,7	43,1	43,1	45,0	18,7	42,6	15,1	35,7

Legenda: 1=attivi contribuenti a dicembre 2015; 2=pensionati di invalidità che lavorano; 3=pensionati di vecchiaia che lavorano; 4=pensionati di anzianità che lavorano; 5=volontari; 6=silent; 7=mobilizzati/disoccupati; 8=contribuenti nel 2015 ma non presenti al 12/2015.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

22. Nel Rapporto 2017 era stato fatto un tentativo di individuazione di un gruppo di figure tipo per le quali, sulla base delle informazioni tratte dal campione al 31/12/2013 erano stati stimati, per grandi linee, i trattamenti pensionistici futuri sulla base di un elevato numero di ipotesi *ad hoc*. Nel rinviare ad un prossimo rapporto l’aggiornamento di quelle valutazioni si ritiene utile presentare qui, per le sole variabili di maggiore rilievo (anzianità contributiva, settimane di contribuzione e retribuzione media) l’aggiornamento dei dati con l’ampliamento delle figure: a quelle allora considerate (1) lavoratore attivo iscritto al FPLD; 2) lavoratrice attiva iscritta al FPLD; 3) lavoratore autonomo Commerciante; 4) un lavoratore in stato di mobilità o

disoccupazione; 5) un lavoratore dipendente attivo privato in regime contributivo puro) se ne aggiungono ora altre due: 6) lavoratore subordinato e 7) lavoratrice del comparto scuola.

TAVOLA 23

ETÀ, ANZIANITÀ CONTRIBUTIVA, SETTIMANE VERSATE E RETRIBUZIONE MEDIA PER ALCUNE FIGURE TIPO:
SITUAZIONE AL 31.12.2015

Figura tipo	Anzianità contributiva Anni	Contributi versati nel 2015 Settimane	Retribuzione media euro	Età Anni
Lavoratore attivo dipendente privato				
- 1° quartile	8,0	42,0	19.919,1	32,0
- mediana	16,0	48,0	27.776,9	41,0
- 3° quartile	26,0	50,0	33.011,0	50,0
Lavoratrice attiva dipendente privata				
- 1° quartile	5,0	37,0	13.190,8	33,0
- mediana	12,0	41,0	19.041,0	41,0
- 3° quartile	21,0	44,0	23.273,5	49,0
Lavoratore autonomo attivo commerciante				
- 1° quartile	10,0	47,0	16.396,7	38,0
- mediana	17,0	48,0	18.792,0	46,0
- 3° quartile	26,0	49,0	21.899,5	53,0
Mobilitato/Disoccupato				
- 1° quartile	5,0	40,0	13.025,9	32,0
- mediana	12,0	43,0	16.686,5	42,0
- 3° quartile	22,0	47,0	20.517,1	52,0
Lavoratore dip. attivo priv. in contributivo puro				
- 1° quartile	3,0	37,0	13.505,2	28,0
- mediana	8,0	42,0	18.934,5	34,0
- 3° quartile	12,0	46,0	23.868,6	40,0
Lavoratore parasubordinato				
- 1° quartile	1,0	14,0	5.099,4	35,0
- mediana	4,0	24,0	9.373,0	44,0
- 3° quartile	12,0	33,0	17.022,4	54,0
Lavoratrice comparto scuola				
- 1° quartile	7,0	36,0	17.569,6	36,0
- mediana	11,0	43,0	21.074,2	41,0
- 3° quartile	14,0	47,0	24.151,3	45,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

La tavola 23 evidenzia come tra le figure tipo selezionate quella dell'assicurato della gestione dei parasubordinati si presenta, forse non sorprendentemente, come la più fragile: la figura mediana ha 44 anni, un'anzianità contributiva di soli 4 anni, 24 settimane versate nel 2015 contro le 52 massime (e quindi un elevato tasso di discontinuità lavorativa) ed una retribuzione pari a 9.373 euro, un terzo di quella del lavoratore attivo del settore privato. Le peculiarità di questa figura spingono ad affinare l'analisi, cosa che viene fatta tramite la tavola 24 nella quale si incrociano lo stato ed il regime e si offrono maggiori dettagli anche relativamente al peso della posizione assicurativa nel campione e nella popolazione rappresentata.

23. Premesso che, come spiegato in apertura di questo paragrafo, oltre ai tre regimi (retributivo, misto e contributivo) ne viene indicato un quarto che è stato chiamato "speciale" ma solo per identificare pensionati di vecchiaia o anzianità iscritti nella gestione dei parasubordinati, la tavola 24 mostra come la gestione dei Parasubordinati si presenti estremamente frastagliata.

TAVOLA 24

I PARASUBORDINATI: PRINCIPALI CARATTERISTICHE

CARATTERISTICA	STATO						TOTALE
	1	2	3	4	6	8	
NUMERO POSIZIONI							
Speciale			353	483			836
Retributivo	357	34			433	2	826
Misto	2.123	93			2.146	4	4.366
Contributivo	1.637	54			1.489	47	3.227
Totale	4.117	181	353	483	4.068	53	9.255
NUMERO SOGGETTI NEL CAMPIONE							
Speciale			4.975	4.314			9.289
Retributivo	1.419	36			1.104	2	2.561
Misto	20.218	98			21.960	5	42.281
Contributivo	35.507	60			45.997	52	81.616
Totale	57.144	194	4.975	4.314	69.061	59	135.747
POPOLAZIONE RAPPRESENTATA							
Speciale			50.476	43.769			94.245
Retributivo	14.397	365			11.201	20	25.983
Misto	205.128	994			222.802	51	428.976
Contributivo	360.248	609			466.678	528	828.062
Totale	579.773	1.968	50.476	43.769	700.681	599	1.377.266
RETRIBUZIONE MEDIA							
Speciale			30.912	22.547			27.027
Retributivo	38.148	11.606			11.221	10.351	26.146
Misto	27.863	9.742			8.567	7.933	17.797
Contributivo	15.518	12.383			7.001	3.718	10.708
Totale	20.448	10.904	30.912	22.547	7.566	4.300	14.324
ETA' (anni)							
Speciale			70,0	65,8			68,0
Retributivo	60,5	63,6			61,8	61,0	61,1
Misto	50,9	54,4			53,5	51,2	52,3
Contributivo	35,9	58,5			40,1	33,0	38,3
Totale	41,8	57,4	70,0	65,8	44,7	35,5	45,1
ANZIANITA' CONTRIBUTIVA (anni)							
Speciale			4,5	3,8			4,2
Retributivo	36,6	34,9			28,5	38,5	33,1
Misto	19,7	21,6			10,3	17,0	14,9
Contributivo	5,8	5,7			2,4	5,0	3,9
Totale	11,5	19,1	4,5	3,8	5,3	7,1	7,9
SETTIMANE VERSATE							
Speciale			35,9	29,4			32,8
Retributivo	40,4	21,4			22,6	26,0	32,4
Misto	34,9	20,2			19,3	19,8	26,8
Contributivo	28,5	21,4			17,8	9,7	22,5
Totale	31,1	20,8	35,9	29,4	18,4	11,1	24,7

Legenda: 1=attivi contribuenti a dicembre 2015; 2=pensionati di invalidità che lavorano; 3=pensionati di vecchiaia che lavorano; 4=pensionati di anzianità che lavorano; 5=volontari; 6=silenti; 7=mobilitati/disoccupati; 8=contribuenti nel 2015 ma non presenti al 12/2015.

NB: con Speciale si identificano le posizioni dei pensionati di vecchiaia o anzianità/anticipate che lavorano (vd tavola 13).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

Delle 9.255 posizioni assicurative del campione, corrispondenti a 136 mila soggetti rappresentativi di una popolazione di 1.377.266 unità, la quota diversa da attivi o mobilitati/disoccupati è molto alta (66 per cento del totale).

Per i soli Parasubordinati attivi, la retribuzione media, pari in aggregato a 14.324 euro (con elevato scarto rispetto alla mediana) sale a 20 mila euro, un importo che però è fortemente influenzato dalla componente degli assicurati in regime retributivo (38 mila) e misto (circa 28 mila), mentre per gli attivi in regime contributivo puro essa rimane sui valori medi generali (15 mila). Prendendo in esame la prima colonna della

tavola si osserva che il 36enne parasubordinato in regime contributivo (1637 posizioni corrispondenti a circa 360 mila persone su 1.377.266 complessive) ha versato nel 2015 solo 28 settimane (indice di discontinuità di carriera di poco inferiore al 50 per cento, dunque), ed ha solo poco più di 5 anni di anzianità contributiva (il che equivale a 2 anni e mezzo pieni o poco più). Questi dati esaltano l'importanza di monitorare attentamente la situazione e l'evoluzione, specie di alcune figure, una situazione che naturalmente potrà uscire dalla zona di fragilità solo attraverso processi di rafforzamento delle capacità di crescita dei redditi e quindi dell'intera economia. Per un pieno apprezzamento di questa evoluzione resta fondamentale avere informazioni sull'andamento delle carriere e quindi su campioni di tipo longitudinali, in grado cioè di seguire i percorsi di un congruo numero di soggetti sempre presenti nel panel preso a riferimento.

CONCLUSIONI

24. Sul fronte della spesa previdenziale, la XVII legislatura aveva implicitamente ereditato due impegni di fondo: a) contrastare gli effetti indesiderati (*unintended consequences*) del “brusco” aggiustamento effettuato con la legge 214/2011 e b) tenere sotto stretto monitoraggio, proprio in ragione del peculiare arco temporale in cui essa si sarebbe sviluppata (il quinquennio post legge Fornero) gli effetti del complessivo processo riformatore. Le analisi effettuate nel capitolo si sono sviluppate tenendo innanzitutto conto di questi due aspetti: così, esse, da un lato, si sono concentrate sugli andamenti della spesa di breve e lungo periodo, dall'altro, hanno rivisitato le politiche degli ultimi anni offrendo una lettura d'assieme del quinquennio 2013-2017. Inoltre, nella convinzione che in prospettiva il nostro sistema previdenziale dovrà non soltanto superare il test della sostenibilità finanziaria, ma anche quello della sostenibilità *sociale* (tema discusso nel *Rapporto 2017* e connesso con la potenziale produzione, in prospettiva, di un elevato numero di “pensioni povere”), si è tornati sulle credenziali pensionistiche degli attuali assicurati, che sono state descritte e commentate sulla base di un ampio (ed ampliato) campione (96 mila gruppi di posizioni per oltre 3 milioni e 300 mila soggetti in luogo delle 60 mila considerate lo scorso anno pari a 2 milioni e 800 mila soggetti) estratto per la Corte dall'Inps dai propri archivi.

25. Circa le tendenze della spesa (prima sezione), i dati analizzati hanno consegnato una fotografia in chiaroscuro: chiara con riferimento all'oggi e al futuro prossimo (oltre che al passato recente); meno nitida, e soprattutto meno favorevole rispetto a quanto si fosse usi a ritenere, con riguardo al lungo periodo. Nel 2017 la spesa per il complesso delle prestazioni previdenziali è cresciuta dell'1,6 per cento. La sua incidenza sul Pil si è lievemente ridotta. La spesa per pensioni è aumentata dell'1,2 per cento, anch'essa in flessione in ragione di prodotto. I dati di consuntivo sono migliori di quanto previsto lo scorso autunno in sede di NadeF. Inoltre, un'analisi retrospettiva di medio termine, limitata alla XVII legislatura, che ha confrontato i dati di volta in volta programmati per il 2017 e quelli ora consuntivati dall'Istat, ha mostrato risultati anch'essi confortanti ai fini del contributo di questo comparto di spesa al miglioramento dei saldi di finanza pubblica: nel 2017 in termini nominali la spesa per pensioni è risultata di circa 20 miliardi inferiore a quella preventivata nel Def 2013 (il primo anno

nel quale sono state formulate previsioni per il 2017), mentre è stata più elevata di 6 miliardi quella per altre prestazioni sociali in denaro (incluse le assistenziali); in termini di incidenza sul Pil, il “risparmio” si è cifrato in 0,5 punti nel caso delle pensioni e in un decimo di punto nel caso dell’aggregato. La minore spesa, rispetto al previsto, è dipesa soprattutto dal determinarsi di un quadro di bassa inflazione al consumo.

26. Se gli andamenti recenti appaiono confortanti, notizie non positive si traggono dall’aggiornamento delle proiezioni di lungo termine effettuate dalla RGS. Nelle nuove stime, il rapporto spesa per pensioni/Pil aumenta, rispetto alle valutazioni del Def 2017, nell’ordine di 2 punti percentuali nel 2035 e fino a 2,6 punti intorno al 2045; si attesta poi su un livello di 6 decimi di prodotto più alto alla fine del (lungo) periodo di previsione. L’effetto del peggioramento delle stime della spesa per pensioni sul rapporto debito pubblico/Pil risulterebbe marcato: di circa 30 punti nel 2040. Nel capitolo è stato ricordato come le ragioni alla base del peggioramento siano da ascrivere alle peggiori prospettive della crescita economica di lungo periodo (dal precedente 1,4 allo 0,7 per cento medio annuo), a sua volta dovuto a fattori demografici e di produttività. Al riguardo, un dato è del resto sufficiente a dar conto delle sfide che nel lungo termine l’Italia dovrà vincere per guadagnare migliori prospettive di crescita: la prevista riduzione della popolazione, da qui al 2070, per circa 6,5 milioni di abitanti e la riduzione di forza lavoro nell’ordine dei dieci milioni. Ma nel capitolo è stato al contempo rimarcato che le politiche economiche possono ben influire sulle determinanti della spesa pensionistica di lungo periodo ed influenzarle in positivo: ne è peraltro prova il fatto che, per esempio, le ultime quattro versioni dell’*Ageing Report*, contengono valutazioni sull’andamento prospettico di variabili cruciali come il tasso di dipendenza degli anziani e la crescita potenziale dell’economia niente affatto unidirezionali. Resta dunque fondamentale orientare le scelte di *policy* verso il rafforzamento delle variabili macroeconomiche e demografiche che abbassano il rapporto spesa pensionistica/Pil: sono decisive al riguardo politiche a favore della natalità, di equilibrata gestione dei flussi migratori, in grado di allargare la partecipazione al mercato del lavoro. È altresì necessario potenziare la nostra macchina produttiva attraverso il rafforzamento delle infrastrutture materiali e immateriali e maggiori investimenti in nuove tecnologie e capitale umano cruciali per la crescita della produttività totale dei fattori. Bisogna essere consapevoli che alcune di queste politiche producono rendimenti in tempi non brevi. Anche per questo è importante preservare i miglioramenti strutturali di fondo che il sistema previdenziale ha realizzato in questi decenni: ogni eventuale flessibilizzazione dell’attuale assetto dovrebbe necessariamente prevedere compensazioni che assicurino la sostenibilità finanziaria di lungo periodo. È prioritario non creare debito pensionistico aggiuntivo e al contempo gestire possibili pressioni sulla spesa pensionistica di breve periodo.

27. La legislatura che si è chiusa ha affrontato i problemi di breve termine posti dal repentino aggiustamento imposto dalla crisi del debito ai conti previdenziali approfondendo un notevole sforzo per correggere alcune intervenute rigidità. Tale strategia sembra essersi sviluppata in due fasi. Una prima connotata essenzialmente dall’emanazione di salvaguardie per gli “esodati”, norme che, come si è osservato nel capitolo, sono andate talvolta oltre gli obiettivi della protezione delle specifiche fasce

effettivamente incise e che nel complesso hanno comunque ridimensionato i risparmi previsti dalla legge Fornero. Una seconda fase che ha visto un impegno a disegnare soluzioni ponte per particolari soggetti: le misure a favore dei lavoratori precoci e, soprattutto, gli anticipi pensionistici (Ape sociale, Ape volontario ed aziendale, Rita) dei quali ultimi si sono commentati i primi dati affluiti che però non paiono ancora sufficienti per esprimere un giudizio sotto il profilo “quantitativo”. In termini generali, è stata positiva, per i conti pubblici, la scelta di intervenire solo al margine senza mettere in discussione un impianto frutto di molti decenni di riforme. E’ stato ed è importante circoscrivere la platea dei destinatari di misure di deroga. Queste ultime, se operate sulla base di criteri opportuni, come per esempio quelli della gravosità di talune attività lavorative, possono risultare anche sostenibili dal punto di vista della stretta logica previdenziale-attuariale, e, tuttavia, resta importante evitare l’eccessiva frammentazione del sistema. L’insieme delle evidenze, e soprattutto quelle in materia di proiezioni della spesa nel lungo periodo prima richiamate, spingono a ritenere esauriti gli spazi per ulteriori attenuazioni degli effetti della legge 214/2011, a meno di un ripensamento complessivo del sistema. La crucialità, ai fini degli equilibri della nostra finanza pubblica, del processo di riforma realizzato è del resto ben testimoniato dalle stime della RGS, ribadite nel recente Def 2018, secondo le quali la minore incidenza della spesa in rapporto al PIL derivante dal complessivo processo di riforma avviato nel 2004 (lasciando quindi perfino da parte le radicali trasformazioni degli anni Novanta attraverso le leggi Amato e Dini) ammonta cumulativamente a circa 60 punti percentuali del Pil fino al 2050, un effetto che è da ascrivere per circa 1/3 alla riforma introdotta con la legge Fornero (n. 214/2011) e per la restante quota agli altri interventi²⁴.

28. Dopo l’analisi delle tendenze della spesa pensionistica di breve e lungo termine e una rapida disamina delle principali innovazioni normative degli ultimi anni, il capitolo si è soffermato a documentare (seconda sezione) i tratti salienti del quadro dei trattamenti pensionistici in essere sottolineando in particolare le dinamiche che hanno caratterizzato di recente le liquidazioni delle nuove pensioni sia in termini di numero ed importo sia in termini di età di pensionamento. Per rimanere nel comparto Inps del settore privato, lo *stock* delle pensioni in essere di natura strettamente previdenziale è sceso agli inizi del 2018 sotto i 14 milioni (-1 per cento su base annua). L’importo medio complessivo è pari a 988 euro, in crescita del 2,5 per cento annuo. Si tratta naturalmente di medie che nascondono ampie differenze sia per gestione, dove prevalgono quelle in capo al Fondo lavoratori dipendenti (scese dell’1,8 per cento in numero e salite del 2,8 per cento in termini di importo), sia per categoria, con la lieve prevalenza, in termini di numero, delle pensioni di vecchiaia (-2,3 per cento agli inizi del 2018) e con importi medi assai modesti (sotto i 700 euro) rispetto alle pensioni di anzianità/anticipate (quasi 1.700 euro). La dispersione aumenta, per quel che riguarda gli importi, se il quadro si arricchisce con la considerazione delle gestioni dei dipendenti pubblici. In termini di nuove liquidazioni si è assistito nel 2017 ad una ripresa su base annua, in un quadro che segnala un leggero trend al rialzo sia in termini di numero che di importo medio. Per quanto riguarda l’età di pensionamento i dati documentano gli effetti della stretta operata nel 2011-12 e segnalano un aumento medio tra il 2017 ed il 2011 di 2,3 anni nel complesso del settore privato (0,3 anni tra il 2016 ed il 2017).

²⁴ Fonte: Def 2017, Sezione I, pag. 90.

29. Nella terza ed ultima sezione si è tornati sul delicato tema dell'adeguatezza delle future pensioni. I dati del campione allargato al settore pubblico ed aggiornato al 2015 confermano il quadro molto eterogeneo ed in cui non è semplice districarsi, già emerso lo scorso anno: con una retribuzione media dell'intero campione pari a poco più di 18 mila euro, un'anzianità media di 14 anni, un'età media degli assicurati di 44 anni e con un versamento medio annuo di contributi pari a 36 settimane circa. Anche in questo caso la dispersione è elevata: circa 30 mila delle 96 mila posizioni complessive per 1.516.652 soggetti nel campione sono sopra la retribuzione media (con trattamenti salariali pari a poco meno di 29 mila euro) mentre le restanti 66 mila posizioni corrispondenti a 1.755.983 soggetti nel campione presentavano a fine 2015 una retribuzione media inferiore ai 10 mila euro. La dispersione intorno alle medie è naturalmente ampia sia con riguardo agli "stati" (lavoratori attivi, non attivi, ecc) sia alla gestione. Approfittando della possibilità di identificare, nel nuovo campione utilizzato, i lavoratori *parasubordinati*, si è condotto un breve approfondimento che ha evidenziato un panorama molto frastagliato, in cui convivono posizioni in regime retributivo con retribuzioni più che doppie rispetto a quella media dell'aggregato e posizioni di estrema fragilità sia con riguardo alla retribuzione pensionabile sia all'anzianità contributiva accumulata ed al grado di discontinuità contributiva (settimane versate nel 2015/settimane complessivamente versabili). Sarà importante cercare di considerare, in prospettiva, ove possibile, campioni di tipo "longitudinale", cioè in grado di offrire informazioni anche circa l'evoluzione nel tempo delle principali caratteristiche rilevanti ai fini dei trattamenti pensionistici futuri. Certamente, dall'insieme dei dati esaminati si evidenzia che le prospettive pensionistiche per fasce non piccole della popolazione potranno migliorare nei prossimi lustri solo in presenza di crescita più robusta dei redditi e di un aumento della continuità di contribuzione: in una parola, grazie ad un miglioramento significativo delle condizioni complessive dell'economia e del suo mercato del lavoro.

APPENDICE

TAVOLA A1

PENSIONI VIGENTI: NUMERO PER GESTIONE E CATEGORIA (ALL'1.1.2018)

GESTIONE	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensionamenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale
C.T.P.S.	931.970	238.210			157.106		71.159	290.782	1.689.227
C.P.D.E.L.	639.651	134.342			64.881		52.941	189.468	1.081.283
C.P.I.	10.925	2.959			889		239	699	15.711
C.P.S.	43.463	8.799			2.591		5.326	14.664	74.843
C.P.U.G.	1.189	694			103		295	705	2.986
Totale GDP	1.627.198	385.004	-	-	225.570	-	129.960	496.318	2.864.050
FPLD ⁽¹⁾	2.314.672	2.609.352	231.143	288.662	59.475	301.927	447.225	1.958.391	8.210.847
INPDAI	70.602	24.188		1.520	216	144	5.667	26.270	128.607
Elettrici	61.328	5.790		734	278	687	5.046	24.068	97.931
Telefonici	50.253	8.688		856	337	685	2.536	11.389	74.744
Trasporti	28.441	15.353	9.543	1.682	494	6.535	6.338	33.819	102.205
CDCM	504.718	499.424		25.524	3.460	80.355	44.940	282.801	1.441.222
Artigiani	696.053	479.010		52.269	9.896	28.455	104.943	304.986	1.675.612
Commercianti	408.150	604.589		41.265	8.089	20.789	83.332	225.607	1.391.821
Parasubordinati		367.103		1.856	208		18.233	25.584	412.984
FF.SS.	86.652	54.551	7.678	20	1.014	410	7.022	58.114	215.461
IPOST	94.732	15.282	335	6.354		140	5.736	23.891	146.470
Volo	2.129	2.672		16	14	1.317	206	811	7.165
Dazieri		4.022				37	457	2.952	7.468
Clero		12.118				420	67	312	12.917
Gas	2.714	436				106	337	1.477	5.070
Esattoriali		2.087				187	619	2.137	5.030
Minatori	2.932	812					318	1.977	6.039
Fondo previdenziale persone che svolgono lavori non retribuiti da responsabilità familiare		1.153				67			1.220
Spedizionieri doganali		1.550				30	365	597	2.542
Facoltative		2.605				308			2.913
Pensioni in regime di cumulo	1.940	2.868			1.019		849	380	7.056
Totalizzazione	12.210	8.981			293		1.446	882	23.812
Totale INPS (settore privato)	4.337.526	4.722.634	248.699	420.758	84.793	442.599	735.682	2.986.445	13.979.136
TOTALE COMPLESSIVO	5.964.724	5.107.638	248.699	420.758	310.363	442.599	865.642	3.482.763	16.843.186

⁽¹⁾ Escluse le gestioni a contabilità separata (INPDAI, elettrici, telefonici, trasporti).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

PENSIONI VIGENTI: NUMERO PER GESTIONE E CATEGORIA (ALL'1.1.2018)
 COMPOSIZIONE %: TOTALE GESTIONI DI GDP E INPS = 100

GESTIONE	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensionamenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invaldità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale
C.T.P.S.	57,3%	61,9%			69,6%		54,8%	58,6%	59,0%
C.P.D.E.L.	39,3%	34,9%			28,8%		40,7%	38,2%	37,8%
C.P.I.	0,7%	0,8%			0,4%		0,2%	0,1%	0,5%
C.P.S.	2,7%	2,3%			1,1%		4,1%	3,0%	2,6%
C.P.U.G.	0,1%	0,2%			0,0%		0,2%	0,1%	0,1%
Totale GDP	100,0%	100,0%			100,0%		100,0%	100,0%	100,0%
FPLD ⁽¹⁾	53,4%	55,3%	92,9%	68,6%	70,1%	68,2%	60,8%	65,6%	58,7%
INPDAl	1,6%	0,5%	0,0%	0,4%	0,3%	0,0%	0,8%	0,9%	0,9%
Elettrici	1,4%	0,1%	0,0%	0,2%	0,3%	0,2%	0,7%	0,8%	0,7%
Telefonici	1,2%	0,2%	0,0%	0,2%	0,4%	0,2%	0,3%	0,4%	0,5%
Trasporti	0,7%	0,3%	3,8%	0,4%	0,6%	1,5%	0,9%	1,1%	0,7%
CDCM	11,6%	10,6%	0,0%	6,1%	4,1%	18,2%	6,1%	9,5%	10,3%
Artigiani	16,0%	10,1%	0,0%	12,4%	11,7%	6,4%	14,3%	10,2%	12,0%
Commercianti	9,4%	12,8%	0,0%	9,8%	9,5%	4,7%	11,3%	7,6%	10,0%
Parasubordinati	0,0%	7,8%	0,0%	0,4%	0,2%	0,0%	2,5%	0,9%	3,0%
FF.SS.	2,0%	1,2%	3,1%	0,0%	1,2%	0,1%	1,0%	1,9%	1,5%
IPOST	2,2%	0,3%	0,1%	1,5%	0,0%	0,0%	0,8%	0,8%	1,0%
Volo	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,1%
Dazieri	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
Clero	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
Gas	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Esattoriali	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%
Minatori	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
Fondo previdenziale persone che svolgono lavori non retribuiti da responsabilità familiare	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Spedizionieri doganali	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Facoltative	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Pensioni in regime di cumulo	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	1,2%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%
Totalizzazione	0,3%	0,2%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,2%	0,0%	0,2%
Totale INPS (settore privato)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
TOTALE COMPLESSIVO									

⁽¹⁾ Escluse le gestioni a contabilità separata (INPDAl, elettrici, telefonici, trasporti).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

TAVOLA A3

PENSIONI VIGENTI: NUMERO PER GESTIONE E CATEGORIA (ALL'1.1.2018)
 COMPOSIZIONE %: TOTALE CATEGORIE = 100

GESTIONE	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensionamenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale
C.T.P.S.	55,2%	14,1%	0,0%	0,0%	9,3%	0,0%	4,2%	17,2%	100,0%
C.P.D.E.L.	59,2%	12,4%	0,0%	0,0%	6,0%	0,0%	4,9%	17,5%	100,0%
C.P.I.	69,5%	18,8%	0,0%	0,0%	5,7%	0,0%	1,5%	4,4%	100,0%
C.P.S.	58,1%	11,8%	0,0%	0,0%	3,5%	0,0%	7,1%	19,6%	100,0%
C.P.U.G.	39,8%	23,2%	0,0%	0,0%	3,4%	0,0%	9,9%	23,6%	100,0%
Totale GDP	56,8%	13,4%	0,0%	0,0%	7,9%	0,0%	4,5%	17,3%	100,0%
FPLD ⁽¹⁾	28,2%	31,8%	2,8%	3,5%	0,7%	3,7%	5,4%	23,9%	100,0%
INPDAI	54,9%	18,8%	0,0%	1,2%	0,2%	0,1%	4,4%	20,4%	100,0%
Elettrici	62,6%	5,9%	0,0%	0,7%	0,3%	0,7%	5,2%	24,6%	100,0%
Telefonici	67,2%	11,6%	0,0%	1,1%	0,5%	0,9%	3,4%	15,2%	100,0%
Trasporti	27,8%	15,0%	9,3%	1,6%	0,5%	6,4%	6,2%	33,1%	100,0%
CDM	35,0%	34,7%	0,0%	1,8%	0,2%	5,6%	3,1%	19,6%	100,0%
Artigiani	41,5%	28,6%	0,0%	3,1%	0,6%	1,7%	6,3%	18,2%	100,0%
Commercianti	29,3%	43,4%	0,0%	3,0%	0,6%	1,5%	6,0%	16,2%	100,0%
Parasubordinati	0,0%	88,9%	0,0%	0,4%	0,1%	0,0%	4,4%	6,2%	100,0%
FF.SS.	40,2%	25,3%	3,6%	0,0%	0,5%	0,2%	3,3%	27,0%	100,0%
IPOST	64,7%	10,4%	0,2%	4,3%	0,0%	0,1%	3,9%	16,3%	100,0%
Volo	29,7%	37,3%	0,0%	0,2%	0,2%	18,4%	2,9%	11,3%	100,0%
Dazieri	0,0%	53,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	6,1%	39,5%	100,0%
Clero	0,0%	93,8%	0,0%	0,0%	0,0%	3,3%	0,5%	2,4%	100,0%
Gas	53,5%	8,6%	0,0%	0,0%	0,0%	2,1%	6,6%	29,1%	100,0%
Esattoriali	0,0%	41,5%	0,0%	0,0%	0,0%	3,7%	12,3%	42,5%	100,0%
Minatori	48,6%	13,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,3%	32,7%	100,0%
Fondo previdenziale persone che svolgono lavori non retribuiti da responsabilità familiare	0,0%	94,5%	0,0%	0,0%	0,0%	5,5%	0,0%	0,0%	100,0%
Spedizionieri doganali	0,0%	61,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	14,4%	23,5%	100,0%
Facoltative	0,0%	89,4%	0,0%	0,0%	0,0%	10,6%	0,0%	0,0%	100,0%
Pensioni in regime di cumulo	27,5%	40,6%	0,0%	0,0%	14,4%	0,0%	12,0%	5,4%	100,0%
Totalizzazione	51,3%	37,7%	0,0%	0,0%	1,2%	0,0%	6,1%	3,7%	100,0%
Totale INPS (settore privato)	31,0%	33,8%	1,8%	3,0%	0,6%	3,2%	5,3%	21,4%	100,0%
TOTALE COMPLESSIVO	35,4%	30,3%	1,5%	2,5%	1,8%	2,6%	5,1%	20,7%	100,0%

⁽¹⁾ Escluse le gestioni a contabilità separata (INPDAI, elettrici, telefonici, trasporti).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

PENSIONI VIGENTI: IMPORTO MEDIO MENSILE PER GESTIONE E CATEGORIA
(ALL'1.1.2018 - EURO)

GESTIONE	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensionamenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale
C.T.P.S.	2.133	2.457			1.997		1.060	1.197	1.960
C.P.D.E.L.	1.745	1.668			1.458		855	972	1.539
C.P.I.	1.453	1.460			1.417		636	681	1.405
C.P.S.	5.276	5.679			4.276		1.841	2.112	4.424
C.P.U.G.	1.820	1.860			1.529		983	1.019	1.547
Totale GDP	2.060	2.247			1.866		1.008	1.137	1.862
FPLD ⁽¹⁾	1.809	715	1.551	714	1.078	590	568	654	1.022
INPDAI	4.929	3.503		3.424	4.158	2.957	1.932	2.203	3.951
Elettrici	2.450	2.233		1.539	2.049	1.743	1.042	1.255	2.058
Telefonici	2.324	1.951		1.319	1.905	1.405	924	1.243	2.047
Trasporti	2.208	1.928	2.116	1.444	1.805	1.707	941	1.123	1.673
CDCM	907	511		547	621	469	356	407	623
Artigiani	1.341	669		728	880	493	489	547	914
Commercianti	1.384	696		674	846	476	463	496	848
Parasubordinati		195		354	593		81	85	184
FF.SS.	2.148	1.789	1.920	2.180	2.001	1.945	1.085	1.103	1.732
IPOST	1.566	1.503	1.564	1.359		1.176	778	891	1.409
Volo	5.295	3.401		924	2.516	2.235	1.905	1.876	3.526
Dazieri		1.801				1.446	800	935	1.396
Clero		639				565	390	381	629
Gas	2.387	2.019				1.629	1.023	1.144	1.887
Esattoriali		2.566				1.828	1.067	1.331	1.829
Minatori	1.456	1.491					788	829	1.220
Fondo previdenziale persone che svolgono lavori non retribuiti da responsabilità familiare		62				17			59
Spedizionieri doganali		912				922	588	657	806
Facoltative		62				7			56
Pensioni in regime di cumulo	2.441	1.025			1.138		567	818	1.365
Totalizzazione	1.953	1.430			1.127		433	831	1.611
Totale INPS (settore privato)	1.661	688	1.584	725	1.043	584	546	641	988
TOTALE COMPLESSIVO	1.770	805	1.584	725	1.641	584	615	712	1.137

⁽¹⁾ Escluse le gestioni a contabilità separata (INPDAI, elettrici, telefonici, trasporti).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

PENSIONI VIGENTI: IMPORTO MEDIO MENSILE PER GESTIONE E CATEGORIA (ALL'1.1.2018)
[RAPPORTI: TOTALE CATEGORIE = 1]

GESTIONE	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensionamenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale
C.T.P.S.	1,0	1,1			1,1		1,1	1,1	1,1
C.P.D.E.L.	0,8	0,7			0,8		0,8	0,9	0,8
C.P.I.	0,7	0,6			0,8		0,6	0,6	0,8
C.P.S.	2,6	2,5			2,3		1,8	1,9	2,4
C.P.U.G.	0,9	0,8			0,8		1,0	0,9	0,8
Totale GDP	1,0	1,0			1,0		1,0	1,0	1,0
FPLD ⁽¹⁾	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
INPDAl	3,0	5,1	-	4,7	4,0	5,1	3,5	3,4	4,0
Elettrici	1,5	3,2	-	2,1	2,0	3,0	1,9	2,0	2,1
Telefonici	1,4	2,8	-	1,8	1,8	2,4	1,7	1,9	2,1
Trasporti	1,3	2,8	1,3	2,0	1,7	2,9	1,7	1,8	1,7
CDCM	0,5	0,7	-	0,8	0,6	0,8	0,7	0,6	0,6
Artigiani	0,8	1,0	-	1,0	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Commercianti	0,8	1,0	-	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
Parasubordinati	-	0,3	-	0,5	0,6	-	0,1	0,1	0,2
FF.SS.	1,3	2,6	1,2	3,0	1,9	3,3	2,0	1,7	1,8
IPOST	0,9	2,2	1,0	1,9	-	2,0	1,4	1,4	1,4
Volo	3,2	4,9	-	1,3	2,4	3,8	3,5	2,9	3,6
Dazieri	-	2,6	-	-	-	2,5	1,5	1,5	1,4
Clero	-	0,9	-	-	-	1,0	0,7	0,6	0,6
Gas	1,4	2,9	-	-	-	2,8	1,9	1,8	1,9
Esattoriali	-	3,7	-	-	-	3,1	2,0	2,1	1,9
Minatori	0,9	2,2	-	-	-	-	1,4	1,3	1,2
Fondo previdenziale persone che svolgono lavori non retribuiti da responsabilità familiare	-	0,1	-	-	-	0,0	-	-	0,1
Spedizionieri doganali	-	1,3	-	-	-	1,6	1,1	1,0	0,8
Facoltative	-	0,1	-	-	-	0,0	-	-	0,1
Pensioni in regime di cumulo	1,5	1,5	-	-	1,1	-	1,0	1,3	1,4
Totalizzazione	1,2	2,1	-	-	1,1	-	0,8	1,3	1,6
Totale INPS (settore privato)	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
TOTALE COMPLESSIVO									

⁽¹⁾ Escluse le gestioni a contabilità separata (INPDAl, elettrici, telefonici, trasporti).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

PENSIONI VIGENTI: IMPORTO MEDIO MENSILE PER GESTIONE E CATEGORIA (ALL'1.1.2018)
[RAPPORTI: TOTALE GESTIONI = 1]

GESTIONE	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensionamenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale
C.T.P.S.	1,1	1,3	-	-	1,0	-	0,5	0,6	1,0
C.P.D.E.L.	1,1	1,1	-	-	0,9	-	0,6	0,6	1,0
C.P.I.	1,0	1,0	-	-	1,0	-	0,5	0,5	1,0
C.P.S.	1,2	1,3	-	-	1,0	-	0,4	0,5	1,0
C.P.U.G.	1,2	1,2	-	-	1,0	-	0,6	0,7	1,0
Totale GDP	1,1	1,2	-	-	1,0	-	0,5	0,6	1,0
FPLD ⁽¹⁾	1,8	0,7	1,5	0,7	1,1	0,6	0,6	0,6	1,0
INPDAl	1,2	0,9	-	0,9	1,1	0,7	0,5	0,6	1,0
Elettrici	1,2	1,1	-	0,7	1,0	0,8	0,5	0,6	1,0
Telefonici	1,1	1,0	-	0,6	0,9	0,7	0,5	0,6	1,0
Trasporti	1,3	1,2	1,3	0,9	1,1	1,0	0,6	0,7	1,0
CDCM	1,5	0,8	-	0,9	1,0	0,8	0,6	0,7	1,0
Artigiani	1,5	0,7	-	0,8	1,0	0,5	0,5	0,6	1,0
Commercianti	1,6	0,8	-	0,8	1,0	0,6	0,5	0,6	1,0
Parasubordinati	-	1,1	-	1,9	3,2	-	0,4	0,5	1,0
FF.SS.	1,2	1,0	1,1	1,3	1,2	1,1	0,6	0,6	1,0
IPOST	1,1	1,1	1,1	1,0	-	0,8	0,6	0,6	1,0
Volo	1,5	1,0	-	0,3	0,7	0,6	0,5	0,5	1,0
Dazieri	-	1,3	-	-	-	1,0	0,6	0,7	1,0
Clero	-	1,0	-	-	-	0,9	0,6	0,6	1,0
Gas	1,3	1,1	-	-	-	0,9	0,5	0,6	1,0
Esattoriali	-	1,4	-	-	-	1,0	0,6	0,7	1,0
Minatori	1,2	1,2	-	-	-	-	0,6	0,7	1,0
Fondo previdenziale persone che svolgono lavori non retribuiti da responsabilità familiare	-	1,0	-	-	-	0,3	-	-	1,0
Spedizionieri doganali	-	1,1	-	-	-	1,1	0,7	0,8	1,0
Facoltative	-	1,1	-	-	-	0,1	-	-	1,0
Pensioni in regime di cumulo	1,8	0,8	-	-	0,8	-	0,4	0,6	1,0
Totalizzazione	1,2	0,9	-	-	0,7	-	0,3	0,5	1,0
Totale INPS (settore privato)	1,7	0,7	1,6	0,7	1,1	0,6	0,6	0,6	1,0
TOTALE COMPLESSIVO	1,6	0,7	1,4	0,6	1,4	0,5	0,5	0,6	1,0

⁽¹⁾ Escluse le gestioni a contabilità separata (Inpdai, elettrici, telefonici, trasporti).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

RIQUADRO 1 - LEGGE DI BILANCIO 2018: PRINCIPALI MISURE PER PREVIDENZA E ASSISTENZA

Con la legge di bilancio 2018, in materia di previdenza e di assistenza, sono stati adottati provvedimenti estensivi, di rifinitura o proroga di misure esistenti e, allo stesso tempo, sono state introdotte norme di rilievo anche a carattere strutturale.

In materia **previdenziale**, oltre ad un ritocco della normativa in materia di adeguamento alla speranza di vita, gli interventi principali hanno esteso le agevolazioni previste per il pensionamento anticipato sia per i lavoratori cosiddetti “precoci” e sia per i lavoratori addetti a mansioni “usuranti” o gravose introducendo anche, per questi ultimi, una deroga dell’adeguamento alla speranza di vita per l’anno 2019. Per la generalità dei lavoratori è stata prorogata la fase sperimentale dell’anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE volontario) mentre per i lavoratori dipendenti del settore privato, limitatamente al triennio, è stato ampliato il periodo per il prepensionamento.

Più precisamente, la legge ha disposto:

- Modifiche alla disciplina dell’adeguamento biennale alla speranza di vita dei requisiti di accesso al pensionamento: diverse modalità di computo per l’anno 2021; conferma, a regime, del limite a tre mesi per l’adeguamento biennale, salvo recupero in sede di adeguamenti successivi; introduzione, nel caso di diminuzione della speranza di vita, della previsione di recupero in sede di adeguamenti successivi.
- Deroga dall’adeguamento alla speranza di vita stabilito per l’anno 2019 nei confronti dei lavoratori addetti a mansioni “usuranti”²⁵ e ad ulteriori 15 categorie di professioni gravose²⁶ svolte da almeno 7 anni nei dieci precedenti il pensionamento, con almeno 30 anni di anzianità contributiva; il beneficio non è cumulabile con la fruizione di APE sociale al momento del pensionamento; per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche le indennità di fine servizio sono corrisposte al momento in cui il soggetto avrebbe maturato il diritto secondo le disposizioni di legge.
- Modifica delle modalità di computo dei giorni lavorativi per talune categorie di lavoratori dipendenti addetti a mansioni gravose²⁷ per l’applicazione del congelamento dell’adeguamento alla speranza di vita per l’anno 2019 nonché per l’accesso all’APE sociale e all’anticipo pensionistico per i lavoratori “precoci”²⁸.
- Ampliamento²⁹ dell’ambito soggettivo per fruire delle agevolazioni previste per l’accesso al pensionamento anticipato dei lavoratori “precoci”³⁰ mediante:
 - estensione da 11 a 15 delle professioni gravose³¹;
 - rimozione, per tali categorie, del vincolo dei livelli di tariffa Inail³²;
 - estensione, in senso migliorativo, dei periodi temporali utili per la maturazione del periodo di attività in una delle professioni gravose³³;
 - estensione, entro taluni limiti³⁴, dell’assistenza a persona con handicap grave a parenti ed affini di secondo grado.
- Revisione dei limiti di spesa dell’agevolazione al pensionamento anticipato dei lavoratori

²⁵ Lavoratori addetti alle lavorazioni particolarmente faticose e pesanti di cui all’art. 1, comma 1, lettere a), b) e c) del d.lgs. n. 67 del 2011 che soddisfano le condizioni di cui ai commi 2 e 3 del medesimo articolo 1.

²⁶ Elencate nell’allegato C alla legge di bilancio 2018.

²⁷ Dipendenti operai dell’agricoltura e della zootecnia.

²⁸ Lavoratori con almeno un anno di contribuzione effettiva accreditata prima del diciannovesimo anno di età.

²⁹ Per il riconoscimento del beneficio resta fermo il vincolo annuale di spesa ed è inoltre prevista la possibilità di differimento della decorrenza dei trattamenti in base agli esiti del monitoraggio delle domande.

³⁰ Introdotte dall’art. 1, comma 199, della legge di bilancio 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232).

³¹ Elencate nell’allegato E alla legge di bilancio 2017.

³² Indicati nel regolamento di cui al dPCM 23 maggio 2017, n. 88.

³³ L’attività lavorativa all’interno della professione gravosa deve essere svolta per sette anni negli ultimi dieci ovvero sei anni negli ultimi sette; la precedente disciplina ne prevedeva lo svolgimento per sei anni in via continuativa.

³⁴ Qualora i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità abbiano compiuto i settanta anni di età oppure siano anch’essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti.

“precoci” in base agli esiti del monitoraggio delle domande già presentate e alle maggiori prestazioni per estensione dei beneficiari.

- Estensione temporale fino al 31.12.2019 della fase sperimentale dell’Anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE volontario³⁵).
- Elevazione – limitatamente al periodo 2018-2020 – da quattro a sette anni del periodo previsto dalla legge n. 92 del 2012 per il prepensionamento dei lavoratori dipendenti del settore privato.
- Salvaguardia dalle disposizioni vigenti in materia di requisiti di accesso ai trattamenti pensionistici ai dipendenti di imprese del settore editoriale e stampatrici di periodici che hanno cessato l’attività, a talune condizioni.
- Modifica del regime previdenziale del personale a contratto degli uffici all’estero dall’1 aprile 2018 (reddito di riferimento per la determinazione dei contributi e premi previdenziali).
- Pensionamento anticipato e incremento aliquote contributive degli iscritti al Fondo pensioni per gli sportivi professionisti istituito presso l’Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i lavoratori dello spettacolo (Enpals).
- Estensione ai lavoratori di fibre ceramiche refrattarie dei benefici previdenziali previsti per l’esposizione alle polveri di amianto ed estensione delle condizioni per il diritto ai medesimi benefici per i lavoratori del settore della produzione del materiale rotabile ferroviario.
- Incremento del Fondo per le vittime dell’amianto per il triennio 2018-2020 con corrispondente riduzione di risorse strutturali Inail per investimento e formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e dispensa, per il periodo, per le imprese, dall’applicazione dell’addizionale sui premi assicurativi dei settori comportanti esposizione all’amianto.

La legge di bilancio ha anche innovato in materia di previdenza complementare, mediante:

- Estensione ai dipendenti pubblici della disciplina fiscale in materia di previdenza complementare prevista per i dipendenti del settore privato e disciplina del silenzio assenso per l’adesione.
- Estensioni soggettive e puntualizzazioni sulla disciplina fiscale della Rendita integrativa temporanea (RITA)³⁶ che può essere erogata:
 - ai lavoratori che cessino l’attività lavorativa, con requisito contributivo complessivo di almeno 20 anni e che maturino entro i successivi cinque anni l’età anagrafica per la pensione di vecchiaia;
 - ai lavoratori inoccupati per oltre 24 mesi che maturino l’età anagrafica per la pensione di vecchiaia entro dieci anni.

In materia **assistenziale**, i provvedimenti adottati hanno riguardato, in primo luogo, il potenziamento del Reddito di inclusione (REI³⁷) e l’ampliamento della platea dei destinatari dell’APE sociale³⁸. Sono stati estesi, inoltre, i limiti di reddito sia dei lavoratori dipendenti per fruire del *bonus* 80 euro e sia quelli dei figli con meno di 24 anni di età per beneficiare delle detrazioni per carichi di famiglia. In materia di incentivazione e sostegno alla natalità, è stata disposta una parziale proroga del “*bonus bebè*”³⁹.

Più precisamente, è stato disposto:

- Ampliamento⁴⁰ dell’ambito soggettivo per l’accesso all’APE sociale mediante:
 - estensione ai lavoratori con contratto a tempo determinato a scadenza, sotto particolari condizioni⁴¹;

³⁵ Introdotto dall’art. 1, comma 166, della legge di bilancio 2017.

³⁶ La RITA è stata introdotta, limitatamente ai destinatari dell’APE volontario e in via sperimentale dal 1° maggio 2017 fino al 31 dicembre 2018, dall’art. 1, comma 188, della legge di bilancio 2017. La legge 4 agosto 2017, n. 124, ha poi introdotto estensioni della misura rendendola, al contempo, strutturale.

³⁷ Istituito dal d.lgs. 15 settembre 2018, n. 147.

³⁸ Introdotto dall’art. 1, comma 179, della legge di bilancio 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232).

³⁹ Introdotto dall’art. 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

⁴⁰ Per il riconoscimento del beneficio resta fermo il vincolo annuale di spesa ed è inoltre prevista la possibilità di differimento della decorrenza dei trattamenti in base agli esiti del monitoraggio delle domande.

- estensione da 11 a 15 delle professioni gravose⁴²;
- rimozione, per tali categorie, del vincolo dei livelli di tariffa INAIL⁴³;
- estensione, in senso migliorativo, del periodo temporale entro il quale maturare il periodo di attività in una delle professioni gravose⁴⁴;
- estensione, entro taluni limiti⁴⁵, dell'assistenza a persona con handicap grave a parenti ed affini di secondo grado;
- riconoscimento alle donne con figli in possesso dei requisiti per l'accesso all'APE sociale di una riduzione del requisito contributivo pari a dodici mesi per ogni figlio, nel limite massimo di due anni.
- Revisione dei limiti di spesa previsti per l'APE sociale in base agli esiti del monitoraggio delle domande già presentate e alle maggiori prestazioni per estensione dei beneficiari.
- Istituzione del "Fondo APE sociale" con le seguenti finalità e regole:
 - finanziamento dell'eventuale estensione del beneficio a nuovi accessi con decorrenza successiva al 31 dicembre 2018, da disciplinare con successivo specifico intervento legislativo;
 - integrazione mediante eventuali economie accertate⁴⁶ a decorrere dal 2019 rispetto agli oneri programmati per l'APE sociale;
 - costituzione per l'anno 2018 di somme per far fronte ad eventuali esigenze non previste⁴⁷ con riferimento agli oneri programmati per il beneficio dell'APE sociale e delle agevolazioni per il pensionamento anticipato dei lavoratori "precoci"⁴⁸.
- Estensioni⁴⁹ e interventi relativi all'istituto del Reddito di inclusione (REI), mediante:
- incremento dello stanziamento del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale e, nell'ambito di questo, delle risorse destinate alle finalità da individuare dal Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale;
- rideterminazione della dotazione complessiva del Fondo povertà e contestuale definizione del limite di spesa riservato all'erogazione del beneficio economico del REI (ferma restando la possibilità di incremento sulla base del Piano nazionale della lotta alla povertà e all'esclusione sociale);
- incremento del 10 per cento del limite massimo⁵⁰ del beneficio economico⁵¹;
- rimozione di vincoli previsti per l'accesso al REI per gli ultracinquantacinquenni disoccupati (licenziamento e permanenza nello stato di disoccupazione);
- estensione, dal 1° luglio 2018, del REI a tutti i nuclei familiari in possesso dei previsti limiti reddituali e patrimoniali;
- incremento della quota del Fondo povertà attribuita agli ambiti territoriali per il rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali e innalzamento al 20 per cento dal 2020 della quota minima del Fondo povertà vincolata al finanziamento dei predetti interventi, da definire con cadenza triennale dal Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale;
- autorizzazione all'assunzione di assistenti sociali con rapporto a tempo determinato, in deroga ai vigenti vincoli di contenimento della spesa di personale, con oneri a valere sulla quota del Fondo povertà, al fine di garantire il servizio sociale professionale come funzione fondamentale dei Comuni e contestualmente i servizi per l'accesso e la valutazione nonché

⁴¹ A condizione che il lavoratore abbia avuto, nei 36 mesi precedenti la cessazione del rapporto, periodi di lavoro dipendente per almeno 18 mesi.

⁴² Elencate nell'allegato C alla legge di bilancio 2017.

⁴³ Indicati nel regolamento di cui al dPCM 23 maggio 2017, n. 88.

⁴⁴ L'attività lavorativa all'interno della professione gravosa deve essere svolta per sette anni negli ultimi dieci ovvero sei anni negli ultimi sette; la precedente disciplina ne prevedeva lo svolgimento per sei anni in via continuativa.

⁴⁵ Qualora i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità abbiano compiuto i settanta anni di età oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti.

⁴⁶ Accertamento da effettuarsi entro il 15 novembre 2018.

⁴⁷ Anche per effetto di una eventuale diversa distribuzione temporale dell'accesso ai benefici.

⁴⁸ Lavoratori con almeno un anno di contribuzione effettiva accreditata prima del diciannovesimo anno di età.

⁴⁹ La relazione tecnica stima che i beneficiari del REI nel complesso si attestano a 499,8 mila.

⁵⁰ Pari, in sede di prima applicazione, all'ammontare su base annua dell'assegno sociale (per il 2018, 5.889,00 euro).

⁵¹ All'incremento di spesa (60 milioni annui) è associato anche un aumento della platea dei potenziali beneficiari, che passano da 100,1 mila a 106 mila.

i sostegni da individuare nel progetto personalizzato associato al REI.

- Introduzione di una riserva finanziaria in via sperimentale di 5 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, nell'ambito della quota del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, per interventi⁵² volti a prevenire condizioni di povertà ed esclusione sociale di coloro che, al compimento della maggiore età, vivano fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, sino al compimento del ventunesimo anno d'età degli interessati.
- Trasferimento all'INPS di somme per l'incremento dell'attività dei CAF connessa all'attuazione del reddito di inclusione⁵³.
- Innalzamento dei limiti di reddito per la fruizione in misura piena (da 24.000 a 24.600 euro) e in misura parziale (da 26.000 euro a 26.600 euro) del *bonus* 80 euro⁵⁴ ai lavoratori dipendenti.
- Incremento a 4.000 euro della soglia di reddito annuo dei figli di età fino a 24 anni per essere considerati a carico ai fini della detrazione per carichi di famiglia, a partire dall'1 gennaio 2019.
- Riconoscimento del *bonus* bebè⁵⁵ (80 euro mensili per ISEE inferiore a 25mila euro; 160 euro mensili per ISEE inferiore a 7mila euro) per ogni figlio nato o adottato nel 2018, fino al compimento del primo anno di età.
- Definizione della figura del *caregiver* familiare⁵⁶.
- Istituzione con dotazione iniziale del Fondo⁵⁷ per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare.
- Istituzione del Fondo per l'innovazione sociale⁵⁸, con dotazione iniziale⁵⁹, gestito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri al fine di favorire e potenziare l'innovazione sociale secondo gli *standard* europei.
- Estensione alle lavoratrici domestiche del congedo indennizzato per le donne vittime di violenza di genere.
- Estensione agli anni 2018, 2019 e 2020 (avvalendosi delle disponibilità residue) della prestazione *una tantum*⁶⁰ a favore dei malati di mesotelioma e ai loro eredi.
- Estensione al 2018 del contributo alle Regioni per esigenze relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con *handicap* fisici o sensoriali.
- Incremento per il 2018 e 2019 della dotazione del Fondo⁶¹ per la cura dei soggetti con disturbo dello spettro autistico.
- Introduzione di agevolazioni fiscali a sostegno delle spese sostenute per studenti con disturbo specifico di apprendimento DSA.

⁵² L'attuazione della norma è rinviata a decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 1, comma 251).

⁵³ Con corrispondente riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'art. 18, comma 1, lett. a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185.

⁵⁴ Introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66.

⁵⁵ Introdotto dall'art. 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 per i figli nati tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017.

⁵⁶ Persona che assiste e si prende cura del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76, di un familiare o di un affine entro il secondo grado, ovvero, nei soli casi indicati dall'articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, di un familiare entro il terzo grado che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o sia titolare di indennità di accompagnamento ai sensi della legge 11 febbraio 1980, n. 18.

⁵⁷ Fondo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, destinato alla copertura finanziaria di interventi legislativi finalizzati al riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del *caregiver* familiare.

⁵⁸ Presso il Ministero dell'economia e delle finanze per il successivo trasferimento presso il bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri. Modalità di funzionamento e accesso al Fondo e relative aree di intervento sono stabilite con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

⁵⁹ Pari a 5 milioni per il 2018 e a 10 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020.

⁶⁰ Prevista dall'art. 1, comma 116, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

⁶¹ Istituito presso il Ministero della salute per l'attuazione della legge 18 agosto 2015, n. 134 (Disposizioni in materia di diagnosi, cura e abilitazione delle persone con disturbi dello spettro autistico e di assistenza alle famiglie).

- Riconoscimento di un credito d'imposta, pari al 65 per cento delle erogazioni effettuate dalle fondazioni di cui al d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153⁶², finalizzate alla promozione di un *welfare* di comunità, attraverso interventi e misure di contrasto alle povertà, alle fragilità sociali e al disagio giovanile, di tutela dell'infanzia, di cura e assistenza agli anziani e ai disabili, di inclusione socio-lavorativa e integrazione degli immigrati nonché di dotazione di strumentazioni per le cure sanitarie⁶³.
- Armonizzazione delle disposizioni⁶⁴ dirette ad incentivare, sotto il profilo fiscale, la donazione e distribuzione - a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi - delle eccedenze di prodotti alimentari, di medicinali inutilizzati, di prodotti farmaceutici e di altri prodotti e farmaceutici e contestuale loro estensione a tutti gli enti del Terzo settore.
- Contributo all'Ente nazionale per il microcredito per contrastare le forme di esclusione sociale per iniziative finalizzate a creazione di nuova autoimprenditorialità e lavoro autonomo mediante accesso a strumenti di microfinanza con particolare riguardo a giovani e donne.
- Autorizzazione all'utilizzo di ulteriori 10 unità di personale in posizione di comando da parte dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza per le nuove e maggiori esigenze connesse ai compiti in materia di minori stranieri non accompagnati, per il triennio 2018-2020.

Alcune misure, pur non essendo contabilmente legate al conto della protezione sociale, sono correlate alla materia assistenziale o previdenziale.

Ad esempio, sono stati disposti interventi di sostegno finanziario a ONLUS, federazioni ed istituzioni di ricerca rivolte a ciechi e sordi (Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordi (ONLUS), sezione italiana dell'Agenzia internazionale per la prevenzione della cecità, Federazione nazionale delle istituzioni pro ciechi con sede in Roma, Istituto nazionale di valutazione degli ausili e delle tecnologie).

⁶² Enti conferenti di cui all'art. 11, comma 1, del d.lgs. 20 novembre 1990, n. 356.

⁶³ Le disposizioni attuative sono rimandate a decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

⁶⁴ In particolare, legge 19 agosto 2016, n. 166.

LA SPESA PER L'ASSISTENZA

INTRODUZIONE

1. Nel *Rapporto* dello scorso anno si sottolineava come a distanza di oltre 20 anni dal documento della Commissione Onofri sul nostro sistema di protezione sociale molte delle criticità in esso evidenziate (sbilanciamento della spesa a favore degli anziani, sproporzione tra prestazioni in denaro e in natura, forte categorialità e frammentarietà degli strumenti di intervento, assenza di una misura universale di sostegno del reddito) non potevano dirsi superate. Si aggiungeva, tuttavia, che nel corso degli ultimi due decenni, pur nell'assenza di un coerente disegno strategico, passi significativi sono stati comunque compiuti, a partire dalla legge di riforma delle politiche socio-assistenziali del 2000 (legge 328/2000) e fino al disegno di legge delega sul contrasto alla povertà, approvato per l'appunto poco prima (marzo 2017) della predisposizione del nostro *Rapporto 2017*. Si sosteneva più in particolare come molto fosse stato fatto nel campo della predisposizione di uno strumento unico di valutazione per l'accesso alle prestazioni¹ e in termini di creazione di fondi *ad hoc* per il contrasto della povertà e del rischio della non auto-sufficienza², ma che fragilità rilevanti permanevano innanzitutto in termini di assenza di un robusto strumento di sostegno dei redditi per i cittadini poveri. Si rimarcava, infine, come tra i fronti meritevoli di attenzione restasse quello del potenziamento dei servizi sul territorio dal momento che la richiamata legge 328 ha finito per generare un regime a due velocità con realtà locali in grado di marciare a ritmi importanti e, viceversa, realtà sostanzialmente incapaci di rendere servizi in linea con quanto prescritto dalle norme.

2. Nell'anno che ci separa dal *Rapporto 2017*, progressi importanti sono stati compiuti: innanzitutto attraverso l'emanazione del decreto attuativo della menzionata delega (d.lgs. 147/2017), con il quale è stato definitivamente introdotto il Reddito di inclusione (REI) e chiuso un ciclo iniziato nel 2012 con il finanziamento sperimentale della nuova Carta acquisti e proseguito poi con il disegno e l'implementazione del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA); in secondo luogo, con l'approvazione, nella legge di bilancio 2018, di norme che hanno rafforzato e reso universale, a decorrere dal prossimo 1° luglio, il medesimo REI. Le analisi condotte in questo capitolo portano a ritenere come alla luce di queste due principali innovazioni, il 2017 possa essere considerato un anno di solido avanzamento lungo traiettorie di riforma in linea con consolidate e condivise raccomandazioni, anche internazionali. Esse confermano, cionondimeno, che il comparto continua ad essere connotato da criticità alle quali il legislatore dovrà dedicare attenzione: risorse inadeguate, che dati i vincoli di finanza pubblica andrebbero accresciute con compensazioni all'interno della stessa protezione sociale; un elevato grado residuo di categorialità e frammentazione degli istituti; forti differenziazioni territoriali nella capacità di realizzare ed offrire adeguati interventi e servizi sociali.

¹ ISEE prima e nuovo ISEE dopo.

² Così come sul terreno della lotta alla disoccupazione, attraverso la riforma degli ammortizzatori sociali che ha ampliato la platea dei beneficiari e reso più universale il sostegno.

Il resto del capitolo è così strutturato. Nel primo paragrafo si prendono in esame i più recenti dati di consuntivo della spesa per l'assistenza così come rappresentata nei conti nazionali. Nel secondo, segnando, il 2017, la chiusura di un ciclo legislativo, si offre una lettura delle dinamiche del comparto in un'ottica retrospettiva, per l'appunto "di legislatura". Nel terzo paragrafo, dopo aver dato conto degli sviluppi e dei dati più recenti in tema di Reddito di inclusione, si concentra l'attenzione sul problema delle diversità territoriali, aspetto cruciale considerata la centralità che il legislatore ha assegnato, da ultimo nell'ambito delle politiche di contrasto della povertà attraverso il REI, alle realtà locali. Chiudono il capitolo brevi considerazioni di sintesi.

LA SPESA NEL 2017: IL CONSUNTIVO

3. Nel 2017 la spesa per l'assistenza sostenuta dall'insieme delle Pubbliche amministrazioni sotto forma di prestazioni in denaro e in natura³ è risultata pari a 48,5 miliardi di euro (tavola 1), con un incremento del 3,4 per cento su base annua. Le prestazioni monetarie, che rappresentano circa l'80 per cento delle erogazioni complessive, sono risultate pari a 38,2 miliardi (2,2 per cento del Pil e 4,9 per cento della spesa primaria) e sono cresciute del 2,3 per cento su base annua, mentre le prestazioni sociali in natura sono ammontate a 10,3 miliardi (0,6 per cento del Pil e 1,3 per cento della spesa primaria), oltre 760 milioni (+8 per cento) in più di un anno prima.

TAVOLA 1

CONTO DELLA PROTEZIONE SOCIALE
SPESA PER ASSISTENZA NEL 2017 PER SETTORE DI INTERVENTO E TIPOLOGIA DI BISOGNO

(in milioni)

	invalidità	famiglia	vecchiaia	superstiti	disoccupazione	abitazione	esclusione sociale non altrove classificata	TUTTE LE VOCI
COMPLESSO DELLE PRESTAZIONI	20.187,0	15.205,0	6.968,0	345,0	253,0	610,0	4.973,0	48.541,0
Prestazioni sociali in denaro	18.893,0	12.096,0	5.868,0	345,0	94,0	498,0	422,0	38.216,0
pensione e assegno sociale	-	-	4.783,0	-	-	-	-	4.783,0
pensioni di guerra	108,0	-	211,0	183,0	-	-	-	502,0
prestazioni agli invalidi civili	16.022,0	-	301,0	-	-	-	-	16.323,0
prestazioni ai non vedenti	1.147,0	-	-	-	-	-	-	1.147,0
prestazioni ai non udenti	195,0	-	-	-	-	-	-	195,0
altri assegni e sussidi	1.421,0	12.096,0	573,0	162,0	94,0	498,0	422,0	15.266,0
Prestazioni sociali in natura	1.294,0	3.109,0	1.100,0	-	159,0	112,0	4.551,0	10.325,0
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	805,0	1.206,0	921,0	-	158,0	112,0	2.652,0	5.854,0
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:	489,0	1.903,0	179,0	-	1,0	-	1.899,0	4.471,0

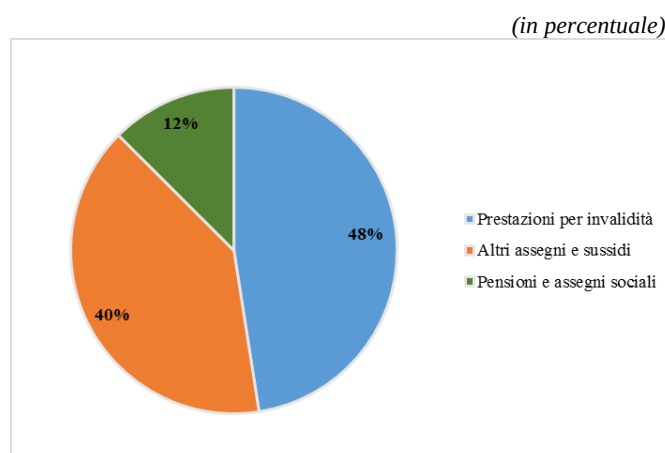
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

³ Queste ultime sono distinte tra prestazioni *market* e *non market*, a seconda che esse siano erogate da operatori privati per conto dello Stato o dall'operatore pubblico.

Come si desume dalla tavola 1 e si mostra nel grafico 1, le prestazioni assistenziali in denaro consistono fondamentalmente di tre gruppi di erogazioni: assegni e pensioni sociali la cui spesa è pari a 4,8 miliardi, il 12 per cento del totale; prestazioni associabili allo stato di invalidità (civile, ai non vedenti, ai non udenti, di guerra) che assorbono 18,2 miliardi, il 48 per cento del totale; assegni e sussidi vari che assommano a 15,3 miliardi (40 per cento del totale). Quest'ultimo aggregato ha assunto un peso rilevante a partire dal 2014 per l'introduzione del cosiddetto "*bonus 80 euro*"⁴. Le prestazioni assistenziali in natura consistono invece in una serie di servizi per la prevenzione ed il sollievo dallo stato di bisogno, vengono fondamentalmente erogati attraverso la rete socio-assistenziale gestita dalle realtà locali (innanzitutto Comuni, ma anche Province, Unioni e Consorzi di Comuni, ASL, ecc.) e sono per circa la metà prodotti dal settore pubblico in via diretta e per l'altra metà offerti attraverso il mercato.

GRAFICO 1

CONTO DELLA PROTEZIONE SOCIALE
COMPOSIZIONE DELLE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI IN DENARO NEL 2017



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Può essere utile fornire, per un inquadramento generale del fenomeno, una dimensione quantitativa del numero di destinatari dei tre gruppi di prestazioni assistenziali a cui si è fatto riferimento: secondo i dati dell'Inps sono quasi 862 mila i beneficiari di pensione/assegno sociale (si veda il paragrafo 5); sono circa 2,7 milioni i beneficiari di trattamenti di invalidità⁵ (per memoria: 2.663.200 stima Inps) e 233 mila titolari di pensioni di guerra (232.848 stima Inps per il 2013)⁶; sono circa 11,5 milioni i lavoratori dipendenti interessati dal *bonus 80 euro*; infine, come si vedrà in dettaglio nel

⁴ Il *bonus* spetta in misura piena ai lavoratori dipendenti con un reddito compreso fra 8 mila e 24 mila euro, ed è erogato in misura decrescente fino a zero per redditi compresi tra 24 e 26 mila euro; la legge di bilancio per il 2018 ha innalzato i predetti limiti rispettivamente a 24.600 e 26.600 euro. Le stime ufficiali (Relazioni tecniche del decreto-legge n. 66 del 2014 e della legge di stabilità 2015) indicano una spesa pari a 6,7 miliardi nel 2014, a 9,5 miliardi nel 2015 e 2016. I dati diffusi dal Dipartimento delle finanze (statistiche fiscali) sono in linea con le previsioni di spesa: il *bonus* spettante è stato pari a 6,1 miliardi nell'anno di imposta 2014, 9,0 miliardi nel 2015 e 9,3 miliardi nell'anno di imposta 2016.

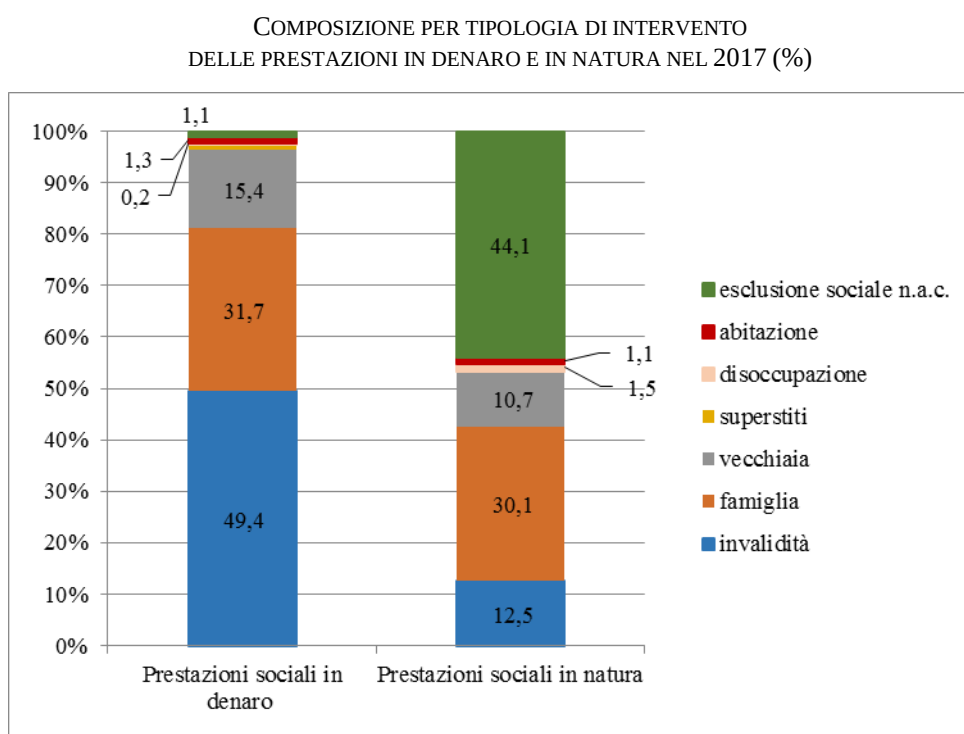
⁵ Il numero dei beneficiari non corrisponde necessariamente al numero dei trattamenti Inps; a fronte di 2,7 milioni di titolari di trattamenti di invalidità, le prestazioni erogate nel 2017 (pensioni e indennità di accompagnamento) sono state circa 3 milioni.

⁶ Le pensioni di guerra sono erogate dal Ministero dell'economia e delle finanze.

prosieguo, si può stimare tra i 9 e i 10 milioni il numero delle persone destinatarie e fruitrici a vario titolo di interventi e servizi sociali prevalentemente erogati dai Comuni singoli o associati (di cui parte rilevante iscritta nelle prestazioni assistenziali in natura).

Il confronto tra la composizione delle prestazioni in denaro e in natura per tipologia di intervento (grafico 2) mostra il carattere peculiare della voce “esclusione sociale”: infatti, al contrasto di quest’ultima è stato indirizzato, nel consuntivo 2017, solo l’1 per cento delle erogazioni in denaro (422 milioni) mentre molto significativo è il peso di tale tipologia di intervento nell’ambito delle prestazioni in natura: 4,6 miliardi, pari al 44 per cento del complesso di tali prestazioni. Tale squilibrio dovrebbe attenuarsi con l’entrata a regime del REI che, nell’ipotesi di piena utilizzazione delle risorse disponibili, arriverà ad assorbire 2,7 miliardi⁷ nel 2020⁸.

GRAFICO 2



n.a.c. = non altrove classificata.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

La colonna di destra del grafico 2 evidenzia come le prestazioni in natura oltre ad essere destinate per il 44 per cento a contrastare l’esclusione sociale e la povertà, sono indirizzate per il 30 per cento a famiglie e minori - prevalentemente attraverso assistenza di asilo nido - per il 12,5 per cento agli invalidi, per l’11 per cento agli anziani, e per la modesta parte residua vanno per disoccupazione e abitazione.

⁷ La legge riserva a regime 2,1 miliardi per il beneficio economico connesso al REI e 470 milioni per il rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali sostenuti dagli ambiti territoriali delle Regioni, per l’attuazione degli interventi rivolti all’integrazione sociale o lavorativa dei beneficiari della prestazione. Ulteriori risorse (117 milioni per il 2020 e 145 dal 2021) possono essere assegnate dal Piano nazionale per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale.

⁸ All’iniziale stanziamento di 600 milioni per il 2016 vanno sommati i successivi incrementi di 580 milioni dal 2017, di ulteriori 879 dal 2018, 486 dal 2019 e di 686 milioni dal 2020.

LE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI DURANTE E DOPO LA CRISI: UNO SGUARDO D'ASSIEME

4. La profondità ed estensione della crisi conosciuta dal nostro Paese ha prodotto, non diversamente da (ma più che in) altri paesi, una forte domanda di protezione sociale. I dati di fonte Istat ed Eurostat indicano che tra il 2008 ed il 2016 i principali indicatori di disagio sociale sono cresciuti in misura significativa: in Italia la percentuale di cittadini in condizioni di povertà assoluta⁹ è passata dal 3,6 al 7,9 per cento mentre quella delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale¹⁰ è passata dal 25,5 al 30,0 per cento e quella delle persone in condizioni di grave deprivazione materiale¹¹ dal 7,5 al 12,1 per cento. Nell'Area dell'euro questi due ultimi indicatori sono passati dal 21,7 al 23,1 per cento il primo e dal 5,9 al 6,6 il secondo¹².

TAVOLA 2

CICLO ECONOMICO E INDICATORI DI DISAGIO SOCIALE: ITALIA ED AREA DELL'EURO
(2008-2016; VALORI %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ITALIA									
Pil reale (var % annua cumulata; 2007=100)	-1,1	-6,5	-4,8	-4,3	-7,1	-8,8	-8,7	-7,7	-6,8
Output gap	1,2	-4,0	-2,0	-1,4	-3,1	-4,5	-4,2	-3,0	-1,9
Tasso di povertà assoluta	3,6	3,9	4,2	4,4	5,9	7,3	6,8	7,6	7,9
Tasso di grave deprivazione materiale	7,5	7,3	7,4	11,1	14,5	12,3	11,6	11,5	12,1
Persone a rischio di povertà o esclusione sociale	25,5	24,9	25,0	28,1	29,9	28,5	28,3	28,7	30,0
AREA DELL'EURO									
Pil reale (var % annua cumulata; 2007=100)	0,4	-4,1	-2,0	-0,4	-1,3	-1,5	-0,2	1,9	3,7
Output gap	1,7	-3,5	-2,2	-1,2	-2,4	-3,1	-2,6	-1,8	-1,2
Tasso di grave deprivazione materiale	5,9	6	6,1	6,9	7,8	7,5	7,4	7	6,6
Persone a rischio di povertà o esclusione sociale	21,7	21,6	22,0	22,9	23,3	23,1	23,5	23,1	23,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

⁹ L'Istat definisce la soglia di povertà assoluta come quel valore di spesa minima necessaria per acquisire un certo paniere di beni e servizi che garantisce uno standard di vita minimamente accettabile.

¹⁰ Rischio di povertà o di esclusione sociale (indicatore Europa 2020): percentuale di persone che si trovano in almeno una delle seguenti tre condizioni: a) vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro; b) vivono in famiglie a rischio di povertà; c) vivono in famiglie in condizioni di grave deprivazione materiale. Il rischio povertà indica la percentuale di persone che vivono in famiglie con un reddito disponibile equivalente nell'anno precedente a quello di rilevazione inferiore a una soglia di rischio di povertà, fissata al 60 per cento della mediana della distribuzione individuale del reddito equivalente disponibile. Il reddito disponibile considerato per questo indicatore rispetta la definizione Eurostat e non include l'affitto figurativo, i buoni-pasto, gli altri *fringe benefits* non-monetari e gli autoconsumi. Nel 2016 la soglia di povertà (calcolata sui redditi 2015) è pari a 9.748 euro annui.

¹¹ L'indicatore è dato dalla percentuale di persone che vivono in famiglie che sperimentano almeno quattro tra i seguenti nove sintomi di disagio economico: 1) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; 2) non poter sostenere una spesa imprevista (il cui importo, in un dato anno, è pari a 1/12 del valore della soglia di povertà rilevata nei due anni precedenti); 3) non potersi permettere un pasto proteico (carne, pesce o equivalente vegetariano) almeno una volta ogni due giorni; 4) non potersi permettere una settimana di vacanza all'anno lontano da casa; 5) non potersi permettere un televisore a colori; 6) non potersi permettere una lavatrice; 7) non potersi permettere un'automobile; 8) non potersi permettere un telefono; 9) essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o prestiti d'altro tipo.

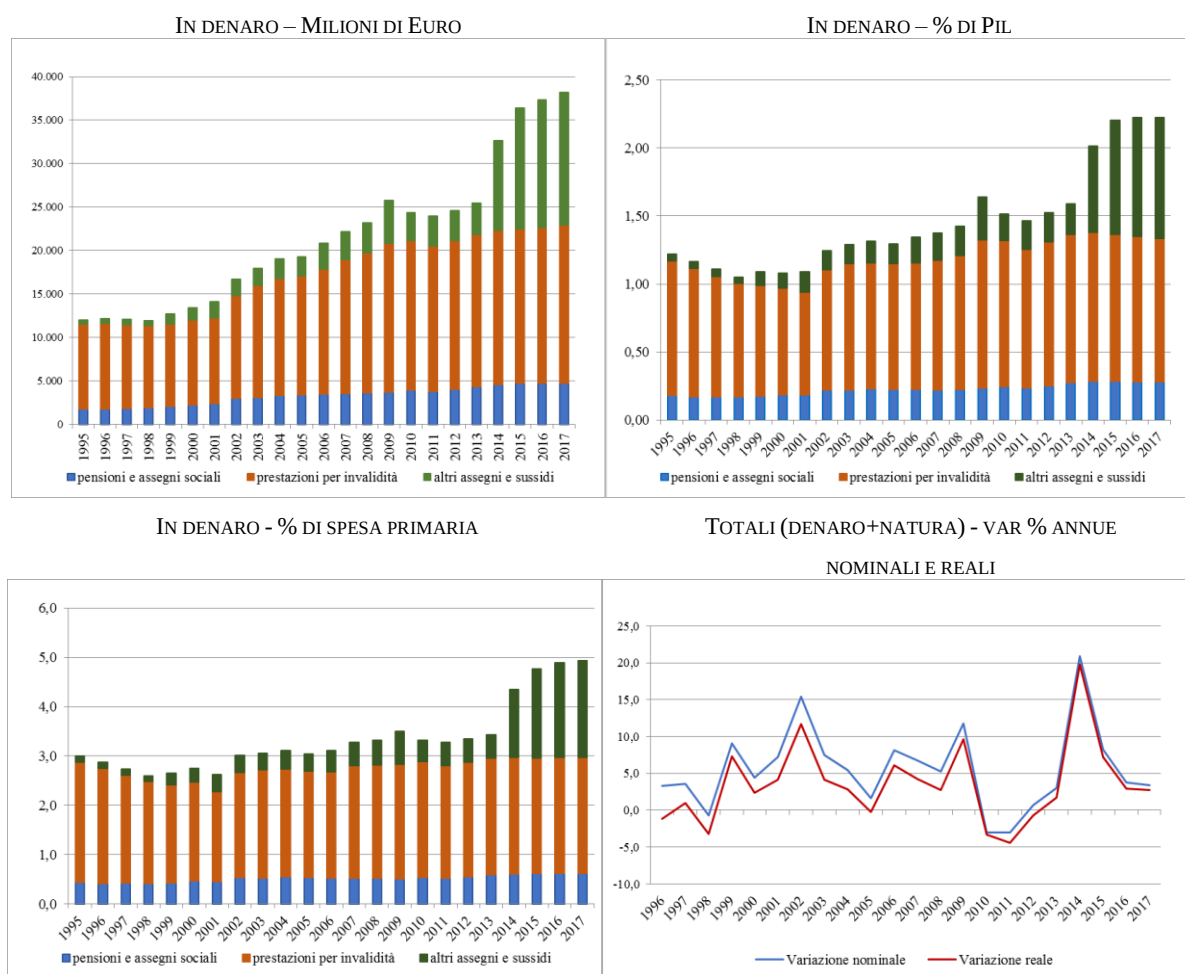
¹² L'Istat definisce la soglia di povertà relativa per una famiglia di due componenti come la spesa media per persona nel Paese. Nel 2016 tale spesa è risultata pari a 1.061,50 euro.

Dalla tavola 2 si intuisce, non sorprendentemente, la correlazione di questi peggioramenti con l'andamento del ciclo: la peggiore posizione relativa dell'Italia in termini di aumento del disagio si accompagna alla corrispondente peggiore *performance* macroeconomica (considerando valori annui, l'Italia nel 2013 aveva accumulato, rispetto ai livelli pre-crisi, una perdita di Pil reale di 8,8 punti contro il punto e mezzo dell'insieme dei paesi dell'Area euro).

Nel descritto contesto di crescita dei fabbisogni, in Italia l'offerta di prestazioni di protezione sociale di natura assistenziale è stata caratterizzata dalla dinamica descritta, in termini di spesa impegnata, nel grafico 3.

GRAFICO 3

PRESTAZIONI ASSISTENZIALI: LA DINAMICA DI LUNGO PERIODO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Come si vede, sia se valutata in termini assoluti che in rapporto al Pil o alle complessive uscite primarie, la spesa per assistenza ha registrato un'accelerazione immediatamente dopo lo scoppio della crisi (raggiungendo un punto di picco nel 2009); successivamente, la ripartenza ha risentito del contraccolpo della crisi sovrana, mentre solo una volta superata la fase più critica (2011-12) di quest'ultima si è avviata una pur timida fase di ripresa.

Il grafico mostra come la ripartenza segni un abbrivio nel 2014 la cui entità è però essenzialmente determinata dall'erogazione del menzionato “*bonus* 80 euro”, un provvedimento concepito più come alleggerimento fiscale per la fascia di lavoratori dipendenti a reddito basso che come strumento di politica assistenziale in senso stretto né di lotta alla povertà relativa. Nel 2017, al netto dei circa 9 miliardi e mezzo di trasferimenti monetari di cui al detto *bonus*, la spesa per l'assistenza risultava intorno ai 39 miliardi, un importo che si confronta con i 30 miliardi del 2007 e i 33,6 miliardi del 2012.

Come mostra il grafico 3, durante la crisi i tassi di variazione della spesa complessiva per assistenza hanno andamenti altalenanti sia se considerati in termini nominali sia al netto dell'inflazione.

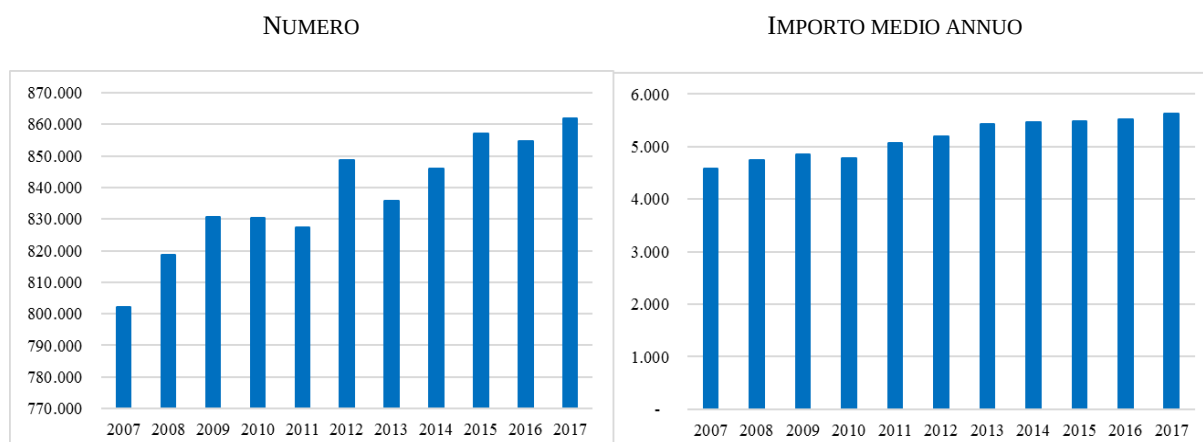
Il menzionato salto dovuto al *bonus* 80 euro spinge ancora di più a considerare un tasso medio annuo di periodo: esso è risultato pari al 4,9 per cento nel decennio 2008-2017, ma nella prima parte è stato del 2,3 per cento mentre dopo la crisi è cresciuto al 8,9 per cento, con le prestazioni in denaro più dinamiche di quelle in natura.

5. Oltre all'impulso dato dal *bonus* al comparto “altri assegni e sussidi”, pressioni al rialzo sulla spesa assistenziale sono state esercitate da tutte le altre componenti tranne che dalle pensioni di guerra, che naturalmente sono su un *trend* discendente e rappresentano ormai importi relativamente modesti.

Per quanto riguarda la spesa per pensioni e assegni sociali si è riscontrato, durante la crisi, un tasso medio annuo del 3 per cento nominale con una decelerazione nella fase *post* 2013 (3,5 nel periodo 2008-13 e 2,1 nel periodo successivo) mentre per quanto riguarda quello per le pensioni di invalidità civile il tasso di crescita medio è risultato pari all'1,7 per cento con una ben più forte frenata tra la fase pre-crisi sovrana e quella successiva al 2012 (+2,2 per cento prima e +0,9 per cento dopo). Essendo i dati complessivi di contabilità nazionale ben approssimati dai dati dell'Inps, è possibile utilizzare le informazioni di dettaglio fornite dall'Istituto di previdenza nazionale per capire il distinto contributo dell'effetto quantità e dell'effetto importo medio.

GRAFICO 4

PENSIONI E ASSEGNI SOCIALI: ANDAMENTO DEL NUMERO E DELL'IMPORTO MEDIO ANNUO (2007-2017; EURO)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat e Inps

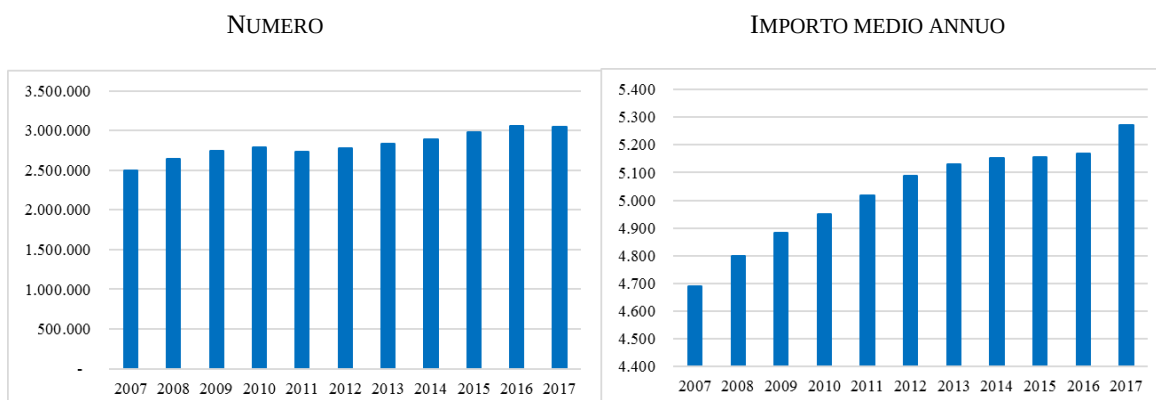
Nel grafico 4 si vede che il numero di pensioni/assegni sociali in essere ha avuto momenti di calo ma su un *trend* di fondo crescente: il calcolo del tasso annuo di periodo evidenzia incrementi poco sotto 1 punto percentuale (+0,7 per cento), che si confermano nella prima fase (+0,7) e si accentuano leggermente (+0,8); l'importo medio è cresciuto nell'intera fase del 2,1 per cento (2,8 nel primo periodo e 1 per cento nel secondo).

Un discorso in parte diverso vale per le pensioni di invalidità civile, le quali registrano tassi di variazione molto più significativi e diversificati, indotti soprattutto dall'evoluzione del numero delle pensioni: nel periodo 2008-2017 il numero di trattamenti è cresciuto del 2 per cento all'anno, di cui 2,1 prima della crisi sovrana e 1,8 dal 2014 al 2017. In termini di importo medio il tasso annuo di periodo è stato dell'1,2 per cento passando dall'1,5 nel periodo 2008-13 e allo 0,7 negli ultimi quattro anni.

Risulta evidente da questi numeri, specie per quel che attiene agli esborsi per l'invalidità civile, che una parte importante dell'intera spesa assistenziale risulterà sempre più condizionata dai processi di invecchiamento della popolazione e dall'esigenza del bilancio pubblico di finanziare il supporto a persone che si trovano a vivere situazioni di particolare delicatezza (non autosufficienza, ecc).

GRAFICO 5

PENSIONI DI INVALIDITÀ CIVILE: NUMERO (PANNELLO SINISTRO) E IMPORTO MEDIO ANNUO (PANNELLO DESTRO) (2007-2017; EURO)



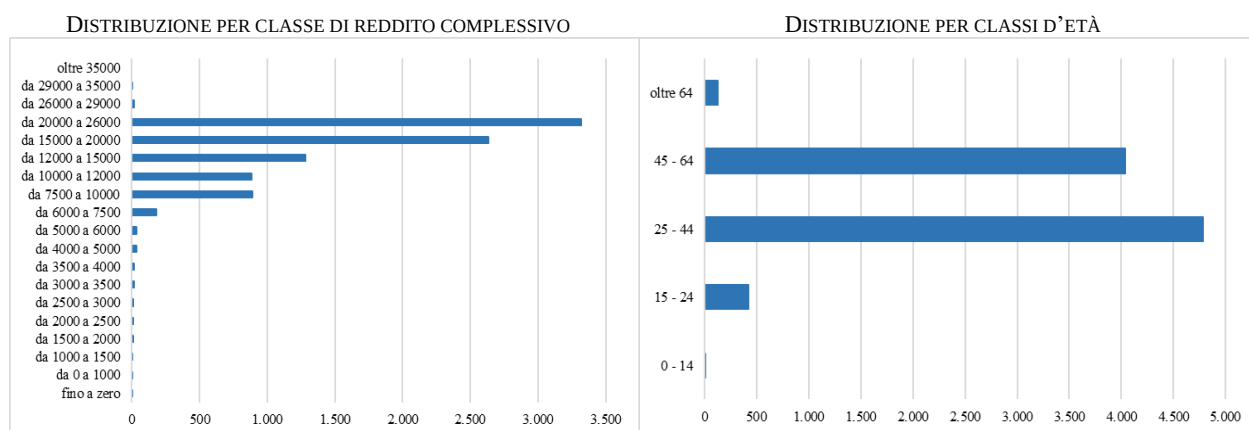
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat e Inps

Quanto al *bonus 80 euro*, i dati del Dipartimento delle finanze dello scorso mese di marzo consentono di richiamare alcuni suoi dati essenziali. Con riferimento all'anno di imposta 2016, il bonus è risultato "spettare" a circa 11 milioni e mezzo di contribuenti, per un ammontare complessivo di 9,4 miliardi. L'ammontare erogato dal sostituto di imposta è stato pari a circa 9,2 miliardi a cui vanno aggiunti i circa 700 milioni fruibili in dichiarazione e sottratti i circa 500 milioni risultati "da restituire". La distribuzione per classi di reddito complessivo e per classi di età viene documentata nel grafico 6. Si osserva come l'addensamento maggiore sia nella classe di reddito 20-26 mila euro e che le due classi che vanno dai 15 mila ai 26 mila euro assommano a quasi i due terzi dei 9,4 miliardi complessivi di *bonus* spettante. Per quel che riguarda la distribuzione per classi di età, è la classe tra i 25 e i 44 anni quella alla quale va la parte maggiore (più del 50 per cento) del *bonus*; purtroppo i dati disponibili non sono abbastanza disaggregati e si tratta di una classe, quella richiamata, troppo ampia per poter apprezzare in che misura il provvedimento abbia beneficiato relativamente di più i

lavoratori più giovani. Va da sé che per considerazioni di carattere distributivo sarebbe importante disporre di informazioni circa l'incrocio dei dati sul *bonus* con quelle sul reddito personale equivalente del beneficiario.

GRAFICO 6

BONUS 80 EURO SPETTANTE
DISTRIBUZIONE PER CLASSI DI REDDITO E PER ETÀ
AMMONTARE IN MILIONI— ANNO DI IMPOSTA 2016



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

Completata la disamina delle dinamiche delle principali componenti della spesa per l'assistenza nel recente passato in Italia, è ora utile capire in che misura la reazione dei bilanci pubblici alla crisi economica è stata diversa da quella osservata in Italia quanto a risposta all'accresciuto fabbisogno di assistenza. Come viene spiegato nella prima parte del Riquadro 2, un confronto omogeneo tra l'andamento della spesa per assistenza in Italia, così come fin qui definita, e negli altri principali paesi dell'Area dell'euro, non è possibile; l'osservazione della dinamica del complesso della spesa per protezione sociale (inclusa previdenza e sanità) durante la crisi, mostra una crescita in quota di Pil non dissimile, in Italia, da quella osservata nella media dell'Area a moneta unica: 4,2 punti di Pil in Italia (dal 25,7 al 29,9 per cento) contro 3,8 punti nella media dell'Area dell'euro (dal 25,8 al 29,6 per cento). Una stima di un aggregato di spesa di sola assistenza, frutto di un esercizio condotto nel citato Riquadro soprattutto per valutare la quota di spesa soggetta alla prova dei mezzi (vedi oltre), evidenzia come la risposta dell'offerta di prestazioni assistenziali all'accresciuta domanda sia stata anche in questo caso sostanzialmente simile in Italia e nella media dell'Unione europea.

6. L'ultimo lustro, oltre a vedere un sensibile aumento della spesa complessiva per l'assistenza, motivato però soprattutto, come già sopra osservato, dall'introduzione del "bonus 80 euro", ha segnato un avanzamento sul fronte delle politiche a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, un sottocomparto del settore che è modesto sul piano della quantità delle risorse impegnate, ma evidentemente assai importante sotto il profilo qualitativo e delle complessive politiche di settore. L'inizio di tale fase risale in effetti al 2012, con la decisione del governo Monti di finanziare, a titolo sperimentale, la nuova Carta acquisti che sarebbe diventata lo strumento di Sostegno per l'inclusione

attiva. Nel 2013, con il governo Letta viene confermata l'attenzione al tema attraverso la progettazione di un istituto di reddito minimo a carattere universale che si traduce poi per l'appunto, con la legge n. 208/2015, nel Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), misura consistente nell'erogazione di un sussidio economico pari ad 80 euro per ciascun componente del nucleo familiare e fino ad un massimo di 400 euro, erogato attraverso carta elettronica.

Il SIA è stato quindi fondamentalmente contrassegnato da tre distinte fasi: una prima fase (2014/settembre 2016), sperimentale, durante la quale il programma è stato limitato a 12 aree metropolitane con più di 250 mila abitanti; una seconda fase (settembre 2016-marzo 2017) che ha visto l'estensione a tutto il territorio nazionale e che ne ha quindi sancito l'effettiva operatività, ed una terza fase (aprile 2017- dicembre 2017¹³) che ha visto, attraverso l'emanazione del Decreto interministeriale del 16 marzo 2017, notevoli cambiamenti nei criteri di selezione dei beneficiari in attesa del riassorbimento dello strumento nell'ambito del REI. La modifica dei criteri si è resa necessaria alla luce di una serie di difficoltà emerse. I requisiti di accesso sono stati modificati con riguardo a tre principali fronti: per quanto riguarda il reddito è stata tenuta ferma la soglia dei 3 mila euro di reddito ISEE e la non cumulabilità del trattamento con strumenti di sostegno del reddito per disoccupazione, ma è stata al contempo elevata da 600 a 900 euro mensili la soglia di altri trattamenti eventualmente percepiti dalla famiglia se composta da una persona non autosufficiente. Altra importante correzione ha riguardato la valutazione "multidimensionale" del bisogno: è stato confermato il favore per le famiglie con minori, ma è stato abbassato, a partire da fine aprile 2017, da 45 a 25 il punteggio necessario perché la domanda venga accolta. Si è previsto al contempo un insieme di azioni di ricontatto da parte dell'Inps dei nuclei che avevano presentato domanda ma trovato ostacolo nel sistema del punteggio evidentemente troppo stringente. Tra le altre modifiche vi è stato l'innalzamento di 80 euro mensili del trattamento per i nuclei monoparentali¹⁴.

Le tavole 3 e 4 presentano informazioni relative al SIA riferite al 2016 e 2017 e consentono quindi di apprezzare in che misura gli aggiustamenti siano stati efficaci. Vi si documenta innanzitutto (tavola 3) l'esito insoddisfacente dei dati del 2016: 208 mila domande presentate che si confrontano con una platea potenziale assai più numerosa se si considera che il numero di famiglie con ISEE inferiore ai 3 mila euro è pari a 1,5 milioni e quello con ISEE inferiore ai 3 mila euro e con presenza di minori a carico è pari a 600 mila¹⁵ e un basso rapporto tra domande accolte (59 mila) e domande presentate, inferiore ad 1/3.

¹³ Si è poi ricongiunta con il REI.

¹⁴ Oltre a tali modifiche, specificamente riguardanti il SIA, il decreto in questione ha esteso a tutto il 2017 la sperimentazione dell'ASDI, la prestazione assistenziale destinata a disoccupati di lunga durata (lavoratori che dopo aver perso il lavoro e percepito la NASPI, non riescono più a ricollocarsi).

¹⁵ Cfr Inps, XVI Rapporto annuale.

TAVOLA 3

SOSTEGNO PER L'INCLUSIONE ATTIVA. DOMANDE PRESENTATE E ACCOLTE PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA:
I PRIMI RISULTATI DEL 2016

REGIONE	2016						
	Domande presentate (a)	Domande accolte (b)	Domande respinte (c)	Domande sospese ⁽¹⁾ (d)	Quota % (a)	Quota % (b)	Quota % (c)
NORD	36.194	9.947	23.400	629	17,4	16,9	17,0
CENTRO	22.534	6.540	14.945	242	10,8	11,1	10,9
MEZZOGIORNO	149.622	42.378	99.394	1.771	71,8	72,0	72,2
TOTALE	208.350	58.865	137.739	2.642	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

Vi si osserva altresì (tavola 4) che le modifiche apportate nei criteri di accesso sembrano aver prodotto effetti positivi dal momento che a fine 2017 il numero di domande accolte è quasi raddoppiato passando dalle oltre 61 mila del 2016 (dopo le determinazioni sulle domande inizialmente sospese) a 118 mila (+92 per cento), con un aumento dell'85 per cento in termini di componenti coinvolti e del 53 per cento in termini di minori coinvolti.

TAVOLA 4

SOSTEGNO PER L'INCLUSIONE ATTIVA. DOMANDE PRESENTATE/ACCOLTE PER REGIONE:
GLI ESITI DEI CAMBIAMENTI (2016-2017)

Regioni	2016			2017			Var % 2017/16			2017 Minori per famiglia
	Nuclei beneficiari	Componenti	di cui minori	Nuclei beneficiari	Componenti	di cui minori	Nuclei beneficiari	Componenti	di cui minori	
Emilia Romagna	1.800	7.336	4.322	4.124	16.647	8.300	129,1	126,9	92,0	2,0
Friuli Venezia Giulia	657	2.220	1.310	1.298	4.728	2.399	97,6	113,0	83,1	1,8
Liguria	665	2.537	1.458	1.368	5.278	2.568	105,7	108,0	76,1	1,9
Lombardia	3.912	16.812	10.000	7.963	33.169	17.391	103,6	97,3	73,9	2,2
Piemonte	2.923	11.818	6.789	5.509	21.872	10.709	88,5	85,1	57,7	1,9
Provincia autonoma di Trento	50	201	125	114	467	249	128,0	132,3	99,2	2,2
Valle d'Aosta	38	125	75	106	416	208	178,9	232,8	177,3	2,0
Veneto	1.159	4.828	2.851	2.528	10.443	5.410	118,1	116,3	89,8	2,1
NORD	11.204	45.877	26.930	23.010	93.020	47.234	105,4	102,8	75,4	2,1
Lazio	3.805	14.840	8.574	7.808	29.968	14.646	105,2	101,9	70,8	1,9
Marche	849	3.329	1.926	1.507	6.074	2.955	77,5	82,5	53,4	2,0
Toscana	1.745	7.162	4.094	3.596	14.529	7.091	106,1	102,9	73,2	2,0
Umbria	601	2.224	1.277	944	3.749	1.821	57,1	68,6	42,6	1,9
CENTRO	7.000	27.555	15.871	13.855	54.320	26.513	97,9	97,1	67,1	1,9
Abruzzo	997	3.911	2.264	1.663	6.508	3.183	66,8	66,4	40,6	1,9
Basilicata	550	1.891	1.116	772	2.834	1.401	40,4	49,9	25,5	1,8
Calabria	3.837	14.877	8.574	7.884	30.884	14.723	105,5	107,6	71,7	1,9
Campania	15.848	70.648	38.804	28.686	120.474	53.813	81,0	70,5	38,7	1,9
Molise	310	1.159	669	447	1.660	773	44,2	43,2	15,5	1,7
Puglia	5.087	19.519	10.972	9.272	34.871	15.478	82,3	78,7	41,1	1,7
Sardegna	2.140	7.802	4.460	4.328	16.033	7.411	102,2	105,5	66,2	1,7
Sicilia	14.526	62.648	34.586	28.040	111.923	49.583	93,0	78,7	43,4	1,8
MEZZOGIORNO	43.295	182.455	101.445	81.092	325.187	146.365	87,3	78,2	44,3	1,8
TOTALE	61.499	255.887	144.246	117.957	472.527	220.112	91,8	84,7	52,6	1,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

La tavola evidenzia come i tassi di incremento dei nuclei beneficiari non siano uniformi, ma siano a due cifre in tutte le Regioni: si va dall'aumento minimo del 40-44 per cento registrato nelle Regioni Basilicata e Molise al 128-129 per cento della Provincia autonoma di Trento e Regione Emilia Romagna rispettivamente. La tavola evidenzia pure come il rapporto tra numero complessivo di componenti dei nuclei familiari e i minori sia intorno a 2 in quasi tutte le Regioni; ciò significa che in linea generale, almeno stando alle medie regionali, il caso tipico della famiglia povera è quello della coppia con due figli.

Reddito di inclusione (REI)

7. Nell'ultimo quinquennio le politiche per l'assistenza hanno messo a segno il risultato più importante con il definitivo varo del REI attraverso l'emanazione del decreto legislativo n. 147/2017 attuativo della legge delega n. 33/2017, lo scorso mese di settembre. La norma prevedeva requisiti di accesso al beneficio legati sia alla situazione reddituale e patrimoniale sia alla composizione del nucleo familiare: presenza di figli minori, di persone disabili, di donne in stato di gravidanza o di persone ultra 55enni in un particolare *status* di disoccupazione (dal 1° gennaio 2018 è sufficiente la semplice condizione di non occupazione). Successivamente, la legge di bilancio per il 2018 ha rimosso, a decorrere dal 1° luglio, tutti i requisiti relativi alla composizione familiare¹⁶. Contestualmente, l'importo massimo del beneficio è stato innalzato da 485 a 540 euro, e corrisponde ora al valore dell'assegno sociale incrementato del 10 per cento.

L'ammontare del REI è stabilito sulla base della seguente formula:

$$REI = SE \times 0,75 \times 3.000 - ISR$$

dove SE = scala di equivalenza¹⁷ e ISR è la componente reddituale dell'ISEE.

Dalla formula si ricava che una famiglia con un solo componente (quindi con SE=1) e senza reddito (ISR=0) avrà diritto a 2.250 euro annui equivalenti a 187,5 euro mensili e così via fino ad un ammontare massimo che si avrà per una famiglia di almeno sei persone e sarà pari a 540 euro. Dal punto di vista dell'impostazione logico-concettuale riscontrabile già nella norma istitutiva del REI (la richiamata 147/2017), la misura del beneficio è funzione del reddito disponibile del nucleo familiare come ricavato dalle dichiarazioni ISEE (si fa riferimento alla sola componente strettamente reddituale, il cosiddetto ISR) e della soglia di povertà fissata dall'Istat: l'idea di fondo è che il trasferimento debba creare le condizioni per uscire dalla condizione di povertà riducendo nel breve periodo la differenza tra la seconda ed il primo, ovvero il cosiddetto *poverty gap*. Secondo le valutazioni ufficiali (Relazione tecnica al d.lgs. 147/2017) il REI avrebbe potuto raggiungere una platea di 494 mila nuclei familiari per complessivi 1 milione e 700 mila beneficiari. La misura di estensione della platea fa sì che il numero dei nuclei potenzialmente beneficiari salga di 200 mila unità, con il che i potenziali

¹⁶ Va considerato che l'erogazione del REI è di durata limitata anche ove permangano i requisiti che lo hanno attivato. Rinnovi sono possibili ma previ periodi di sospensione. La legge da un lato ha individuato nel REI un Livello essenziale di prestazione secondo quanto previsto dall'art. 117 della Costituzione ma dall'altro ne ha condizionato la effettiva erogazione alla disponibilità di risorse.

¹⁷ La scala di equivalenza fissa i seguenti rapporti: 1 componente = 1; 2 componenti =1,57; 3 componenti=2,04; 4 componenti=2,46; 5 componenti ed oltre=2,85.

destinatari del supporto salgono a circa 2 milioni di unità. È da osservare che mentre per la definizione di povertà l'Istat fa riferimento ai consumi delle famiglie, per la definizione della situazione economica che determina l'accesso o meno al REI vale una misura della condizione reddituale e patrimoniale e non quella del consumo. La tavola 5 mette insieme alcune informazioni di base per apprezzare l'avanzamento che l'introduzione del REI produce, in potenza, in termini di lotta contro la povertà sia assoluta che relativa.

TAVOLA 5

COMPOSIZIONE DEL NUCLEO FAMILIARE, LINEE DI POVERTÀ E TRATTAMENTI
PREVISTI DAL SIA E DAL REI

Composizione nucleo familiare	Soglie mensili di povertà assoluta			Spesa media delle famiglie povere ⁽³⁾			Linea povertà relativa	Valore massimo erogabile con ISR ⁽⁴⁾ = 0	
	NORD ⁽¹⁾	CENTRO ⁽²⁾	MEZZO-GIORNO ⁽²⁾	NORD ⁽¹⁾	CENTRO ⁽²⁾	MEZZO-GIORNO ⁽²⁾		SIA	REI
Componente unico (18-59 anni)	818	746	590	639	607	469	637	80	187
Coppia (18-59 anni)	1.130	1.024	846	883	834	673	1.061	160	294
Coppia con figlio minore (4-10 anni)	1.372	1.242	1.045	1.073	1.011	831	1.412	240	382
Coppia e 2 figli minori (4-10 anni)	1.630	1.471	1.243	1.275	1.197	988	1.730	320	461
Coppia e 3 figli minori (2 figli 4-10 anni e un figlio 11-17 anni)	1.909	1.717	1.464	1.493	1.397	1.164	2.017	400	534

⁽¹⁾ Persone residenti nelle zone centrali delle Aree metropolitane.

⁽²⁾ Persone residenti nelle periferie delle Aree metropolitane e nei Comuni con oltre 50 mila abitanti.

⁽³⁾ Soglie mensili ridotte del valore medio dell'intensità della povertà nella ripartizione geografica considerata.

⁽⁴⁾ Indicatore della situazione reddituale.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Pertanto dalla tavola risulta come pur rappresentando il REI un progresso rispetto al SIA anche in termini di maggiore avvicinamento alle soglie di povertà assoluta e relativa (differenziate per zona geografica del Paese), il divario tra le risorse messe a disposizione di ciascun nucleo e quelle che sarebbero necessarie per portare lo stesso al di sopra della soglia di povertà restano notevoli: solo a titolo di esempio si consideri che nel caso di un nucleo monoparentale abitante nel Mezzogiorno con ISR nullo il REI porta il beneficio da 80 a 187 euro in un contesto nel quale colmare per intero il *poverty gap* richiederebbe ulteriori 400 euro circa.

Nel caso di un nucleo familiare di cinque componenti del Nord, i 534 euro che dovrebbero essere elargiti attraverso il REI (a fronte dei 400 del SIA) si confrontano con i circa 1.900 euro che necessiterebbero per uscire dalla situazione di povertà assoluta.

DISTRIBUZIONE DEI BENEFICIARI DEL REI
PER REGIONE E IMPORTO MEDIO MENSILE AL 31 MARZO 2018

Regione ⁽¹⁾ e Area geografica	Nuclei coinvolti		Persone coinvolte		Importo medio mensile	
	numero	% sul totale	numero	% sul totale	euro	in rapporto alla media nazionale
Piemonte	4.205	3,8	9.762	3,1	258	86,9
Valle d'Aosta	109	0,1	261	0,1	225	75,8
Lombardia	7.480	6,8	19.775	6,2	258	87,0
Trentino-Alto Adige	177	0,2	568	0,2	303	102,1
Veneto	2.046	1,9	4.988	1,6	252	85,1
Friuli-Venezia Giulia	231	0,2	530	0,2	243	82,0
Liguria	1.848	1,7	4.266	1,3	250	84,3
Emilia-Romagna	271	0,2	707	0,2	266	89,7
Toscana	3.652	3,3	9.102	2,9	261	87,9
Umbria	946	0,9	2.509	0,8	272	91,6
Marche	1.340	1,2	3.341	1,1	257	86,5
Lazio	8.110	7,4	21.218	6,7	280	94,3
Abruzzo	2.422	2,2	5.832	1,8	262	88,5
Molise	877	0,8	2.305	0,7	274	92,4
Campania	31.002	28,1	101.059	31,9	328	110,4
Puglia	4.730	4,3	13.687	4,3	304	102,4
Basilicata	1.150	1,0	2.871	0,9	260	87,6
Calabria	9.350	8,5	26.567	8,4	288	97,2
Sicilia	25.492	23,1	75.934	24,0	312	105,2
Sardegna	4.700	4,3	11.411	3,6	262	88,3
Italia	110.138	100,0	316.693	100,0	297	100,0
Nord	16.367	14,9	40.857	12,9	257	86,5
Centro	14.048	12,8	36.170	11,4	272	91,7
Sud e Isole	79.723	72,4	239.666	75,7	309	104,2

⁽¹⁾ Alcune Regioni (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Puglia) registrano un numero di nuclei percettori, allo stato attuale, relativamente contenuto per la presenza di misure regionali integrative del REI; l'integrazione applicativa delle misure regionali e nazionali è in corso di completamento.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

I dati delle tavole 6 e 7 ed il grafico 7 riassumono le informazioni più aggiornate e riferite alla fine di marzo 2018 relativamente alle erogazioni di REI finora pervenute e ad alcune caratteristiche delle stesse. Si tratta nel complesso di 110 mila nuclei familiari per un totale di 317 mila persone.

Circa la distribuzione territoriale si evidenzia, senza sorpresa, il notevole peso del Mezzogiorno (72 per cento in termini di nuclei e 76 in termini di persone coinvolte) con Regioni come Campania e Sicilia in netta prevalenza. L'importo medio è pari a 297 euro (più alto nel Mezzogiorno e meno al Nord). Quanto alla numerosità dei nuclei familiari, circa un quarto di nuclei beneficiari è composto da una sola persona (la maggioranza) e vi sono forti addensamenti nei nuclei tra due e quattro componenti. Nel complesso in oltre il 60 per cento dei nuclei si riscontra la presenza di minori ed in circa un nucleo su cinque la presenza di disabili.

I dati appena menzionati non appaiono in linea con le previsioni formulate in sede di predisposizione della relazione tecnica, con l'eccezione dei nuclei familiari monocomponente.

TAVOLA 7

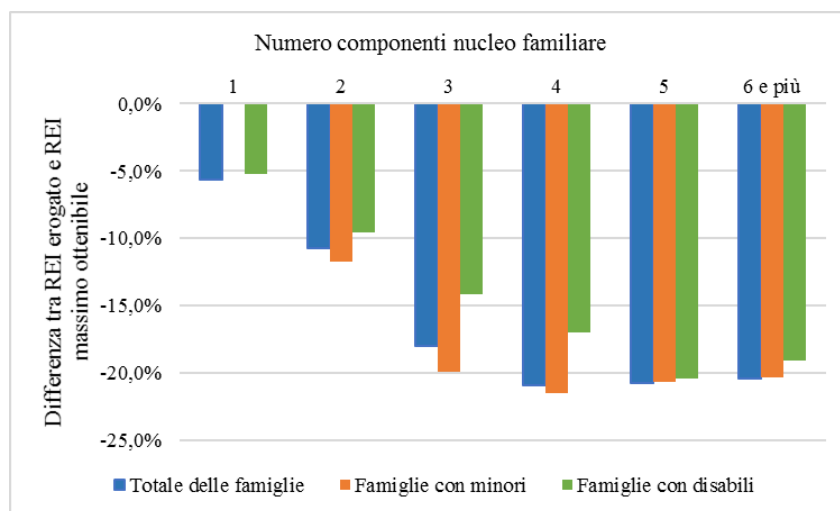
PRESENZA DI MINORI E DISABILI NEI NUCLEI FAMILIARI BENEFICIARI DEL REI
AL 31 MARZO 2018

Numero componenti nucleo	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
	TOTALE			CON PRESENZA DI MINORI			CON PRESENZA DI DISABILI		
1	25.798	25.798	177,0	-	-	-	4.664	4.664	177,8
2	22.983	45.966	262,8	7.443	14.886	259,8	5.485	10.970	266,2
3	24.523	73.569	313,7	16.992	50.976	306,3	4.360	13.080	328,3
4	21.180	84.720	364,7	17.887	71.548	362,0	3.740	14.960	382,8
5	10.297	51.485	423,4	9.614	48.070	424,0	2032	10.160	425,4
6 e più	5.357	35.155	429,5	5.209	34.237	430,1	1262	8367	437,1
Totale	110.138	316.693	296,8	57.145	219.717	348,7	21.543	62.201	304,9

Fonte: INPS

GRAFICO 7

REI: DIFFERENZA % TRA IMPORTO MASSIMO EROGABILE E IMPORTO MEDIO EROGATO
AL 31 MARZO 2018

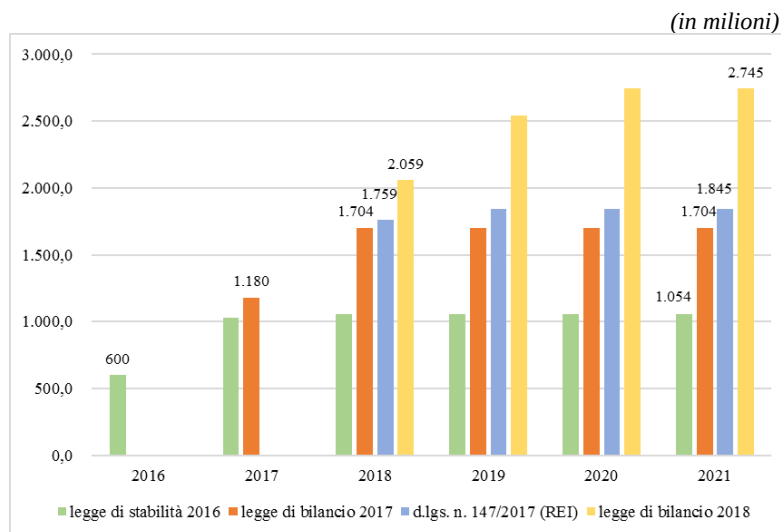


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Dal punto di vista delle coperture, appare notevole lo sforzo compiuto nella direzione di dare una certa consistenza al Fondo per il contrasto della povertà con il quale si finanzia il REI. Nel grafico 8 si mostra l'evoluzione della sua dotazione finanziaria negli ultimi tre anni e si vede il salto quantitativo operato attraverso la legge di bilancio per il 2018 grazie alla quale l'ammontare complessivo ha superato già per quest'anno i 2 miliardi (dai circa 600) per raggiungere, a regime, i 2.745 milioni nel 2020.

GRAFICO 8

LA DOTAZIONE FINANZIARIA DEL FONDO POVERTÀ NEI SUCCESSIVI INTERVENTI LEGISLATIVI



Fonte: elaborazione Corte dei conti

Non può essere peraltro sottaciuto che si tratta di risorse che, seppure in notevole crescita, da un lato, hanno in parte riassorbito quanto destinato ad altre forme di intervento (nel quadro di un iniziale processo di razionalizzazione), dall'altro, restano notevolmente al di sotto di quanto sarebbe necessario per raggiungere l'insieme dei nuclei in condizioni di povertà assoluta.

La spesa per l'assistenza nel quinquennio 2013-17: sintesi

8. In sintesi, e guardando all'intero quinquennio 2013-2017, appare chiaro dalle evidenze prodotte come in Italia la risposta anticiclica del bilancio pubblico al forte *shock* economico-sociale prodotto dalla Grande crisi (prima recessione del 2008-09), sia stata sostanzialmente "strozzata" dal sopravvenire della crisi del debito del 2011-12. Ciò conferma peraltro come in presenza di un elevato *stock* di indebitamento delle Pubbliche amministrazioni, sotto lo *stress* esercitato dalle pressioni esterne dei mercati, il bilancio pubblico cessa di assolvere alla propria funzione, che è tra l'altro quella di mitigare gli effetti delle crisi economiche con politiche di espansione della spesa nelle fasi di recessione. Appare altresì evidente come durante la legislatura e quindi dopo la fase più acuta della crisi, il processo di attenzione sia potuto riprendere.

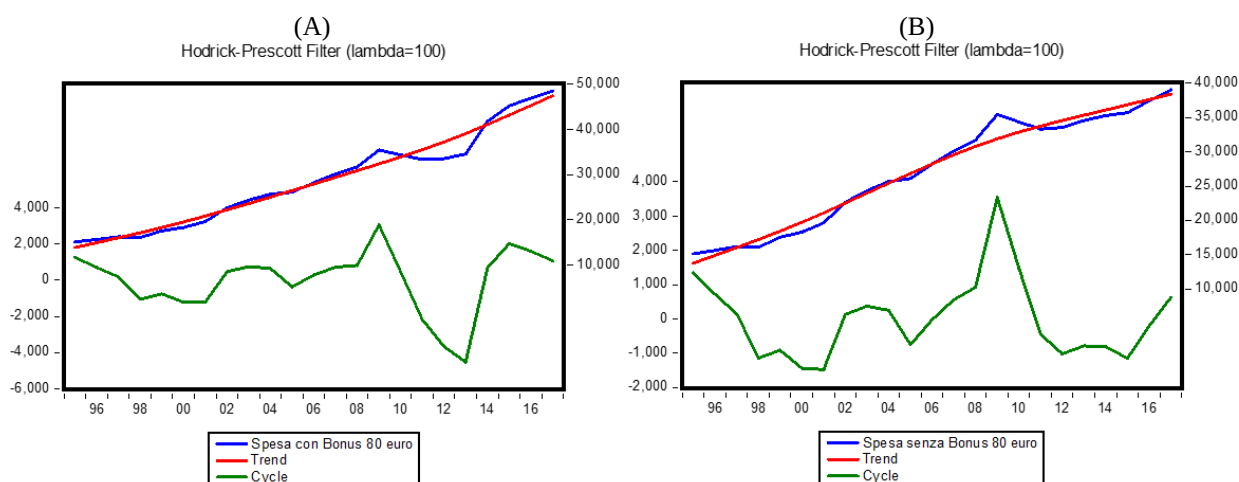
Sotto questo aspetto il grafico 9 consente di inquadrare meglio la natura del recupero attraverso la scomposizione¹⁸ della spesa complessiva per assistenza (in denaro e in natura) nella sua componente di *trend* e nella sua parte ciclica e considerando sia la serie storica effettiva che quella da cui viene scorporato l'aumento di spesa (sul quadriennio 2014-17) dovuto al *bonus* 80 euro. Sebbene, come già osservato, non sia il *bonus* 80 euro una misura di *welfare* in senso stretto essendo esso solo per convenzione

¹⁸ Come nel documento della Commissione europea "Social protection budgets in the crisis in the EU" (a cura di O.Bontout e T. Lokajickova), la scomposizione è stata effettuata utilizzando il filtro statistico di Hodrick-Prescott che considera, in sostanza, una media mobile di lungo periodo dati alcuni vincoli matematici prestabiliti.

contabile classificato tra le spese per assistenza e non esente, quanto al suo disegno, da problemi ove giudicato in termini di strumento a contrasto della povertà- esso è basato sulla prova dei mezzi ma tiene conto del reddito da lavoro dipendente individuale e non della condizione economica complessiva del nucleo familiare - si vede dal grafico che nel 2014 sembra essere proprio l'impulso esercitato dal bonus a consentire alla curva di riportarsi sul trend di lungo periodo e che la successiva lieve crescita della spesa permette a questo comparto delle uscite di situarsi poi, nel triennio 2015-17, sopra i valori di trend (curva rossa del grafico 9, pannello A).

GRAFICO 9

LA SPESA PER ASSISTENZA: COMPONENTE DI TREND E CICLICA NELLA SERIE CON *BONUS* 80 EURO (A) E SENZA *BONUS* 80 EURO (B)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Nel grafico 9 (pannello B) l'esercizio è stato ripetuto considerando l'aggregato di spesa al netto della componente ascrivibile al *bonus* (pari, secondo le relazioni tecniche prodotte, a 6,5 miliardi nel 2014 e 9,5 miliardi rispettivamente nel 2015-17). Come si vede in assenza dell'impulso del *bonus* la spesa complessiva sarebbe rimasta lievemente al di sotto del valore tendenziale di lungo periodo fino al 2016 mentre risulta tornata sopra il *trend* nel 2017, anche al netto degli 80 euro.

Alcuni problemi aperti

9. Nonostante gli sforzi del recente passato, tra i problemi ancora aperti nell'ambito del sistema di prestazioni assistenziali offerte dal nostro bilancio pubblico permane quello dell'eccessivo grado di categorialità, tema a cui si è fatto già ampio riferimento e la forte disomogeneità territoriale nella capacità di soddisfare la domanda di servizi sociali. Ad entrambi è opportuno dedicare ora qualche attenzione specifica, soprattutto al fine, specie con riguardo al secondo profilo, di sistematizzare alcune informazioni quantitative di carattere micro che, pur se purtroppo indisponibili con riferimento all'ultimo biennio, aiutano a disegnare il quadro all'interno del quale lo sforzo di contrasto della povertà operato con il REI andrà a collocarsi.

Il grado residuo di categorialità

10. Quanto al residuo grado di categorialità, se è vero che con il rinnovato REI si sta andando - anche attraverso il riassorbimento di alcune misure previgenti - verso una semplificazione degli schemi di intervento e soprattutto verso la fissazione di criteri più universali, è altrettanto vero che la strada da fare in tale direzione è ancora lunga. Di ciò viene dato implicitamente conto nel Riquadro 1, in cui si offre una ricostruzione delle principali prestazioni assistenziali con l'indicazione, tra l'altro, dei criteri di eleggibilità, come la tipologia di destinatario, l'indicatore reddituale preso a riferimento e così via. Vi si osserva che il numero degli istituti censiti (pur essendo l'analisi limitata agli strumenti gestiti dall'Inps e non considerando quelli attivati a livello territoriale), è estremamente elevato e grandemente frammentato è il panorama di fronte al quale ci si trova: in termini di categorie di destinatari (autonomi, dipendenti, ecc.), di requisiti richiesti, ecc.

Dalla tavola del Riquadro si vede come in alcuni casi indennità/sussidi etc. non sono correlati alla situazione economica del richiedente e, quando lo sono, l'indicatore preso a riferimento per misurarla non è l'ISEE, ma il reddito individuale, e spesso non il reddito complessivo ma solo quello da lavoro o comunque una definizione di reddito circoscritta e che non considera adeguatamente la sfera patrimoniale¹⁹. Vero è che, anche su questo fronte, promettenti passi in avanti sono stati compiuti e nel corso degli anni l'utilizzazione dello strumento è cresciuta; tuttavia, il suo ruolo appare ancora molto limitato. Ciò appare paradossale soprattutto in considerazione che con gli affinamenti metodologici realizzati negli ultimi anni sembra essere cresciuta la capacità dello strumento di misurare l'effettivo stato di bisogno di chi richiede la prestazione. Giova ricordare al riguardo che dopo la sua introduzione, nel 1998, l'ISEE non ha subito sostanziali modifiche fino al 2011 quando il decreto cosiddetto "Salva Italia" ne ha previsto una sensibile riforma volta proprio a migliorarne la capacità di misurazione delle condizioni economiche generali anche attraverso la considerazione degli aspetti patrimoniali, della presenza in famiglia di soggetti portatori di particolari bisogni (disabili, minorenni, ecc.), di un più efficace sistema di controllo e responsabilizzazione.

Il "nuovo ISEE" è entrato in vigore nel 2015. Secondo i risultati del recente Rapporto di monitoraggio 2016 del Ministero del lavoro, le dichiarazioni uniche (DSU) erano pari a fine 2016 a 5,7 milioni, in crescita di quasi un milione su base annua, ma ancora significativamente al di sotto dei numeri relativi agli anni in cui si presentava il vecchio ISEE (picco nel 2011 a 7,5 milioni). La popolazione residente coinvolta è pari a circa un quarto (23,4 per cento contro il 31 per cento nel 2011). Tra gli elementi da sottolineare vi è il fatto che mentre dieci anni fa lo strumento veniva utilizzato essenzialmente nel Mezzogiorno, oggi è a carattere più nazionale. Inoltre appare cresciuta la sua qualità in termini di tempi di produzione e numero di anomalie rilevate

¹⁹ A titolo di esempio si noti in particolare che alcuni trattamenti sono corrisposti in misura fissa e senza alcun vincolo reddituale: si tratta delle pensioni di guerra (stante la loro natura indennitaria), delle indennità di accompagnamento e di alcune misure assistenziali collegate alla natalità; le prestazioni per invalidità civile, cecità, sordità sono erogate in misura fissa ed il limite reddituale è riferito al solo reddito personale IRPEF del beneficiario della prestazione; l'assegno sociale è corrisposto in misura intera solo in presenza di un reddito complessivo (IRPEF e non) individuale (e coniugale) pari a zero; gli aumenti e maggiorazioni dei trattamenti assistenziali sono anch'essi decrescenti in base a soglie di reddito complessivo sia individuale che coniugale e garantiscono complessivamente un reddito di 516,46 euro al mese (un milione delle vecchie lire, rivalutato), ma il beneficio è corrisposto ad età differenti a seconda delle varie categorie (dai 60 anni degli invalidi totali ai 70 anni dei titolari di pensioni sociali); le prestazioni connesse allo stato di estrema povertà (reddito di inclusione, carta acquisti) sono, infine, quelle che presentano regole di accesso più rigide, con soglie riferite all'ISEE e ad ulteriori parametri patrimoniali.

e sembra ormai avanzato il processo di pre-compilazione della dichiarazione, in linea con quanto avviene per le dichiarazioni dei redditi individuali. Risultati importanti sembrano poi essere stati raggiunti in termini di capacità di rappresentare l'effettiva condizione patrimoniale, soprattutto mobiliare. Due dati sembrano al riguardo di particolare interesse: da un lato, il fatto che il peso della componente del patrimonio rispetto al reddito è passata, tra il vecchio e il nuovo ISEE, dal 15 al 21 per cento; dall'altro la circostanza che nell'ambito del patrimonio mobiliare si sia passati da una percentuale di famiglie dichiaranti un patrimonio nullo pari al 70/80 per cento ad una del 6 per cento circa²⁰.

Anche alla luce dei progressi sommariamente segnalati, si configura come elemento di persistente fragilità del nostro sistema di *welfare* il tuttora limitato uso dell'ISEE quale indicatore segnaletico della situazione di bisogno. Ciò soprattutto in relazione alle difficoltà di fondo che la gestione della spesa per l'assistenza presenta per ogni bilancio pubblico: quella di evitare che gli interventi convogliano risorse, nel caso dell'Italia particolarmente scarse, verso soggetti non effettivamente bisognosi: il cosiddetto problema di un adeguato *targeting*. Secondo dati dell'Inps²¹ circa 5 miliardi di quelli complessivamente attinenti a cinque importanti programmi finalizzati al contrasto del disagio economico e sociale²² vanno al 30 per cento delle famiglie con l'ISEE più elevato²³.

Oltre al residuo grado di categorialità, tra i problemi ancora aperti si annovera la notevole disomogeneità territoriale nella capacità di rispondere alla domanda di servizi sociali di natura assistenziale. A tale profilo sarà dedicato il prossimo paragrafo, il quale esaminando le indicazioni dell'indagine Istat-RGS sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati, si pone l'obiettivo di fotografare, con qualche grado di dettaglio, lo stato dell'arte in realtà locali a cui le norme più recenti in materia di REI hanno giustamente attribuito importanti ruoli nella lotta contro l'esclusione sociale.

Spesa per servizi sociali dei Comuni e differenze territoriali: indicazioni dall'Indagine Istat-RGS

11. Dati di dettaglio relativi agli interventi e servizi resi dai Comuni singoli e associati²⁴ sono pubblicati annualmente dall'Istat²⁵. L'indagine, rispondendo a quanto

²⁰ Inoltre è cresciuto di più il patrimonio mobiliare dichiarato dalle famiglie appartenenti al terzo quartile, con un incremento da 2 a 16,2 mila euro a fronte di un aumento del dato medio da 6,8 a 16,9 mila euro.

²¹ Si veda il documento dell'Inps del 2015: "Non per cassa ma per equità".

²² I dati Inps considerano i seguenti programmi, direttamente ed integralmente gestiti dall'Istituto medesimo: pensioni e assegni sociali, maggiorazioni sociali, integrazione del trattamento minimo, quattordicesima, importo aggiuntivo, incremento al minimo, incremento delle maggiorazioni sociali e somme aggiuntive. Come si è già sottolineato in altra parte del capitolo, la spesa relativa ad alcuni di questi istituti viene registrata come spesa previdenziale (ad esempio: integrazione al minimo).

²³ Secondo le informazioni pubblicate nel menzionato rapporto di monitoraggio 2016 del nuovo ISEE, l'Isee corrispondente al 3° quartile è comunque pari a 16.109 euro.

²⁴ La legge quadro n. 328 del 2000, aveva previsto l'istituzione di "un sistema informativo dei servizi sociali per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e poter disporre tempestivamente di dati ed informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali, per la promozione e l'attivazione di progetti europei, per il coordinamento con le strutture sanitarie, formative, con le politiche del lavoro e dell'occupazione". Secondo le informazioni della stessa Istat "Nel 2003, è stato avviato un progetto finalizzato alla rilevazione degli interventi e servizi sociali erogati sul territorio dai Comuni singoli o associati. L'indagine è nata con lo scopo di sopperire alla forte carenza informativa in tale settore di intervento e concorrere alla costruzione di una base dati funzionale alla definizione e al monitoraggio dei LIVEAS (Livelli Essenziali di Assistenza Sociale), come previsto dalla legge 328/2000. L'indagine

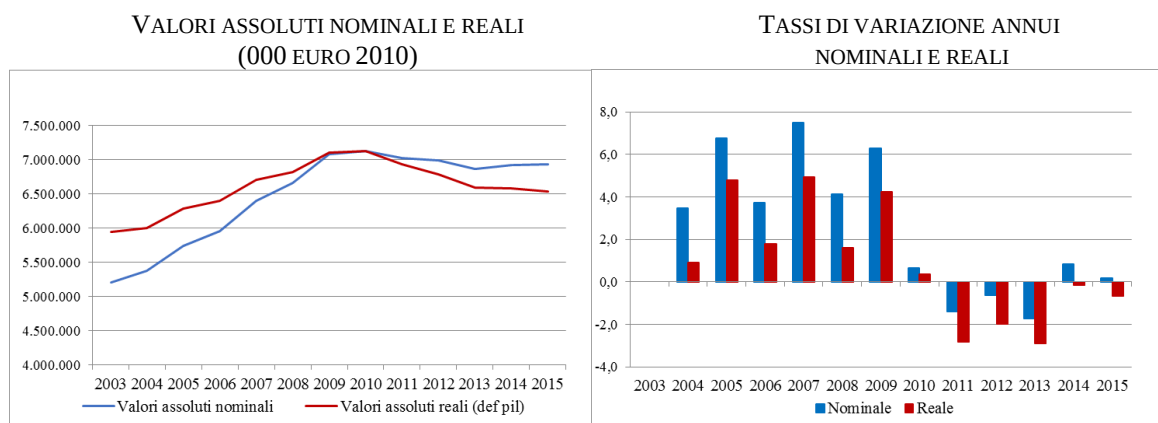
prescritto dalla legge 328/2000, raccoglie informazioni articolate in oltre 70 voci che coinvolgono un bacino di utenza che assomma a diversi milioni di persone²⁶.

Premesso che si tratta di valori di spesa che non sono strettamente confrontabili con quelli del Conto della protezione sociale - il quale fa riferimento all'assistenza prestata da tutte le pubbliche amministrazioni e non solo dai Comuni - e sottolineato che si tratta di dati relativi agli impegni di competenza dell'anno di riferimento, le informazioni dell'indagine in parola offrono numerose indicazioni circa la varietà dei servizi e il complesso delle attività ricollegabili alla concreta attuazione degli interventi socio-assistenziali sul territorio.

I dati relativi al 2015, gli ultimi disponibili e di natura ancora provvisoria, evidenziano una spesa complessiva di quasi 7 miliardi (6.931 milioni), spesa che era tornata a crescere, pur lievemente (0,8 per cento), dopo tre anni di contrazione, nel 2014 e che ha sostanzialmente confermato il suo valore (+0,2 per cento). Il grafico 10 mostra peraltro che a partire dal 2003, anno di avvio dell'indagine, e fino al 2009, la spesa complessiva è cresciuta costantemente (+5,3 per cento il tasso medio annuo composto); con la Grande crisi prima e l'insorgere della crisi sovrana poi, il *trend* crescente si interrompe e si inverte leggermente (-0,8 per cento medio nel quadriennio 2010-13); la ripresa si materializza infine a partire dal 2014 (+0,5 per cento nel biennio 2014-15). In termini pro capite la spesa del 2015 è risultata pari a 114 euro, in lieve riduzione su base annua.

GRAFICO 10

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI
TOTALE ITALIA 2003-2015
(MIGLIAIA DI EURO E VARIAZIONI PERCENTUALI ANNUE NOMINALI E REALI)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine ISTAT-RGS

fa parte del SISTAN (Sistema Statistico Nazionale) e nasce da un rapporto di collaborazione fra RGS ed Istat a cui, successivamente, hanno aderito il CISIS (Ufficio di coordinamento statistico delle Regioni), il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed alcune Regioni (Piemonte, Liguria, Toscana, Marche, Emilia Romagna, Veneto e la provincia di Trento), che hanno chiesto di partecipare direttamente all'indagine per le aree territoriali di loro competenza. L'indagine si avvale di un metodo innovativo di somministrazione del questionario, che viene compilato via web".

²⁵ Nell'indagine, per spesa "si intende la spesa in conto corrente di competenza impegnata nell'anno per l'erogazione dei servizi o degli interventi socio-assistenziali da parte di Comuni e associazioni di Comuni, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio Sanitario Nazionale".

²⁶ Una "grossolana" somma algebrica degli utenti che l'Istat associa a ciascun intervento evidenzerebbe oltre 9 milioni di utenti coinvolti nel 2014, in crescita di circa 800 mila su base annua. È ben possibile, tuttavia, che una tale operazione possa portare a considerare più volte uno stesso utente.

La tavola 8 fotografa, con disaggregazione regionale, la spesa in valori assoluti e pro capite, in essere nel 2015 e nel 2012. Si evince dalla tavola che nonostante la lieve ripresa del 2015 rispetto al 2014, i livelli sia assoluti che per abitante sono rimasti sotto quelli del 2012: dello 0,7 per cento a livello complessivo e del 2,8 per cento a livello pro-capite, tenuto quindi conto della crescita della popolazione.

Dalla tavola si vede anche che la caduta è forte al Centro e meno significativa, ma pur sempre sopra il valore medio, nelle Regioni meridionali; viceversa, vi è un andamento in crescita nelle Regioni del Nord-Ovest. Alcune Regioni evidenziano chiari tratti di peculiarità: è il caso del Trentino-Alto Adige, con un incremento di quasi il 50 per cento sia a livello assoluto che in termini pro-capite.

TAVOLA 8

SPESA DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI
PER REGIONE 2015 E 2012

REGIONI	Spesa ^(a)						Variazioni % 2015/2012	
	2015			2012			Assolute	Pro capite
	Valori assoluti in milioni	Valori percentuali	Pro capite ^(b)	Valori assoluti in milioni	Valori percentuali	Pro capite ^(b)		
Piemonte	536,5	7,7	122	570,6	8,2	131	-6,0	-6,7
Valle d'Aosta	31,5	0,5	247	35,3	0,5	277	-10,5	-10,9
Liguria	209,9	3,0	133	194,5	2,8	124	7,9	7,1
Lombardia	1.215,7	17,6	122	1.191,2	17,3	122	2,1	-0,2
Trentino-Alto Adige	401,4	5,8	380	268,3	3,8	259	49,6	46,5
Bolzano	263,9	3,8	508	134,1	1,9	264	96,9	92,2
Trento ^(c)	137,5	2,0	256	134,2	1,9	254	2,4	0,6
Veneto	511,6	7,4	104	540,0	7,7	111	-5,3	-6,2
Friuli-Venezia Giulia	307,1	4,4	251	294,3	4,2	241	4,3	4,0
Emilia-Romagna	716,8	10,3	161	728,7	10,4	167	-1,6	-3,7
Toscana	476,5	6,9	127	491,8	7,0	134	-3,1	-4,9
Umbria	77,0	1,1	86	78,6	1,1	89	-2,0	-3,2
Marche	161,1	2,3	104	167,2	2,4	108	-3,6	-4,0
Lazio	826,1	11,9	140	944,0	13,5	171	-12,5	-18,0
Abruzzo	88,3	1,3	66	80,0	1,1	61	10,3	8,0
Molise	18,0	0,3	57	13,1	0,2	42	37,1	36,0
Campania	245,3	3,5	42	268,9	3,9	47	-8,8	-9,9
Puglia	280,2	4,0	69	268,1	3,8	66	4,5	4,2
Basilicata	35,6	0,5	62	38,3	0,5	66	-7,0	-6,6
Calabria	41,2	0,6	21	48,3	0,7	25	-14,6	-14,6
Sicilia	372,8	5,4	73	384,5	5,5	77	-3,0	-5,1
Sardegna	378,8	5,5	228	376,8	5,4	230	0,5	-0,8
ITALIA	6.931,6	100,0	114	6.982,4	100,0	117	-0,7	-2,8

^(a) Si intende la spesa in conto corrente di competenza impegnata nel 2015 per l'erogazione dei servizi o degli interventi socio-assistenziali da parte di Comuni e associazioni di Comuni. Sono incluse le spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature e per l'acquisto di beni e servizi (spesa gestita direttamente). Nel caso in cui il servizio venga gestito da altre organizzazioni (ad esempio: cooperative sociali) la spesa è data dai costi dell'affidamento a terzi del servizio (spesa gestita indirettamente). La spesa è indicata in euro, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale.

^(b) Rapporto tra spesa e popolazione residente nella Regione o ripartizione geografica.

^(c) Nella Provincia di Trento la rilevazione ha interessato i Comuni e le comunità di valle - enti pubblici attivati a seguito della riforma dell'assetto istituzionale disegnato dalla legge provinciale 3/2006 - attraverso le quali i Comuni svolgono in forma associata le funzioni socio-assistenziali a essi attribuite. Tali funzioni sono finanziate dalla Provincia autonoma di Trento, attraverso un apposito fondo socio-assistenziale integrato da un finanziamento regionale.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

La tavola 9 mostra come la dispersione tra le diverse realtà territoriali sia molto elevata: prendendo come base i valori medi regionali della tavola precedente si riscontra un minimo intorno ai 20 euro (Comuni della Calabria) e un massimo di molte centinaia di euro (il Comune di Bolzano). Inoltre nel 2015 lo scarto tra massimo e minimo è risultato pari a 487 euro, la deviazione standard a 118 euro. La tavola confronta gli ultimi dati disponibili con quelli del 2012 e documenta come la spesa per abitante del 2015 sia ancora sotto quella del 2012; nel periodo esaminato tutti gli indici di dispersione considerati sono cresciuti: la *deviazione standard* di 37 euro, lo scarto tra massimo e minimo di 235 euro.

TAVOLA 9

SPESA PRO CAPITE PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI
PER REGIONE: INDICATORI DI DISPERSIONE (2015-2012 - EURO)

	2015	2012	Differenza 2015/12
Media semplice	153	139	13
Media ponderata	114	117	-3
Minimo (Calabria)	21	25	-4
Massimo (Bolzano)	508	277	231
Max - Min	487	253	235
Deviazione <i>standard</i>	118	81	37

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine ISTAT-RGS

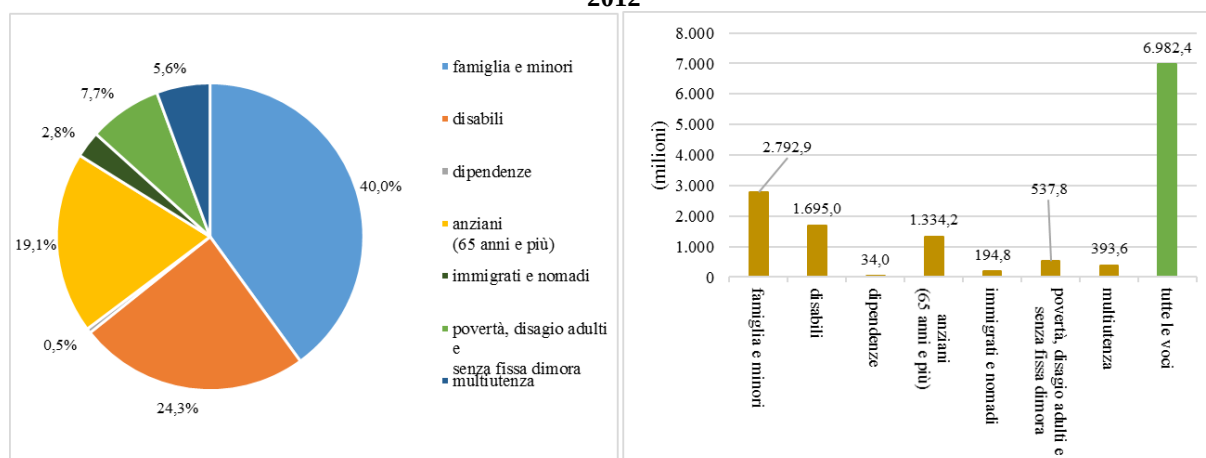
La tavola A1, pubblicata in Appendice, evidenzia, a fini documentativi, tutte le voci di intervento/servizio suddivise in base alle sei aree di utenza considerate (cinque specifiche e una generica) e che identificano puntuali tipologie di rischio/bisogno che l'intervento intende coprire/soddisfare: famiglia e minori, disabilità, dipendenze, anzianità, immigrazione e nomadi, povertà e disagio di adulti senza fissa dimora, altri interventi di natura miscellanea.

Al di là dell'elenco puntuale, che come tale è reso disponibile dall'Istat ma al momento in cui si scrive solo per il 2014 e non per il 2015, un primo esame del tipo di interventi/servizi sociali che i Comuni realizzano/erogano singolarmente e associandosi è offerto dal grafico 11. Da esso si vede che la maggior parte è diretta al sostegno di famiglie e minori (38,6 per cento, per complessivi 2,7 miliardi), una quota pari al 25,4 per cento (1,8 miliardi) ad alleviare i problemi indotti dalle disabilità, il 18,9 per cento mira a far fronte ai problemi dell'anzianità (1,3 miliardi), il 7,0 per cento va a specifico contrasto della povertà e del disagio di cittadini adulti (483 milioni).

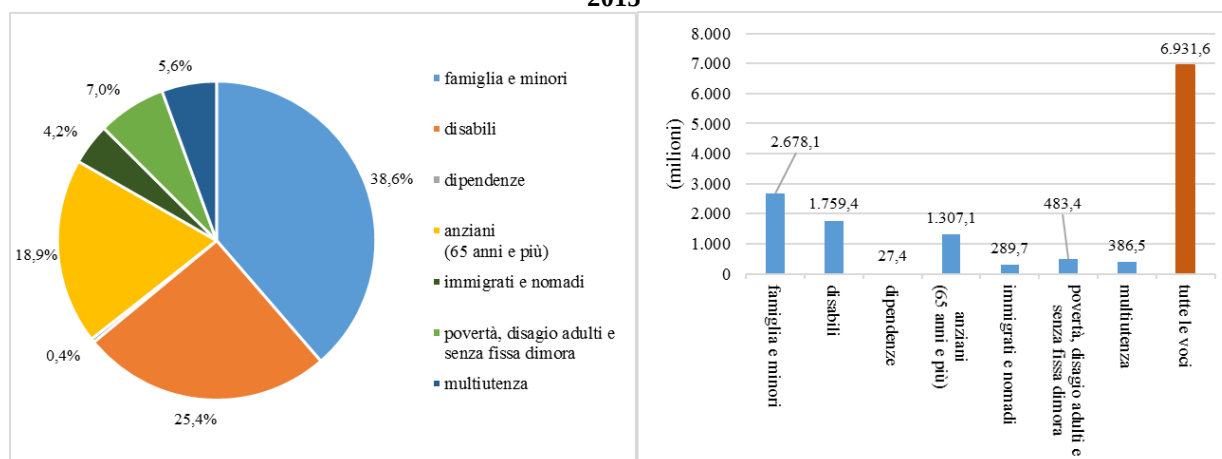
GRAFICO 11

INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI PER AREA DI UTENZA.
COMPOSIZIONE % E VALORI ASSOLUTI (MLN DI EURO)

2012



2015



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

12. Se la tavola A1 dà minuzioso conto dei servizi ed interventi censiti nell'indagine, nella tavola 10 vengono evidenziati in ordine decrescente di spesa complessiva, i primi 20 servizi sociali riferiti al 2014 e al complesso dei Comuni italiani. Come si evidenzia nell'ultima colonna della tavola, tali servizi ed interventi assommano, cumulativamente, a circa l'85 per cento della spesa complessiva: il più rilevante in termini di risorse impiegate è quello relativo agli asili nido (oltre il 15 per cento degli impegni); risorse relativamente significative vengono poi assorbite per far fronte alle esigenze abitative: gestendo direttamente strutture residenziali (circa 11 per cento della spesa) o erogando contributi ad integrazione delle rette per strutture residenziali gestite da terzi (un altro 10,5 per cento); l'assistenza domiciliare socio-assistenziale assorbe il 7,5 per cento del totale mentre il sostegno alle attività socio-educative scolastiche e il servizio sociale professionale il 5,8 per cento ognuno. Con quote inferiori seguono altri gruppi di interventi.

TAVOLA 10

INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI PER
AREA DI UTENZA. PRIME 20 VOCI DI DI SPESA TOTALE – ANNO 2014
(MILIONI DI EURO E % SUL TOTALE)

Area di utenza	famiglia e minori	disabili	dipendenze	anziani (65 anni e più)	immigrati e nomadi	povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	multi-utenza	TOTALE	composizione %	Composizione% cumulata
Servizio o intervento										
asilo nido	1.050,5	..	..	..	..	..	..	1.050,5	15,2	15,2
strutture residenziali	224,2	151,1	1,1	271,5	88,7	21,5	..	758,1	11,0	26,1
contributi e integrazioni a retta per strutture residenziali	294,5	161,9	2,5	224,8	21,1	18,2	..	723,0	10,5	36,6
assistenza domiciliare socio-assistenziale	43,0	147,9	0,5	312,3	1,3	11,9	..	516,9	7,5	44,1
sostegno socio-educativo scolastico	62,9	341,8	..	..	..	..	..	404,7	5,8	49,9
servizio sociale professionale	154,5	57,5	5,0	98,4	24,8	63,5	..	403,8	5,8	55,7
centri diurni	37,8	200,7	3,1	38,9	..	1,0	..	281,5	4,1	59,8
azioni di sistema e spese di organizzazione	..	..	..	..	..	..	267,8	267,8	3,9	63,7
contributi a integrazione del reddito familiare	92,9	16,6	1,4	26,5	15,3	92,7	..	245,4	3,5	67,2
contributi per alloggio	51,3	1,7	0,5	10,7	22,8	61,2	..	148,3	2,1	69,4
trasporto sociale	..	111,6	..	24,9	..	1,8	..	138,3	2,0	71,4
voucher, assegno di cura, buono socio-sanitario	3,8	49,4	0,0	78,1	0,1	1,1	..	132,6	1,9	73,3
contributi per servizi alla persona	..	67,3	2,5	44,4	..	6,3	..	120,5	1,7	75,0
sostegno socio-educativo territoriale o domiciliare	81,1	36,1	1,1	..	..	..	..	118,4	1,7	76,7
contributi e integrazioni a retta per asili nido	97,5	..	..	..	..	..	..	97,5	1,4	78,2
contributi e integrazioni a retta per centri diurni	..	89,2	0,0	7,1	..	0,4	..	96,7	1,4	79,5
sostegno all'inserimento lavorativo	5,4	37,0	3,2	..	6,2	40,2	..	92,0	1,3	80,9
assistenza domiciliare integrata con servizi sanitari	..	25,7	..	64,7	..	0,9	..	91,2	1,3	82,2
segretariato sociale / porta unitaria per l'accesso ai servizi	..	..	..	..	..	..	80,7	80,7	1,2	83,4
altri contributi economici	23,0	24,2	0,0	11,0	2,1	18,9	..	79,3	1,1	84,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

TAVOLA 11

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI: VALORI ASSOLUTI E
 COMPOSIZIONE % PER PRINCIPALI VOCI ED AGGREGATI – TOTALE ITALIA –
 ANNO 2014

(in milioni)

VOCI DI SPESA	famiglia e minori	disabili	dipendenze	anziani (65 anni e più)	immigrati e nomadi	povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	multi-utenza	TOTALE
Interventi e servizi	481,3	881,5	14,5	665,7	73,7	179,9	385,5	2.682,1
- Totale attività di servizi sociali professionali	227,6	58,9	5,0	103,6	29,3	71,8	0,0	496,2
- Totale integrazione sociale	47,4	28,9	3,3	29,8	33,7	19,0	0,0	162,1
- Totale interventi e servizi educativi-assistenziali per inserimento lavorativo	156,2	427,4	4,6	0,0	6,2	52,7	0,0	647,1
- Totale assistenza domiciliare	50,2	252,8	0,7	505,1	2,5	16,6	0,0	827,8
- Totale servizi di supporto (mensa, servizi sociali)	0,0	113,5	0,0	27,2	0,0	12,5	0,0	153,2
- Totale pronto intervento sociale (per persone senza fissa dimora, ecc)	0,0	0,0	0,8	0,0	2,0	7,4	0,0	10,2
- Totale segretariato sociale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	108,1	108,1
- Totale prevenzione e sensibilizzazione	..	..	..	..	..	..	9,6	9,6
- Totale azioni di sistema e spese di organizzazione	..	..	..	..	..	..	267,8	267,8
Trasferimenti in denaro	719,8	457,8	9,1	352,7	64,3	242,0	0,0	1.845,7
- Contributi ed integrazioni a rette per strutture residenziali	294,5	161,9	2,5	224,8	21,1	18,2	..	723,0
- Contributi ad integrazione del reddito familiare	92,9	16,6	1,4	26,5	15,3	92,7	..	245,4
- Contributo per rette asili nido	97,5	..	..	..	..	..	..	97,5
- Contributo per alloggio	51,3	1,7	0,5	10,7	22,8	61,2	..	148,3
Strutture	1.467,9	402,4	5,0	340,8	108,5	66,5	0,0	2.391,0
- Totale strutture a ciclo diurno o semi residenziale	1.228,0	243,7	3,9	61,6	0,0	14,6	0,0	1.551,8
- Totale strutture comunitarie e residenziali	239,9	158,7	1,1	279,2	108,5	51,9	0,0	839,3
TOTALE GENERALE	2.669,0	1.741,6	28,6	1.359,2	246,5	488,5	385,5	6.918,9

COMPOSIZIONE %

VOCI DI SPESA	famiglia e minori	disabili	dipendenze	anziani (65 anni e più)	immigrati e nomadi	povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	multi-utenza	TOTALE
Interventi e servizi	18,0	50,6	50,6	49,0	29,9	36,8	100,0	38,8
- Totale attività di servizi sociali professionali	8,5	3,4	17,6	7,6	11,9	14,7	-	7,2
- Totale integrazione sociale	1,8	1,7	11,5	2,2	13,7	3,9	-	2,3
- Totale interventi e servizi educativi-assistenziali per inserimento lavorativo	5,9	24,5	16,1	-	2,5	10,8	-	9,4
- Totale assistenza domiciliare	1,9	14,5	2,6	37,2	1,0	3,4	-	12,0
- Totale servizi di supporto (mensa, servizi sociali)	-	6,5	-	2,0	-	2,6	-	2,2
- Totale pronto intervento sociale (per persone senza fissa dimora, ecc)	-	-	2,8	-	0,8	1,5	-	0,1
- Totale segretariato sociale	-	-	-	-	-	-	28,1	1,6
- Totale prevenzione e sensibilizzazione	..	..	..	..	..	..	2,5	..
- Totale azioni di sistema e spese di organizzazione	..	..	..	..	..	..	69,5	..
Trasferimenti in denaro	27,0	26,3	31,8	26,0	26,1	49,6	-	26,7
- Contributi ed integrazioni a rette per strutture residenziali	11,0	9,3	8,8	16,5	8,5	3,7	..	10,5
- Contributi ad integrazione del reddito familiare	3,5	1,0	5,1	2,0	6,2	19,0	..	3,5
- Contributo per rette asili nido	3,7	..	..	..	..	..	..	1,4
- Contributo per alloggio	1,9	0,1	1,7	0,8	9,3	12,5	..	2,1
Strutture	55,0	23,1	17,6	25,1	44,0	13,6	-	34,6
- Totale strutture a ciclo diurno o semi residenziale	46,0	14,0	13,6	4,5	-	3,0	-	22,4
- Totale strutture comunitarie e residenziali	9,0	9,1	4,0	20,5	44,0	10,6	-	12,1
TOTALE GENERALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

Guardando alla distribuzione della spesa sulla base di una tripartizione che distingue interventi e servizi da un lato, strutture dall'altro e trasferimenti monetari in senso stretto dall'altro ancora, si osserva che poco meno del 40 per cento dei circa 7 miliardi complessivi assumono la forma di interventi e servizi, il 35 per cento va per le strutture e il restante 27 per cento si sostanzia in trasferimenti di denaro. Naturalmente tali quote, che si riferiscono al totale della spesa, cambiano significativamente quando si considerino le diverse aree: per esempio, si operano prevalentemente trasferimenti in denaro (circa il 50 per cento) nel campo del contrasto alla povertà e al disagio sociali, le risorse sono assorbite maggiormente (55 per cento) per strutture nel campo del sostegno delle famiglie e dei minori (asili nido) ed infine l'assistenza prende la forma prevalente di intervento e servizio sociale in senso stretto (con il 51 per cento delle risorse) nel caso delle disabilità.

Ruolo degli enti gestori e finanziamento della spesa sociale dei Comuni

13. Oltre alla tipologia degli interventi/servizi erogati, altri due profili del problema rivestono particolare interesse: quello relativo al ruolo che i vari enti locali hanno nella gestione della spesa (come cioè la spesa si distribuisce tra enti gestori) e quello delle forme di finanziamento. Il primo aspetto è importante anche alla luce del fatto che l'esperienza maturata ha indotto il legislatore a stimolare la collaborazione tra comunità locali, una collaborazione che in molti casi è condizione essenziale per conseguire gli obiettivi complessivi che i programmi si propongono.

Nel caso del SIA e del REI, l'importanza di questo profilo è chiara laddove lo strumento non mira al mero trasferimento di una somma di danaro, ma anche ad un progetto personalizzato in grado di condurre, possibilmente, il nucleo familiare in questione al di fuori delle condizioni di povertà, un progetto che per definizione necessita di competenze spesso gestite a livello locale da sfere di governo diverse: Comuni singoli, ma anche ambiti territoriali, Asl (per gli aspetti sanitari), istituti scolastici e di formazione e così via.

La tavola 12 evidenzia che a livello medio, i tre quarti della spesa vengono gestiti in ambito municipale, una quota che sale però al 90 per cento nel caso delle Isole, e scende, viceversa, al 64-66 per cento rispettivamente al Sud e al Nord Est. Particolarmente bassa è la quota in Valle d'Aosta (40 per cento). A livello nazionale il restante 25 per cento della spesa vede coinvolti i distretti o ambiti sociali (per un 10 per cento), i consorzi di Comuni (per un 6 per cento), le aziende sanitarie (4 per cento).

TAVOLA 12

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI PER ENTE GESTORE E REGIONI:
QUOTE % NEL 2015 E 2012

REGIONI	2015								2012							
	Comune	Distretto /ambito/ zona sociale	Comunità montana	Consorzio	Azienda sanitaria	Unione di Comuni	Altra associazione di Comuni	Totale	Comune	Distretto /ambito/ zona sociale	Comunità montana	Consorzio	Azienda sanitaria	Unione di Comuni	Altra associazione di Comuni	Totale
Piemonte	59,6	-	2,1	33,6	2,0	2,7	-	100,0	61,5	-	2,9	33,3	1,9	0,4	-	100,0
Valle d'Aosta	40,5	-	-	-	-	59,5	-	100,0	36,7	-	61,4	-	-	-	1,9	100,0
Liguria	75,2	13,4	-	11,4	-	-	-	100,0	76,2	7,1	-	16,7	-	-	-	100,0
Lombardia	84,1	7,5	1,5	6,2	-	0,7	-	100,0	85,6	5,8	1,2	6,6	0,1	0,7	-	100,0
Trentino-Alto Adige	99,1	-	-	-	-	0,9	-	100,0	13,7	-	-	-	-	-	86,3	100,0
Bolzano ^(a)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	100,0
Trento	99,1	-	-	-	-	0,9	-	100,0	27,3	-	-	-	-	-	72,7	100,0
Veneto	66,1	-	-	-	32,5	1,4	-	100,0	68,4	-	0,2	-	30,6	0,8	-	100,0
Friuli-Venezia Giulia	45,1	41,3	-	3,7	9,9	-	-	100,0	45,8	41,0	-	3,7	9,2	-	0,3	100,0
Emilia-Romagna	72,8	6,2	-	3,7	2,7	14,6	-	100,0	77,6	4,1	0,3	3,7	4,0	10,3	-	100,0
Toscana	65,8	0,2	-	16,9	14,3	2,8	-	100,0	66,0	0,1	-	15,0	13,0	1,9	4,0	100,0
Umbria	65,8	25,0	-	-	9,2	-	-	100,0	70,1	24,0	-	-	5,9	-	-	100,0
Marche	89,3	-	4,6	4,3	-	1,8	-	100,0	91,6	-	3,9	3,5	-	1,0	-	100,0
Lazio	92,9	6,7	-	0,1	-	0,3	-	100,0	94,9	4,7	-	-	-	0,4	-	100,0
Abruzzo	66,3	21,3	10,2	-	-	2,2	-	100,0	61,8	23,8	13,0	-	-	1,4	-	100,0
Molise	69,7	30,3	-	-	-	-	-	100,0	69,7	30,3	-	-	-	-	-	100,0
Campania	54,5	44,8	-	0,7	-	-	-	100,0	64,2	35,8	-	-	-	-	-	100,0
Puglia	66,5	33,5	-	-	-	-	-	100,0	74,0	26,0	-	-	-	-	-	100,0
Basilicata	78,2	21,8	-	-	-	-	-	100,0	79,3	20,7	-	-	-	-	-	100,0
Calabria	81,8	15,9	-	2,1	-	0,2	-	100,0	90,5	7,5	-	1,7	-	0,3	-	100,0
Sicilia	88,7	11,3	-	-	-	-	-	100,0	91,1	8,9	-	-	-	-	-	100,0
Sardegna	92,1	7,2	-	0,5	-	0,2	-	100,0	93,6	6,2	-	-	-	0,2	-	100,0
ITALIA	75,4	10,4	0,7	6,2	4,6	2,7	-	100,0	75,6	8,0	1,0	6,0	4,3	1,5	3,6	100,0

^(a) Per la Provincia autonoma di Bolzano non è disponibile la suddivisione della spesa per tipo di ente gestore.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

Fanno il resto le unioni di Comuni e le Comunità montane. Giova qui sottolineare come la normativa sul REI riservi proprio agli “Ambiti” un ruolo particolarmente importante²⁷. Con riguardo alla varietà di situazioni in materia di peso che i diversi enti gestori hanno nella spesa sociale, nella menzionata Valle d'Aosta, il ruolo, meno importante dei Comuni rispetto ad altre zone, viene sostituito dalla forza delle unioni di Comuni attraverso le quali si gestisce il 60 per cento della spesa.

Si osservi altresì che i distretti o ambiti territoriali - ed è da sottolineare come a questi ultimi la normativa più recente stia attribuendo funzioni crescenti - risultano svolgere un ruolo particolarmente importante in Campania e Friuli, con oltre il 40 per cento della spesa complessiva gestita. Altro aspetto che nel commento della tavola 12 merita menzione è il ruolo relativamente significativo delle Comunità montane nel caso dell'Abruzzo (oltre il 10 per cento della spesa gestita, a fronte di un peso medio nazionale pari soltanto allo 0,7 per cento). La tavola scatta la medesima fotografia con riguardo al 2012. Si vede come in linea generale il volume di spesa amministrato dai Comuni sia sostanzialmente invariato, mentre la gestione a livello di ambito assume un

²⁷ Viene infatti previsto (art. 23, comma 2, del d.lgs. 147/2017) che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano adottano, in particolare, ove non già previsto, ambiti territoriali di programmazione omogenei per il comparto sociale, sanitario e delle politiche per il lavoro, prevedendo che gli ambiti territoriali sociali trovino coincidenza per le attività di programmazione ed erogazione integrata degli interventi con le delimitazioni territoriali dei distretti sanitari e dei centri per l'impiego. I Comuni (art. 13, comma 1) cooperano con riferimento all'attuazione del REI a livello di ambito territoriale al fine di rafforzare l'efficacia e l'efficienza della gestione e di agevolare la programmazione e la gestione integrata degli interventi e dei servizi sociali con quelli degli altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute.

peso maggiore (+2,4 per cento rispetto al 2012), con la contestuale estinzione di quella a carico di associazioni di Comuni di tipo diverso.

Con riguardo al secondo aspetto, ovvero le fonti di finanziamento, la tavola 13 evidenzia come i due terzi delle risorse spese dai Comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali provengano dagli stessi Comuni (60,5 dal bilancio del Comune e 7,1 per cento dal bilancio dei Comuni associati); per l'altro terzo si attinge a fondi regionali vincolati per le politiche sociali (la quota è pari al 15 per cento), al fondo indistinto per le politiche sociali (9,2 per cento), ai fondi, sempre vincolati alle politiche sociali, rinvenienti dallo Stato o dall'Unione europea, ed infine da trasferimenti diversi. Come è normale attendersi, elementi di chiara divergenza rispetto a questo schema di finanziamento medio nazionale si rinvencono nelle realtà isolate dove il peso delle risorse proprie dei Comuni scende da quasi due terzi ad un terzo circa con una forte e speculare crescita dei fondi vincolati regionali da un lato e dei fondi vincolati indistinti dall'altro. Anche con riguardo a questo secondo aspetto l'ispezione congiunta delle x e y, quest'ultima riferita al 2012, consente un utile confronto intertemporale dal quale emerge la riduzione della quota delle risorse proprie dei Comuni (dal 67 al 60 per cento) e dei fondi regionali (dal 16,5 al 14,8 per cento); di contro si evidenzia in crescita il peso dei fondi europei (dal 2,7 al 4,5 per cento), dei fondi indistinti per le politiche sociali (dall'8 al 9,2 per cento) e delle risorse proprie degli enti associativi (dal 2,1 al 7,1 per cento).

TAVOLA 13

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI PER FONTE DI FINANZIAMENTO
E REGIONE: QUOTE PERCENTUALI NEL 2015 E 2012

REGIONI	2015								2012							
	Fondo indistinto per le politiche sociali ^(a)	Fondi regionali vincolati per le politiche sociali ^(b)	Fondi vincolati per le politiche sociali dallo Stato o da Unione europea ^(c)	Altri trasferimenti da enti pubblici	Trasferimenti o fondi da privati	Risorse proprie dei Comuni	Risorse proprie degli Enti associativi	Totale	Fondo indistinto per le politiche sociali ^(a)	Fondi regionali vincolati per le politiche sociali ^(b)	Fondi vincolati per le politiche sociali dallo Stato o da Unione europea ^(c)	Altri trasferimenti da enti pubblici	Trasferimenti o fondi da privati	Risorse proprie dei Comuni	Risorse proprie degli Enti associativi	Totale
Piemonte	13,6	11,6	2,6	4,2	2,9	62,2	2,9	100,0	13,5	13,8	1,0	4,0	2,9	62,0	2,8	100,0
Valle d'Aosta	1,5	59,9	-	0,7	3,2	26,0	8,7	100,0	2,7	73,1	0,3	1,0	4,0	9,5	9,4	100,0
Liguria	11,3	11,8	3,2	0,5	0,6	63,9	8,7	100,0	8,8	7,5	2,1	1,0	3,5	67,3	9,8	100,0
Lombardia	4,5	7,9	4,2	2,4	1,3	79,3	0,4	100,0	2,8	6,3	2,0	1,6	1,1	85,9	0,3	100,0
Trentino-Alto Adige	0,2	11,1	-	0,1	0,2	4,8	83,6	100,0	0,8	86,3	-	0,3	0,3	12,3	-	100,0
Bolzano	-	-	-	-	-	-	100	100	-	-	-	-	-	-	-	-
Trento	1,3	66,8	-	0,9	1,5	29,1	0,4	100,0	0,8	86,3	-	0,3	0,3	12,3	-	100,0
Veneto	4,4	11,0	2,7	2,2	2,3	74,5	2,9	100,0	4,0	12,5	2,4	2,2	2,4	74,6	1,9	100,0
Friuli-Venezia Giulia	22,6	39,8	4,4	1,8	1,2	29,6	0,6	100,0	16,8	44,7	0,6	1,6	0,9	35,1	0,3	100,0
Emilia-Romagna	2,1	6,1	3,7	1,8	1,8	78,5	6,0	100,0	1,6	7,7	1,4	0,8	2,5	81,3	4,7	100,0
Toscana	5,3	11,4	3,1	4,4	1,3	73,0	1,5	100,0	5,4	12,6	2,2	3,0	1,2	72,7	2,9	100,0
Umbria	16,4	14,6	13,8	2,0	0,6	52,0	0,6	100,0	10,4	14,7	4,8	0,8	0,2	62,1	7,0	100,0
Marche	2,1	15,7	2,1	3,2	1,1	73,4	2,4	100,0	5,6	19,1	1,0	2,5	1,1	70,3	0,4	100,0
Lazio	15,5	18,8	1,8	2,4	2,0	59,0	0,5	100,0	4,0	16,8	5,7	0,9	0,1	72,5	-	100,0
Abruzzo	19,3	13,8	3,9	2,3	2,3	52,8	5,6	100,0	19,4	10,1	2,6	4,4	3,3	59,8	0,4	100,0
Molise	11,4	12,7	11,4	7,1	0,5	56,9	-	100,0	20,9	12,7	0,6	2,4	1,8	61,6	-	100,0
Campania	16,8	7,8	11,6	5,6	1,1	45,4	11,7	100,0	10,8	3,9	9,4	11,8	0,7	55,8	7,6	100,0
Puglia	10,4	12,3	15,9	1,4	0,3	56,3	3,4	100,0	13,2	10,1	2,1	4,1	0,1	68,2	2,2	100,0
Basilicata	30,1	27,4	3,8	1,6	0,8	32,3	4,0	100,0	19,5	31,6	2,6	2,8	0,7	38,0	4,8	100,0
Calabria	4,9	27,1	20,3	8,6	0,3	33,8	5,0	100,0	13,8	40,6	2,9	6,1	-	36,4	0,2	100,0
Sicilia	15,4	15,6	9,8	2,9	1,5	53,8	1,0	100,0	19,0	16,8	3,6	0,9	0,7	57,9	1,1	100,0
Sardegna	26,8	55,3	1,9	1,7	0,7	13,6	-	100,0	30,4	49,6	3,4	1,2	0,7	14,7	-	100,0
ITALIA	9,2	14,8	4,5	2,5	1,4	60,5	7,1	100,0	8,0	16,5	2,7	2,1	1,4	67,2	2,1	100,0

(a) Quota nazionale e quota regionale o provinciale nel caso di Province autonome.

(b) Fondi regionali (o provinciali nel caso di Province autonome) vincolati per le politiche sociali (esclusa la quota regionale o provinciale del fondo indistinto).

(c) Esclusa la quota nazionale del fondo indistinto.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

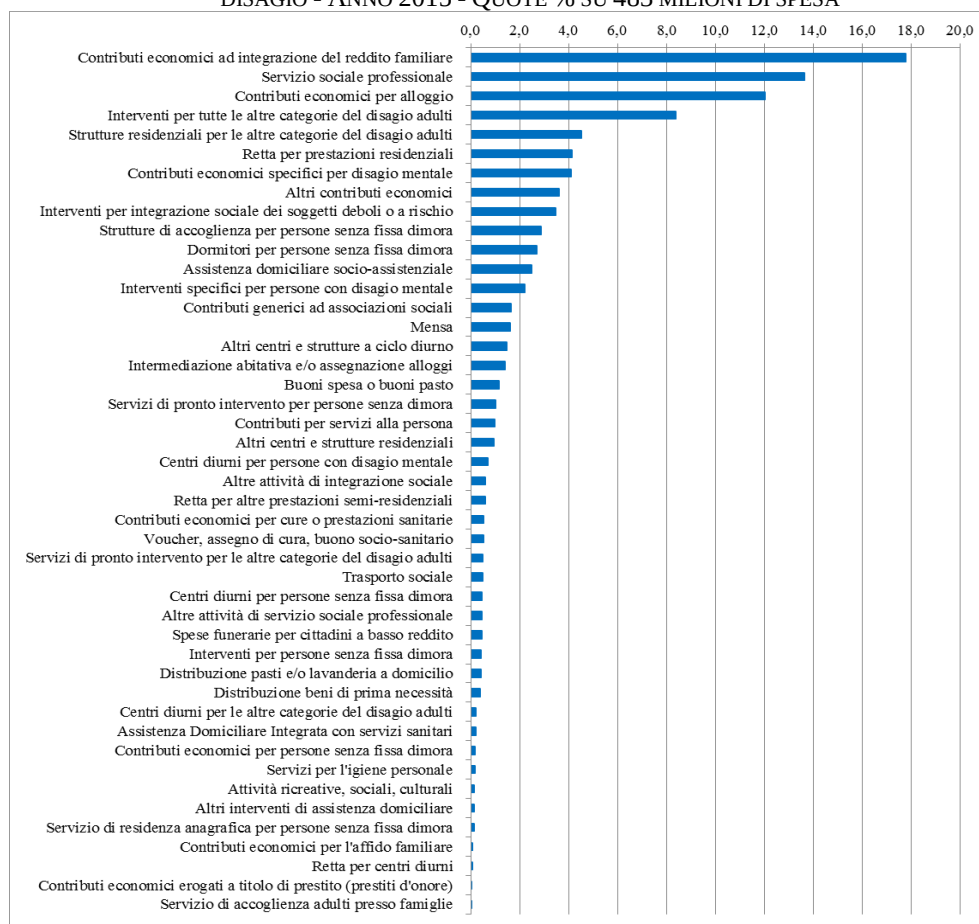
Interventi e servizi a contrasto di povertà e disagio sociale

14. La quota di spesa per servizi ed interventi nell'area della povertà e del disagio di adulti e senza fissa dimora, complessivamente pari, come si è detto, a 488 milioni nel 2014 e a 483 milioni nel 2015 (7 per cento del totale) merita un esame di maggiore dettaglio anche per comprendere il più possibile lo “stato dell'arte” e le caratteristiche del contesto di fondo su cui andranno a produrre i propri effetti strumenti recenti come il Reddito di inclusione che proprio al contrasto della povertà e dell'esclusione sociali sono finalizzati. Per tale esame sono di aiuto il grafico 12 e la tavola 14, con il primo che presenta in ordine di quote percentuali la distribuzione della spesa del 2015 e la seconda che evidenzia spesa complessiva, numero di utenti e spesa media per utente distinta per interventi e servizi, trasferimenti in denaro e strutture.

La fotografia scattata dal grafico 12 mette in evidenza che la prima voce di spesa riguarda i contributi economici ad integrazione del reddito, i quali pesano per il 18 per cento del totale, seguita dal servizio sociale professionale (14 per cento) e dai contributi economici per l'alloggio (poco meno del 12 per cento). Giova sottolineare che il servizio sociale professionale consiste nel prendersi cura dell'utente nel senso di studiarne le condizioni peculiari per formulare un progetto personalizzato volto ad alleviare il disagio nell'immediato ma anche a prevenirlo nel futuro.

GRAFICO 12

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI NEL CAMPO DELLA LOTTA ALLA POVERTÀ E AL DISAGIO - ANNO 2015 - QUOTE % SU 483 MILIONI DI SPESA



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

La tavola 14 mette in evidenza anche le variazioni che si sono prodotte tra il 2012 ed il 2015 (purtroppo, ultimo anno per il quale sono disponibili i dati). Vi si osserva che nei tre anni considerati la spesa complessiva – di importo già estremamente contenuto – si è ridotta di oltre il 3 per cento medio annuo (10 per cento complessivo) a sintesi di diverse dinamiche: è aumentata, nell'insieme, del 7,7 per cento quella per interventi e servizi, mentre è diminuita dell'8,2 per cento quella destinata a trasferimenti in denaro e di oltre il 41 per cento quella relativa alle strutture.

TAVOLA 14

AREA POVERTÀ E DISAGIO SOCIALE: SPESA DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI, UTENTI E SPESA PER UTENTE
PER TIPO DI INTERVENTO E SERVIZIO: 2015 E 2012

VOCI DI SPESA	2015			2012			Variazioni % 2015/2012		
	Spesa (milioni)	Utenti (migliaia)	Spesa media per utente (euro)	Spesa (milioni)	Utenti (migliaia)	Spesa media per utente (euro)	Spesa	Utenti	Spesa media per utente
INTERVENTI E SERVIZI									
Attività di servizio sociale professionale:									
Servizio sociale professionale	66,0	394,9	167	53,1	324,3	164	24,3	21,8	1,8
Intermediazione abitativa e/o assegnazione alloggi	6,9	8,6	794	9,6	9,6	1.000	-28,5	-10,0	-20,6
Servizio di accoglienza adulti presso famiglie	0,1	0,1	573	0,0	0,1	479	112,6	77,9	19,6
Altro	2,2	12,8	171	1,9	12,9	148	14,6	-0,9	15,5
Totale attività di servizio sociale professionale	75,1			64,6			16,2		
Integrazione sociale:									
Interventi per integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio	16,8	24,9	673	14,8	30,1	491	13,7	-17,1	37,1
Attività ricreative, sociali, culturali	0,7	7,0	100	1,1	7,1	159	-38,2	-1,8	-37,1
Servizio di residenza anagrafica per persone senza fissa dimora	0,7	5,3	126	0,6	5,8	111	2,8	-9,4	13,5
Altro	2,9	17,8	163	4,0	11,9	334	-27,0	49,8	-51,2
Totale integrazione sociale	21,0			20,5			2,6		
Interventi e servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo:									
Interventi specifici per persone con disagio mentale	10,7	10,5	1.014	11,6	10,3	1.123	-8,0	1,9	-9,7
Interventi per persone senza fissa dimora	2,1	6,9	301	2,2	14,7	148	-5,0	-53,1	103,4
Interventi per tutte le altre categorie del disagio adulti	40,5	34,5	1.175	40,4	26,7	1.514	0,2	29,1	-22,4
Totale interventi e servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo	53,2			54,2			-1,8		
Assistenza domiciliare:									
Assistenza domiciliare socio-assistenziale	12,1	10,5	1.144	12,0	4,4	2.730	0,6	139,9	-58,1
Assistenza Domiciliare Integrata con servizi sanitari	0,9	1,0	958	1,3	0,9	1.564	-30,1	14,2	-38,7
Voucher, assegno di cura, buono socio-sanitario	2,5	2,1	1.168	1,0	1,1	907	149,7	94,0	28,8
Distribuzione pasti e/o lavanderia a domicilio	2,0	1,8	1.112	2,3	2,2	1.087	-14,5	-16,3	2,3
Altro	0,7	2,4	275	0,4	1,2	338	62,3	99,0	-18,6
Totale assistenza domiciliare	18,1			17,1			6,2		
Servizi di supporto:									
Mensa	7,7	42,4	182	7,8	19,7	397	-1,6	114,8	-54,2
Trasporto sociale	2,3	24,4	96	1,0	2,4	427	129,1	922,2	-77,5
Distribuzione beni di prima necessità	1,9	51,6	36	1,4	7,9	177	32,8	551,8	-79,7
Servizi per l'igiene personale	0,8	23,0	36	0,7	3,0	219	23,4	655,5	-83,6
Totale servizi di supporto	12,7			10,9			16,5		
Pronto intervento sociale (unità di strada, ecc.):									
Servizi di pronto intervento per persone senza dimora	5,0	25,1	198	4,2	22,9	183	18,2	9,5	8,2
Servizi di pronto intervento per le altre categorie del disagio adulti	2,4	11,9	204	2,7	5,6	474	-9,5	110,3	-57,0
Totale pronto intervento sociale	7,4			6,9			7,4		
TOTALE INTERVENTI E SERVIZI	187,5			174,1			7,7		

VOCI DI SPESA	Seque								
	2015			2012			Variazioni % 2015/2012		
	Spesa (milioni)	Utenti (migliaia)	Spesa media per utente (euro)	Spesa (milioni)	Utenti (migliaia)	Spesa media per utente (euro)	Spesa	Utenti	Spesa media per utente
TRASFERIMENTI IN DENARO									
Trasferimenti in denaro per il pagamento di interventi e servizi:									
Buoni spesa o buoni pasto	5,5	19,8	279	5,2	16,6	312	6,6	19,4	-10,6
Contributi per servizi alla persona	4,8	8,4	571	5,6	6,2	894	-14,1	34,4	-36,1
Contributi economici per cure o prestazioni sanitarie	2,5	9,0	280	4,0	10,7	372	-36,5	-15,6	-24,7
Retta per centri diurni	0,3	0,3	923	0,4	2,7	155	-27,4	-87,8	495,5
Retta per altre prestazioni semi-residenziali	2,8	1,0	2.932	0,8	0,5	1.440	260,9	77,2	103,6
Retta per prestazioni residenziali	19,9	3,8	5.262	16,0	5,1	3.117	24,9	-26,0	68,8
Contributi economici erogati a titolo di prestito (prestiti d'onore)	0,2	0,6	368	0,4	1,1	338	-38,8	-43,7	8,9
Contributi economici per alloggio	58,2	61,2	951	76,5	88,6	862	-23,9	-31,0	10,3
Contributi economici ad integrazione del reddito familiare	85,9	125,1	687	98,0	142,4	688	-12,4	-12,2	-0,1
Contributi economici per l'affido familiare	0,4	0,2	2.156	0,4	0,2	1.531	-3,4	-31,4	40,8
Contributi generici ad associazioni sociali	8,0			9,9			-18,9		
Contributi economici specifici per disagio mentale	19,7	8,8	2.253	16,2	6,6	2.453	21,8	32,6	-8,2
Contributi economici per persone senza fissa dimora	0,9	0,6	1.405	0,7	1,1	671	20,3	-42,5	109,4
Spese funerarie per cittadini a basso reddito	2,1	1,8	1.182	2,5	2,1	1.219	-15,1	-12,5	-3,0
Altro	17,5	25,9	139	12,9	49,4	260	35,9	-47,6	-46,5
TOTALE TRASFERIMENTI IN DENARO	228,8			249,3			-8,2		
STRUTTURE									
Strutture a ciclo diurno o semi-residenziale:									
Centri diurni per persone con disagio mentale	3,5	3,3	1.044	9,4	4,0	2.377	-63,3	-16,5	-56,1
Centri diurni per persone senza fissa dimora	2,2	4,7	475	1,9	5,4	346	20,4	-12,5	37,3
Centri diurni per le altre categorie del disagio adulti	0,9	1,8	527	1,3	1,4	938	-27,3	29,5	-43,8
Altro	7,2	7,5	958	2,1	4,3	478	248,0	73,7	100,4
Totale strutture a ciclo diurno o semi-residenziale	13,8			14,6			-5,6		
Strutture comunitarie e residenziali:									
Dormitori per persone senza fissa dimora	13,0	26,4	493	12,7	11,1	1.138	2,8	137,2	-56,7
Strutture di accoglienza per persone senza fissa dimora	13,9	13,4	1.039	11,2	10,1	1.110	24,8	33,3	-6,4
Strutture residenziali per le altre categorie del disagio adulti	21,8	5,7	3.810	72,1	12,6	5.746	-69,8	-54,4	-33,7
Altro	4,5	2,2	2.033	3,8	1,1	3.322	18,7	94,0	-38,8
Totale strutture comunitarie e residenziali	53,2			99,7			-46,6		
TOTALE STRUTTURE	67,1			114,4			-41,4		
TOTALE POVERTA', DISAGIO ADULTI E SENZA FISSA DIMORA	483,4			537,8			-10,1		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

Tra il 2012 ed il 2015 gli utenti coinvolti dagli interventi posti in essere dai Comuni singoli o associati per il contrasto a povertà e disagio sociale sono passati, nel complesso - intendendo cioè la pura e grossolana sommatoria degli effettivi utenti di ciascuno dei servizi descritti nella tavola - da 908 mila a 1 milione e 51 mila, con una crescita del 15,7 per cento (5 per cento medio annuo). Come si osserva nella penultima colonna della tabella, i segni delle variazioni, quando si considerano i singoli e specifici servizi, sono in taluni casi negativi.

L'incrocio di spesa e numero di utenti fornisce la spesa pro capite che, a titolo di esempio, nel caso del servizio sociale professionale è passata tra il 2012 ed il 2015 da 164 a 167 euro mentre nel caso dell'assistenza sociale domiciliare si sarebbe più che dimezzata (da 2.700 a 1.100 euro), mentre infine la retta per prestazioni residenziali sarebbe cresciuta del 70 per cento, sempre nel periodo²⁸.

Spesa dei Comuni e compartecipazione degli utenti

15. Gli utenti sono chiamati in non pochi casi a compartecipare alla spesa effettuata dai Comuni. Nel 2015 a fronte dei 6,9 miliardi di spesa per servizi ed interventi nel campo sociale si è registrata una compartecipazione complessiva da parte degli utenti per 933 milioni di euro, il 13,5 per cento.

TAVOLA 15

SPESA DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI E COMPARTECIPAZIONE DEGLI UTENTI

REGIONI	2015				2012				(in milioni)	
	Spesa dei Comuni singoli o associati ^(a)	Compartecipazioni alla spesa		Totale spesa impegnata ^(d) (spesa pubblica e degli utenti)	Spesa dei Comuni singoli o associati ^(a)	Compartecipazioni alla spesa		Totale spesa impegnata ^(d) (spesa pubblica e degli utenti)	% Spesa utenti/ Spesa Comuni	
		Quota pagata dagli utenti ^(b)	Quota pagata dal SSN ^(c)			Quota pagata dagli utenti ^(b)	Quota pagata dal SSN ^(c)		2015	2012
Piemonte	536,5	65,2	56,7	658,3	570,6	72,9	70,6	714,1	12,1	12,8
Valle d'Aosta	31,5	14,2	1,6	47,3	35,3	12,9	1,8	50,0	44,9	36,7
Liguria	209,9	20,2	3,6	233,7	194,5	24,3	3,7	222,5	9,6	12,5
Lombardia	1.215,7	172,9	31,2	1.419,8	1.191,2	196,8	39,2	1.427,1	14,2	16,5
Trentino-Alto Adige	401,4	120,8	0,0	522,2	268,3	111,6	80,7	460,6	30,1	41,6
Bolzano	263,9	98,8	0,0	362,7	134,1	90,8	80,7	305,6	37,4	67,7
Trento	137,5	22,0	0,0	159,5	134,2	20,7	0,0	155,0	16,0	15,5
Veneto	511,6	121,0	760,9	1.393,4	540,0	130,3	731,2	1.401,5	23,6	24,1
Friuli-Venezia Giulia	307,1	59,8	9,0	375,9	294,3	60,6	9,0	364,0	19,5	20,6
Emilia-Romagna	716,8	125,4	76,1	918,3	728,7	132,7	81,8	943,1	17,5	18,2
Toscana	476,5	80,3	114,2	671,0	491,8	84,1	118,8	694,6	16,8	17,1
Umbria	77,0	7,8	8,2	93,0	78,6	8,4	3,4	90,4	10,1	10,7
Marche	161,1	36,3	15,1	212,4	167,2	39,6	10,6	217,4	22,5	23,7
Lazio	826,1	51,5	1,8	879,5	944,0	52,0	1,8	997,7	6,2	5,5
Abruzzo	88,3	6,7	1,7	96,7	80,0	7,7	1,9	89,6	7,6	9,7
Molise	18,0	0,9	0,0	18,9	13,1	1,1	0,0	14,2	5,2	8,3
Campania	245,3	7,6	35,8	288,8	268,9	8,2	13,2	290,3	3,1	3,0
Puglia	280,2	5,5	1,4	287,2	268,1	7,0	1,3	276,4	2,0	2,6
Basilicata	35,6	2,0	0,1	37,8	38,3	2,6	0,1	41,1	5,7	6,9
Calabria	41,2	2,0	0,4	43,7	48,3	1,6	0,4	50,2	4,8	3,3
Sicilia	372,8	12,0	1,8	386,6	384,5	15,0	1,5	401,0	3,2	3,9
Sardegna	378,8	20,4	0,7	400,0	376,8	24,0	0,6	401,5	5,4	6,4
ITALIA	6.931,6	932,5	1.120,3	8.984,4	6.982,4	993,5	1.171,5	9.147,4	13,5	14,2

^(a) La spesa è al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale.

^(b) Entrate accertate dai Comuni e dagli enti associativi nel 2015, come pagamento degli utenti per i servizi fruiti nell'anno.

^(c) Entrate provenienti dal Servizio sanitario nazionale per i servizi socio-sanitari erogati dai Comuni e dagli enti associativi nel 2014.

^(d) La spesa impegnata corrisponde alla somma delle compartecipazioni e della spesa a carico di Comuni e di enti associativi.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

²⁸ Naturalmente le variazioni possono nascondere effetti di aggregazione e pertanto esse sono più interessanti quando analizzate per singoli Comuni.

Come si osserva nella tavola 15, tale percentuale complessiva di compartecipazione, che varia significativamente anche in relazione alle aree di utenza, ha registrato tra il 2012 ed il 2015 una contrazione di oltre mezzo punto percentuale (dal 14,2 al 13,5 per cento il rapporto tra spesa utenti su spesa Comuni).

Le compartecipazioni sono molto significative nel caso degli interventi a favore di anziani e di famiglie e minori. Incrociando tipo di intervento e area di utenza si rileva che nel caso degli anziani si tratta per lo più di compartecipazione alle rette per le strutture residenziali, mentre nel caso di famiglie e minori, essendo una parte importante di questo tipo di spesa dovuta ai servizi per l'infanzia (asili nido), si tratta di compartecipazione delle famiglie per questo tipo di servizio.

Il ruolo della compartecipazione alla spesa sociale sostenuta dai Comuni singoli o associati appare molto differenziato nell'ambito delle diverse realtà comunali. Questo aspetto emerge chiaramente dalla tavola 16 (ultimi dati disponibili per quanto riguarda i singoli Comuni) la quale riporta la spesa sostenuta per singola area di utenza e complessiva e la compartecipazione degli utenti con riferimento alle grandi città italiane (con popolazione al di sopra dei 500 mila abitanti) nel 2014.

TAVOLA 16

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI. IL RUOLO DELLA COMPARTECIPAZIONE DEI UTENTI.
CITTÀ AL DI SOPRA DEI 500 MILA ABITANTI

ANNO 2014								
	famiglia e minori	disabili	dipendenze	Anziani (65 anni e più)	immigrati e nomadi	povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	multiutenza	TOTALE
PALERMO								
Spesa Comune (a)	37.208.005	8.163.441	324.000	2.961.824	2.160.267	3.775.161	222.967	54.815.665
Compartecipazione utenti (b)	476.521	14.847	-	8.122	-	-	-	499.490
Quota % (b/a)	1,3	0,2	-	0,3	-	-	-	0,9
GENOVA								
Spesa Comune (a)	50.204.705	11.053.583	715.500	12.265.268	3.196.947	9.647.549	2.009.137	89.092.689
Compartecipazione utenti (b)	2.897.049	56.000	-	1.112.387	-	24.080	-	4.089.516
Quota % (b/a)	5,8	0,5	-	9,1	-	0,2	-	4,6
ROMA								
Spesa Comune (a)	283.860.141	116.833.327	2.179.000	97.398.259	54.623.000	36.737.331	5.366.257	596.997.315
Compartecipazione utenti (b)	33.868.692	-	-	1.264.472	-	24.186	-	35.157.350
Quota % (b/a)	11,9	-	-	1,3	-	0,1	-	5,9
TORINO								
Spesa Comune (a)	70.792.805	60.176.785	-	48.493.495	16.241.978	17.556.992	9.179.351	222.441.406
Compartecipazione utenti (b)	6.367.641	995.182	-	1.759.414	-	-	-	9.122.237
Quota % (b/a)	9,0	1,7	...	3,6	-	-	-	4,1
NAPOLI								
Spesa Comune (a)	25.121.968	19.180.220	120.345	5.134.422	2.022.278	4.691.294	584.002	56.854.529
Compartecipazione utenti (b)	637.766	12.420	-	-	-	-	-	650.186
Quota % (b/a)	2,5	0,1	-	-	-	-	-	1,1
MILANO								
Spesa Comune (a)	118.454.346	46.063.882	580.400	64.315.256	17.611.525	18.245.746	5.097.200	270.368.355
Compartecipazione utenti (b)	13.495.828	288.745	-	32.939.553	-	-	-	46.724.126
Quota % (b/a)	11,4	0,6	-	51,2	-	-	-	17,3

segue

PER MEMORIA: TOTALE ITALIA

Spesa dei Comuni	2.668.976.243	1.741.583.697	28.641.793	1.359.214.911	246.514.667	488.452.038	385.503.199	6.918.886.548
Quota % su totale	38,6	25,2	0,4	19,6	3,6	7,1	5,6	100,0
Compartecipazioni utenti	329.616.799	79.541.230	173.986	531.455.181	218.575	8.436.504	-	949.442.275
Quota % su totale	34,7	8,4	0,0	56,0	0,0	0,9	-	100,0
Rapporto tra compartecipazione utenti e Spesa dei Comuni	12,3	4,6	0,6	39,1	0,1	1,7	-	13,7

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

Mentre Milano è nettamente sopra la quota nazionale di compartecipazione (17,3 contro 13,7 per cento), si osserva, e non senza qualche sorpresa, che città molto importanti e di dimensioni significative, come per esempio Torino, superano appena il 4 per cento di compartecipazione complessiva. Nel caso di Palermo e Napoli la compartecipazione si ferma all'1 per cento; ad ogni 100 euro di spesa per interventi e servizi sociali effettuata dal Comune, i singoli utenti aggiungono soltanto un euro. La differenza tra queste città e Milano, ad esempio, è segnata fondamentalmente dalla compartecipazione in termini soprattutto di rette per alloggio anziani; infatti nell'area di utenza degli anziani, il rapporto tra spesa del Comune e spesa degli utenti supera il 51 per cento (contro il 39 per cento medio che si riscontra per il complesso dei Comuni). Elevata, ma inferiore, questa volta, alla media nazionale, è la compartecipazione nell'area utenza di famiglia e minori che identifica, fondamentalmente, il servizio degli asili nido. Su questo fronte si segnala in posizione particolarmente negativa il Comune di Palermo, dove il rapporto spesa comunale/spesa utente supera appena l'1 per cento.

16. In sintesi, l'indagine Istat-RGS sembra consegnare una fotografia contrassegnata dai seguenti principali tratti: a) dimensioni complessive della spesa dei Comuni singoli o associati che si aggirano intorno ai 7 miliardi, circa 114 euro per abitante; b) tendenza recente verso una lieve crescita, dopo un triennio (il 2011-13) in riduzione; c) prestazioni orientate soprattutto a favore di famiglie con figli (circa 40 per cento), poi a favore degli invalidi (25 per cento), degli anziani (20 per cento), degli adulti poveri (7 per cento), degli immigrati e nomadi (4 per cento) e delle dipendenze (0,4 per cento) ed altro (5 per cento); d) tendenza di lungo periodo che ha visto salire, fondamentalmente, la sola quota della disabilità; e) spesa territorialmente molto sbilanciata: a fronte dei 114 euro medi italiani, al Sud si è intorno ai 50 euro; f) gestione degli interventi effettuata principalmente attraverso i Comuni, ma con ruolo più apprezzabile per esempio per gli ambiti in alcune Regioni; g) da ultimo, ma non meno importante, canali di finanziamento degli interventi costituiti per due terzi da risorse municipali o proprie degli enti associativi, per un 15 per cento circa da fondi regionali e per la restante parte da altri trasferimenti pubblici e privati.

CONCLUSIONI

17. Nel capitolo si è sostenuto che per il comparto dell'assistenza il 2017 è stato un anno promettente, e non tanto per le tendenze degli aggregati quanto per le novità relative agli assetti del settore ed in primo luogo per l'avvio, dopo decenni di proposte,

analisi e dibattiti, di uno strumento di contrasto della povertà assoluta a carattere universale (Reddito di inclusione). Sembrano essersi ora creati alcuni dei presupposti perché questo ambito della spesa pubblica possa svolgere uno dei ruoli che gli dovrebbe essere proprio: garantire una tenuta sociale di fondo e rafforzare il potenziale di quella *sustainable and inclusive growth* al centro delle stesse strategie europee. Perché ciò possa effettivamente sostanzarsi, è necessario dare soluzione ad una serie di problemi aperti, alcuni di tipo normativo/legislativo (la tuttora elevata categorialità e frammentazione degli istituti), altri di carattere strutturale (la forte disomogeneità di spesa e di capacità organizzative delle realtà locali, importanti attori nella gestione di molti schemi di intervento), altri ancora, infine, riguardanti la carenza di risorse, alla quale sarebbe efficiente sopperire attraverso razionalizzazioni all'interno del comparto dell'assistenza e della protezione sociale in generale e, in ogni caso, con contestuale controllo della spesa corrente meno meritoria.

18. In una *prima parte* del capitolo è stata fornita una rappresentazione delle prestazioni e del loro recente andamento. Nel 2017, con una crescita annua del 3,4 per cento a prezzi correnti (2,8 in termini reali) la spesa è rimasta sul *trend* di lungo periodo sopra il quale si era riportata nel 2014, con l'erogazione del “*bonus 80 euro*”, prestazione che per convenzione contabile viene considerata di tipo assistenziale. Al netto di detta componente l'aggregato si è sostanzialmente allineato alle tendenze di lungo termine, dopo che a seguito della crisi sovrana era rimasto significativamente al di sotto di esse. In termini di incidenza sul prodotto, la spesa si è stabilizzata poco al di sotto del 3 per cento (1,9 nel 2007 e 2,1 nel 2012), di cui quasi l'80 per cento per prestazioni in denaro. Quest'ultima quota, già elevata nel confronto internazionale, è peraltro cresciuta proprio per l'erogazione del menzionato *bonus 80 euro*. Nel capitolo si è sottolineato che questi dati, perché possano essere più adeguatamente apprezzati, vanno collocati in una chiave retrospettiva e contestualizzati tenendo presente la forte crescita della “domanda” di prestazioni assistenziali prodotta dalla crisi. Tale crescita è stata significativa ovunque in Europa, ma particolarmente marcata in Italia, anche a motivo della durata, profondità e diffusione della recessione. Nel nostro Paese gli indici di disagio sociale hanno registrato incrementi notevoli: nel 2016 la quota di popolazione in condizioni di povertà assoluta è salita al 7,9 per cento (4 milioni e 700 mila persone), dal 3,6 prima della crisi; quella delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale è passata dal 25,5 al 30 per cento e quella delle persone in condizioni di grave deprivazione materiale dal 7,5 al 12,1 per cento. Nell'Area dell'euro tali due ultimi indicatori sono passati dal 21,7 al 23,1 per cento il primo e dal 5,9 al 6,6 per cento il secondo. Inoltre, si sono acuite, secondo le più recenti analisi dei bilanci delle famiglie effettuate dalla Banca d'Italia, le differenze nella distribuzione del reddito, con l'indice di Gini sul reddito equivalente che si è attestato al 33,5 per cento (33 nel 2012 e 32,6 nel 2008 e con un rapporto tra il reddito familiare equivalente del quinto più ricco e il quinto più povero cresciuto a 5 da 4,4 nel 2008). Alla crescita della domanda, il bilancio pubblico italiano ha risposto con un tendenziale aumento dell'offerta nella fase immediatamente successiva all'inizio della Grande crisi; il processo è stato poi interrotto dall'emergere della crisi del debito e della *seconda recessione*. L'aumento della spesa è ripreso a partire dal 2013; in dimensioni importanti, considerando il “*bonus 80 euro*”, più modesto al netto di questo effetto. Nel complesso, e misurata come incidenza sul prodotto, la spesa totale per prestazioni assistenziali è cresciuta, in Italia,

di circa un punto tra il 2007 ed il 2017 e di 0,75 punti tra il 2012 ed il 2017. Un confronto internazionale basato sui dati Eurostat relativi alla spesa complessiva per *social protection*, che non separa le prestazioni assistenziali da quelle previdenziali e sanitarie, ha messo in evidenza come in tal caso la risposta si sia commisurata in quattro punti nel nostro Paese, valore non dissimile a quello medio dell'Area.

19. In una *seconda parte* del lavoro, le analisi hanno concentrato l'attenzione sugli anni più recenti offrendo un quadro d'insieme degli sviluppi che hanno caratterizzato la XVII legislatura. Lungo un percorso iniziato negli anni precedenti e che già nel 2012 aveva visto l'introduzione, in via sperimentale, della nuova Carta acquisti, negli ultimi cinque anni le politiche assistenziali hanno segnato progressi in una prima fase con il disegno del Sostegno di inclusione attiva (SIA) e poi con la sua trasformazione nel richiamato Reddito di inclusione (REI). Gli ultimi 12 mesi sono stati su questo fronte incoraggianti: a marzo 2017 è stata presentata la legge delega per l'introduzione del REI; è stato quindi varato in settembre il correlato decreto attuativo (d.lgs. n. 147/2017); è stato infine approvato, nell'ambito della legge di bilancio 2018, un positivo consolidamento del medesimo REI attraverso un aumento dei trattamenti massimi, un'estensione della platea potenzialmente coinvolgibile e, soprattutto, l'eliminazione, dal 1° luglio 2018, di una serie di vincoli che ne limitavano il desiderato carattere universale. I dati relativi al SIA, presentati nel capitolo, mostrano che gli aggiustamenti apportati nella primavera del 2017 al funzionamento dello strumento hanno prodotto risultati apprezzabili, con il quasi raddoppio del numero dei nuclei beneficiari e degli individui coinvolti (compresi i minori) rispetto ad una base, quella del 2016, che aveva però segnato un esito del tutto insoddisfacente e che quindi non è certo testimonianza di una già acquisita capacità di raggiungere tutti i nuclei familiari potenzialmente interessati. Importanti sono anche i dati Inps sul REI relativi al primo trimestre 2018, presentati e commentati nel capitolo. Essi mostrano che i benefici erogati hanno raggiunto 110 mila nuclei per complessive 317 mila persone, di cui 220 mila minori e 62 mila disabili. L'importo medio mensile è lievemente inferiore ai 300 euro. La correlazione tra beneficiari a residenza geografica segnala una forte presenza dove più elevati sono i tassi di disoccupazione e di sviluppo e quindi con le Regioni meridionali in posizione di prevalenza. Si riscontra inoltre, come era nelle attese, una crescita del supporto monetario mediamente fornito a nucleo rispetto al SIA ed una parallela crescita nella capacità di coinvolgere famiglie con minori e con disabili. Peraltro, a dispetto delle prime positive indicazioni quantitative, appare prematuro esprimersi sulla piena efficacia del REI, strumento che andrà valutato anche in base alla effettiva capacità di mettere in campo progetti in grado di portare fuori dall'area del bisogno i nuclei che soffrono di esclusione sociale.

Considerando unitariamente SIA e REI e valutando che in quest'ultimo ambito sono state avviate anche iniziative di alcune Regioni, il numero dei poveri assoluti ora destinatari di un supporto minimo è, secondo le indicazioni dell'Inps, non distante dai 900 mila. Si tratta di un buon punto di partenza se si tiene conto che è circa il 50 per cento della potenziale platea considerata per il REI. Tuttavia, pur considerando che le cifre relative alla povertà assoluta stimate dall'Istat per il 2016 scontano una componente ciclica significativa e che quindi la povertà assoluta "strutturale" si colloca ad un livello inferiore ai 4 milioni e 700 mila stimati appare evidente che l'obiettivo di aiutare un adeguato numero di poveri (si noti che il tasso effettivo di *take up* è in tutte le

realità internazionali significativamente inferiore al 100 per cento) richiederà comunque un rilevante sforzo finanziario supplementare.

20. In una *terza* ed ultima *parte* del capitolo è stato sottolineato come i passi avanti compiuti non debbano far dimenticare che la strada da percorrere resta lunga e che molti sono i problemi aperti, fra tutti quello del residuo grado di categorialità e frammentazione degli strumenti di intervento e della disomogenea capacità degli enti locali di offrire servizi sociali. Circa il primo aspetto, una tassonomia degli istituti gestiti dall'Inps (e quindi di una sola parte, pur importante, del panorama degli erogatori di servizi) ha confermato che molti di essi vengono ancora attivati non sulla base di una valutazione della situazione economica dell'intero nucleo familiare, ma spesso solo in base al reddito individuale, e talvolta solo a quello da lavoro. In tale quadro il problema di un appropriato *targeting* è tutt'altro che risolto; del resto, secondo dati Inps, su una spesa complessiva riguardante cinque schemi di contrasto della povertà, tra cui assegni sociali e integrazioni al minimo, quasi cinque miliardi di essi andrebbero a soggetti appartenenti al 30 per cento delle famiglie con l'ISEE più elevato. Già la Commissione Onofri, a metà degli anni Novanta, aveva segnalato l'esigenza di dotarsi di uno strumento per la misurazione delle condizioni economiche delle famiglie, strumento la cui qualità è evidentemente condizione di base perché il necessario *screening* delle persone effettivamente vulnerabili sia efficace ed efficiente. In questi anni su questo fronte sono stati conseguiti risultati incoraggianti: rimane di difficile comprensione perché l'uso del "nuovo ISEE" - certamente ancora migliorabile, ma che negli ultimi anni è stato molto affinato e reso molto più efficiente - continui ad essere relativamente limitato. Un secondo ambito problematico, soprattutto per quel che attiene agli interventi che non si esauriscono in meri trasferimenti monetari, è quello dell'effettiva capacità di somministrazione di servizi e dunque quello delle differenziate capacità organizzative dei territori e del differente grado qualitativo dei servizi locali.

21. In conclusione, il comparto della spesa pubblica per l'assistenza sembra finalmente orientato verso un assetto in linea con quanto raccomandato nelle analisi più condivise degli ultimi decenni e in ambito europeo. Tuttavia, si tratta di un aggiustamento al margine. In Italia, da decenni il settore della protezione sociale considerato nel suo assieme (previdenza, assistenza e sanità) avrebbe richiesto una ricomposizione delle risorse. Aver operato correzioni al sistema pensionistico significative ma a tappe, ed averlo fatto senza coinvolgere sin dalla metà degli anni Novanta l'intera platea dei pensionandi, ha sostanzialmente impedito che il riassetto richiesto a favore di spese diverse da quelle per gli anziani potesse assumere il rilievo necessario. Di conseguenza, il tratto che continua a contraddistinguere il comparto dell'assistenza resta quello della ristrettezza di risorse; in tale quadro, è vieppiù necessario fare i conti con il problema del *targeting*, sfida presente del resto anche in paesi con minori vincoli di finanza pubblica rispetto all'Italia. Vi è, probabilmente, qualche spazio per una redistribuzione di risorse all'interno del comparto, in primo luogo a favore del sottodimensionato segmento del contrasto all'esclusione sociale. Principio guida dovrebbe essere l'individuazione dei beneficiari sulla base dell'appartenenza a nuclei familiari in situazioni economiche complessivamente fragili. La crescita della spesa sociale non è condizione sufficiente perché gli obiettivi ad essa

implicitamente associati (la riduzione del disagio) siano effettivamente conseguiti. Tutt'altro. In taluni casi, gli indici di disuguaglianza nella distribuzione del reddito possono addirittura crescere dopo gli interventi, proprio per le difficoltà di far affluire le risorse nella giusta direzione o perché esse possono andare a chi non ne ha diritto o perché non si riesce a coinvolgere chi ne avrebbe effettivo bisogno. Ed è un fatto che, secondo i dati Eurostat, in Italia la riduzione della quota di popolazione a rischio di povertà indotta dai trasferimenti sociali è bassa relativamente agli altri paesi. Comunque, all'auspicabile crescita delle risorse deve affiancarsi una maggiore attenzione verso l'effettiva capacità delle realtà locali di mettere in campo i previsti progetti in grado di portare le famiglie al di fuori dell'area della povertà, di generare un effettivo *welfare* di comunità anche attraverso l'attivazione di competenze multiple di cui i territori sono espressione (sul fronte educativo, della formazione e del collocamento professionale, sanitario, della sicurezza, ecc.). Fondamentale è sotto questo aspetto il rapporto tra enti locali e realtà del terzo settore.

APPENDICE

TAVOLA A1

SPESA DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI
(2014 – MILIONI DI EURO)

Area di utenza	famiglia e minori	disabili	dipendenze	anziani (65 anni e più)	immigrati e nomadi	povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	multi- utenza	TOTALE	Compo- sizione %	Compo- sizione % cumulata
Servizio o intervento										
asilo nido	1.050,5	..	..	..	..	..	..	1.050,5	15,2	15,2
strutture residenziali	224,2	151,1	1,1	271,5	88,7	21,5	..	758,1	11,0	26,1
contributi e integrazioni a retta per strutture residenziali	294,5	161,9	2,5	224,8	21,1	18,2	..	723,0	10,5	36,6
assistenza domiciliare socio-assistenziale	43,0	147,9	0,5	312,3	1,3	11,9	..	516,9	7,5	44,1
sostegno socio-educativo scolastico	62,9	341,8	..	..	..	..	..	404,7	5,8	49,9
servizio sociale professionale	154,5	57,5	5,0	98,4	24,8	63,5	..	403,8	5,8	55,7
centri diurni	37,8	200,7	3,1	38,9	..	1,0	..	281,5	4,1	59,8
azioni di sistema e spese di organizzazione	..	..	..	..	..	..	267,8	267,8	3,9	63,7
contributi a integrazione del reddito familiare	92,9	16,6	1,4	26,5	15,3	92,7	..	245,4	3,5	67,2
contributi per alloggio	51,3	1,7	0,5	10,7	22,8	61,2	..	148,3	2,1	69,4
trasporto sociale	..	111,6	..	24,9	..	1,8	..	138,3	2,0	71,4
voucher, assegno di cura, buono socio-sanitario	3,8	49,4	0,0	78,1	0,1	1,1	..	132,6	1,9	73,3
contributi per servizi alla persona	..	67,3	2,5	44,4	..	6,3	..	120,5	1,7	75,0
sostegno socio-educativo territoriale o domiciliare	81,1	36,1	1,1	..	..	..	..	118,4	1,7	76,7
contributi e integrazioni a retta per asili nido	97,5	..	..	..	..	..	..	97,5	1,4	78,2
contributi e integrazioni a retta per centri diurni	..	89,2	0,0	7,1	..	0,4	..	96,7	1,4	79,5
sostegno all'inserimento lavorativo	5,4	37,0	3,2	..	6,2	40,2	..	92,0	1,3	80,9
assistenza domiciliare integrata con servizi sanitari	..	25,7	..	64,7	..	0,9	..	91,2	1,3	82,2
segretariato sociale / porta unitaria per l'accesso ai servizi	..	..	..	..	..	..	80,7	80,7	1,2	83,4
altri contributi economici	23,0	24,2	0,0	11,0	2,1	18,9	..	79,3	1,1	84,5
contributi per l'affido familiare	60,1	15,3	..	2,8	..	0,4	..	78,7	1,1	85,6
interventi per l'integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio	15,7	14,2	2,7	7,6	18,6	14,5	..	73,3	1,1	86,7
ludoteche / laboratori	25,3	32,5	..	..	..	..	..	57,8	0,8	87,5
centri di aggregazione / sociali	43,2	..	..	14,3	..	..	..	57,5	0,8	88,4
contributi per favorire interventi del terzo settore	16,2	13,0	0,6	14,2	1,1	7,3	..	52,5	0,8	89,1
attività ricreative, sociali, culturali	22,6	7,2	0,3	19,0	1,3	0,6	..	51,0	0,7	89,9
contributi economici per i servizi scolastici	43,4	..	..	..	..	..	..	43,4	0,6	90,5
contributi e integrazioni a retta per altre prestazioni semi-residenziali	19,8	18,3	0,0	1,1	0,2	2,9	..	42,4	0,6	91,1
altri interventi di assistenza domiciliare	2,7	27,1	0,1	10,4	0,8	0,5	..	41,7	0,6	91,7
altri centri e strutture a ciclo diurno	12,3	9,0	0,8	8,3	..	7,3	..	37,8	0,5	92,3
altri centri e strutture residenziali	14,2	4,1	0,1	5,8	7,1	5,0	..	36,3	0,5	92,8
contributi per cure o prestazioni sanitarie	3,2	20,9	0,1	7,5	0,4	3,7	..	35,7	0,5	93,3
distribuzione pasti e/o lavanderia a domicilio	0,8	1,8	0,1	27,0	0,3	2,1	..	32,0	0,5	93,8
altre attività di integrazione sociale	9,1	7,5	0,3	3,2	7,0	3,4	..	30,4	0,4	94,2
contributi per l'inserimento lavorativo	9,0	15,7	1,3	..	..	..	..	26,0	0,4	94,6
servizi integrativi per la prima infanzia	25,3	..	..	..	..	..	..	25,3	0,4	94,9
centri diurni estivi	23,7	1,5	..	..	..	..	..	25,3	0,4	95,3
servizio per l'affidamento familiare	23,0	1,4	..	0,3	..	0,0	..	24,8	0,4	95,7
altre attività di servizio sociale professionale	15,0	..	..	3,6	2,1	2,3	..	22,9	0,3	96,0
sportelli sociali tematici (compreso informagiovani e sportello immigrati)	..	..	..	..	..	..	19,8	19,8	0,3	96,3
altre attività socio-educative e di inserimento lavorativo	6,7	12,4	0,3	..	..	..	..	19,4	0,3	96,6
contributi per il disagio mentale	..	..	..	..	..	19,1	..	19,1	0,3	96,8
attività di sostegno alla genitorialità	18,9	..	..	..	..	..	..	18,9	0,3	97,1
intermediazione abitativa / assegnazione alloggi	7,4	..	..	1,4	2,5	5,9	..	17,2	0,2	97,4
contributi per servizio trasporto	..	13,2	..	1,7	..	..	..	14,8	0,2	97,6
strutture di accoglienza per persone senza dimora	..	..	..	..	..	13,3	..	13,3	0,2	97,8
area attrezzata per nomadi	..	..	..	..	12,6	..	..	12,6	0,2	98,0
mensa	..	1,9	..	2,4	..	8,2	..	12,4	0,2	98,1
dormitori per persone senza fissa dimora	..	..	..	..	..	12,1	..	12,1	0,2	98,3
inserimento lavorativo per persone con disagio mentale	..	..	..	..	..	10,3	..	10,3	0,1	98,5
centri per le famiglie	9,8	..	..	..	..	..	..	9,8	0,1	98,6
prevenzione e sensibilizzazione (campagne informative, unità di strada)	..	..	..	..	..	..	9,6	9,6	0,1	98,7
buoni spesa o buoni pasto	..	0,4	0,2	0,7	1,2	6,4	..	8,8	0,1	98,9
contributi e integrazioni a retta per servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia	8,2	..	..	..	..	..	..	8,2	0,1	99,0
servizi di prossimità (buonvicinato)	..	0,5	0,0	6,6	..	..	..	7,1	0,1	99,1
servizio di mediazione culturale	..	..	..	..	6,8	..	..	6,8	0,1	99,2
centri estivi o invernali (con pernottamento)	1,5	3,4	..	1,8	..	..	..	6,8	0,1	99,3
telesoccorso e teleassistenza	..	0,4	0,0	6,0	..	..	..	6,3	0,1	99,4
pronto intervento sociale (unità di strada, ecc.)	..	..	0,8	..	2,0	2,7	..	5,6	0,1	99,5
pronto intervento per persone senza dimora	..	..	..	..	..	4,6	..	4,6	0,1	99,5
servizio per l'adozione minori	4,6	..	..	..	..	..	..	4,6	0,1	99,6
servizi di mediazione sociale	..	..	..	..	..	..	4,4	4,4	0,1	99,7
centri diurni per persone con disagio mentale	..	..	..	..	..	4,2	..	4,2	0,1	99,7
servizio di mediazione familiare	4,1	..	..	..	..	..	..	4,1	0,1	99,8
inserimento lavorativo per persone senza dimora	..	..	..	..	..	2,3	..	2,3	0,0	99,8
spese funerarie per cittadini a basso reddito	..	..	..	..	..	2,2	..	2,2	0,0	99,8
centri di ascolto tematici	..	..	..	..	..	..	2,2	2,2	0,0	99,9
centri diurni per persone senza dimora	..	..	..	..	..	2,1	..	2,1	0,0	99,9
contributi per persone senza dimora	..	..	..	..	..	1,8	..	1,8	0,0	99,9
distribuzione beni di prima necessità	..	..	..	..	..	1,4	..	1,4	0,0	99,9
contributi erogati a titolo di prestito (prestiti donore)	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,5	..	1,2	0,0	100,0
servizi per l'igiene personale	..	..	..	..	..	1,0	..	1,0	0,0	100,0
telefonia sociale per orientare e informare i cittadini sui servizi territoriali	..	..	..	..	..	..	1,0	1,0	0,0	100,0
servizio di residenza anagrafica per persone senza fissa dimora	..	..	..	..	..	0,5	..	0,5	0,0	100,0
TOTALE - TUTTE LE VOCI	2.669,0	1.741,6	28,6	1.359,2	246,5	488,5	385,5	6.918,9	100,0	
Composizione %	38,6	25,2	0,4	19,6	3,6	7,1	5,6	100,0		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

RIQUADRO 1 - TASSONOMIA DELLE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI IN DENARO (E IN VOUCHER) EROGATE A LIVELLO NAZIONALE

Nel presente Riquadro sono elencati i principali trattamenti di natura assistenziale in denaro o *voucher* vigenti ed erogati in modo uniforme sul territorio nazionale alle persone che ne hanno diritto.

Le prestazioni sono state raggruppate in quattro classi di intervento: invalidità, vecchiaia, povertà estrema, sostegno della natalità. Per ciascuna classe, sono stati indicati i requisiti soggettivi, le eventuali regole reddituali di accesso alla prestazione nonché la misura mensile del beneficio.

Tipologia	Destinatari e/o requisiti	Limite di reddito 2018	Tipologia di reddito	Importo mensile in euro
Prestazioni per l'invalidità				
Pensione, assegni e indennità di guerra (diretta, indiretta o di reversibilità)	invalidi o superstiti di guerra; superstiti di titolari di pensioni di guerra. Non costituisce reddito per la concessione di trattamenti previdenziali, assistenziali e sanitari, con eccezione della pensione sociale e dell'assegno sociale	solo per alcune prestazioni: assegno di integrazione, indennità speciale annua < 17.010,66	redditi individuali ai fini IRPEF al lordo degli oneri deducibili	Pensione base: importi da 201,19 a 669,86 per 12 mensilità + eventuali assegni accessori o supplementari. Importi perequati annualmente in base alle variazioni dell'indice ISTAT delle retribuzioni minime contrattuali degli operai dell'industria
Pensione di invalidità civile	persone con invalidità = 100%; età > 18 e < 66 anni e 7 mesi	16.664,36	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	282,55 per 13 mensilità
Indennità di frequenza	persone con età < 18 anni con difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni della propria età o con perdita uditiva; frequenza a centri di terapia riabilitazione di persone portatrici di handicap o frequenza scolastica; incompatibile con l'indennità di accompagnamento	4.853,29	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	282,55 per 12 mensilità
Assegno mensile di assistenza (di invalidità civile)	persone con invalidità > 74% e < 99%; età > 18 e < 66 anni e 7 mesi	4.853,29	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	282,55 per 13 mensilità
Assegno sociale sostitutivo dell'invalidità civile	titolari di pensione di invalidità civile o dell'assegno mensile di assistenza o della pensione per sordi al compimento dei 66 anni e 7 mesi di età	16.664,36 se già titolari pensione di invalidità o pensione speciale per sordomuti; 4.853,29 se già titolari di assegno mensile di assistenza	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	368,91 per 13 mensilità
Indennità di accompagnamento (di invalidità civile)	totale invalidità e/o incapacità di deambulare senza l'aiuto di un accompagnatore oppure incapacità di compiere gli atti quotidiani della vita ⁽²⁾	nessuno		516,35
Pensione per i sordomuti	persone con sordità congenita o acquisita; età > 18 e < 66 anni e 7 mesi	16.664,36	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	282,55
Indennità di comunicazione	persone con sordità congenita o acquisita durante la crescita; incompatibile con l'indennità di frequenza per i minori; in presenza di pluriminorazioni cumulabile con indennità di accompagnamento per invalidità civile	nessuno		256,21

(segue)

<i>(segue prestazioni per l'invalidità)</i>				
Tipologia	Destinatari e/o requisiti	Limite di reddito 2018	Tipologia di reddito	Importo mensile in euro
Pensione per ciechi civili assoluti non ricoverati	persone con cecità assoluta; età > 18	16.664,36	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	305,56
Pensione per ciechi civili parziali e ciechi civili assoluti ricoverati	persone con cecità assoluta ed età < 18; persone con cecità parziale	16.664,36	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	282,55
Indennità di accompagnamento per i ciechi civili assoluti	persone con cecità assoluta, al solo titolo della minorazione; in presenza di pluriminorazioni cumulabile con indennità di accompagnamento per invalidità civile	nessuno		915,18
Indennità speciale per i ciechi civili parziali	persone con cecità parziale ("ventesimisti"), al solo titolo della minorazione; in presenza di pluriminorazioni cumulabile con indennità di accompagnamento per invalidità civile	nessuno		209,51
Assegno a vita per ipovedenti gravi (decimisti) - riconosciuto fino a marzo 1962	persone con residuo visivo non superiore ad un decimo per ciascun occhio	8.011,78	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	209,70
<i>Prestazioni per la vecchiaia</i>				
Pensione sociale (sostituita dall'1.1.1996 dall'assegno sociale)	età > 65	< 4.853,29 limite individuale; < 16.721,91 coniugale	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	373,33 x 13 mensilità misura piena
Assegno sociale	età > 66 anni e 7 mesi	limite individuale < 5.889,00; < 11.788,00 coniugale	reddito complessivo ^{(3) (4)}	453,00 per 13 mensilità misura piena
APE sociale	lavoratori con età > 63 anni; appartenenza a talune categorie di tutela ⁽⁵⁾ e anzianità contributiva > 30 anni o di 36 anni a seconda della categoria di tutela, riducibile per le donne di 12 mesi a figlio fino a un massimo di 2 anni	redditi da lavoro dipendente o parasubordinato < 8.000; redditi da lavoro autonomo < di 4.800	reddito da lavoro dipendente o autonomo	Importo della rata mensile della pensione calcolata al momento dell'accesso alla prestazione con limite mensile di 1.500 euro per 12 mensilità, non soggetto a rivalutazione
<i>Maggiorazioni e integrazioni delle prestazioni</i>				
Maggiorazione trattamenti di invalidità o pensioni per ciechi, sordomuti; età < 65 anni	titolari di trattamenti di invalidità civile o pensioni per ciechi, sordomuti; età < 65 anni	< 6.023,29 limite individuale; < 12.619,75 coniugale	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	10,33 per tredici mensilità
Maggiorazione assegno sostitutivo invalidità civile	titolari di trattamenti di invalidità; età > 65 anni	< 5.889,00 limite individuale; < 11.778,00 limite coniugale	reddito complessivo ^{(3) (4)}	84,09 per tredici mensilità misura piena
Maggiorazione pensione per ciechi civili	titolari di pensione per ciechi assoluti o parziali, nati dopo il 31.12.1930 ⁽⁶⁾ ; età > 65 anni	< 5.725,33 limite individuale; < 11.614,33 limite coniugale	reddito complessivo ^{(3) (4)}	70,72 per tredici mensilità misura piena
Maggiorazione pensione sociale	titolari di pensione sociale; età > 65 anni	< 4.853,29 limite individuale; < 16.721,91 limite coniugale	reddito complessivo ^{(3) (4)}	84,09 per tredici mensilità misura piena
Maggiorazione assegno sociale	titolari di assegno sociale o assegno sostitutivo di invalidità parziale o di pensione sociale	< 6.056,96 limite individuale; < 12.653,42 limite coniugale	reddito complessivo ^{(3) (6)}	12,92 per tredici mensilità misura piena
<i>(segue)</i>				

<i>(segue maggiorazioni e integrazioni delle prestazioni)</i>				
Tipologia	Destinatari e/o requisiti	Limite di reddito 2018	Tipologia di reddito	Importo mensile in euro
Incremento maggiorazione (incremento al milione) - invalidi civili totali, ciechi assoluti, sordomuti	titolari di pensione di invalidità civile totale, per sordomuti, per ciechi assoluti; età > 60 anni e < 65 anni	< 8.370,18 limite individuale; < 14.259,18 limite coniugale	reddito complessivo ^{(3) (7)}	361,31 per tredici mensilità misura piena; ciechi assoluti non ricoverati: 338,30 per tredici mensilità misura piena
Incremento maggiorazione (incremento al milione) - ciechi assoluti e ciechi parziali	titolari di prestazioni: per ciechi assoluti ed età > 65 anni; per ciechi parziali ed età > 70 anni	< 8.370,18 limite individuale; < 14.259,18 limite coniugale	reddito complessivo ^{(3) (7)}	289,81 per tredici mensilità misura piena; ciechi assoluti non ricoverati: 266,80 per tredici mensilità misura piena
Incremento maggiorazione (incremento al milione) - titolari di assegno sociale o di assegno sostitutivo di invalidità	titolari di assegno sostitutivo dell'invalidità totale (età > 65 anni) o parziale (età > 70 anni) e titolari di assegno sociale (età > 70 anni ⁽⁸⁾)	< 8.370,18 limite individuale; < 14.259,18 limite coniugale	reddito complessivo ^{(3) (7)}	190,86 per tredici mensilità misura piena
Incremento maggiorazione (incremento al milione) - titolari di pensione sociale	titolari di pensione sociale; età > 65 anni	< 8.370,18 limite individuale; < 14.259,18 limite coniugale	reddito complessivo ^{(3) (7)}	270,53 per tredici mensilità misura piena
Integrazione al trattamento minimo INPS pensioni decorrenti prima del 1994	titolari di pensione - escluse pensioni calcolate esclusivamente con sistema contributivo	< 13.192,42 limite individuale	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	507,42 per tredici mensilità misura piena
Integrazione al trattamento minimo INPS pensioni decorrenti nel 1994	titolari di pensione - escluse pensioni calcolate esclusivamente con sistema contributivo	< 13.192,42 limite individuale; < 26.385,84 limite coniugale	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	507,42 per tredici mensilità misura piena
Integrazione al trattamento minimo INPS pensioni decorrenti dopo il 1994	titolari di pensione - escluse pensioni calcolate esclusivamente con sistema contributivo	< 13.192,42 limite individuale; < 19.789,38 limite coniugale	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	507,42 per tredici mensilità misura piena
Integrazione al trattamento minimo INPS assegno ordinario invalidità	titolari di assegno ordinario di invalidità ⁽⁹⁾	< 11.778 personale; < 17.667 limite coniugale	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	453 euro per tredici mensilità misura piena
Somma aggiuntiva (quattordicesima mensilità)	pensionati (escluse pensioni assistenziali) con reddito entro le 2 volte il trattamento minimo (TM) INPS; età > 64	previsti due gruppi di reddito (entro 1,5 volte il TM e fino a 2 volte il TM), ciascuno modulato in base agli anni di contribuzione versata e alla tipologia di reddito (dipendenti,	reddito complessivo ^{(3) (4)}	misura piena per redditi fino a 1,5 volte il TM: da 437 a 655 euro; misura piena per redditi entro 2 volte il TM: da 336 a 504 euro
Sostegno natalità e genitorialità				
Assegno dei Comuni al terzo figlio	famiglie con almeno 3 figli minori	< 8.555,99	ISEE	141,3 per tredici mensilità misura piena (ISEE < 6.718,96)
Voucher asilo o baby sitter	lavoratrici dipendenti entro 11 mesi dal congedo obbligatorio in alternativa al congedo parentale; dal 2016 esteso alle lavoratrici autonome e alle imprenditrici	nessuno	ISEE se domande maggiori del budget	600 euro mensili per 6 mesi mediante pagamento diretto alla struttura o buoni lavoro
<i>(segue)</i>				

<i>(segue sostegno natalità e genitorialità)</i>				
Tipologia	Destinatari e/o requisiti	Limite di reddito 2018	Tipologia di reddito	Importo mensile in euro
Bonus asilo nido (1.000 euro)	nascita successiva all'1.1.2016 per frequenza ad asilo nido pubblico o privato; bambini al di sotto dei tre anni affetti da gravi patologie croniche per supporto presso la propria abitazione	nessuno	non cumulabile con detrazione Irpef del 19% per lo stesso tipo di spesa; cumulabile con il voucher asilo nido o baby sitter	90,91 x 11 mesi
Assegno di natalità (bonus bebè)	famiglie con figli nati tra il 2015 e il 2017: assegno corrisposto fino al compimento del terzo anno; per i nati nel 2018 l'assegno è corrisposto per un anno	ISEE < 25.000 (se ISEE < 7.000 il beneficio è doppio)	ISEE	80 per 12 mesi; 160 per 12 mesi se ISEE < 7.000
Premio alla nascita-Bonus mamma domani (800 euro)	donne dal settimo mese di gravidanza o parto, adozione di minore dall'1.1.2017	nessuno		800 euro in unica soluzione per evento
Assegno di maternità concesso dai Comuni	donne prive di copertura previdenziale per maternità o con copertura inferiore a soglia, per ogni figlio nato	ISEE < 17.141,45	ISEE	342,62 per cinque mensilità
Povertà estrema				
Carta acquisti (social card)	età > 65 o < 3	ISEE < 6.863,29; fra 65 e 70 anni anche redditi < 6.863,29; oltre 70 anni anche redditi < 9.151,05	ISEE + reddito + requisiti su patrimonio mobiliare, immobiliare, beni durevoli e intestazione di utenze elettriche e gas	80 euro bimestrali
Reddito di inclusione (REI) ⁽¹⁰⁾	dall'1.1.2018 al 30.6.2018: nuclei familiari con presenza di minori o disabili o donne in stato di gravidanza o lavoratori di almeno 55 anni disoccupati; dall'1.7.2018 tutte le famiglie	ISEE < 6.000 euro; ISRE < 3.000 euro	ISEE + ISRE ⁽¹¹⁾ + requisiti su patrimonio mobiliare, immobiliare e beni durevoli	valore max: 539,83 euro per 12 mensilità (nucleo con almeno 6 componenti); 294,50 euro per due componenti. Erogati per un periodo massimo continuativo di 18 mesi

⁽¹⁾ Esclusi prima casa, redditi esenti. Per le pensioni sociali, rilevano anche le prestazioni assistenziali in denaro erogate dallo Stato o da altri Enti pubblici.

⁽²⁾ Incompatibile con il ricovero in istituti con pagamento della retta a carico dello Stato o di Enti pubblici, con l'indennità di frequenza per i minori; compatibile con lo svolgimento di attività lavorativa; cumulabile con indennità di comunicazione per sordomuti, indennità di accompagnamento per ciechi civili totali e indennità speciale per ciechi civili parziali.

⁽³⁾ Per le persone coniugate deve essere rispettato, oltre al limite di reddito individuale, anche il limite di reddito coniugale.

⁽⁴⁾ Alla formazione del reddito concorrono i redditi di qualsiasi natura, comprese le somme soggette a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o ad imposta sostitutiva, le rendite vitalizie o a tempo determinato costituite a titolo oneroso, gli assegni alimentari corrisposti a norma del codice civile, le prestazioni assistenziali in denaro erogate dallo Stato o da altri Enti pubblici, gli altri redditi non assoggettabili ad IRPEF (es. voucher). Non si computano i contributi previdenziali e assistenziali inerenti i redditi da lavoro autonomo, i trattamenti di fine rapporto comunque denominati, le competenze arretrate da pensione estera e quelle riferite ad anni precedenti (da lavoro dipendente e assimilati o da integrazione salariale (CIG)), il reddito della casa di abitazione. L'ammontare dell'IRPEF pagata nell'anno viene sottratta dal cumulo (esclusa maggiorazione pensione sociale).

⁽⁵⁾ Le categorie che possono accedere con almeno 30 anni di anzianità contributiva sono: lavoratori dipendenti in stato di disoccupazione involontaria o in scadenza del rapporto a tempo determinato, a particolari condizioni; lavoratori che assistono il coniuge o un parente di primo grado convivente con handicap grave, ovvero un parente o un affine di secondo grado, a particolari condizioni; lavoratori con riduzione della capacità lavorativa superiore o uguale al 74 per cento. Possono accedere con una anzianità contributiva di almeno 36 anni i lavoratori dipendenti all'interno di 15 specifiche categorie professionali, a particolari condizioni.

⁽⁶⁾ Per i nati prima dell'1.1.1931 sono previsti diversi limiti reddituali e importi di aumento.

⁽⁷⁾ Per queste tipologie di prestazioni concorrono alla formazione del reddito - oltre alle voci indicate nella nota n. 4) - anche i trattamenti di fine rapporto comunque denominati, le competenze arretrate da pensione estera e quelle riferite ad anni precedenti (da lavoro dipendente e assimilati o da integrazione salariale (CIG)). Non concorre il reddito della casa d'abitazione.

⁽⁸⁾ Dal 2002 l'incremento al compimento del sessantacinquesimo anno di età è attribuito solo ai titolari che possono usufruire della riduzione di età secondo la contribuzione versata.

⁽⁹⁾ Prestazione erogata ai lavoratori con infermità che determini una riduzione della capacità lavorativa superiore ai 2/3 e abbiano almeno cinque anni di contribuzione accreditati, di cui tre nel quinquennio precedente alla data di presentazione della domanda.

⁽¹⁰⁾ Il d.lgs. n. 147 del 2017, istitutivo del REI, ha disposto che a far data dall'1 gennaio 2018 non siano più riconosciuti né il Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) né l'Assegno di disoccupazione (ASDI).

⁽¹¹⁾ Indicatore della situazione reddituale (ISR) diviso per il parametro della scala di equivalenza corrispondente alla specifica composizione del nucleo familiare.

RIQUADRO 2 - LA SPESA PER LA PROTEZIONE SOCIALE NELL'UNIONE EUROPEA E LA QUOTA CONDIZIONATA ALLA PROVA DEI MEZZI

Un puntuale confronto europeo della spesa per l'assistenza a cui si fa riferimento nel corpo del capitolo (48,5 miliardi di euro nel 2017) non è possibile per indisponibilità di dati classificati su base omogenea. L'Eurostat pubblica infatti da un lato i dati relativi al complesso delle prestazioni per protezione sociale - che comprendono prestazioni in denaro e natura per sanità, previdenza ed assistenza - e dall'altro la disaggregazione della spesa complessiva per protezione sociale per funzioni (COFOG), spesa la quale considera, con riferimento al totale dell'economia e non alle sole amministrazioni pubbliche²⁹, otto classi funzionali: malattia, invalidità, famiglia, vecchiaia, superstiti, disoccupazione, abitazioni ed esclusione sociale non altrove classificata.

La tavola R2.1 mostra che la spesa per abitante è in Italia inferiore a quella della media dell'Area, mentre è sostanzialmente allineata se misurata in termini di incidenza di Pil (29,9 per cento in Italia contro 29,6 per cento nell'Area dell'euro). Durante la crisi l'incremento è stato di dimensioni sostanzialmente analoghe: intorno ai 4 punti di prodotto.

TAVOLA R2.1

SPESA COMPLESSIVA PER "SOCIAL PROTECTION" IN ITALIA E NELL'AREA DELL'EURO

	(EURO PER ABITANTE E PUNTI DI PIL)							
	2007		2012		2015		<i>Differenze 2015-2007</i>	
	ITALIA	AE19	ITALIA	AE19	ITALIA	AE19 ⁽¹⁾	ITALIA	AE19
TOTALE ⁽²⁾								
Per abitante a prezzi correnti	7.072	7.308	7.937	8.596	8.128	8.906	1.056	1.599
Per abitante a prezzi 2010	7.364	7.600	7.602	8.295	7.691	8.452	327	852
In % del Pil	25,7	25,8	29,3	29,3	29,9	29,6	4,2	3,8
PER PRESTAZIONI								
Per abitante a prezzi correnti	6.757	6.977	7.600	8.202	7.840	8.509	1.083	1.532
Per abitante a prezzi 2010	7.036	7.256	7.280	7.915	7.418	8.075	383	819
In % del Pil	24,5	24,6	28,1	28,0	28,8	28,3	4,3	3,7

⁽¹⁾ 2014.⁽²⁾ Inclusi i costi amministrativi.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

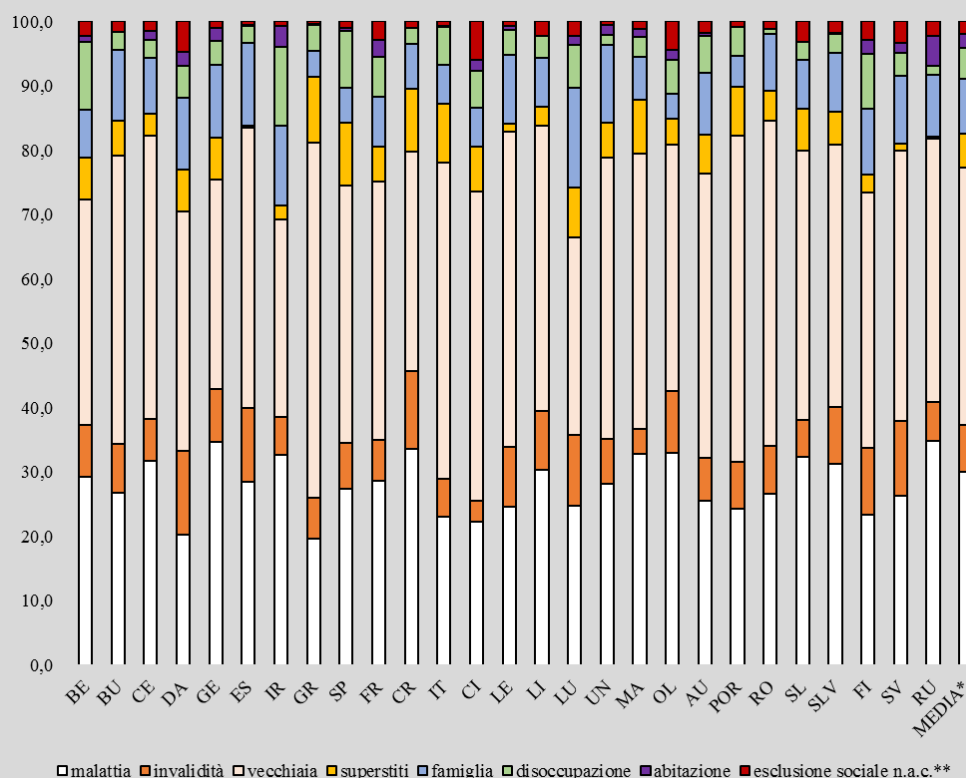
Nel *database* Eurostat, per ciascuna delle otto classi funzionali sopra citate è evidenziato oltre che il dato assoluto (e quindi in quota di Pil o in termini pro-capite) anche, e la cosa è interessante ai fini degli interventi assistenziali, la quota di spesa sottoposta alla prova dei mezzi dei soggetti che ne beneficiano. In questo riquadro si scatta una fotografia generale della situazione al 2015 (ultimi dati disponibili) soffermandosi in maniera particolare proprio sull'incidenza della spesa cosiddetta *means-tested*.

Il grafico R2.1 mostra innanzitutto il peso di ciascuna classe funzionale sul totale delle uscite per protezione sociale nei paesi dell'Unione europea (UE).

²⁹ La spesa riferita al totale economia ("all schemes" nella classificazione Eurostat) è per l'Italia, nel 2016, più alta di 29,1 miliardi rispetto a quella delle sole amministrazioni pubbliche. La differenza è concentrata per oltre il 95 per cento nel settore previdenza (27,7 miliardi) e per il restante 4,6 per cento nel settore assistenza (1,3 miliardi).

GRAFICO R2.1

COMPOSIZIONE DELLA SPESA PER PROTEZIONE SOCIALE
NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA NEL 2015



LEGENDA:

PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA
Austria	AU	Finlandia	FI	Lituania	LI	Repubblica Ceca	CE
Belgio	BE	Francia	FR	Lussemburgo	LU	Romania	RO
Bulgaria	BU	Germania	GE	Malta	MA	Slovacchia	SLV
Cipro	CI	Grecia	GR	Paesi Bassi	OL	Slovenia	SL
Croazia	CR	Irlanda	IR	Polonia	PO	Spagna	SP
Danimarca	DA	Italia	IT	Portogallo	POR	Svezia	SV
Estonia	ES	Lettonia	LE	Regno Unito	RU	Ungheria	UN

* Esclusa Polonia (dati non disponibili).

** Non altrove classificata.

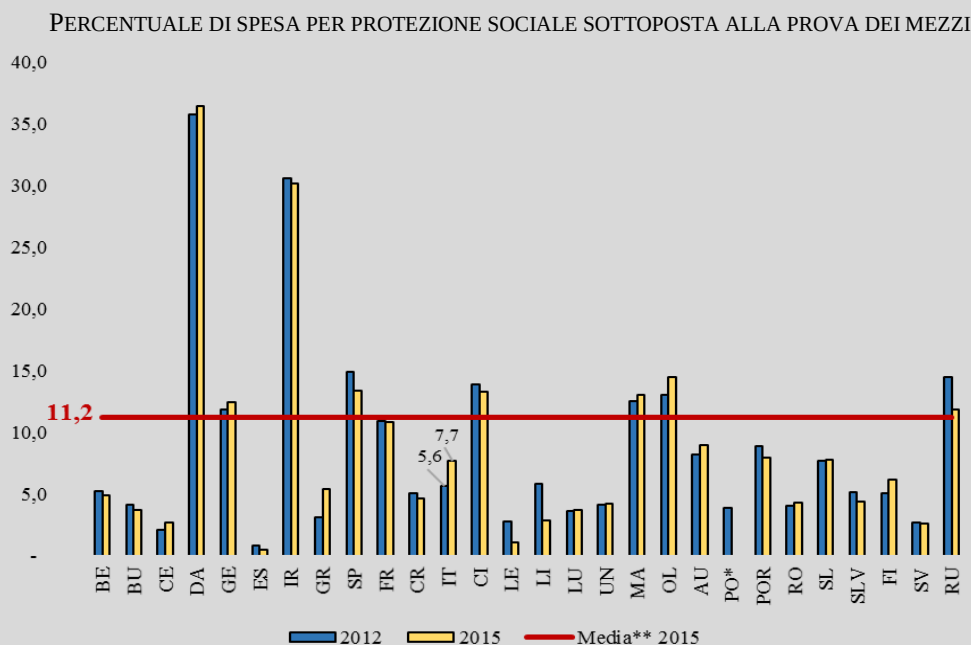
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Vi si osserva che la funzione vecchiaia (“old age”) è tra le più importanti ed assorbe risorse che, da paese a paese, variano fra un terzo e la metà del totale (la media UE sfiora il 40 per cento). In media, la funzione malattia assorbe il 30 per cento della spesa. Per alcuni paesi, come Germania, Irlanda e Croazia, la spesa per vecchiaia e quella per malattia si equivalgono. Per quanto riguarda l'Italia il grafico conferma la forte concentrazione della spesa complessiva per protezione sociale nella funzione vecchiaia (49 per cento, una quota inferiore solo a tre altri paesi: Romania e Portogallo 51 per cento, Grecia 55 per cento)³⁰.

³⁰ In Italia la funzione vecchiaia si compone per il 97 per cento di voci di natura previdenziale (pensioni e rendite, liquidazioni per fine rapporto di lavoro, altri assegni e sussidi); il restante 3 per cento è imputato all'ambito dell'assistenza ed include le pensioni e assegni sociali, quote di spesa per pensioni di guerra e invalidità civile, altri assegni e sussidi nonché una quota della spesa per prestazioni in natura.

Il grafico R2.2 confronta la quota di spesa per protezione sociale sottoposta alla prova dei mezzi³¹ nel 2012 e nel 2015 nei paesi dell'Unione europea.

GRAFICO R2.2



LEGENDA:

PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA
Austria	AU	Finlandia	FI	Lituania	LI	Repubblica Ceca	CE
Belgio	BE	Francia	FR	Lussemburgo	LU	Romania	RO
Bulgaria	BU	Germania	GE	Malta	MA	Slovacchia	SLV
Cipro	CI	Grecia	GR	Paesi Bassi	OL	Slovenia	SL
Croazia	CR	Irlanda	IR	Polonia	PO	Spagna	SP
Danimarca	DA	Italia	IT	Portogallo	POR	Svezia	SV
Estonia	ES	Lettonia	LE	Regno Unito	RU	Ungheria	UN

* Dato 2015 non disponibile.

** Esclusa Polonia (dati non disponibili).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

I dati attestano che la percentuale di risorse condizionate alla prova dei mezzi in Italia sale dal 5,6 al 7,7 per cento fra il 2012 e il 2015, collocandosi comunque sotto il valor medio dell'Unione (11,2 per cento). Il valore dell'Italia è relativamente basso perché oltre l'81 per cento della spesa per protezione sociale è assorbito da tre funzioni: salute, vecchiaia e superstiti la cui spesa non è condizionata alla prova dei mezzi: per sanità e superstiti la percentuale di spesa sottoposta alla prova dei mezzi è pari a zero, per la vecchiaia (il 97 per cento è rappresentato da spesa

³¹ La disaggregazione per classi o bisogni Eurostat attraversa trasversalmente i tre grandi settori di intervento della protezione sociale e cioè sanità, previdenza, assistenza. Non è possibile, utilizzando il data base pubblico, evidenziare quanta parte della spesa nel solo settore assistenza sia sottoposta alla prova dei mezzi (l'Istat fornisce invece una ulteriore possibilità di prospettazione dei dati con disaggregazione delle classi funzionali nei tre settori della protezione sociale: sanità, assistenza e previdenza). Si può tuttavia ascrivere, con buona approssimazione, l'intera spesa della classe funzionale malattia al settore sanità; la spesa per abitazioni ed esclusione sociale può essere ascritta al settore assistenza; la spesa per vecchiaia, superstiti e disoccupazione al settore previdenza. Le rimanenti due classi (invalidità e famiglia) si ripartiscono – almeno in Italia – fra previdenza e assistenza. L'invalidità per oltre il 70 per cento fa capo all'assistenza, mentre la spesa per la famiglia si ripartisce pressoché in egual modo fra assistenza e previdenza (rispettivamente, 52 per cento e 48 per cento).

previdenziale: pensioni, rendite, TFR) la percentuale sottoposta alla prova dei mezzi è del 3,0 per cento³².

La crescita registrata per il valore del nostro Paese fa capo alla funzione famiglia³³ ed è associata all'entrata a regime del *bonus* 80 euro ai lavoratori dipendenti. L'iscrizione di questa misura fra quelle sottoposte alla prova dei mezzi si presta peraltro ad una precisazione: difatti, il beneficio è concesso ai soggetti con reddito individuale compreso fra 8 mila e 24 mila euro (*bonus* in misura piena) ovvero 26 mila euro annui (*bonus* proporzionalmente ridotto fino a zero); non entra quindi nel computo del reddito di riferimento quello del coniuge e pertanto l'erogazione del beneficio 80 euro non appare condizionata in modo stringente alla prova dei mezzi.

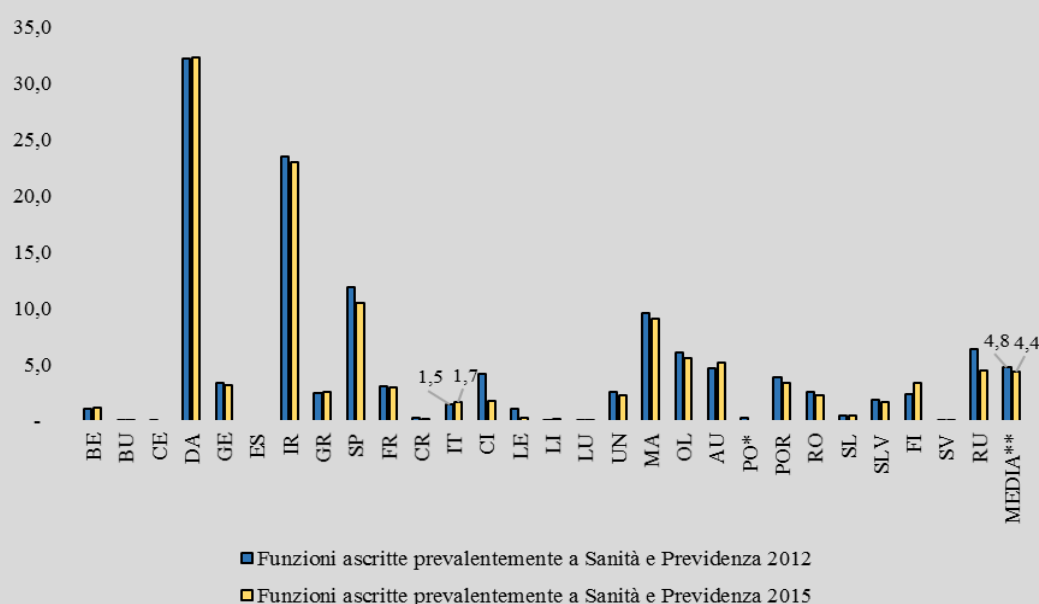
Un dato di sintesi degli ambiti in cui la quota di spesa associata alla prova dei mezzi assume, in linea generale, valori significativi, nei diversi paesi dell'UE, è rappresentato nei grafici R2.3 e R2.4.

Le quote di spesa sottoposte alla prova dei mezzi sono ripartite in due gruppi: un primo gruppo assomma le spese abbinabili (in Italia) ai due grandi settori della protezione sociale, e cioè Sanità e Previdenza (grafico R2.3): malattia, vecchiaia, superstiti e disoccupazione; un secondo gruppo include le classi invalidità, abitazioni ed esclusione sociale che, sempre in Italia, sono prevalentemente ascritte al settore Assistenza; a queste si aggiunge la funzione famiglia che ha una leggera prevalenza di risorse allocate nel settore Assistenza (grafico R2.4).

Nel gruppo Sanità-Previdenza la quota media UE di spesa condizionata dalla prova dei mezzi è del 4,4 per cento nel 2015. Nel gruppo che raccoglie le funzioni ascrivibili all'Assistenza, la dimensione di scala cambia decisamente, ed il valore medio UE è pari al 38,5 per cento nel 2015. L'Italia è fra i paesi con la quota più alta, con (2015) o senza (2012) *bonus* 80 euro ai lavoratori dipendenti.

GRAFICO R2.3

QUOTA DI SPESA SOTTOPOSTA ALLA PROVA DEI MEZZI PER IL COMPLESSO DELLE FUNZIONI MALATTIA, VECCHIAIA, SUPERSTITI E DISOCCUPAZIONE



* Dato 2015 non disponibile.

** Esclusa Polonia (dati non disponibili).

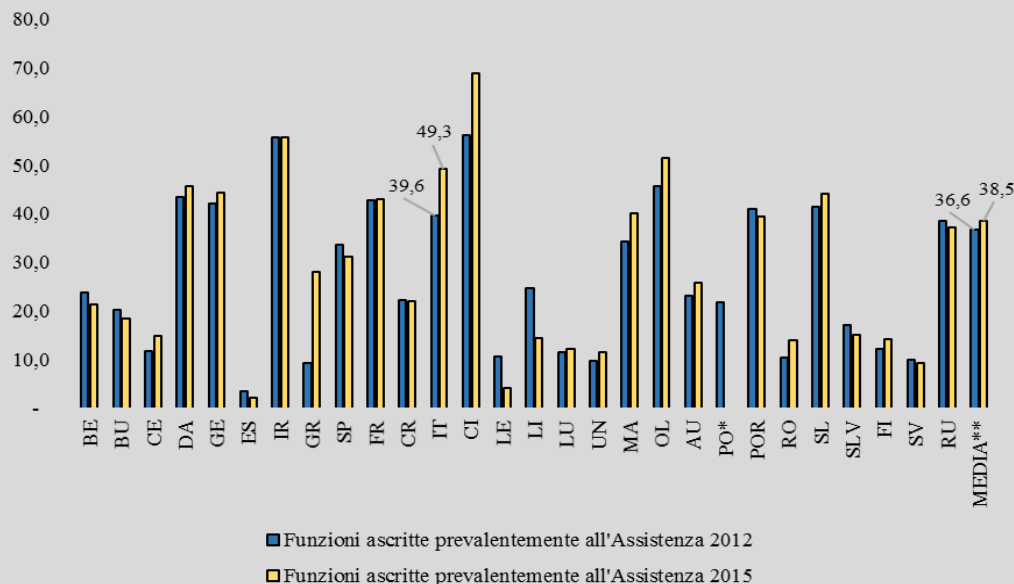
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

³² Si tratta delle pensioni e assegni sociali e delle prestazioni sociali in natura del settore Assistenza.

³³ Nell'ambito di questa classe funzionale, la quota di risorse sottoposte alla prova dei mezzi passa dal 53,6 per cento del 2012 al 68,6 del 2015. Anche la crescita registrata per la Grecia, peraltro, è da ascrivere a quella rilevata nella classe famiglia: dal 12,1 al 55,4 per cento la variazione della quota di spesa sottoposta alla prova dei mezzi.

GRAFICO R2.4

QUOTA DI SPESA SOTTOPOSTA ALLA PROVA DEI MEZZI PER IL COMPLESSO DELLE FUNZIONI INVALIDITÀ, FAMIGLIA, ABITAZIONI ED ESCLUSIONE SOCIALE NAC⁽¹⁾



⁽¹⁾ Non altrove classificata.

LEGENDA:

PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA
Austria	AU	Finlandia	FI	Lituania	LI	Repubblica Ceca	CE
Belgio	BE	Francia	FR	Lussemburgo	LU	Romania	RO
Bulgaria	BU	Germania	GE	Malta	MA	Slovacchia	SLV
Cipro	CI	Grecia	GR	Paesi Bassi	OL	Slovenia	SL
Croazia	CR	Irlanda	IR	Polonia	PO	Spagna	SP
Danimarca	DA	Italia	IT	Portogallo	POR	Svezia	SV
Estonia	ES	Lettonia	LE	Regno Unito	RU	Ungheria	UN

* Dato 2015 non disponibile.

** Esclusa Polonia (dati non disponibili).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Ci si sofferma infine sul confronto fra paesi UE di due quote di spesa che sono state oggetto, in Italia, dei due principali interventi in campo assistenziale negli ultimi anni: il *bonus* 80 euro alle famiglie e il reddito di inclusione (REI) per il contrasto alla povertà. Il primo intervento già ha dispiegato i suoi effetti negli anni consuntivati. Il secondo provvedimento entrerà, dal 2018, nella funzione esclusione sociale. Questo aggregato rappresenta una piccola quota della spesa per protezione sociale, la quota media dei paesi UE nel 2015 è del 2 per cento. In Italia nel 2015 ha rappresentato lo 0,8 per cento degli esborsi totali. Per questo tipo di bisogno, in Italia, la spesa è sottoposta per il 100 per cento alla prova dei mezzi³⁴. Il valore medio dei paesi dell'UE è decisamente più basso: 80,4 per cento nel 2015³⁵.

³⁴ Solo la classe abitazioni, di tipo assistenziale, raggiunge la stessa quota percentuale nel conto della protezione sociale.

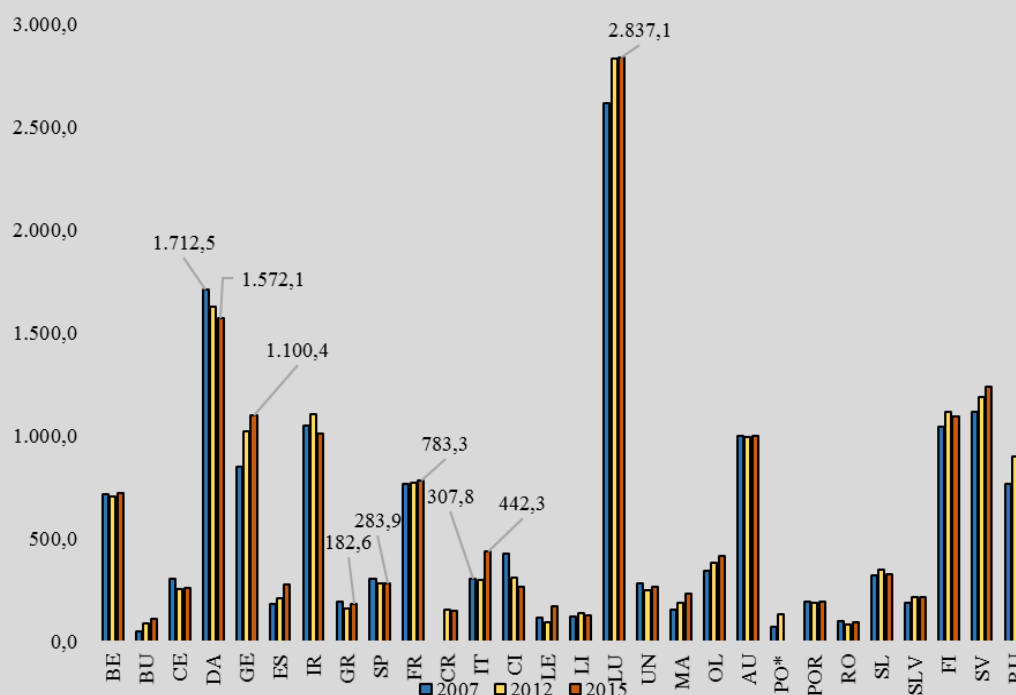
³⁵ Percentuale, peraltro, diminuita di circa un punto rispetto al 2012.

Il grafico R2.5 e il grafico R2.6 mostrano l'evoluzione della spesa per abitante (a prezzi costanti 2010) con “fermo immagine” nel 2007, 2012 e 2015, con riguardo ai due aggregati che interessano.

Il dato sulla famiglia mostra valori elevatissimi per il Lussemburgo come per la Danimarca. Il valore italiano, spinto nel 2015 dal *bonus* 80 euro ed anche delle misure a sostegno della natalità, pur presentando uno dei più alti impulsi di crescita, resta al di sotto della media.

GRAFICO R2.5

FAMIGLIA – SPESA PER ABITANTE A PREZZI COSTANTI 2010



LEGENDA:

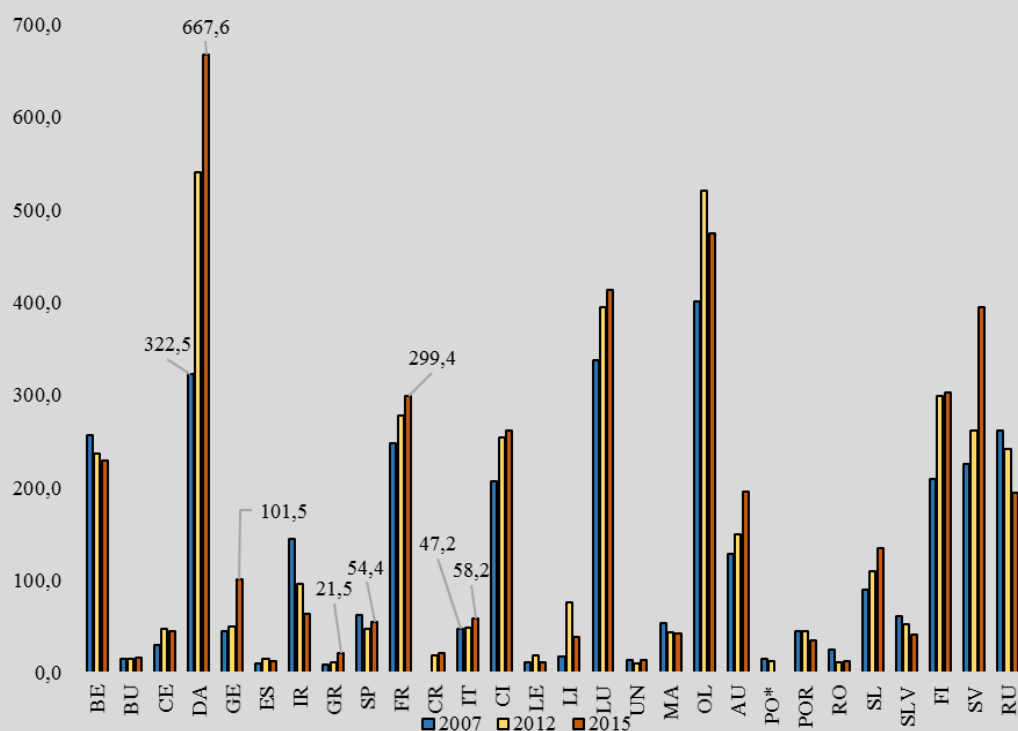
PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA
Austria	AU	Finlandia	FI	Lituania	LI	Repubblica Ceca	CE
Belgio	BE	Francia	FR	Lussemburgo	LU	Romania	RO
Bulgaria	BU	Germania	GE	Malta	MA	Slovacchia	SLV
Cipro	CI	Grecia	GR	Paesi Bassi	OL	Slovenia	SL
Croazia	CR	Irlanda	IR	Polonia	PO	Spagna	SP
Danimarca	DA	Italia	IT	Portogallo	POR	Svezia	SV
Estonia	ES	Lettonia	LE	Regno Unito	RU	Ungheria	UN

* Dato 2015 non disponibile.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

La spesa per abitante riferita al contrasto dell'esclusione sociale registra le prime misure adottate in Italia per la lotta alla povertà ma non il recente REI e mostra il ritardo che si era accumulato in questo ambito nel nostro Paese. Senz'altro, la “calibratura” delle regole per l'accesso alle forme di sostegno al reddito ha di fatto abbassato la soglia di adesione e, dunque, la registrazione della spesa nei conti della protezione sociale.

Il grafico R2.6 mostra comunque due realtà diverse: metà dei paesi presentano cifre che svettano sulle altre, fino a 668 euro (Danimarca). La restante metà, fra cui l'Italia, fatica a superare – almeno per il 2015 -la soglia dei 60 euro per abitante.

ESCLUSIONE SOCIALE NAC⁽¹⁾ – SPESA PER ABITANTE A PREZZI COSTANTI 2010

LEGENDA:

PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA
Austria	AU	Finlandia	FI	Lituania	LI	Repubblica Ceca	CE
Belgio	BE	Francia	FR	Lussemburgo	LU	Romania	RO
Bulgaria	BU	Germania	GE	Malta	MA	Slovacchia	SLV
Cipro	CI	Grecia	GR	Paesi Bassi	OL	Slovenia	SL
Croazia	CR	Irlanda	IR	Polonia	PO	Spagna	SP
Danimarca	DA	Italia	IT	Portogallo	POR	Svezia	SV
Estonia	ES	Lettonia	LE	Regno Unito	RU	Ungheria	UN

* Dato 2015 non disponibile.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat.

LA SANITÀ: DOPO IL RISANAMENTO LE SCELTE

UNO SGUARDO D'ASSIEME

1. La legislatura che si è conclusa ha consentito di ottenere risultati significativi nella gestione del sistema sanitario su diversi fronti; ciò, nonostante gli stretti margini di operatività imposti da un crescente vincolo finanziario. Con il Patto della salute si è definito un percorso comune tra Stato e Regioni, abbandonando la logica dei tagli lineari e assumendo l'impegno comune ad avviare operazioni di efficientamento con l'obiettivo di liberare risorse per il settore; sono stati rivisti i Lea e definito un nuovo nomenclatore; è stato predisposto il programma per le liste d'attesa, il piano nazionale cronicità e quello nazionale per la prevenzione vaccinale; ha preso corpo l'attuazione del d.m. n. 70 del 2015 con il riordino del sistema di assistenza ospedaliera e i Piani di rientro per gli ospedali e aziende sanitarie; sono stati potenziati gli strumenti di gestione del sistema informativo sanitario; è stato approvato il provvedimento in tema di responsabilità professionale e la legge 3/2018 con rilevanti misure in tema di ordini professionali e sicurezza alimentare.

Rimangono aperti diversi fronti: la *governance* farmaceutica, per la quale si tratta di rivedere gli strumenti a disposizione per garantire la sostenibilità della spesa a partire dal *payback* ed agli strumenti di negoziazione del prezzo dei farmaci; le procedure di approvazione dei nuovi farmaci da velocizzare; le compartecipazioni alla spesa, di cui occorre rivedere modalità di funzionamento e ragioni; i rinnovi contrattuali e lo sblocco del turn-over per accompagnare lo svecchiamento delle strutture e l'adeguamento alle nuove esigenze di cura; l'integrazione tra assistenza sociale e sanitaria, per poter affrontare al meglio la questione dell'invecchiamento della popolazione e dell'insufficienza dell'assistenza domiciliare; l'attuazione dei piani regionali delle cronicità.

La lunga lista delle cose fatte e da fare ma, soprattutto, la consapevolezza dell'impossibilità di trovare solo all'interno del settore la risposta ad esigenze crescenti fanno guardare alle scelte da assumere nella legislatura in stretto rapporto con le altre aree dell'intervento pubblico.

Gli ultimi dati sulla spesa sanitaria nel 2017 confermano i risultati positivi degli interventi volti a garantire un equilibrio finanziario che, con risorse pressoché stabili, cerca di rispondere ai bisogni crescenti che provengono da cronicità e non autosufficienza.

Tra 2013 e 2017 la spesa SSN è cresciuta in media dello 0,9 per cento ogni anno in termini nominali, tasso inferiore alla crescita del prodotto (1,3 per cento in media nel periodo).

Tutte le regioni si trovano in sostanziale equilibrio finanziario una volta contabilizzate le entrate fiscali regionali a copertura della spesa sanitaria.

Continua ad essere consistente il contributo della spesa del personale al mantenimento di un profilo di crescita della spesa complessiva molto limitato: in riduzione fino al 2016 (la flessione in termini nominali è 6 punti percentuali tra 2010 e 2016), conosce una solo lieve ripresa nel 2017 in attesa del rinnovo dei contratti.

Positivo l'andamento anche delle altre voci di spesa del SSN. Esse decrescono, come la farmaceutica convenzionata e gli altri servizi sanitari, o sono sostanzialmente

stabili, come nel complesso appaiono le prestazioni rese dai privati accreditati. L'unica voce in significativo aumento è la spesa per beni e servizi, che risente soprattutto della crescita della spesa farmaceutica ospedaliera e di quella per i dispositivi medici.

Si continua, tuttavia, a contrarre la spesa per investimenti infrastrutturali e tecnologici. Anche nel 2017 si registra una flessione di oltre il 5 per cento dei pagamenti: alla riduzione si accompagna la conferma di un tasso medio di obsolescenza delle tecnologie a disposizione nelle strutture pubbliche e accreditate. Come si evince dal recente il Rapporto del Ministero della salute, nonostante il lieve miglioramento rispetto al 2016, circa un terzo delle apparecchiature è operativo da più di 10 anni e la diffusione di queste tecnologie presenta rilevanti differenze tra aree territoriali.

L'offerta di servizi non sta uscendo indenne dalla fase di risanamento reso necessario per riassorbire squilibri strutturali inaccettabili oltre che insostenibili. L'attività del SSN si contrae in tutti gli ambiti assistenziali. Diminuiscono i ricoveri, scesi a 8,7 milioni nel 2016, con una riduzione del 11,7 per cento tra il 2013-2016. I cali interessano soprattutto quelli a bassa complessità. Se ciò ha permesso di migliorare l'appropriatezza, al contempo non sembra accompagnarsi ad una risposta adeguata alla domanda di assistenza territoriale. Mentre la riduzione nell'indicatore di utilizzo dei posti letto segnala, in molti casi, la permanenza di oneri. In numerose aree del paese si assiste ad una mobilità passiva in crescita.

Nella specialistica ambulatoriale, stenta a trovare risposta il problema delle liste d'attesa; tariffe e *tickets* disincentivanti portano alla diminuzione dei volumi coperti dal servizio pubblico; emergono crescenti criticità nell'accesso ai servizi di fronte a un quadro epidemiologico in peggioramento per la crescita costante dell'età media degli italiani. Ad oggi, le fonti pubbliche coprono il 95 per cento della spesa ospedaliera, ma solo il 60 per cento della spesa per prestazioni ambulatoriali e il 46 per cento della riabilitazione ambulatoriale (ISTAT, 2017).

Esaurita la fase più acuta dei piani di rientro (ma non certo quella di un efficace monitoraggio) rimane l'esigenza di affrontare lo sviluppo dei servizi e la convergenza in termini di qualità dell'assistenza tra aree territoriali.

I dati definitivi del monitoraggio 2015 e quelli parziali del 2016 indicano infatti il permanere di differenziali Nord-Sud nella qualità e nella disponibilità dei servizi. Ciò si era messo in rilievo nel Rapporto dello scorso anno, con riferimento sia alla speranza di vita in buona salute (che passa da 59,6 anni al Nord a 56 anni al Sud) sia ai casi di rinuncia alle cure. Cresce l'incidenza relativa della mobilità sanitaria dal Sud al Nord. Lo testimonia il rilievo crescente delle somme corrisposte per la mobilità nel 2017, così come quanto messo in rilievo nei dati SDO del 2016 del Ministero della Salute che rileva ricoveri acuti in regime ordinario erogati in regioni del Nord (pazienti in mobilità verso le regioni del Nord sul totale di ricoveri di pazienti residenti nel Sud) che crescono dal 7,3 nel 2013 al 7,9 per cento nel 2016. Nel caso dei ricoveri per tumore in mobilità passiva passa dal 12,4 nel 2013 al 13,3 per cento nel 2016. I tassi di copertura dei bisogni di LTC, bassi al Nord, si riducono drasticamente nelle regioni centro-meridionali, in genere più povere di posti letto, sia per acuti, sia per riabilitazione, sia per strutture intermedie, sia per strutture protette.

Come si sottolineava anche nel precedente Rapporto, manca una risposta adeguata ad un'area sempre più ampia dell'assistenza quella alle cronicità, alla riabilitazione e alle

cure intermedie, aree in cui il bisogno è in aumento a causa della crescita costante dell'età media. La popolazione con cronicità è pari al 39 per cento del totale, di queste il 20,5 per cento ha più di una patologia. Questi pazienti assorbono gran parte dell'offerta di prestazioni ambulatoriali, spingendo sempre più i pazienti occasionali a rivolgersi al circuito a pagamento, senza che vi sia una chiara politica in questa direzione e indirizzi sui profili di iniquità che così si stratificano.

Una particolare attenzione richiede, come si è visto nel capitolo dedicato all'assistenza, il soddisfacimento dei bisogni dei circa 3 milioni di persone non autosufficienti per i quali le strutture esistenti (i 287 mila posti letti ad essi dedicati) e le cure domiciliari oggi attivate non consentono di dare una risposta adeguata. Pur segnando un graduale miglioramento dell'offerta, i dati più recenti testimoniano un accesso al servizio ancora molto limitato. Una quantità in varie aree del paese ben lontana da quanto i servizi sanitari offrono in altre parti dell'UE. Appare quindi condivisibile quanto osservato di recente (Rapporto Cergas 2017) che la salvaguardia assicurata durante la crisi ai redditi da pensione e una ampia disponibilità di personale addetti ai servizi alla persona hanno consentito, fino ad ora, di sopperire in ambito familiare alla necessità di trovare una risposta a tale bisogno. La frammentazione delle risorse e dei soggetti coinvolti (Inps SSN) rende ancora più difficile il quadro, riducendo l'efficacia dell'intervento realizzabile con risorse scarse.

L'attuale situazione risulterà in prospettiva sempre meno sostenibile. Le previsioni demografiche ed economiche, alla base dell'esame delle tendenze del sistema socio sanitario (e pensionistico) elaborato dalla Ragioneria nell'ambito del EPC-WGA, riportano un rapporto tra anziani e popolazione attiva in crescita nei prossimi anni, poco al di sotto di quota 50 già nel 2030, con un peso della popolazione oltre i 65 anni 7 punti più elevata di oggi. Come messo in evidenza nel capitolo dedicato al sistema pensionistico, se l'invecchiamento della popolazione sarà accompagnato da una riduzione dei redditi da pensione, a causa del passaggio completo al sistema contributivo e a una minore continuità dei percorsi lavorativi, la sostenibilità del sistema si farà più difficile.

Nella agenda politica dei prossimi anni si impongono quindi scelte importanti sul fronte dell'adeguamento delle strutture; ciò per rendere compatibili con la stabilità del sistema soluzioni per bisogni destinati a crescere.

Il permanere di vincoli ancora stringenti richiede che nel trattare le criticità del settore si vada oltre i confini della sanità. Occorre ritrovare coerenza tra tutte le parti che compongono l'operatore pubblico, prendere atto delle difficoltà che caratterizzano oggi il sistema redistributivo e di solidarietà, considerare la necessità imprescindibile di favorire la crescita, garantire che le soluzioni assunte in tema di contributo richiesto al finanziamento della sanità trovino coerenze stabili, responsabilità e margini di gestione per i diversi livelli di governo per evitare contraddizioni e trappole della povertà.

IL CONTRIBUTO DEL SETTORE AGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

2. Nel consuntivo 2017, la spesa sanitaria raggiunge i 113,6 miliardi. Nei documenti programmatici, la spesa corrente era stimata raggiungere i 114,1 miliardi. Un risultato migliore di quello previsto (nel Def 2017 e sostanzialmente confermato nella Nota di aggiornamento dello scorso settembre) dovuto, in parte, ad acquisti di beni e servizi da operatori market inferiori alle attese (in crescita rispetto al 2016 dello 0,04 per

cento contro lo 0,6 per cento previsto), ma anche a redditi da lavoro rimasti invariati invece di aumentare dell'1,5 per cento come assunto in aprile scorso, soprattutto per il rinvio al 2018 della definizione del nuovo contratto. L'aumento oltre le attese della spesa per consumi intermedi (+4,2 per cento contro il 3 previsto inizialmente) riduce il beneficio sui risultati complessivi. Va inoltre osservato come, nonostante il taglio di risorse apportato negli ultimi esercizi, il contributo del settore agli obiettivi di finanza pubblica rimanga nel 2017 positivo (pur riducendosi rispetto ai valori passati): la differenza tra entrate correnti e uscite correnti presenta un saldo netto di oltre 2,5 miliardi (5,7 nel 2016).

TAVOLA 1

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Def aprile 2018	109.614	110.961	111.239	112.373	113.599	115.818	116.382	118.572	120.894
	6,83	6,84	6,73	6,69	6,62	6,56	6,39	6,32	6,27
Nota Def sett 2017	109.614	110.942	111.223	112.514	114.138	115.068	116.105	118.570	
	6,83	6,84	6,73	6,70	6,65	6,50	6,34	6,26	
Def aprile 2017	109.614	110.938	111.245	112.542	114.138	115.068	116.105	118.570	
	6,83	6,84	6,76	6,73	6,68	6,54	6,41	6,37	
LB 2017	109.907	111.304	112.408	113.654	115.377	115.823	116.168		
	6,85	6,87	6,84	6,80	6,77	6,60	6,42		
Nota Def sett. 2016	109.907	111.304	112.408	113.654	115.440	116.821	119.156		
	6,85	6,86	6,84	6,80	6,77	6,64	6,56		
Def aprile 2016	109.907	111.304	112.408	113.376	114.789	116.170	118.505		
	6,83	6,89	6,87	6,78	6,69	6,58	6,52		
LS 2016	110.044	111.028	111.289	111.646	112.957	114.632	117.017		
		6,87	6,81	6,65	6,51	6,39	6,33		
Nota Def sett 2015	110.044	111.028	111.289	113.372	115.509	117.709	120.094		
	6,84	6,87	6,81	6,74	6,67	6,60	6,55		
Def aprile 2015	110.044	111.028	111.289	113.372	115.509	117.709	120.094		
	6,84	6,87	6,79	6,72	6,64	6,58	6,52		
LS 2015	109.254	111.474	111.351	113.797	116.328	118.964			
	7,00	6,85	6,76	6,73	6,68	6,61			
Def aprile 2014	109.254	111.474	113.703	116.149	118.680	121.316			
	7,00	7,02	6,99	6,93	6,86	6,78			
Def aprile 2013	111.108	113.029	115.424	117.616	119.789				
	7,06	6,96	6,88	6,79	6,71				

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e ISTAT

I dati del 2017 confermano il buon risultato economico delle misure di controllo della spesa messe in campo in questi anni. Nel Def 2013, ad avvio della legislatura, la spesa sanitaria era prevista in lenta flessione in termini di prodotto per tutto l'arco programmatico: dal 7 per cento del Pil nel 2014 ne era prevista una riduzione al 6,7 nel 2017, ma su livelli assoluti di circa 120 miliardi. Nonostante il più lento aumento del prodotto rispetto alle previsioni ad inizio legislatura, a consuntivo la spesa si è attestata nel 2017 al 6,6 per cento del Pil, ma su un livello assoluto di spesa inferiore di oltre 6 miliardi. Il governo della spesa in campo sanitario si è rivelato più efficace rispetto al complesso della PA: la quota della sanità della spesa corrente primaria si riduce dal 16,6 per cento nel 2013 al 16 per cento nel 2017 (dal 15,7 al 14,8 per cento il peso sulla primaria complessiva).

TAVOLA 2

IL CONTO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ (2016 – 2017)
(previsioni e consuntivi)

	(milioni di euro)		
	2016	2017*	2017
Beni e servizi prodotti da produttori market	39.544	39.772	39.561
Redditi da lavoro	34.904	35.439	34.917
Consumi intermedi	31.498	32.453	32.823
Altre componenti	6.427	6.473	6.298
Uscite correnti Totali	112.373	114.138	113.599
	Variazioni		
	2016	2017*	2017
Beni e servizi prodotti da produttori market	0,19	0,58	0,04
Redditi da lavoro	-0,51	1,53	0,04
Consumi intermedi	4,18	3,03	4,21
Altre componenti	-0,39	0,72	-2,01
Uscite correnti Totali	1,02	1,57	1,09

(*) dati di previsione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT Def 2017 e Def 2018

La tavola 3 consente una lettura del contributo offerto dalle diverse prestazioni alla spesa complessiva.

Nel 2017 l'importo relativo alle prestazioni da produttori *non market* (assistenza ospedaliera e altri servizi sanitari offerti direttamente dagli operatori pubblici) presenta una crescita dell'1,9 per cento: sono gli altri servizi sanitari a presentare la variazione più consistente (+2,2 per cento), confermando il *trend* dell'ultimo quadriennio. Un aumento che si concentra nei consumi intermedi (+ 4,2 per cento nell'anno; +3,6 della media del periodo). È tale voce che più sconta i maggiori costi connessi all'immissione sul mercato di farmaci innovativi, erogati in corso di ricovero ospedaliero o in regime di distribuzione diretta (ma al netto degli effetti attesi dalle misure di contenimento della spesa relativi alle procedure di acquisto centralizzate).

Anche nell'ultimo esercizio la spesa dei produttori *market* rimane sostanzialmente immutata; la variazione a partire dal 2013 è stata di poco superiore allo 0,1 per cento. Il forte calo della spesa per farmaci in convenzione, che risente delle misure di contenimento di quella farmaceutica disposte dalla normativa e dell'operare del tetto di spesa di recente modificato, e la sostanziale invarianza della spesa per i medici di medicina generale (in attesa del rinnovo del contratto) compensa l'aumento superiore al 3 per cento dell'assistenza specialistica e le variazioni di circa il 2 per cento dell'ospedaliera e dell'altra assistenza. E' quest'ultima che presenta la dinamica più sostenuta negli anni della legislatura, con una variazione media annuale superiore al 3,5 per cento.

TAVOLA 3

IL CONTO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ

(milioni di euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	media tassi
SANITA'										
Prestazioni sociali in natura	102.616	103.914	104.035	105.150	106.415	1,26	0,12	1,07	1,20	0,91
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	39.337	39.956	39.470	39.544	39.561	1,57	-1,22	0,19	0,04	0,15
- Farmaci	8.616	8.392	8.245	8.100	7.605	-2,60	-1,75	-1,76	-6,11	-3,06
- Assistenza medico-generica	6.666	6.663	6.654	6.688	6.695	-0,05	-0,14	0,51	0,10	0,11
- Assistenza medico-specialistica	4.699	4.744	4.604	4.699	4.844	0,96	-2,95	2,06	3,09	0,79
- Assistenza osped. in case di cura private	9.166	9.610	9.373	9.246	9.421	4,84	-2,47	-1,35	1,89	0,73
- Assistenza riabilitativa, integrativa e protesica	4.045	4.008	3.932	3.903	3.945	-0,91	-1,90	-0,74	1,08	-0,62
- Altra assistenza	6.145	6.539	6.662	6.908	7.051	6,41	1,88	3,69	2,07	3,51
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:	63.279	63.958	64.565	65.606	66.854	1,07	0,95	1,61	1,90	1,38
- Assistenza ospedaliera	37.716	36.903	36.926	37.345	37.970	-2,16	0,06	1,13	1,67	0,18
- Altri servizi sanitari	25.563	27.055	27.639	28.261	28.884	5,84	2,16	2,25	2,20	3,11
di cui redditi da lavoro dipendente	32.984	32.783	32.498	32.381	32.425	-0,61	-0,87	-0,36	0,14	-0,43
di cui consumi intermedi	26.463	27.295	28.081	29.291	30.532	3,14	2,88	4,31	4,24	3,64
Contribuzioni diverse	1.428	1.489	1.597	1.679	1.616	4,24	7,31	5,10	-3,74	3,23
Servizi amministrativi	4.725	4.772	4.850	4.836	4.888	0,99	1,63	-0,29	1,08	0,85
di cui redditi da lavoro dipendente	2.686	2.639	2.584	2.523	2.492	-1,75	-2,08	-2,36	-1,23	-1,86
di cui consumi intermedi	1.973	2.036	2.154	2.207	2.291	3,19	5,80	2,46	3,81	3,81
Altre uscite	845	786	757	708	680	-6,98	-3,69	-6,47	-3,95	-5,27
TOTALE	109.614	110.961	111.239	112.373	113.599	1,23	0,25	1,02	1,09	0,90
<i>Spesa pro capite</i>	<i>1836,5</i>	<i>1825,5</i>	<i>1829,7</i>	<i>1852,3</i>	<i>1874,9</i>					

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Nel confronto internazionale, l'Italia ha fatto registrare tra il 2009 e il 2016 una riduzione, in termini reali, delle risorse destinate alla sanità di 3 decimi di punto l'anno. Una flessione molto più contenuta rispetto ad altri Paesi in difficoltà (Portogallo -1,3; Grecia -5) ma che ci differenzia dall'andamento registrato anche in Spagna e l'Irlanda (rispettivamente +0,3 e + 0,1) che hanno vissuto difficoltà finanziarie significative. La spesa è invece cresciuta (sempre in media annua) dello 0,9 per cento in Francia, dell'1 per cento in Olanda, del 1,8 per cento in Germania¹.

Ne derivano divari consistenti in termini di spesa sanitaria pubblica pro capite (espressa in parità del potere d'acquisto)². Secondo le stime dell'Ocse, nel 2016 la spesa pro capite era di 2.298 euro in Italia, quella in Germania era di 4.158 euro e in Francia di 3.276. Spesa che resta tuttavia superiore a quella spagnola (2.072 euro)

Divario che non muta se si osserva il valore complessivo di quella privata: a fronte dei 3.064 euro pro capite in Italia, in Germania l'importo è di poco inferiore ai 5.000 euro e in Francia ai 4.156 euro.

¹ Health at a glance 2017, Ocse 2017.

² Gli importi calcolati dall'Ocse sono espressi in dollari in parità del potere d'acquisto. Nel testo si fa riferimento al dato convertito in euro in base al tasso di cambio medio annuo del 2016, calcolato nelle statistiche della Banca d'Italia pari a 1,1069 dollari per 1 euro.

La spesa sanitaria totale rappresenta l'8,9 per cento del Pil italiano nel 2016, simile a quello di Spagna (9 per cento) e significativamente più bassa di quella di Germania (11,3 per cento), Svezia e Francia (11 per cento). Tre quarti della spesa sanitaria in Italia sono finanziati con risorse pubbliche, dato che si situa al di sotto della media UE e delle principali economie (Germania 82,9 per cento, Francia 78,8 per cento) ma che è ancora superiore a quello della Spagna (70,6 per cento).

I RISULTATI DEL SETTORE NEI PRECONSUNTIVI 2017 DELLE AZIENDE SANITARIE

3. I dati trasmessi al NSIS relativi al 4° trimestre 2017³, consentono di meglio qualificare i risultati dell'anno evidenziandone la coerenza con gli obiettivi programmatici del settore. Essi permettono, inoltre, una prima lettura del rilievo di "risposte" diverse a livello territoriale. Rispetto alle precedenti edizioni del Rapporto, tra le regioni in Piano di rientro non è più ricompresa la regione Piemonte che ha concluso il percorso di riassorbimento degli squilibri gestionali.

Nel 2017 i risultati di esercizio (senza considerare i contributi aggiuntivi disposti a livello regionale per la garanzia dei Lea) sembrano presentare un seppur limitato peggioramento: le perdite crescono, passando dagli 804 milioni del 2016 a 951 milioni. A ben vedere, tuttavia, nella lettura del risultato si deve considerare che diversamente da quanto avvenuto nel passato, nell'esercizio appena concluso l'ulteriore contributo regionale della Provincia di Trento è classificato tra quelli a copertura dei Lea, piuttosto che come contributo extra Lea come avvenuto nel 2016: ciò comporta l'esclusione di tale somma da quelle considerate in una prima fase di calcolo del risultato di gestione 2017 volto a valutare l'equilibrio economico nella fornitura dei Lea. Al netto di tale diversa classificazione il risultato nei due esercizi risulta sostanzialmente invariato.

I dati complessivi sono il risultato di andamenti diversi tra gruppi di regioni. Quelle in Piano di rientro continuano nel loro percorso di riassorbimento delle perdite: nell'esercizio queste passano dai 260 milioni del 2016 a circa 93 milioni. Al netto del dato trentino (168 milioni), le regioni non in Piano vedono crescere il *deficit* complessivo dai circa 544 milioni dello scorso anno a poco più di 690 milioni. Un aumento (di oltre il 27 per cento) da ascrivere ad una dinamica dei costi in aumento dell'1,8 per cento a fronte di entrate in crescita di solo l'1,4 per cento. Una variazione in parte attenuata da un saldo mobilità, che migliora di un ulteriore 13 per cento superando il miliardo di euro nel 2017. Il peggioramento dei conti è da ricondurre soprattutto alle regioni a statuto speciale del Nord, che vedono crescere di poco meno del 57 per cento le perdite rispetto al 2016, come risultato di una crescita della spesa del 2,5 per cento a fronte di entrate sostanzialmente

³ Si tratta dei risultati al 26 aprile 2018, che recepiscono tutte le modifiche apportate ai CE dalle Regioni fino a questa data. Nella tavola che segue si considerano i risultati di gestione come emergono dai CE prima e dopo gli ulteriori trasferimenti da Province autonome e regioni a statuto speciale e le ulteriori coperture contabilizzate nei CE. Nell'ultima colonna è infine riportato il risultato d'esercizio in esito alle verifiche dei Tavoli tecnici (istituiti ai sensi degli articoli 9 e 12 dell'Accordo Stato-Regioni del 23 marzo 2005). Va considerato che le correzioni apportate in occasione del monitoraggio possono portare ad un risultato di gestione in alcuni casi diverso da quello evidenziato nel CE. E ciò in relazione, ad esempio, a mancati allineamenti contabili tra contabilità finanziaria ed economico patrimoniale, o ai risultati delle aziende in utile. Si considerano poi le coperture dei disavanzi individuate dalle regioni, ulteriori rispetto a quelle già previste nei CE. Naturalmente i risultati relativi al 2017 dopo il monitoraggio devono considerarsi ancora provvisori in attesa della chiusura dei verbali dei Tavoli. Per rendere più significativo il confronto tra i risultati 2016 e 2017 nell'ultima colonna, in analogia con quanto accaduto nel 2016, le maggiori risorse mobilitate da Lazio e Sicilia per l'operare della leva fiscale sono state considerate solo per gli importi necessari a copertura dei disavanzi.

invariate (considerando il dato trentino). Le regioni a statuto ordinario del Nord, fatta eccezione la Liguria, si confermano in equilibrio.

Considerando i trasferimenti previsti dalle regioni a statuto speciale nonché le coperture contabilizzate nei CE, il risultato muta ancora.

Nelle regioni in Piano l'esito è positivo per poco più di 930 milioni rispetto all'utile di 370 milioni dello scorso anno. Il dato del 2017 è tuttavia influenzato dalla considerazione piena delle contabilizzazioni relative alle coperture previste dalla regione Lazio (784 milioni) a fronte, per il momento, di una perdita accertata di meno di 100 milioni. Anche lo scorso esercizio, delle coperture di 889 milioni contabilizzate nei CE dalla regione Lazio solo 333 milioni sono state utilizzate a copertura: 170 sono state trattenuti come utili nel conto sanitario, mentre la restante quota è stata destinata ad altre finalità⁴.

Il saldo complessivo delle regioni non in Piano è ancora negativo per circa 153 milioni. Un dato che, come si è detto, grazie agli attivi di alcune regioni, non consente di apprezzare la dimensione effettiva dei disavanzi. Al netto delle posizioni in avanzo, le perdite ammontano a 237 milioni (422 milioni nel 2016), come nelle ultime gestioni riconducibili soprattutto a due Regioni che presentano un disavanzo di circa 221 milioni (Liguria e Sardegna).

Nel complesso, le regioni che presentano un disavanzo dopo le coperture previste nei CE sono solo 5: oltre a quelle citate in precedenza, espongono limitati disavanzi anche Valle d'Aosta, Friuli e Abruzzo.

Nell'ultime due colonne della tavola 4 sono infine riportati i risultati delle due gestioni in esito alle verifiche dei tavoli di monitoraggio. Le correzioni apportate dai Tavoli riguardano sia aspetti contabili (possibili disallineamenti tra contabilità finanziaria ed economico patrimoniale), sia dati economici come eventuali rettifiche dei risultati (ad esempio saldi mobilità) e naturalmente i risultati delle aziende in utile. Si considerano poi le coperture dei disavanzi individuate dalle regioni, ulteriori rispetto a quelle già previste nei CE.

Nel complesso, i risultati dei Tavoli confermano nelle tendenze quanto emerso dai conti economici ma con alcune diverse accentuazioni: si amplia il disavanzo delle regioni non in Piano, mentre si riduce l'avanzo complessivo di quelle in Piano di rientro.

Nel confrontare i due esercizi vanno considerati due aspetti: a) nel 2016 per Lazio e Sicilia, delle maggiori risorse previste nei CE si sono considerate quelle necessarie a coprire l'eventuale disavanzo; b) il risultato del 2017 della regione Sardegna è rivisto in peggioramento nell'esame del tavolo di monitoraggio anche a ragione degli importi non coperti della perdita dello scorso esercizio.

Per valutare i risultati nei due anni nell'ultima colonna della tavola si sono assunte per Lazio e Sicilia le stesse ipotesi del 2016 e il risultato della Sardegna è stato nettato dell'importo relativo al 2016 rimasto non coperto.

Con tale avvertenza, il confronto tra i due esercizi evidenzia un netto miglioramento delle gestioni: per il complesso delle regioni i Tavoli evidenziano un risultato positivo per poco più 50 milioni a fronte di un disavanzo nel 2016 per 146 milioni. Le regioni in piano registrano un avanzo di 121 milioni (88 nel 2016) e le altre regioni vedono contrarsi le

⁴ Le somme eccedenti le necessità di copertura possono essere destinate ad altra finalità secondo quanto previsto dal DL n. 120 del 2013. Una possibilità che, come rilevato in passato dalla Corte (Rapporto di coordinamento del 2013), fa perdere in trasparenza al sistema rendendo più opaco il collegamento tra sforzo fiscale aggiuntivo e processo di risanamento. Da questo punto di vista, rappresenta uno sviluppo positivo la recente scelta della regione Lazio di ridurre l'entità dell'addizionale regionale aumentata con l'avvio del Piano a fronte degli squilibri del passato.

perdite a meno di un terzo di quanto registrato nel 2016 (da 234 a poco più di 71 milioni)⁵. Dopo le coperture, sono solo 3 le regioni che presentano ancora perdite non coperte: si tratta del Friuli, dell'Abruzzo e la Sardegna. Fatta eccezione per la Sardegna (che comunque più che dimezza il disavanzo registrato nel 2016) si tratta di importi, tuttavia, molto contenuti.

TAVOLA 4

I RISULTATI DI ESERCIZIO ANNO 2016 E 2017
(per regioni in Piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni in euro)

REGIONE	TOTALE RICAVI al netto delle coperture e degli ulteriori transf. delle regioni e province autonome	TOTALE COSTI CON VOCI ECONOMICHE E SALDO INTRAMOENIA	SALDO MOBILITA' EXTRA DA CE	SALDO MOBILITA' INTERNAZIONALE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	Coperture contabilizzate nel CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO con coperture	Risultati d'esercizio da tavoli	Risultati da tavoli (omogenei)
2017										
Regioni in Piano	45.442	-44.261,0	-1.274,2	0,0	-92,9	0,0	1.023,1	930,2	850,4	121,2
Regioni non in Piano	70.430	-72.303,2	1.028,4	-14,0	-858,0	342,2	361,9	-153,8	-395,1	-71,1
Totale	115.873	-116.564,2	-245,9	-14,0	-950,9	342,2	1.385,0	776,3	455,3	50,1
Rso	98.701	-98.891,7	25,7	0,0	-164,4	0,0	951,3	786,9	803,3	210,5
Rso Nord	49.332	-50.374,0	1.015,9	0,0	-25,6	0,0	0,0	-25,6	49,7	49,7
Rso Centro	23.259	-23.249,1	-150,5	0,0	-140,4	0,0	784,2	643,8	606,7	13,9
Rso Sud	26.109	-25.268,6	-839,7	0,0	1,6	0,0	167,2	168,7	146,9	146,9
Rss	17.171	-17.672,5	-271,5	-14,0	-786,5	342,2	433,7	-10,6	-348,0	-160,4
Rss Nord	4.726	-5.220,9	-0,4	-14,0	-508,7	312,3	186,6	-9,8	-9,8	-9,8
Rss Sud	12.444	-12.451,6	-271,1	0,0	-277,8	29,9	247,1	-0,8	-338,2	-150,6
2016										
Regioni in Piano	44.906	-44.020,0	-1.146,8	0,0	-260,2	0,0	629,8	369,6	87,8	87,8
Regioni non in Piano	69.588	-71.027,5	908,4	-13,3	-543,7	234,5	25,3	-284,0	-234,2	-234,2
Totale	114.495	-115.047,6	-238,4	-13,3	-804,0	234,5	655,1	85,6	-146,4	-146,4
Rso	97.289	-97.547,7	7,2	0,0	-250,8	0,0	563,9	313,2	161,1	161,1
Rso Nord	48.497	-49.376,5	891,0	0,0	12,4	0,0	0,0	12,4	36,0	36,0
Rso Centro	22.956	-23.016,7	-82,1	0,0	-142,8	0,0	387,2	244,4	27,4	27,4
Rso Sud	25.835	-25.154,5	-801,6	0,0	-120,4	0,0	176,7	56,4	97,7	97,7
Rss	17.205	-17.499,8	-245,7	-13,3	-553,2	234,5	91,2	-227,6	-307,5	-307,5
Rss Nord	4.887	-5.093,6	2,0	-13,3	-217,5	234,1	0,0	16,5	16,5	16,5
Rss Sud	12.318	-12.406,2	-247,7	0,0	-335,7	0,4	91,2	-244,1	-324,0	-324,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

⁵ Vedi anche il Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali – esercizio 2016. Sezione delle autonomie. Del. n. 3/SEZAUT/2018/FRG.

I risultati dal lato dei costi

4. I dati relativi ai costi al netto delle voci economiche (ammortamento, rivalutazioni ed attività intramoenia) evidenziano, nel complesso dei conti regionali, una variazione inferiore allo 0,6 per cento nel 2017.

Sostanzialmente invariato il livello della spesa per il personale registrato nel 2017⁶ (delle aziende sanitarie, delle aziende ospedaliere, delle aziende Ospedaliere Universitarie, degli IRCCS pubblici): poco più di 34,3 miliardi. Dal 2009 tale voce di costo si è ridotta in termini nominali di oltre il 5 per cento (5,2).

TAVOLA 5

I COSTI DELLA SANITÀ - ANNI 2016 E 2017
(per regioni in Piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni in euro)

	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
2017												
Regioni in Piano	7.282,1	729,8	2.829,7	3.306,5	2.251,6	1.009,9	925,1	3.930,3	2.221,0	1.231,2	59,6	285,0
Regioni non in Piano	11.460,0	1.444,3	3.819,0	4.298,2	2.460,5	767,0	994,1	4.806,9	5.944,8	2.228,9	136,9	813,8
Totale	18.742,1	2.174,1	6.648,6	7.604,7	4.712,1	1.776,9	1.919,3	8.737,2	8.165,8	3.460,1	196,4	1.098,8
Rso	15.914,1	1.840,1	5.586,0	6.468,1	3.977,1	1.520,2	1.540,8	7.791,9	7.114,4	3.109,6	166,1	948,1
Rso Nord	7.460,4	975,4	2.596,2	2.930,7	1.984,5	481,1	641,5	4.112,4	4.624,2	1.732,4	96,0	534,2
Rso Centro	3.984,8	389,0	1.291,7	1.585,5	717,9	388,6	421,5	1.704,9	1.507,6	791,9	35,6	249,5
Rso Sud	4.468,9	475,7	1.698,0	1.951,9	1.274,7	650,6	477,8	1.974,6	982,6	585,4	34,5	164,4
Rss	2.828,0	334,0	1.062,7	1.136,6	735,0	256,7	378,4	945,3	1.051,5	350,5	30,3	150,7
Rss Nord	848,6	127,2	265,1	286,7	88,4	18,7	98,9	152,3	411,1	115,1	12,9	53,2
Rss Sud	1.979,4	206,8	797,6	849,9	646,6	238,0	279,5	793,0	640,4	235,4	17,5	97,6
2016												
Regioni in Piano	6.961,8	711,6	2.828,3	3.549,8	2.223,6	989,2	921,1	3.913,9	2.158,3	1.219,5	60,0	272,9
Regioni non in Piano	11.018,8	1.409,0	3.803,0	4.550,1	2.398,1	753,7	992,0	4.783,0	5.775,9	2.255,8	136,2	782,8
Totale	17.980,6	2.120,6	6.631,3	8.099,9	4.621,7	1.742,9	1.913,0	8.696,9	7.934,2	3.475,3	196,2	1.055,7
Rso	15.249,5	1.795,3	5.574,8	6.884,1	3.904,3	1.487,6	1.536,1	7.760,6	6.932,1	3.154,0	168,4	913,9
Rso Nord	7.141,1	949,9	2.584,8	3.099,4	1.932,6	477,4	641,8	4.104,4	4.499,8	1.745,0	96,5	516,6
Rso Centro	3.836,2	391,2	1.287,9	1.685,1	705,8	365,3	417,2	1.679,3	1.485,9	798,3	33,2	237,3
Rso Sud	4.272,3	454,2	1.702,1	2.099,5	1.265,8	644,8	477,2	1.976,8	946,4	610,8	38,7	160,0
Rss	2.731,1	325,3	1.056,5	1.215,8	717,4	255,3	376,9	936,4	1.002,1	321,3	27,8	141,8
Rss Nord	797,5	120,3	262,5	289,1	86,8	18,3	96,3	148,9	388,1	116,0	11,3	52,2
Rss Sud	1.933,5	205,0	794,0	926,7	630,7	237,1	280,6	787,4	614,0	205,3	16,6	89,6
variazione												
Regioni in Piano	4,60	2,55	0,05	-6,85	1,26	2,10	0,44	0,42	2,90	0,96	-0,74	4,43
Regioni non in Piano	4,00	2,50	0,42	-5,54	2,60	1,76	0,22	0,50	2,93	-1,19	0,48	3,96
Totale	4,24	2,52	0,26	-6,11	1,96	1,95	0,32	0,46	2,92	-0,44	0,11	4,08
Rso	4,36	2,49	0,20	-6,04	1,86	2,20	0,31	0,40	2,63	-1,41	-1,37	3,74
Rso Nord	4,47	2,68	0,44	-5,44	2,68	0,77	-0,04	0,19	2,77	-0,72	-0,52	3,40
Rso Centro	3,87	-0,56	0,30	-5,92	1,70	6,37	1,05	1,53	1,46	-0,80	7,18	5,15
Rso Sud	4,60	4,73	-0,24	-7,03	0,70	0,89	0,12	-0,11	3,82	-4,15	-10,82	2,73
Rss	3,55	2,67	0,58	-6,51	2,45	0,53	0,40	0,95	4,93	9,08	9,02	6,31
Rss Nord	6,41	5,73	0,98	-0,82	1,93	2,10	2,71	2,23	5,91	-0,78	14,16	1,87
Rss Sud	2,37	0,87	0,45	-8,29	2,53	0,40	-0,39	0,71	4,30	14,65	5,53	8,89

⁶ Un risultato su cui hanno inciso il blocco del *turn-over* nelle regioni in piano di rientro sia a seguito delle manovre di contenimento della dinamica della spesa sia nell'ambito della procedura sanzionatoria di cui all'articolo 1, comma 174 della legge 311/2004, le politiche di contenimento delle assunzioni messe in atto dalle regioni non in piano, gli automatismi introdotti nella rideterminazione automatica dei fondi per il trattamento accessorio del personale e lo slittamento al 2018 dei rinnovi contrattuali del personale dipendente e convenzionato.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Un risultato che è tuttavia l'esito di andamenti differenti guardando ai ruoli e per regione. Sostanzialmente stabile il costo del personale sanitario, la flessione della spesa per il ruolo amministrativo è compensata da una seppur limitata crescita di quello professionale e tecnico (rispettivamente in aumento del 0,9 e dello 0,3 per cento).

Anche in questo caso l'andamento è diverso tra regioni in piano e non. Nelle prime, la conferma del profilo in flessione della spesa complessiva per il personale (in calo ancora dello 0,6 per cento) è frutto dell'ulteriore riduzione del ruolo sanitario solo marginalmente attenuata dalla crescita (nelle regioni maggiori) della spesa per il ruolo professionale. In quelle non in piano, si registra un aumento dello 0,3 per cento sia del ruolo sanitario che di quello tecnico solo in parte compensato dall'ulteriore decremento della spesa per le figure professionali e amministrative. L'aumento della spesa per il personale sanitario e tecnico è tuttavia concentrata pressoché esclusivamente nelle regioni a statuto speciale del Nord (rispettivamente +2,1 e +1,7 per cento). Solo marginali le variazioni nelle regioni a statuto ordinario.

SEGUE TAVOLA 5

	PERSONALE RUOLO SANITARIO + "INDENNITA' DEI MALATI"	PERSONALE RUOLO PROFESSION ALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRA TIVO	TOTALE SPESE DI PERSONALE	SPESE AMMINISTRA TIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTATI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI 1
2017										
Regioni in Piano	10.099,2	38,3	1.043,3	838,8	12.019,6	746,8	1.965,0	941,3	331,7	42.066,2
Regioni non in Piano	17.806,7	86,4	2.746,6	1.653,4	22.293,1	1.383,9	3.655,2	1.710,3	134,1	68.351,0
Totale	27.905,9	124,7	3.789,9	2.492,2	34.312,7	2.130,7	5.620,3	2.651,6	465,7	110.417,1
Rso	22.988,4	103,9	3.134,4	2.057,8	28.284,3	1.824,6	4.895,6	2.197,1	322,8	93.500,8
Rso Nord	11.490,6	56,7	1.817,0	1.153,8	14.518,1	961,1	2.490,3	1.121,0	47,2	47.306,6
Rso Centro	5.618,9	25,2	674,6	439,2	6.757,9	408,6	1.243,2	522,0	188,3	22.188,4
Rso Sud	5.878,9	22,0	642,7	464,7	7.008,4	455,0	1.162,1	554,1	87,3	24.005,8
Rss	4.917,5	20,8	655,5	434,5	6.028,4	306,1	724,7	454,5	142,9	16.916,3
Rss Nord	1.620,7	7,7	297,9	153,1	2.079,4	92,1	254,1	148,5	0,4	5.052,5
Rss Sud	3.296,8	13,1	357,6	281,4	3.949,0	214,0	470,6	306,1	142,5	11.863,8
2016										
Regioni in Piano	10.154,5	37,1	1.042,5	856,7	12.090,7	753,2	1.959,6	954,7	325,7	41.893,9
Regioni non in Piano	17.747,3	86,4	2.737,2	1.666,7	22.237,6	1.380,0	3.606,6	1.701,2	137,8	67.721,6
Totale	27.901,7	123,5	3.779,7	2.523,4	34.328,3	2.133,2	5.566,2	2.655,9	463,4	109.615,4
Rso	23.015,2	103,6	3.132,3	2.082,4	28.333,5	1.831,7	4.859,0	2.206,5	313,7	92.905,0
Rso Nord	11.473,1	57,9	1.815,8	1.167,9	14.514,7	972,4	2.467,5	1.117,8	58,8	46.920,4
Rso Centro	5.638,9	23,9	674,2	440,3	6.777,3	397,1	1.242,1	525,7	171,0	22.036,0
Rso Sud	5.903,1	21,8	642,3	474,2	7.041,4	462,3	1.149,5	563,0	83,8	23.948,6
Rss	4.886,5	19,9	647,4	440,9	5.994,8	301,5	707,2	449,5	149,8	16.710,4
Rss Nord	1.588,0	7,5	293,0	153,8	2.042,3	88,4	248,4	145,0	1,5	4.913,0
Rss Sud	3.298,5	12,4	354,4	287,1	3.952,4	213,1	458,7	304,5	148,3	11.797,4
variazione										
Regioni in Piano	-0,54	3,29	0,08	-2,08	-0,59	-0,86	0,28	-1,41	1,84	0,41
Regioni non in Piano	0,34	-0,07	0,34	-0,80	0,25	0,29	1,35	0,53	-2,69	0,93
Totale	0,01	0,94	0,27	-1,23	-0,05	-0,12	0,97	-0,16	0,49	0,73
Rso	-0,12	0,23	0,07	-1,18	-0,17	-0,39	0,75	-0,43	2,91	0,64
Rso Nord	0,15	-2,11	0,07	-1,21	0,02	-1,16	0,92	0,29	-19,79	0,82
Rso Centro	-0,36	5,13	0,06	-0,25	-0,29	2,89	0,09	-0,71	10,14	0,69
Rso Sud	-0,41	1,06	0,06	-2,00	-0,47	-1,59	1,10	-1,57	4,07	0,24
Rss	0,63	4,62	1,25	-1,47	0,56	1,52	2,48	1,12	-4,57	1,23
Rss Nord	2,06	2,63	1,66	-0,47	1,81	4,15	2,27	2,38	-72,46	2,84
Rss Sud	-0,05	5,81	0,92	-2,00	-0,09	0,43	2,59	0,52	-3,89	0,56

5. Si confermano in crescita anche nel 2017 gli acquisti di beni e servizi. Si tratta di un insieme composito: gli acquisti di beni, le manutenzioni, gli altri servizi sanitari e non, gli oneri per il godimento di beni di terzi e i servizi appaltati. Nel complesso, essi raggiungono nel 2017 i 31,3 miliardi, con un aumento del 2,9 per cento (l'incremento era stato del 3 per cento nell'esercizio precedente). Dal 2013 l'aumento registrato è stato di poco inferiore al 14 per cento. Un risultato che sembra destinato a mantenere una particolare attenzione sulle misure di contenimento introdotte a partire dal 2011⁷ fino a quelle previste nelle ultime leggi di bilancio.

RIQUADRO 1 - GLI STRUMENTI PER LA GESTIONE DELLA SPESA E IL RIASSORBIMENTO DEGLI SQUILIBRI NEL SETTORE – LE NOVITÀ

Su più fronti, in particolare, è continuata, anche nel 2017, l'attività volta mettere a disposizione di operatori e istituzioni strumenti per rendere più efficiente ed efficace l'attività svolta.

E' proseguita l'attività svolta dalla Consip per la definizione degli accordi quadro e delle convenzioni per il mercato elettronico e dei bandi per il sistema dinamico; è continuata la definizione da parte dell'Anac dei repertori sui prezzi di riferimento in importanti aree degli acquisti sanitari; progressi ha segnato, non senza difficoltà, la predisposizione dei Piani di rientro per le strutture ospedaliere, rafforzando le possibilità di governo degli squilibri (non solo economici) nelle diverse aree territoriali; sono stati implementati strumenti informativi per dare alle Amministrazioni regionali e aziendali strumenti sempre più ricchi e aggiornati per valutare le scelte gestionali e rendere più mirate le scelte programmatiche; si è arricchito il quadro degli strumenti per intervenire su alcune aree di criticità nella fornitura dei Lea prevedendo di vincolare una quota delle risorse premiali nell'ambito del finanziamento della sanità a programmi specifici sottoposti e approvati dal Comitato Lea..

Le misure di controllo della spesa e per gli acquisti di beni e servizi

Si è intensificato, nell'anno, lo sforzo di mettere a disposizione delle aziende e degli operatori del settore sanitario strumenti volti a ridurre l'incidenza dei costi di beni e servizi, spingere ad un più appropriato utilizzo delle risorse e riassorbire differenze poco giustificabili nei costi di tali forniture.

Continua ad operare il vincolo per gli enti del Servizio Sanitario Nazionale di ricorrere a Consip S.p.A. o agli altri Soggetti Aggregatori per lo svolgimento delle procedure di fornitura per farmaci, vaccini, medicazioni aghi e siringhe, ausili per incontinenza, servizi integrati per la

⁷ Si tratta di quanto disposto con il decreto-legge n. 98 del 2011 che ha previsto l'istituzione dell'Osservatorio dei contratti che pubblica dal luglio 2012 un elenco di prezzi di riferimento di oltre 300 beni e servizi. Uno strumento operativo per la programmazione e la razionalizzazione della spesa. Successivamente, il decreto-legge n. 95 del 2012 ha disposto la riduzione del 10 per cento dei corrispettivi per l'acquisto di beni e servizi (con esclusione dei farmaci ospedalieri) a partire dal 2013 e dei corrispondenti volumi d'acquisto per tutta la durata residua dei contratti, e l'obbligo per le aziende sanitarie di rinegoziare con i fornitori i contratti per l'acquisto di beni e servizi (con possibilità di recesso dagli stessi) qualora i prezzi unitari in essi previsti risultino superiori al 20 per cento rispetto ai prezzi di riferimento individuati dall'Osservatorio per i contratti pubblici. Il DL n. 78 del 2015 ha richiesto agli enti del SSN di proporre ai fornitori una rinegoziazione dei contratti in essere che avesse l'effetto di ridurre i prezzi unitari di fornitura e/o i volumi di acquisto, del 5 per cento del valore complessivo. Ha esteso, inoltre, tale misura di risparmio a tutte le tipologie di contratti in essere di beni e servizi, quindi anche alle concessioni di lavori pubblici, alla finanza di progetto, alla locazione finanziaria di opere pubbliche e al contratto di disponibilità. In caso di mancato accordo con i fornitori, gli enti del SSN avevano diritto di recedere dal contratto, in deroga all'articolo 1671 del codice civile, senza alcun onere a loro carico. Al fine di assicurare comunque la disponibilità dei beni e servizi indispensabili per garantire l'attività gestionale e assistenziale, nelle more dell'espletamento delle gare indette in sede centralizzata o aziendale, gli enti del SSN possono stipulare nuovi contratti accedendo a convenzioni-quadro, anche di altre Regioni, o tramite affidamento diretto a condizioni più convenienti in ampliamento di contratto stipulato, mediante gare di appalto o forniture, da aziende sanitarie della stessa o di altre Regioni o da altre stazioni appaltanti regionali per l'acquisto di beni e servizi. Il d.l. n. 78 del 2015 prevedeva poi una procedura di rinegoziazione anche per i contratti per i dispositivi medici, senza tuttavia fissare una misura di riduzione.

gestione delle apparecchiature elettro medicali, servizi di pulizia, ristorazione, lavanderia e smaltimento rifiuti sanitari vigilanza e guardiania per importi superiori a 40.000 euro, nonché per gli acquisti di *stent*, protesi d'anca, defibrillatori, pace maker e servizi di gestione pulizia e manutenzione degli immobili per importi sopra soglia comunitaria⁸. L'Anac ha provveduto a pubblicare i dati relativi alle procedure di affidamento per stazione appaltante su base quadrimestrale. Nel 2016 le procedure superiori ai 40.000 euro di Aziende sanitarie regionali Asl o AO sono state poco meno di 20.000, per complessivi 8,8 miliardi. Nei primi due quadrimestri del 2017 le procedure registrate sono state oltre 17.000 (12.660 nello stesso periodo del 2016) per circa 7,6 miliardi (6 miliardi nel 2016).

Tale attività si è affiancata a quella prevista con il DL n. 98 del 2011, che ha attribuito all'Osservatorio dei contratti pubblici il compito di pubblicare le elaborazioni dei prezzi di riferimento relativamente a dispositivi medici, farmaci per uso ospedaliero, servizi sanitari e non sanitari, individuati dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali (AGENAS) tra quelli di maggiore impatto sulla spesa sanitaria complessiva⁹. Una rilevazione che è stata preceduta da una consultazione dei soggetti interessati e degli *stakeholders* del settore. Nel 2017 si è proseguito nell'aggiornamento delle rilevazioni e si sono aggiunti quelli relativi servizio di lavanderia e lavanolo.

Nell'anno sono stati attivati alcuni accordi quadro per la sanità: si tratta di quello per i pacemaker, gli *stent* coronarici e mammografi digitali (da febbraio 2018). E' stata aggiudicata la gara per i defibrillatori impiantabili attivi. Sono stati predisposti i bandi per tomografi a risonanza magnetica, dispositivi impiantabili per resincronizzazione cardiaca, farmaci biologici, suture chirurgiche e tomografi computerizzati mentre è allo studio quello per *stent* vascolari.

Alle convenzioni attive per l'acquisto di aghi siringhe, ecotomografi, tomografi si prevede di aggiungere bandi per angiografi fissi e a noleggio, farmaci antineoplastici tomografi a risonanza magnetica per cui sono stati predisposti i bandi.

Infine, nell'esercizio è stata attivata una ulteriore procedura per il sistema dinamico (per farmaci), che si aggiunge alle 7 già attive dal 2016. Il Sistema Dinamico di Acquisizione della PA (SDAPA) è un processo di acquisizione interamente elettronico. Per tutto il periodo previsto, gli operatori che hanno soddisfatto i criteri di una selezione iniziale sono ammessi a presentare un'offerta per specifici appalti indetti dalle Amministrazioni (per quantitativi, valore e caratteristiche dei beni di volta in volta necessari); appalti che seguono le norme della procedura ristretta. Gli obiettivi principali che ci si propone con tale sistema sono quello di abbattere i tempi di definizione dell'appalto, conservando i benefici di un processo competitivo, e di consentire alle Amministrazioni di soddisfare esigenze specifiche. Esso dovrebbe permettere anche di superare, almeno in parte, i limiti delle procedure centralizzate in relazione a concorrenzialità e parità di trattamento tra aziende di dimensioni diverse. I bandi, la cui validità va dalla metà del 2016 a metà 2019 o a metà 2020, riguardano anche endo-protesi ortopediche, servizi lava-nolo, farmaci, antisettici aghi e siringhe, apparecchiature elettromedicali, ausili tecnici e ossigenoterapia.

Va osservato che non sono state predisposte dall'amministrazioni valutazioni sull'effettivo risparmio conseguito da tali strumenti. Anche nella più recente indagine MEF- ISTAT diffusa a febbraio non si dà conto di categorie specifiche di spesa sanitaria a ragione della forte disomogeneità delle tipologie di beni. Va, inoltre, osservato che i lunghi tempi per pervenire all'operatività di alcune procedure rischiano di incidere sul risultato atteso dalla procedura centralizzata in termini di risparmio, oltre ad incidere in alcuni casi sull'adeguatezza dei beni spesso ad elevato contenuto tecnico e quindi caratterizzati da una rapida obsolescenza.

⁸ L'Autorità Nazionale Anticorruzione non rilascia il codice identificativo gara (CIG) alle stazioni appaltanti che, in violazione degli adempimenti previsti dal comma 11, non ricorrono a Consip S.p.A. o ad altro soggetto aggregatore.

⁹ Dal luglio 2012, sul sito dell'A.N.A.C., sono state pubblicate le elaborazioni dei prezzi di riferimento relativamente a: principi attivi; dispositivi medici; servizio di ristorazione; servizio di pulizia; servizio di lavanderia/lavanolo; materiali da guardaroba; prodotti di cancelleria. In caso di significative differenze tra il prezzo di acquisto ed i prezzi di riferimento, è prevista la rinegoziazione dei contratti e la facoltà di recesso senza penali. Il decreto-legge n. 95 del 2012 ha precisato che per "significative differenze" devono intendersi le differenze superiori al 20 per cento rispetto al prezzo di riferimento.

I progressi nell'estensione dei Piani di rientro ad aziende ospedaliere e Asl

La legge di stabilità per il 2016 ha previsto l'estensione della metodica dei Piani di rientro al risanamento e alla riqualificazione di strutture di ricovero che si trovino in squilibrio finanziario (uno scostamento tra costi e ricavi pari o superiore al 10 per cento dei suddetti ricavi, o in valore assoluto di almeno 10 milioni di euro) e/o che presentino carenze nella quantità, nella qualità e nell'esito delle cure. Gli enti così individuati devono presentare alla regione, entro novanta giorni, un Piano di rientro, della durata non superiore al triennio, che contenga le misure idonee al superamento dei disallineamenti rilevati con riferimento all'equilibrio economico-finanziario e patrimoniale e al miglioramento della qualità delle cure o all'adeguamento dell'offerta.

Il decreto del 21 giugno 2016 ha definito la metodologia per l'individuazione dei costi e dei ricavi delle Aziende ospedaliere (AO), delle Aziende ospedaliere universitarie (AOU), e degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici (IRCCS), da utilizzare al fine di determinare lo scostamento, e quella per l'individuazione degli ambiti assistenziali e la definizione dei parametri di riferimento relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure facendo riferimento al Programma Nazionale Esiti (PNE)¹⁰.

R.1.1 I PIANI DI RIENTRO DI AZIENDE OSPEDALIERE E ASL

Regione	Aziende individuate in applicazione del punto A e/o B, comma 524 dell'art. 1 della Legge 28 dicembre 2015, n. 208
PIEMONTE (**)	2
FRIULI (**)	1
EMILIA ROMAGNA (*)	1
LAZIO (*)	6
CAMPANIA (**)	10
BASILICATA (*)	1
CALABRIA (**)	4
SICILIA (**)	7
SARDEGNA (*)	1
Totale	33

(*) le regioni che hanno approvato il piano di rientro

(**) le regioni che hanno individuato le aziende ma non hanno ancora approvato i piani

Fonte: Ministero della salute

In tale documento è stata anche esposta la metodologia da utilizzare per l'omogeneizzazione dei sistemi di remunerazione adottati a livello regionale, applicando le tariffe nazionali ex dm 18 ottobre 2012 in luogo di quelle adottate in ambito locale, al fine di sterilizzare le differenze di remunerazione riferibili alle politiche tariffarie regionali. Inoltre vi sono contenute le Linee guida per la predisposizione dei Piani di cui all'articolo 1, comma 528, della legge n. 208 del 2015 che identificano le misure, gli interventi e gli strumenti di monitoraggio per la redazione dei programmi operativi.

Nelle linee guida è stato previsto, inoltre, che nel caso in cui il disavanzo gestionale sia superiore al 20 per cento dei ricavi il rientro possa avvenire in un periodo di tempo più lungo rispetto al triennio (tanto maggiore è la soglia del disavanzo tanto minore sarà la percentuale di rientro prevista nel triennio). Mentre la durata triennale del Piano di rientro è confermata senza alcuna deroga per il recupero della qualità nell'erogazione dei LEA.

Nell'anno intercorso, delle 12 regioni che in base alle risultanze economiche e agli esiti clinici hanno aziende che devono essere sottoposte a piani di rientro, solo 4 hanno approvato il piano

¹⁰Per rispondere a tali necessità di valutazione, il Programma Nazionale Esiti è stato integrato rispetto alle precedenti edizioni, estendendo il numero degli indicatori, prevedendo una sezione ("Treemap") che permette una analisi in grado di evidenziare l'aderenza agli standard di qualità delle strutture ospedaliere per specifiche aree cliniche (cardiocircolatorio, nervoso, respiratorio, chirurgia generale, chirurgia oncologica, gravidanza e parto, osteomuscolare) e alcuni indicatori per la valutazione delle strutture in ragione dei volumi di casistiche o di specifiche procedure chirurgiche.

(si tratta dell'Emilia, del Lazio, della Basilicata e della Sardegna) per un totale di 8 aziende (di cui 3 per soli squilibri economico finanziari, 3 solo per volumi, qualità e esiti delle cure e due per entrambi i motivi. Altre 5 regioni hanno individuato le aziende, ma devono ancora approvare i piani di rientro. Le restanti 3 (Lombardia Liguria e Puglia) non hanno ancora individuato le aziende.

Sull'operatività delle norme relative ai Piani aziendali ha inciso, oltre che la modifica della soglia dello scostamento assoluto e percentuale che richiede la definizione del Piano, soprattutto l'incertezza conseguente alla sentenza costituzionale del giugno scorso che, in relazione al ricorso avviato dalla regione Veneto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge in relazione alla mancata previsione dell'intesa in Conferenza Stato regioni e della scelta, invece, prevista già nella legge e non lasciata alla libera determinazione regionale, dell'organo competente in ambito locale all'avvio della procedura. Al momento, il Ministero della salute prevede di sanare il primo aspetto censurato dalla Corte sottoponendo il testo del decreto di attuazione della norma all'esame della Conferenza Stato-Regioni.

La quota premiale e i programmi di miglioramento e riqualificazione della spesa

Per promuovere e conseguire maggiore efficienza nei servizi sanitari regionali, la legge di bilancio per il 2017 ha previsto la possibilità per le regioni di proporre al Comitato Lea un programma di miglioramento e di riqualificazione di specifiche aree di intervento regionale. Al raggiungimento degli obiettivi concordati è vincolato l'accesso a una quota incrementata della premialità.

La misura è divenuta operativa a metà del 2017 con la approvazione dell'accordo e la definizione dei contenuti che deve avere il programma. Esso deve infatti contenere una analisi delle aree più critiche e di cui si mira a migliorare i servizi, gli interventi previsti (max 2), l'indicazione dei tempi di realizzazione, la quantificazione della situazione inerziale attraverso appositi indicatori e il conseguente risultato atteso. La quota premiale è corrisposta sulla base delle valutazioni del Comitato Lea in due tranches: la prima all'approvazione del programma (30 per cento) e la seconda a completamento dell'intervento. Un risultato non in linea con le attese o la mancata presentazione del programma comporta la rinuncia agli importi attribuiti.

Nella tavola riportata in appendice (A5) sono riassunti i programmi presentati (tratti da un report degli indicatori predisposto dall'amministrazione). Essi considerano tutte le regioni in Piano di rientro e le regioni a statuto ordinario non in piano (16 regioni in tutto).

Si tratta in prevalenza di programmi destinati a migliorare l'assistenza territoriale, gli interventi di emergenza -urgenza e le misure di prevenzione sia vaccinale che volte a rafforzare gli screening. Solo 3 dei 27 programmi riguardano attività volte a promuovere la salute animale e ad eradicare particolari malattie.

Il ricorso in prevalenza ad indicatori di immediata e semplice misurazione, oltre a rendere più facile il raccordo con quanto emerge dalla griglia Lea, dovrebbe consentire una più immediata valutazione dei risultati conseguiti.

I progressi nei sistemi informativi

E' proseguito nel 2017 il potenziamento delle basi informative sanitarie, che rappresentano un elemento fondamentale per il miglioramento del controllo della spesa e della sua qualità e per il potenziamento del servizio reso ai cittadini. Ciò è avvenuto su diversi fronti. E' stato ulteriormente esteso il flusso informativo per il monitoraggio delle grandi apparecchiature sanitarie in uso presso le strutture sanitarie pubbliche, private accreditate e private non accreditate con il passaggio a regime della rilevazione di ulteriori apparecchiature (con gli angiografi e mammografi sono 9 le tipologie di grandi apparecchiature oggetto dell'inventario). In seguito al decreto ministeriale 262 del 2016 (Regolamento recante procedure per l'interconnessione a livello nazionale dei sistemi informativi su base individuale del SSN), sono state individuate le procedure che consentiranno di ricostruire a livello nazionale il percorso dell'assistito tra i diversi setting assistenziali. La procedura di interconnessione riguarderà i

sistemi informativi del Ministero della salute previsti nell'ambito del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) ai fini del monitoraggio dei livelli essenziali e uniformi di assistenza: le schede di dimissione ospedaliera; le prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza sanitaria in emergenza-urgenza - Pronto soccorso; i certificati di assistenza al parto; le prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza sanitaria in emergenza-urgenza - Sistema 118; l'assistenza domiciliare; le prestazioni residenziali e semiresidenziali; le prestazioni farmaceutiche effettuate in distribuzione diretta per conto; l'assistenza erogata presso gli Hospice; la salute mentale e le dipendenze e il sistema informativo tessera sanitaria del Mef per quanto riguarda le prestazioni di specialistica ambulatoriale e di assistenza farmaceutica convenzionata, oltre ai sistemi informativi sanitari delle regioni e delle province autonome.

E' stato previsto inoltre lo sviluppo di servizi di informazione e orientamento relativi alla rete di offerta materno-infantile e al percorso nascita ed è stato sviluppato un progetto per la realizzazione di un prototipo di applicazione per mobile, con l'obiettivo di rendere fruibili anche per i cittadini, in modo semplice e immediato, informazioni che altrimenti rimarrebbero a disposizione dei soli addetti ai lavori. E' stata inoltre consolidata la struttura già esistente relativa alla "Salute della donna", ai Punti Nascita e alle informazioni sui consultori familiari e alle altre basi informative specifiche.

Al fine di potenziare il monitoraggio delle prestazioni erogate nei diversi setting sia nell'ambito dell'assistenza rivolta alle persone con dipendenze da alcol sia per quelle con dipendenza da gioco d'azzardo, è stata prevista una modifica del sistema informativo nazionale per le dipendenze (SIND) che oggi rileva gli interventi sanitari erogati ai tossicodipendenti. Inoltre, per dare attuazione a quanto previsto dal dPCM LEA del 12 gennaio 2017 è stata decisa con le regioni l'implementazione della rilevazione delle prestazioni di cure palliative curando l'evoluzione dell'attuale sistema limitato al monitoraggio dell'assistenza domiciliare (SIAD).

In attuazione di quanto previsto dal Patto per la Salute 2014 – 2016 sono state condotte attività propedeutiche (studio di fattibilità e analisi della situazione nelle diverse regioni) alla istituzione dei tre nuovi sistemi informativi: quello per il monitoraggio delle prestazioni delle strutture territoriali della riabilitazione (SIAR) che dovrebbe raccogliere informazioni individuali riguardanti l'assistenza a carattere riabilitativo erogata a fronte di un Progetto Riabilitativo Individuale (PRI) a soggetti affetti da disabilità transitoria o permanente; quello per il monitoraggio delle prestazioni nell'ambito delle cure primarie, destinato a verificare almeno in una prima fase lo stato di attuazione della riorganizzazione delle cure primarie, la presenza di sistemi informativi regionali per l'assistenza primaria, i software di scheda sanitaria individuale più utilizzati dai MMG/PLS, il livello di diffusione e di utilizzo della telemedicina. Per poi individuare i contenuti informativi da prevedere nel dataset del sistema informativo per le cure primarie a regime; quello per il monitoraggio delle prestazioni nell'ambito dei presidi residenziali di assistenza primaria/ospedali di comunità che partendo da un quadro piuttosto frammentato ed eterogeneo a livello regionale consenta di poter rilevare informazioni che facciano riferimento a requisiti standard ai quali gli ospedali di comunità devono uniformarsi.

Procede ancora con fatica invece il fascicolo sanitario elettronico, nonostante con la legge di bilancio 2017 si sia previsto di utilizzare l'infrastruttura del Sistema Tessera Sanitaria per la sua operatività. L'INI ha il compito di garantire l'interoperabilità dei FSE regionali, di identificare l'assistito attraverso l'Anagrafe Nazionale degli Assistiti (ANA), di verificare il consenso espresso dall'assistito, e, per le regioni che ne fanno richiesta, di rendere disponibili i servizi in sussidiarietà per i FSE regionali. Definite le modalità tecniche della infrastruttura nazionale, sono stati affidati ad un Tavolo Tecnico stato regioni i compiti di monitoraggio dello stato di attuazione e dell'utilizzo del FSE presso le regioni, la definizione degli obiettivi annuali di avanzamento e dei contenuti, formati e standard degli ulteriori documenti sanitari e socio-sanitari del nucleo minimo nonché dei dati e documenti integrativi e la proposta di variazioni agli standard e ai servizi. Ad oggi, lo stato di implementazione del FSE è ancora eterogeneo tra le diverse regioni.

Infine in materia di dispositivi medici con l'entrata in vigore dei nuovi regolamenti (MDR 745/2017 e MDR 746/2017) si prevede la messa a disposizione, da parte della Commissione Europea, di una banca dati MDR Eudamed. L'obiettivo è limitare gli oneri a carico degli

operatori economici uniformando la registrazione dei dispositivi medici, prevedendo un conferimento centralizzato dei dati nella banca dati europea, rendendo fruibili i dati al pubblico e prevedendo la possibilità per le autorità competenti di scaricare i dati di interesse per inserirli nei sistemi nazionali. Ciò richiederà una modifica rilevante dei sistemi nazionali.

Anche nel 2017 la spesa per acquisti di beni rappresenta la voce più dinamica dell'aggregato di spesa, con una variazione superiore al 4 per cento. Le due componenti più rilevanti sono i prodotti farmaceutici e i dispositivi medici. Essi presentano variazioni, rispettivamente, del 4,4 e del 2,3 per cento. Se nell'ultimo quinquennio la spesa per farmaci ha presentato un seppur lento processo di riduzione del tasso di crescita, per i dispositivi si conferma invece una tendenza all'aumento.

TAVOLA 5.1

I COSTI DELLA SANITÀ – ANNI 2016 E 2017
(per regioni in Piano e non – per aree territoriali – valori assoluti in milioni di euro)

	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTICIPAZI ONE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	
2017							
Regioni in Piano	657,7	65,1	-1.508,2	224,0	187,8	36,2	44.261,0
Regioni non in Piano	1.678,2	33,1	-2.431,3	779,1	588,8	190,3	72.303,2
Totale	2.335,9	98,3	-3.939,5	1.003,1	776,6	226,5	116.564,2
Rso	1.969,5	90,2	-3.541,3	915,5	705,4	210,1	98.891,7
Rso Nord	1.110,8	18,7	-2.071,3	564,3	431,0	133,4	50.374,0
Rso Centro	514,0	22,1	-581,6	238,9	181,9	57,0	23.249,1
Rso Sud	344,7	49,4	-888,3	112,3	92,6	19,7	25.268,6
Rss	366,3	8,1	-398,2	87,6	71,2	16,4	17.672,5
Rss Nord	148,1	0,8	-29,2	41,0	31,2	9,8	5.220,9
Rss Sud	218,2	7,3	-369,0	46,7	40,0	6,7	12.451,6
2016							
Regioni in Piano	677,9	67,7	-1.418,2	235,5	197,8	37,7	44.020,0
Regioni non in Piano	1.711,9	64,8	-1.717,8	789,2	600,6	188,6	71.027,5
Totale	2.389,8	132,6	-3.136,0	1.024,7	798,4	226,3	115.047,6
Rso	2.022,9	117,5	-2.711,4	936,7	727,6	209,1	97.547,7
Rso Nord	1.154,4	32,6	-1.402,7	572,5	438,7	133,7	49.376,5
Rso Centro	512,8	60,0	-464,4	248,2	191,7	56,5	23.016,7
Rso Sud	355,6	24,8	-844,3	116,0	97,1	18,9	25.154,5
Rss	366,9	15,1	-424,6	88,0	70,8	17,1	17.499,8
Rss Nord	144,2	3,1	-43,1	41,6	31,9	9,7	5.093,6
Rss Sud	222,7	12,0	-381,5	46,4	39,0	7,4	12.406,2
variazione							
Regioni in Piano	-2,98	-3,90	6,35	-4,86	-5,03	-3,96	0,55
Regioni non in Piano	-1,97	-48,86	41,53	-1,28	-1,97	0,92	1,80
Totale	-2,26	-25,89	25,62	-2,10	-2,73	0,11	1,32
Rso	-2,64	-23,26	30,60	-2,27	-3,05	0,45	1,38
Rso Nord	-3,78	-42,77	47,66	-1,42	-1,77	-0,27	2,02
Rso Centro	0,23	-63,24	25,25	-3,76	-5,12	0,84	1,01
Rso Sud	-3,07	99,09	5,21	-3,23	-4,71	4,38	0,45
Rss	-0,16	-46,33	-6,21	-0,39	0,50	-4,07	0,99
Rss Nord	2,72	-73,21	-32,17	-1,56	-2,20	0,55	2,50
Rss Sud	-2,03	-39,37	-3,27	0,66	2,71	-10,10	0,37

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Tra le voci minori, di un certo rilievo nell'anno la dinamica della spesa per vaccini che registra un aumento superiore al 34 per cento. Significative anche le variazioni della spesa per sangue e emocomponenti (+15,8 per cento) e per gli altri prodotti sanitari (+7,8 per cento).

L'aumento rilevato a livello complessivo interessa pressoché tutte le aree e le tipologie di enti, anche se con intensità diverse.

Le regioni in Piano sono quelle che hanno registrato le variazioni più significative nell'ultimo quadriennio, con una media annua del 7 per cento contro il 5 delle altre regioni. Un risultato su cui ha pesato soprattutto l'acquisto diretto dei farmaci, cresciuto nel quadriennio di oltre il 42 per cento (33 per cento nelle altre regioni). Nel 2017 i risultati tra regioni in Piano e non sono simili. Le regioni non in Piano confermano livelli di spesa pro capite di oltre l'11 per cento inferiori; la differenza con le regioni a statuto ordinario del Nord è ancora maggiore (poco meno del 20 per cento).

6. Particolare attenzione meritano i dispositivi medici. Come rilevato nel paragrafo precedente, nel 2017 la spesa per dispositivi medici è aumentata del 2,3 per cento. Diversi gli andamenti per i principali aggregati: la spesa per dispositivi diagnostici in vitro e per quelli impiantabili attivi indicano una crescita molto contenuta, rispettivamente, dello 0,5 e dello 0,7 per cento, mentre aumentano del 3,1 per cento gli esborsi per gli altri dispositivi.

TAVOLA 6

LA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2017

(migliaia di euro)

REGIONE	2017				2016				var 2017/2016			
	B.1.A.3) Dispositivi vi medici	B.1.A.3.1) Dispositivi vi medici	B.1.A.3.2) Dispositivi medici impiantabili attivi	B.1.A.3.3) Dispositivi vi medico diagnostici in vitro (IVD)	B.1.A.3) Dispositivi vi medici	B.1.A.3.1) Dispositivi vi medici	B.1.A.3.2) Dispositivi medici impiantabili attivi	B.1.A.3.3) Dispositivi vi medico diagnostici in vitro (IVD)	B.1.A.3) Dispositivi vi medici	B.1.A.3.1) Dispositivi vi medici	B.1.A.3.2) Dispositivi medici impiantabili attivi	B.1.A.3.3) Dispositivi vi medico diagnostici in vitro (IVD)
PIEMONTE	469.025	320.972	33.479	114.574	461.117	312.324	34.758	114.035	1,7	2,8	-3,7	0,5
VALLE D'AOSTA	12.563	8.072	695	3.796	12.041	7.369	813	3.859	4,3	9,5	-14,5	-1,6
LOMBARDIA	799.626	560.992	68.663	169.971	789.211	552.754	68.402	168.055	1,3	1,5	0,4	1,1
P.A. BOLZANO	65.591	47.857	2.581	15.153	63.974	45.831	2.561	15.582	2,5	4,4	0,8	-2,8
P.A. TRENTO	69.300	54.000	2.800	12.500	67.537	52.917	2.543	12.077	2,6	2,0		
VENETO	528.687	382.425	41.441	104.821	518.133	372.646	40.511	104.976	2,0	2,6	2,3	-0,1
F.V. GIULIA	172.333	119.680	10.320	42.333	162.075	112.206	10.290	39.579	6,3	6,7	0,3	7,0
LIGURIA	161.971	104.596	5.084	52.291	162.498	105.884	4.382	52.232	-0,3	-1,2	16,0	0,1
EMILIA ROMAGNA	443.265	351.254	27.568	64.443	437.005	340.701	27.620	68.684	1,4	3,1	-0,2	-6,2
TOSCANA	516.548	361.291	45.349	109.908	506.611	351.265	47.443	107.903	2,0	2,9	-4,4	1,9
UMBRIA	123.557	85.839	7.164	30.554	121.429	84.766	6.736	29.927	1,8	1,3	6,4	2,1
MARCHE	206.006	148.247	11.078	46.681	191.180	134.970	11.212	44.998	7,8	9,8	-1,2	3,7
LAZIO	465.464	324.564	27.241	113.659	455.661	318.904	25.184	111.573	2,2	1,8	8,2	1,9
ABRUZZO	182.226	123.492	8.732	50.002	184.500	124.991	8.659	50.850	-1,2	-1,2	0,8	-1,7
MOLISE	35.345	21.161	2.573	11.611	36.062	21.968	2.526	11.568	-2,0	-3,7	1,9	0,4
CAMPANIA	438.351	275.217	67.810	95.324	424.759	261.472	66.722	96.565	3,2	5,3	1,6	-1,3
PUGLIA	463.241	263.193	69.190	130.858	448.206	254.263	66.067	127.876	3,4	3,5	4,7	2,3
BASILICATA	52.351	25.674	15.874	10.803	46.338	22.022	13.625	10.691	13,0	16,6	16,5	1,0
CALABRIA	145.727	92.628	25.088	28.011	137.877	82.860	29.071	25.946	5,7	11,8	-13,7	8,0
SICILIA	421.554	298.691	35.820	87.043	406.771	281.837	36.963	87.971	3,6	6,0	-3,1	-1,1
SARDEGNA	200.238	142.151	15.138	42.949	202.915	144.567	14.844	43.504	-1,3	-1,7	2,0	-1,3
Totale	5.972.969	4.111.996	523.688	1.337.285	5.835.900	3.986.517	520.932	1.328.451	2,3	3,1	0,5	0,7
Regioni in PDR	2.151.908	1.398.946	236.454	516.508	2.093.836	1.346.295	235.192	512.349	2,8	3,9	0,5	0,8
altre Regioni	3.821.061	2.713.050	287.234	820.777	3.742.064	2.640.222	285.740	816.102	2,1	2,8	0,5	0,6
Rso	5.031.390	3.441.545	456.334	1.133.511	4.920.587	3.341.790	452.918	1.125.879	2,3	3,0	0,8	0,7
Rso Nord	2.402.574	1.720.239	176.235	506.100	2.367.964	1.684.309	175.673	507.982	1,5	2,1	0,3	-0,4
Rso Centro	1.311.575	919.941	90.832	300.802	1.274.881	889.905	90.575	294.401	2,9	3,4	0,3	2,2
Rso Sud	1.317.241	801.365	189.267	326.609	1.277.742	767.576	186.670	323.496	3,1	4,4	1,4	1,0
Rss	941.579	670.451	67.354	203.774	915.313	644.727	68.014	202.572	2,9	4,0	-1,0	0,6
Rss Nord	319.787	229.609	16.396	73.782	305.627	218.323	16.207	71.097	4,6	5,2	1,2	3,8
Rss Sud	621.792	440.842	50.958	129.992	609.686	426.404	51.807	131.475	2,0	3,4	-1,6	-1,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Anche in questo caso, diversi sono gli andamenti per area territoriale: nelle regioni in Piano la crescita è del 2,8 per cento ed è da ricondurre al forte incremento registrato nei dispositivi medici (+3,9 per cento), cui si accompagna una crescita sopra media per quelli impiantabili; una variazione che nelle regioni in Pdr del mezzogiorno raggiunge il 4,4 per cento. Un andamento simile a quello delle regioni a statuto speciale del Nord, che in queste è trainato dai dispositivi medici in aumento di oltre il 5,2 per cento.

Si accentuano in tal modo le differenze dei valori pro capite delle RSS del Nord. La spesa in queste regioni è superiore di circa il 32 per cento rispetto alla media e del 40 per cento rispetto alle regioni in Piano.

SEGUE TAVOLA 6

REGIONE	procapite 2017				procapite 2016			
	B.1.A.3)	B.1.A.3.1)	B.1.A.3.2)	B.1.A.3.3)	B.1.A.3)	B.1.A.3.1)	B.1.A.3.2)	B.1.A.3.3)
PIEMONTE	106,8	73,1	7,6	26,1	104,7	70,9	7,9	25,9
VALLE D'AOSTA	99,0	63,6	5,5	29,9	94,6	57,9	6,4	30,3
LOMBARDIA	79,8	56,0	6,9	17,0	78,9	55,2	6,8	16,8
P.A. BOLZANO	125,1	91,3	4,9	28,9	122,8	88,0	4,9	29,9
P.A. TRENTO	128,7	100,3	5,2	23,2	125,5	98,3	4,7	22,4
VENETO	107,7	77,9	8,4	21,4	105,4	75,8	8,2	21,4
F.V. GIULIA	141,5	98,3	8,5	34,8	132,7	91,9	8,4	32,4
LIGURIA	103,5	66,8	3,2	33,4	103,4	67,4	2,8	33,2
EMILIA ROMAGNA	99,6	79,0	6,2	14,5	98,2	76,6	6,2	15,4
TOSCANA	138,0	96,5	12,1	29,4	135,3	93,8	12,7	28,8
UMBRIA	139,0	96,6	8,1	34,4	136,3	95,1	7,6	33,6
MARCHE	133,9	96,4	7,2	30,4	123,8	87,4	7,3	29,1
LAZIO	78,9	55,0	4,6	19,3	77,4	54,2	4,3	18,9
ABRUZZO	137,8	93,4	6,6	37,8	139,1	94,2	6,5	38,3
MOLISE	113,9	68,2	8,3	37,4	115,6	70,4	8,1	37,1
CAMPANIA	75,1	47,1	11,6	16,3	72,6	44,7	11,4	16,5
PUGLIA	114,0	64,8	17,0	32,2	109,9	62,4	16,2	31,4
BASILICATA	91,8	45,0	27,8	18,9	80,8	38,4	23,7	18,6
CALABRIA	74,2	47,1	12,8	14,3	70,0	42,0	14,8	13,2
SICILIA	83,4	59,1	7,1	17,2	80,2	55,5	7,3	17,3
SARDEGNA	121,1	86,0	9,2	26,0	122,4	87,2	9,0	26,2
Totale	98,6	67,9	8,6	22,1	96,2	65,7	8,6	21,9
Regioni in PDR	88,0	57,2	9,7	21,1	85,5	55,0	9,6	20,9
altre Regioni	105,7	75,1	7,9	22,7	103,5	73,0	7,9	22,6
Rso	97,7	66,9	8,9	22,0	95,5	64,9	8,8	21,9
Rso Nord	94,8	67,9	7,0	20,0	93,4	66,5	6,9	20,0
Rso Centro	108,7	76,2	7,5	24,9	105,6	73,7	7,5	24,4
Rso Sud	93,6	57,0	13,5	23,2	90,6	54,4	13,2	22,9
Rss	103,3	73,5	7,4	22,4	100,1	70,5	7,4	22,2
Rss Nord	132,8	95,4	6,8	30,6	126,9	90,7	6,7	29,5
Rss Sud	92,7	65,7	7,6	19,4	90,6	63,3	7,7	19,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

7. I servizi sanitari e non sanitari (trasporti sanitari, consulenze, formazione, etc.) presentano andamenti diversi. I primi si riducono dello 0,4 per cento, per effetto di una flessione dei contributi sanitari, delle consulenze e dei servizi sanitari da privato, solo in parte compensati dalla crescita delle spese per lavoro interinale dell'area sanitaria (+11,7 per cento, l'aumento è del 96 per cento dal 2013) e per formazione (+5,5 per cento).

Diverso il risultato tra Regioni in Piano e non: nelle prime, la variazione complessiva è positiva (+1 per cento). Un andamento da ricondurre alla crescita di tutte le principali voci di spesa: +1,7 per cento i rimborsi, in aumento le consulenze da privato e il lavoro interinale +16 per cento (più che raddoppiato dal 2013). Tali andamenti sono solo in parte compensati dal calo degli altri servizi da privato e dalla formazione.

Nelle altre regioni, la seppur contenuta riduzione è da ricondurre soprattutto alla flessione dei rimborsi e delle consulenze e collaborazioni da privato che più che compensano gli aumenti del lavoro interinale (+9,2 per cento) e degli altri servizi.

Sostanzialmente invariati i servizi non sanitari (+0,1 per cento), ma con andamenti differenti tra regioni in Piano e non e soprattutto tra regioni a statuto ordinario e speciale: queste ultime segnano una crescita nell'anno del 9 per cento (+14,2 per cento nelle RSS del Nord), soprattutto per l'aumento delle consulenze, collaborazioni e lavoro interinale non sanitario.

I costi per il godimento di beni di terzi registrano una crescita del 4,1 per cento. Un risultato da attribuire, anche in questo esercizio, alla significativa crescita dei canoni di noleggio (+ 8 per cento nel 2017, +3 per cento nel 2016), superiore alla media nelle regioni in Piano che, nei noleggi di area sanitaria, registrano +9 per cento in parte compensata dalla flessione dei canoni di *leasing*.

I servizi appaltati presentano, come nel 2016, variazioni limitate (+1 per cento). Il dato complessivo è frutto di andamenti diversi nelle sue principali componenti: l'aumento della spesa per servizi di riscaldamento, per la mensa, l'assistenza informatica e lo smaltimento rifiuti solo in parte compensato dalla flessione nei servizi di pulizia lavanderia e altri servizi. La flessione registrata in tali aree di spesa segnala tuttavia l'impegno assunto da parte delle regioni di monitorare tali settori, avendo riguardo ai vincoli previsti dalla normativa e al crescente ricorso a centrali uniche di acquisto. Va segnalato infine l'incremento più consistente registrato nelle regioni a statuto speciale (+ 2,5 per cento). La crescita di tutte le principali voci non è compensata dalla lieve flessione della sola spesa per pulizie.

8. Le prestazioni riconducibili a soggetti *market* (assistenza sanitaria di base, farmaceutica, specialistica, riabilitativa, integrativa protesica ospedaliera e altre prestazioni) assorbono nel 2017 costi per 39,6 miliardi, in sia pur lieve flessione rispetto al 2016 (-0,2 per cento). Nel complesso, questa voce di spesa ha registrato dal 2013 un incremento molto contenuto (+0,8 per cento).

Tra le prestazioni riconducibili a soggetti *market*, l'assistenza di base presenta un costo complessivo pari a 6,6 miliardi, sostanzialmente stabile rispetto allo scorso esercizio. Tale andamento sconta il blocco dei rinnovi delle convenzioni con i medici di base, in analogia a quanto previsto dalla normativa vigente per il personale dipendente. Anche nel 2017 di limitato impatto assoluto la crescita, dell'1,2 per cento, dei costi per la continuità assistenziale.

In flessione anche nel 2017 la farmaceutica convenzionata. Nell'esercizio, la spesa si ferma a 7,6 miliardi (8,1 miliardi nel 2016), con una diminuzione del 6,1 per cento (dal 2013 la flessione è stata di poco meno del 12 per cento). Un calo da ricondurre all'effetto combinato di diversi fattori (farmaci generici¹¹, sconti a carico di grossisti e farmacisti, compartecipazione alla spesa dei cittadini). Ad essi si aggiunge, come si diceva, il potenziamento della distribuzione diretta - soprattutto nelle regioni soggette a Piano di rientro - che ha determinato lo spostamento verso di essa di parte dei consumi dal canale convenzionale, con il conseguente risparmio dato dalla minore remunerazione della filiera distributiva. I risultati sono simili tra regioni: la riduzione della spesa è di poco inferiore al 7 per cento nelle regioni in Piano di rientro. Un risultato ancora di maggior rilievo perché ottenuto nonostante una sostanziale sospensione dei rientri da *pay back*.

¹¹ Va tuttavia ricordato che almeno guardando agli ultimi dati diffusi dall'Ocse, l'Italia è uno dei Paesi europei con una quota più bassa di prodotti generici sul totale a carico dello Stato: poco più del 18 per cento contro valori superiori al 90 per cento della Germania.

Per la specialistica convenzionata¹², i costi subiscono un aumento del 2 per cento. La maggiore crescita registrata nelle regioni non in Piano non annulla le differenze nella spesa pro capite (superiori al 45 per cento) tra i due raggruppamenti. Doppio è il livello degli acquisti da medici Sumai, mentre di poco meno del 54 per cento è superiore quella da strutture private. Nonostante il rallentamento registrato negli ultimi anni (dal 2013 la variazione complessiva è stata inferiore all'1 per cento), da riferirsi essenzialmente all'effetto positivo derivante dall'adozione degli strumenti di governo della spesa da parte delle regioni, il permanere di prestazioni ritenute inappropriate continua a porre tale voce tra quelle sotto osservazione.

Nel 2017 l'assistenza ospedaliera, aggregato che comprende le spese per l'assistenza da Ospedali convenzionati, classificati, IRCCS privati, Policlinici universitari privati e Case di cura private accreditate, non registra variazioni significative (+0,5 per cento). Tra il 2013 e il 2017 tale voce di spesa ha subito una variazione molto contenuta (2,3 per cento). Ciò sembra testimoniare l'efficacia delle misure assunte a partire dal 2012 (DL n. 95 del 2012 e DL n. 78 del 2015), che prevedevano una riduzione complessiva degli acquisti da erogatori privati (volumi e corrispettivo).

Si conferma, anche se su livelli più contenuti del 2016, la maggiore crescita nelle regioni a ordinamento speciale del Nord (in media +2,2 per cento contro 8,2 per cento dello scorso esercizio). La crescita, che riguarda, prevalentemente, i corrispettivi per assistenza ospedaliera da IRCCS e Policlinici privati, non muta il limitato rilievo che tale assistenza ha in queste regioni rispetto al dato medio complessivo. Nelle regioni a statuto speciale il peso sul totale dei costi è di circa il 3 per cento contro l'8 per cento medio nazionale.

Anche nel 2017 gli acquisti di prestazioni di assistenza riabilitativa convenzionata da strutture private accreditate crescono del 2 per cento. Non si registrano differenze significative tra regioni in Piano e non. Va sottolineato piuttosto la crescita che caratterizza quasi tutte le regioni centrali. Fatta eccezione per la Toscana, nell'anno Marche, Umbria (con variazioni superiori al 12 per cento) e Lazio (con il 6,6 per cento) segnano una variazione di rilievo dell'assistenza da privato a fronte di variazioni medie inferiori all'unità nelle altre aree.

La spesa per l'integrativa e protesica ricomprende le prestazioni che comportano l'erogazione dei prodotti destinati ad una alimentazione particolare per le persone affette da determinate malattie e dei prodotti destinati alle persone con patologia diabetica. Contiene, altresì, le prestazioni che comportano l'erogazione di protesi ed ausili monouso e tecnologici inclusi in appositi elenchi. I relativi costi ammontano, complessivamente, a circa 1,9 miliardi, invariata rispetto al 2016. Il risultato dell'anno è frutto di un aumento di 2,9 per cento di quella integrativa da privato, pressoché compensato da una flessione di quella protesica. Un andamento da ricondurre alle regioni non in piano del Nord.

L'aggregato "Altre prestazioni" ricomprende quelle relative alle cure termali, alla medicina dei servizi, all'assistenza psichiatrica, all'assistenza agli anziani, ai tossicodipendenti, agli alcolisti, ai disabili, alle comunità terapeutiche. Si tratta nel complesso di 8,2 miliardi, in crescita del 2,9 per cento (+3,2 per cento nel 2016), variazione che cresce al 3,8 per cento nelle regioni del Mezzogiorno. Va considerato che tale voce di spesa è cresciuta del 32 per cento dal 2013. Sono quattro le principali voci di spesa ricomprese nell'aggregato. Si tratta, innanzitutto, degli acquisti di prestazioni socio sanitarie in crescita nel 2017 del 2,9 per cento (del 3 e del 2,8 per cento rispettivamente

¹² La specialistica convenzionata comprende gli acquisti di prestazioni da convenzionati SUMAI, da Ospedali classificati, IRCCS privati, Policlinici privati e da altri operatori privati accreditati.

nelle regioni in Piano e non). Tali acquisti pesano per oltre il 62 per cento sull'aggregato (il 45 per cento nelle regioni in Piano di rientro) e presentano una crescita molto sostenuta nell'ultimo quadriennio, +13,4 per cento nel complesso delle regioni, il 22,6 per cento nelle regioni in Piano.

Agli acquisti per prestazioni di trasporto sanitario è riconducibile il 12,4 per cento della spesa (sia nelle Pdr che non), con una variazione media del 2,6 per cento (3,2 nelle Pdr).

Simile il rilievo in termini di risorse assorbite dell'acquisto di prestazioni di psichiatria residenziale e semiresidenziale (quota che cresce al 18 per cento nelle Pdr). Le regioni in Piano presentano una crescita pressoché doppia delle altre (+4 per cento).

La quarta voce per rilievo è costituita dalle prestazioni per la distribuzione dei farmaci File F. Si tratta di circa il 10 per cento dell'aggregato, che cresce al 16 nelle Pdr. Tale tipologia di spesa continua ad aumentare a ritmi sostenuti: si consideri che dal 2013 la somma destinata è aumentata del 52 per cento e del 63 per cento nelle Pdr.

RIQUADRO 2 - I TETTI ALLA SPESA FARMACEUTICA E AI DISPOSITIVI MEDICI NEL 2017

La verifica del rispetto dei tetti per la spesa farmaceutica tiene conto delle modifiche introdotte con la legge di bilancio per il 2017, che dispone una revisione dei meccanismi che regolano il sistema. Le modifiche introdotte mirano a consentire una maggiore tracciabilità dei dati, utile anche al fine di ridurre i contenziosi con le aziende farmaceutiche che nell'ultimo periodo hanno registrato un notevole aumento.

La legge di bilancio ha previsto che dal 2017 la spesa per farmaci di classe A in distribuzione diretta e per conto sia ricompresa tra quella ospedaliera e non più tra quella territoriale; di conseguenza sono mutate le quote previste per i tetti di spesa (da 11,35 a 7,96 per cento per la territoriale e da 3,5 a 6,89 per cento per l'ospedaliera); lo stesso provvedimento ha disposto l'istituzione di due fondi, ciascuno con una dotazione di 500 milioni, per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto di medicinali innovativi (non oncologici) e oncologici.

I risultati del monitoraggio della spesa farmaceutica relativi ai primi undici mesi dell'anno (l'anticipazione dei tempi di definizione del Rapporto non consente di dar conto dei risultati del monitoraggio annuale), consentono una prima valutazione dell'operare del nuovo sistema. Per la farmaceutica convenzionata il tetto di spesa pari a 8,1 miliardi è stato nel complesso rispettato: la spesa si è mantenuta al di sotto del limite per oltre 396 milioni. Solo 7 regioni hanno eccessi di spesa superando il limite per circa 170 milioni. Abruzzo e Puglia presentano la deviazione maggiore raggiungendo una incidenza, rispettivamente, di 9,1 e 8,8 contro un obiettivo del 7,96 per cento. Va segnalato per converso che ben due regioni presentano una spesa convenzionata inferiore di oltre 2 punti rispetto al tetto previsto: si tratta dell'Emilia Romagna e della provincia di Bolzano che al momento registrano una incidenza del 5,9 e del 5,5 per cento del Fondo sanitario.

La spesa per acquisti diretti invece eccede il limite previsto di oltre 1.547 milioni. Tale importo risulta come differenza tra la spesa tra il dato di tracciabilità trasmesso dalle aziende (10,3 miliardi) al netto dei *payback* e della spesa che è coperta con il fondo farmaci innovativi ed oncologici e il tetto previsto (7,1 miliardi). I *payback* considerati sono quelli relativi alla sospensione della riduzione di prezzo del 5 per cento, quelli per il ripiano di sfondamenti ed eccedenze degli accordi negoziali, quelli versati dalle aziende in applicazione di procedure di rimborsabilità condizionata per un totale di circa 1,1 miliardi. Lo scostamento rispetto all'obiettivo riguarda pressoché tutte le regioni (solo la Valle d'Aosta rispetta il limite previsto) per importi molto differenziati. Sono 10 le regioni che segnano scostamenti di oltre 2 punti rispetto al limite: tre di esse (Friuli, Puglia e Sardegna) superano i 3 punti. Si tratta, naturalmente, di dati ancora provvisori sia perché non di consuntivo, sia perché basati, specie per quanto riguarda i farmaci innovativi e oncologici, su stime per la distribuzione del fondo per il

2017 (non ancora disponibile la ripartizione definitiva, l'Aifa in sede di monitoraggio ha assunto la distribuzione del 2016 per consentire una prima valutazione).

La valutazione della rispondenza ai tetti previsti è al momento quindi solo indicativa.

Da questi primi dati emergono, tuttavia, alcuni elementi di un certo rilievo:

- non sembra finora che il nuovo sistema abbia spinto ad una maggiore aderenza della spesa ai fabbisogni soggetti a tetto;
- la gestione della spesa per farmaci innovativi (non oncologici) e di quelli oncologici presenta una dinamica ancora da approfondire. Dal monitoraggio per quelli non oncologici si registra una spesa per circa 1 miliardo. La spesa al netto del *payback* è di 194,3 milioni. Cioè molto inferiore alla dimensione del fondo;
- per quelli oncologici, invece, la spesa al netto del *payback* è di 372,6 milioni, ancora eccedente il fondo prodotti innovativi oncologici per 86 milioni.

TAVOLA R2.1

IL MONITORAGGIO DELLA SPESA FARMACEUTICA TERRITORIALE NEL 2017

REGIONE	FSN Gen-Nov 2017 O	Tetto 7,96% A	Convenzionata G=B+D+E-F	Scostamento assoluto H=G-B	Incidenza su FSR I=G/O*100
			milioni di euro		
PIEMONTE	7.621,4	606,7	524,8	81,9	6,89
V. AOSTA	211,7	16,8	13,8	3,1	6,50
LOMBARDIA	16.848,1	1.341,1	1.343,0	-1,9	7,97
BOLZANO	837,8	66,7	45,9	20,8	5,48
TRENTO	880,0	70,0	58,5	11,5	6,65
VENETO	8.303,4	660,9	534,9	126,1	6,44
FRIULI	2.065,0	164,4	155,0	9,4	7,50
LIGURIA	2.862,3	227,8	199,5	28,4	6,97
E. ROMAGNA	7.606,3	605,5	448,4	157,1	5,89
TOSCANA	6.446,2	513,1	429,6	83,5	6,66
UMBRIA	1.546,4	123,1	116,2	6,9	7,52
MARCHE	2.652,0	211,1	214,2	-3,1	8,08
LAZIO	9.894,0	787,6	811,7	-24,1	8,20
ABRUZZO	2.254,0	179,4	205,6	-26,2	9,12
MOLISE	558,6	44,5	40,0	4,4	7,17
CAMPANIA	9.738,3	775,2	805,4	-30,2	8,27
PUGLIA	6.791,9	540,6	596,8	-56,2	8,79
BASILICATA	988,0	78,6	76,4	2,2	7,74
CALABRIA	3.295,1	262,3	282,2	-19,9	8,56
SICILIA	8.386,9	667,6	634,8	32,8	7,57
SARDEGNA	2.747,7	218,7	228,5	-9,8	8,32
Totale	102.535,0	8.161,8	7.765,2	396,6	7,57
Regioni PdR	48.540,2	3.863,8	3.901,3	-37,5	8,04
Regioni non PdR	53.994,8	4.298,0	3.863,9	434,1	7,16
Rso	87.406,0	6.957,5	6.628,7	328,8	7,58
Rso Nord	43.241,5	3.442,0	3.050,5	391,5	7,05
Rso Centro	20.538,6	1.634,9	1.571,8	63,1	7,65
Rso Sud	23.625,8	1.880,6	2.006,4	-125,8	8,49
Rss	15.129,0	1.204,3	1.136,5	67,8	7,51
Rss Nord	3.994,4	318,0	273,2	44,8	6,84
Rss Sud	11.134,6	886,3	863,3	23,0	7,75

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AIFA

TAVOLA R2.2

IL MONITORAGGIO DELLA SPESA FARMACEUTICA OSPEDALIERA NEL 2017

(in milioni)

REGIONE	FSN Gen-Nov 2017	Tetto 6,89%	Spesa Diretta	Scostamento assoluto	% sul FSN
PIEMONTE	7.621,4	525,1	588,0	88,0	7,71
V. AOSTA	211,7	14,6	14,0	1,9	6,62
LOMBARDIA	16.848,1	1.160,8	1.186,6	203,6	7,04
BOLZANO	837,8	57,7	70,1	-2,3	8,36
TRENTO	880,0	60,6	60,7	8,8	6,90
VENETO	8.303,4	572,1	632,2	90,1	7,61
FRIULI	2.065,0	142,3	205,9	21,9	9,97
LIGURIA	2.862,3	197,2	246,8	50,4	8,62
E. ROMAGNA	7.606,3	524,1	684,4	128,4	9,00
TOSCANA	6.446,2	444,1	636,9	212,2	9,88
MARCHE	1.546,4	106,5	147,4	50,6	9,53
UMBRIA	2.652,0	182,7	254,2	35,1	9,59
LAZIO	9.894,0	681,7	827,8	108,2	8,37
ABRUZZO	2.254,0	155,3	197,6	40,5	8,77
MOLISE	558,6	38,5	46,2	5,2	8,27
CAMPANIA	9.738,3	671,0	852,7	189,8	8,76
PUGLIA	6.791,9	468,0	672,4	101,4	9,90
BASILICATA	988,0	68,1	92,4	17,1	9,36
CALABRIA	3.295,1	227,0	303,2	69,8	9,20
SICILIA	8.386,9	577,9	654,8	86,9	7,81
SARDEGNA	2.747,7	189,3	287,3	46,9	10,46
Totale	102.535,0	7.064,7	8.661,7	1.554,4	8,45
Regioni PdR	48.540,2	3.344,4	4.142,6	689,7	8,5
Regioni non PdR	53.994,8	3.720,2	4.519,1	864,6	8,4
Rso	87.406,0	6.022,3	7.368,9	1.390,3	8,4
Rso Nord	43.241,5	2.979,3	3.338,0	560,5	7,7
Rso Centro	20.538,6	1.415,1	1.866,4	406,1	9,1
Rso Sud	23.625,8	1.627,8	2.164,5	423,7	9,2
Rss	15.129,0	1.042,4	1.292,8	164,1	8,5
Rss Nord	3.994,4	275,2	350,7	30,3	8,8
Rss Sud	11.134,6	767,2	942,1	133,8	8,5

I confronti con il 2015 sono basati sempre sui primi 10 mesi dello scorso esercizio

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AIFA

TAVOLA R2.3

IL TETTO ALLA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2017¹³

(in migliaia)

regioni	FSN Gen-Dic 2017	Dispositivi medici (**)	Tetto (4,4%)	scostamento	
	A	B	C=A*4,4%	D=B-C	% del tetto
Piemonte	8.314.288	469.025	365.829	103.196	28,2
Valle d'Aosta	230.906	12.563	10.160	2.403	23,7
Lombardia	18.379.753	799.626	808.709	-9.083	-1,1
P.A. di Bolzano	913.910	65.591	40.212	25.379	63,1
P.A. di Trento	960.026	69.300	42.241	27.059	64,1
Veneto	9.058.214	528.687	398.561	130.126	32,6
Friuli V.G.	2.252.684	172.333	99.118	73.215	73,9
Liguria	3.122.545	161.971	137.392	24.579	17,9
Emilia Romagna	8.297.795	443.265	365.103	78.162	21,4
Toscana	7.032.229	516.548	309.418	207.130	66,9
Umbria	1.686.989	123.557	74.228	49.329	66,5
Marche	2.893.075	206.006	127.295	78.711	61,8
Lazio	10.793.463	465.464	474.912	-9.448	-2,0
Abruzzo	2.458.891	182.226	108.191	74.035	68,4
Molise	609.393	35.345	26.813	8.532	31,8
Campania	10.623.627	438.351	467.440	-29.089	-6,2
Puglia	7.409.356	463.241	326.012	137.229	42,1
Basilicata	1.077.765	52.351	47.422	4.929	10,4
Calabria	3.594.606	145.727	158.163	-12.436	-7,9
Sicilia	9.149.349	421.554	402.571	18.983	4,7
Sardegna	2.997.512	200.238	131.891	68.347	51,8
Italia	111.856.377	5.972.969	4.921.681	1.051.288	21,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

¹³ Gli interventi normativi in materia di contenimento e razionalizzazione della spesa sanitaria, hanno interessato anche i dispositivi medici. L'articolo 17 del DL n. 98 del 2011 ha previsto per i dispositivi medici un tetto di spesa, fissandolo inizialmente al 5,2 per cento del livello del finanziamento a carico dello Stato. Il DL n. 95 del 2012 e la legge di stabilità per il 2013 hanno poi ridefinito ulteriormente il predetto tetto, fissandolo al 4,8 per cento per il 2013 e, a decorrere dal 2014, al valore del 4,4 per cento. Nel 2015 e nel 2016 l'indicazione del tetto ha significato solo a livello nazionale.

Anche nel 2017 la spesa è stata superiore di oltre il 21 per cento rispetto all'obiettivo. Sono 4 le Regioni che presentano una spesa coerente con il tetto previsto (Lombardia, Lazio, Campania e Calabria). Si accentuano gli scostamenti particolarmente marcati (tra il 62 e il 74 per cento rispetto al tetto) che caratterizzavano nel Nord le regioni a Statuto speciale (tranne la Valle d'Aosta) e tutte le regioni centrali (tranne il Lazio). Nel Mezzogiorno, superiori al 50 per cento del limite previsto l'Abruzzo e la Sardegna.

Il permanere di andamenti della spesa superiori ai tetti concordati e soprattutto le forti differenze tra enti regionali richiedono una attenta valutazione e rendono sempre meno comprensibile che, a quasi due anni dall'approvazione del DL n. 78/2015 non risulti ancora attuato quanto disposto con l'articolo 9-ter c.1 lettera a) riguardo alla definizione dei tetti di spesa a livello regionale e alle modalità per il ripiano.

I risultati dal lato delle entrate

9. Le entrate (al netto delle coperture e ulteriori trasferimenti per assicurare la copertura dei LEA da Province e Regioni a statuto speciale) crescono nel 2017 dell'1,2 per cento.

Sul risultato incide la riclassificazione, di cui si è già detto, di gran parte delle maggiori somme destinate al sistema sanitario dalla Provincia di Trento, da importi destinati a funzioni extra LEA a LEA e quindi da considerare a copertura di eventuali disavanzi. È questa riclassificazione che spiega la riduzione di oltre il 74 per cento dei contributi extra fondo.

Gli importi dei fondi sanitari indistinto e vincolato crescono nel complesso dell'1,6 per cento. La variazione è di poco meno dell'1,7 per cento a favore delle regioni non in piano (ed in particolare delle regioni a statuto ordinario del Nord, + 1,95 per cento), mentre quelle delle regioni a statuto speciale (sempre del Nord) presentano la variazione più contenuta (+0,7 per cento).

Una crescita che consente di riassorbire le variazioni in riduzione di tutte le altre voci di entrata. Tra quelle di maggior importo, si riducono dello 0,9 per cento i proventi da compartecipazione, del 4,7 per cento i ricavi per prestazioni sanitarie e del 2,9 per cento quelli per contributi in c/esercizio da enti pubblici. In flessione anche i costi capitalizzati (-2,7 per cento) e la voce residuale entrate varie (-7,9 per cento).

Diverse le intensità delle variazioni ove si guardi alle regioni in Piano e non e alle diverse circoscrizioni territoriali.

Nelle regioni in Piano sono molto più nette le flessioni sia dei contributi in c/esercizio da enti pubblici (-20,4 per cento), che dei costi capitalizzati (- 4,1 per cento). In entrambi i casi ciò è da ricondurre soprattutto alle regioni a statuto ordinario del Mezzogiorno in flessione di poco meno del 30 per cento nel primo caso e del 5,9 per cento nel secondo. Nelle regioni del Sud a flettere (-10 per cento) sono soprattutto le quote imputate all'esercizio dei finanziamenti per investimenti da regione, che rappresentano la quota prevalente dei costi capitalizzati. Dal 2013 al 2017 tale voce si è ridotta di poco meno del 14 per cento. Nelle regioni non in Piano si è mantenuta in crescita dal 2013 al 2017 a tassi medi annui del 3,1 per cento.

TAVOLA 7

I RICAVI DELLA SANITÀ ANNI 2016-2017
(per Regioni in piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni di euro)

	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS vincolato)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICHE DELLA REGIONE E	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERIE RIMBORSI PER ATTIVITÀ TIPICHE	COMPARTICIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
2017													
Regioni in Piano	43.906,4	0,0	266,4	8,4	24,7	179,0	16,7	144,9	312,1	46,9	2,9	533,9	45.442,3
Regioni non in Piano	65.955,0	63,0	810,4	81,1	106,9	429,7	81,3	435,4	1.024,5	163,1	1,0	1.279,4	70.430,9
Totale	109.861,4	63,0	1.076,8	89,5	131,7	608,7	98,0	580,3	1.336,6	210,0	3,9	1.813,3	115.873,1
Rso	93.569,4	6,1	948,7	84,9	118,2	525,7	90,1	498,5	1.178,8	186,1	2,6	1.492,7	98.701,6
Rso Nord	46.290,8	0,3	547,2	74,7	77,6	309,5	72,8	310,9	699,3	114,7	0,8	833,8	49.332,5
Rso Centro	21.977,7	2,3	240,6	7,1	26,5	133,0	10,5	125,9	303,2	38,7	0,5	393,4	23.259,2
Rso Sud	25.300,9	3,5	160,9	3,1	14,1	83,2	6,8	61,7	176,2	32,6	1,4	265,5	26.109,9
Rss	16.292,0	56,9	128,1	4,6	13,5	83,1	7,9	81,8	157,8	23,9	1,3	320,6	17.171,5
Rss Nord	4.282,3	42,7	64,6	3,8	6,0	42,9	1,3	32,1	92,0	13,8	0,1	145,2	4.726,6
Rss Sud	12.009,7	14,2	63,5	0,8	7,5	40,2	6,6	49,7	65,8	10,1	1,3	175,5	12.444,9
2016													
Regioni in Piano	43.253,2	0,0	332,7	10,0	23,5	183,1	19,1	158,3	317,6	48,5	4,0	556,5	44.906,6
Regioni non in Piano	64.859,7	244,2	775,8	96,1	101,5	455,8	79,0	455,2	1.030,9	179,5	4,5	1.306,4	69.588,7
Totale	108.112,9	244,2	1.108,5	106,1	125,0	638,9	98,2	613,5	1.348,5	228,0	8,5	1.863,0	114.495,3
Rso	92.023,9	8,8	945,3	99,9	114,6	552,4	90,3	521,1	1.187,0	198,6	5,7	1.542,1	97.289,7
Rso Nord	45.405,9	0,3	547,7	84,7	77,5	329,0	71,3	313,1	699,1	112,2	2,0	855,1	48.497,9
Rso Centro	21.669,1	2,9	171,6	11,9	28,4	139,1	10,6	150,1	315,8	50,3	1,1	405,1	22.956,0
Rso Sud	24.948,9	5,6	226,0	3,4	8,7	84,3	8,4	57,9	172,0	36,1	2,5	282,0	25.835,8
Rss	16.089,0	235,4	163,2	6,1	10,4	86,5	7,9	92,4	161,6	29,4	2,8	320,8	17.205,6
Rss Nord	4.253,7	216,3	71,0	5,1	3,9	43,5	1,0	37,0	91,9	16,7	2,4	144,8	4.887,4
Rss Sud	11.835,3	19,0	92,2	1,1	6,5	43,1	6,9	55,4	69,6	12,6	0,5	176,0	12.318,2
variazione													
Regioni in Piano	1,51	!	-19,94	-16,00	5,23	-2,26	-12,77	-8,47	-1,75	-3,23	-27,94	-4,06	1,19
Regioni non in Piano	1,69	-74,20	4,46	-15,54	5,38	-5,72	2,84	-4,36	-0,62	-9,17	-77,00	-2,07	1,21
Totale	1,62	-74,20	-2,86	-15,58	5,35	-4,73	-0,21	-5,42	-0,89	-7,90	-54,15	-2,67	1,20
Rso	1,68	-31,18	0,36	-15,01	3,12	-4,84	-0,23	-4,33	-0,69	-6,32	-54,76	-3,21	1,45
Rso Nord	1,95	0,62	-0,09	-11,75	0,19	-5,92	2,02	-0,71	0,04	2,28	-62,95	-2,48	1,72
Rso Centro	1,42	-22,60	40,22	-40,10	-6,84	-4,42	-0,86	-16,14	-3,99	-23,11	-58,28	-2,90	1,32
Rso Sud	1,41	-37,50	-28,80	-8,86	61,70	-1,29	-18,58	6,67	2,42	-9,64	-46,72	-5,85	1,06
Rss	1,26	-75,82	-21,54	-24,87	29,88	-4,04	0,01	-11,53	-2,34	-18,61	-52,93	-0,06	-0,20
Rss Nord	0,67	-80,27	-9,07	-24,52	53,45	-1,38	26,72	-13,30	0,06	-17,57	-97,41	0,25	-3,29
Rss Sud	1,47	-25,19	-31,14	-26,51	15,53	-6,73	-3,99	-10,34	-5,50	-19,99	171,67	-0,31	1,03

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Nelle regioni non in Piano, il calo più netto dei ricavi per prestazioni sanitarie da privati (-5,7 per cento) è in parte compensato da una crescita (+4,5 per cento) dei contributi da enti pubblici.

10. Le partecipazioni alla spesa contabilizzate nei CE riguardano quelle relative alla specialistica ambulatoriale, per il pronto soccorso e per altre prestazioni. Si tratta nel complesso di oltre 1,3 miliardi, 22 euro pro capite in media nazionale.

Anche nel 2017 le partecipazioni sulle prestazioni sanitarie hanno registrato una flessione (-0,9 per cento), anche se più contenuta di quella del 2016 (-4,1 per cento).

Essa continua ad essere riconducibile alla specialistica ambulatoriale, quella che presentavano le maggiori criticità e per la quale, secondo quanto previsto nel Patto, il nuovo sistema doveva muovere tenendo conto della condizione economica dell'assistito o del nucleo di appartenenza e, al contempo, assicurare l'invarianza del gettito derivante dalla partecipazione alla spesa a livello nazionale. Come è noto, la revisione del sistema doveva prendere in considerazione diversi aspetti: promuovere la consapevolezza del costo delle prestazioni e, quindi, favorirne una richiesta più appropriata; garantire un

gettito finanziario adeguato per le regioni, evitando al contempo che livelli di compartecipazione troppo elevati (specie nella specialistica) favorissero lo spostamento dal Servizio Sanitario Nazionale verso strutture private, minando la stessa possibilità di garantire livelli di assistenza adeguati.

TAVOLA 8

I PROVENTI PER LE COMPARTICIPAZIONI ALLA SPESA

REGIONE	2017 - (in milioni di euro)						2016 - (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	180,3	68,7	111,6	110,9	0,5	0,2	187,7	74,3	113,4	112,0	0,9	0,5
VALLE D'AOSTA	12,2	3,8	8,4	5,9	0,3	2,2	12,1	3,9	8,2	5,8	0,1	2,3
LOMBARDIA	482,4	269,4	213,1	207,7	5,3	0,0	481,5	265,8	215,7	209,7	6,0	0,0
P.A. BOLZANO	29,7	9,9	19,7	17,6	1,8	0,3	28,9	9,8	19,1	16,9	1,9	0,3
P. A. TRENTO	30,4	9,4	21,0	17,5	1,4	2,1	30,2	9,1	21,1	17,6	1,4	2,1
VENETO	301,9	127,7	174,2	156,6	13,3	4,3	298,5	127,9	170,6	156,9	11,9	1,8
FRIULI V.G.	61,7	18,8	42,9	37,8	0,4	4,7	61,9	18,4	43,5	38,4	0,4	4,7
LIGURIA	86,9	44,1	42,8	42,3	0,5	0,0	85,7	43,5	42,2	41,6	0,6	0,0
EMILIA ROMAGNA	235,1	77,5	157,6	150,1	7,5	0,0	234,0	76,9	157,2	148,4	8,8	0,0
TOSCANA	208,0	73,7	134,2	130,4	3,1	0,7	207,4	72,9	134,5	130,7	3,1	0,7
UMBRIA	47,1	19,6	27,6	27,2	0,4	0,0	46,2	19,0	27,3	26,8	0,5	0,0
MARCHE	66,4	28,1	38,4	38,1	0,2	0,0	70,1	28,9	41,1	40,9	0,2	0,0
LAZIO	267,6	164,5	103,1	102,9	0,2	0,0	275,2	162,2	113,0	112,7	0,2	0,0
ABRUZZO	67,6	34,1	33,5	32,8	0,7	0,0	67,5	34,0	33,5	32,3	1,1	0,1
MOLISE	13,7	9,1	4,5	4,5	0,0	0,0	13,4	8,9	4,5	4,5	0,0	0,0
CAMPANIA	257,3	201,3	56,0	55,6	0,3	0,0	250,3	197,8	52,5	52,1	0,4	0,0
PUGLIA	179,0	133,5	45,5	42,0	3,5	0,0	179,8	132,7	47,1	43,4	3,7	0,0
BASILICATA	28,6	17,8	10,9	10,8	0,0	0,0	27,6	17,1	10,4	10,4	0,0	0,0
CALABRIA	79,3	53,5	25,8	23,8	2,0	0,0	76,1	52,1	23,9	23,5	0,5	0,0
SICILIA	203,9	160,2	43,6	43,4	0,3	0,0	199,7	156,7	43,1	42,8	0,3	0,0
SARDEGNA	50,3	28,1	22,2	21,2	1,0	0,0	54,4	27,8	26,5	25,5	0,9	0,1
Totale	2.889,4	1.552,8	1.336,6	1.279,3	42,8	14,5	2.888,1	1.539,6	1.348,5	1.293,1	42,9	12,6
Regioni piano rientro	1.068,4	756,4	312,1	305,0	7,0	0,0	1.062,0	744,4	317,6	311,3	6,2	0,2
Altre regioni	1.820,9	796,5	1.024,5	974,3	35,8	14,5	1.826,1	795,2	1.030,9	981,8	36,7	12,4
Regioni Nord	1.420,5	629,2	791,3	746,5	31,1	13,7	1.420,5	629,5	791,0	747,3	32,1	11,6
RSO	1.286,6	587,3	699,3	667,6	27,2	4,5	1.287,4	588,3	699,1	668,6	28,3	2,3
RSS	133,9	41,9	92,0	78,9	3,9	9,2	133,1	41,1	91,9	78,8	3,9	9,3
Regioni Centro	589,2	285,9	303,2	298,6	3,8	0,8	598,8	283,0	315,8	311,2	3,9	0,7
Regioni Sud	879,7	637,7	242,0	234,2	7,8	0,0	868,8	627,2	241,7	234,6	6,8	0,3
RSO	625,6	449,4	176,2	169,6	6,6	0,0	614,7	442,7	172,0	166,2	5,7	0,1
RSS	254,1	188,3	65,8	64,5	1,3	0,0	254,1	184,5	69,6	68,3	1,1	0,2

SEGUE TAVOLA 8

REGIONE	variazione %			pro capite 2017 (in euro)			Totale compartecipazioni (2015) pro capite
	Totale compartecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	Totale compartecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	
	A+B	A	B	A+B	A	B	A+B
PIEMONTE	-3,9	-7,6	-1,5	41,0	15,6	25,4	42,6
VALLE D' AOSTA	0,5	-1,7	1,6	95,9	30,0	65,9	95,1
LOMBARDIA	0,2	1,3	-1,2	48,2	26,9	21,3	48,1
P.A. BOLZANO	2,7	1,3	3,5	56,6	19,0	37,6	55,5
P. A. TRENTO	0,7	3,9	-0,7	56,5	17,5	39,0	56,1
VENETO	1,1	-0,2	2,1	61,5	26,0	35,5	60,7
FRIULI V.G.	-0,3	2,2	-1,4	50,6	15,4	35,2	50,7
LIGURIA	1,5	1,4	1,5	55,5	28,2	27,4	54,5
EMILIA ROMAGNA	0,4	0,8	0,3	52,8	17,4	35,4	52,6
TOSCANA	0,3	1,2	-0,2	55,6	19,7	35,9	55,4
UMBRIA	2,0	3,2	1,1	53,0	22,0	31,0	51,9
MARCHE	-5,2	-2,9	-6,8	43,2	18,3	24,9	45,4
LAZIO	-2,7	1,4	-8,7	45,4	27,9	17,5	46,7
ABRUZZO	0,2	0,3	0,0	51,1	25,8	25,4	50,9
MOLISE	1,8	2,6	0,2	44,0	29,5	14,5	43,0
CAMPANIA	2,8	1,8	6,6	44,1	34,5	9,6	42,8
PUGLIA	-0,4	0,6	-3,4	44,1	32,9	11,2	44,1
BASILICATA	3,8	3,7	4,0	50,2	31,2	19,1	48,1
CALABRIA	4,3	2,7	7,7	40,4	27,2	13,1	38,6
SICILIA	2,1	2,3	1,3	40,3	31,7	8,6	39,4
SARDEGNA	-7,6	1,0	-16,6	30,4	17,0	13,4	32,8
Totale	0,0	0,9	-0,9	47,7	25,6	22,1	47,6
Regioni piano rientro	0,6	1,6	-1,8	43,7	30,9	12,8	43,3
Altre regioni	-0,3	0,2	-0,6	50,4	22,0	28,4	50,5
Regioni Nord	0,0	0,0	0,0	51,2	22,7	28,5	51,2
RSO	-0,1	-0,2	0,0	50,8	23,2	27,6	50,8
RSS	0,7	2,0	0,1	55,6	17,4	38,2	55,3
Regioni Centro	-1,6	1,0	-4,0	48,8	23,7	25,1	49,6
Regioni Sud	1,3	1,7	0,1	42,3	30,7	11,6	41,7
RSO	1,8	1,5	2,4	44,5	31,9	12,5	43,6
RSS	0,0	2,1	-5,5	37,9	28,1	9,8	37,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute e AIFA

Sulla definizione di un nuovo assetto ha inciso anche il complesso lavoro di ridefinizione e di aggiornamento delle tariffe per le prestazioni specialistiche disposto con l'approvazione dei nuovi LEA. Un lavoro che non è ancora concluso.

Solo limitati i progressi su questo fronte registrati nell'anno soprattutto per la difficoltà di individuare coperture adeguate ad un orientamento volto a proporre una abolizione (piuttosto che un ridisegno). Le risorse stanziare per tale obiettivo con la legge di bilancio sono inferiori al 5 per cento del totale incassato a livello regionale (si veda il riquadro che segue).

Sono molto forti le differenze tra regioni e aree territoriali: le regioni in piano presentano importi in media inferiori alla metà delle altre regioni (circa 13 euro pro capite contro i 28,4 delle altre regioni); le regioni a statuto speciale del Nord incassano in media 38,2 euro pro capite ben superiori alla media nazionale, mentre quelle insulari registrano

importi inferiori ai 10 euro; molto limitato il contributo offerto dai ticket sul pronto soccorso: dei 43 milioni incassati, oltre il 60 per cento è riconducibile a tre regioni (Veneto, Lombardia e Emilia) che contano per il 32 per cento della popolazione.

RIQUADRO 3 - VERSO LA REVISIONE DEL SISTEMA DI PARTECIPAZIONE

La legge di bilancio per il 2018 ha previsto lo stanziamento di 60 milioni per avviare una seppur parziale riduzione dei ticket previsti per la specialistica ambulatoriale (il fondo è stato istituito dall'art.1, comma 804 e 805, della legge 205/2017). L'obiettivo è conseguire una maggiore equità e agevolare l'accesso alle prestazioni sanitarie da parte di specifiche categorie di soggetti vulnerabili i quali, allo stato attuale, potrebbero rientrare tra coloro che non sono esenti e pagano la quota fissa

Lo schema di decreto per il riparto dei 60 mln di euro deve ancora acquisire l'intesa della Conferenza Stato-Regioni. Esso prevede la ripartizione dell'80 per cento delle risorse, in proporzione al numero delle ricette non esenti rilevate dal flusso TS anno 2016; il 20 per cento va ripartito quale correttivo (comma 805) e volto a privilegiare le regioni che hanno adottato iniziative finalizzate ad ampliare il numero dei soggetti esentati dal pagamento della quota fissa sulla ricetta di cui all'articolo 1, comma 796, lettera p), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero delle misure di cui alla lettera p-bis) del medesimo comma. In questo caso, il 20 per cento verrebbe assegnato solo alle regioni che hanno attivato il comma 796 p-bis, nel presupposto che a suo tempo avevano già previsto una diversa modulazione della quota fissa per la specialistica ambulatoriale, introducendo misure equivalenti in altri ambiti.

Sono state escluse dall'accesso al fondo (per l'intera quota) le RSS (fatta eccezione per la Sicilia, sulla base della quota di compartecipazione alla spesa prevista dalla norma) e le PPAA di Trento e Bolzano. Ciò in quanto in base alla normativa vigente questi enti si autofinanziano in toto per la spesa sanitaria e all'epoca dell'introduzione del super-ticket le RSS non avrebbero subito una penalizzazione, mentre alle regioni a statuto ordinario è stato ridotto il fondo sanitario. Inoltre le RSS non hanno partecipato alla manovra sanitaria prevista dall'articolo 1, comma 680 della legge 208/2015 e dall'articolo 1, comma 394 della legge 232/2016. Tale mancato contributo ha comportato un ulteriore onere a carico delle RSO.

Come è noto il DL 98/2011 ha previsto l'applicazione del pagamento di una quota fissa per ricetta pari a 10 euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale. Il provvedimento che aveva reintrodotto le disposizioni previste già dalla legge 296/2006 e poi abolite con il DL 23/2007 per gli anni dal 2007 al 2011, ha anche confermato la possibilità per le regioni di ricorrere a misure alternative con effetto finanziario equivalente, anche definendo misure di compartecipazione al costo delle prestazioni. Si sono avvalse di tale possibilità 7 regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia, Toscana, Umbria e Basilicata). Il "super ticket" era previsto determinare maggiori entrate per 828 milioni. In base ai dati rilevati con la Tessera sanitaria nel 2016 la quota fissa riscossa era di poco inferiore alla metà (413,7 milioni). Della differenza, circa 247 milioni erano riconducibili alle regioni che hanno previsto almeno in parte misure equivalenti.

Nel 2016 il numero delle ricette di non esenti è stata pari a 53,5 milioni. Anche ove il ticket fosse stato applicato in modo uniforme il gettito effettivo sarebbe risultato inferiore alle attese (535 milioni contro gli 828 previsti inizialmente).

I 60 milioni stanziati dovrebbero consentire una riduzione media del 14,5 per cento delle quote riscosse. Diversa è l'incidenza tra regioni in seguito alla metodologia di riparto adottata: nelle regioni che hanno ridotto la misura od ampliato gli esenti, la misura raggiunge quote più elevate: in Emilia rappresenta il 47 per cento delle quote incassate, il 16,4 in Veneto e il 17 in Toscana.

R.3.1

LA PROPOSTA DI RIPARTO DEL FONDO PER LA RIDUZIONE DEI *TICKET* SULLA SPECIALISTICA

Regioni	Effetto manovra su base annua a decorrere dal 2012 (stima)	Quota fissa per ricetta senza misure regionali (gettito effettivo) dati TS anno 2016	N° ricette non esenti (TS anno 2016) tutte le regioni	80% delle risorse ripartite in proporzione al n° ricette non esenti	20% delle risorse ripartite in % scostamento tra stima e gettito effettivo	Totale ripartito	Ripartizione %	Ripartito / Gettito effettivo	Ripartito/ Gettito stimato
Piemonte	87,2	41,9	5.293.174	5,2	2,2	7,4	12,4	17,7	8,5
Val d'Aosta	2,7	1,0	161.831	-	-	-	0,0	-	-
Lombardia	148,6	116,3	11.783.838	11,6	1,6	13,2	22,0	11,3	8,9
Bolzano - P. A.	10,6	-	654.687	-	-	-	0,0	-	-
Trento - P.A.	10,6	-	737.279	-	-	-	0,0	-	-
Veneto	100,8	49,0	5.580.449	5,5	2,5	8,0	13,4	16,4	8,0
Friuli V.G.	24,7	12,6	1.288.390	-	-	-	0,0	-	-
Liguria	25,2	15,9	1.586.316	1,6	-	1,6	2,6	9,9	6,2
Emilia Romagna	91,8	20,7	6.353.995	6,3	3,5	9,7	16,2	46,9	10,6
Toscana	62,7	31,6	3.939.543	3,9	1,5	5,4	9,0	17,1	8,6
Umbria	10,9	2,7	1.139.773	1,1	0,4	1,5	2,5	55,4	14,0
Marche	20,2	11,8	1.186.090	1,2	-	1,2	2,0	9,9	5,8
Lazio	95,2	39,4	4.371.832	4,3	-	4,3	7,2	11,0	4,5
Abruzzo	13,1	10,5	1.052.896	1,0	-	1,0	1,7	9,9	8,0
Molise	3,5	1,7	166.541	0,2	-	0,2	0,3	9,9	4,7
Campania	22,8	22,2	2.290.313	2,3	-	2,3	3,8	10,2	9,9
Puglia	33,8	16,1	1.706.349	1,7	-	1,7	2,8	10,4	5,0
Basilicata	7,3	-	614.624	0,6	0,4	1,0	1,6	-	13,2
Calabria	10,7	6,2	803.731	0,8	-	0,8	1,3	12,7	7,4
Sicilia	29,6	14,2	1.529.581	0,8	-	0,8	1,3	5,4	2,6
Sardegna	16,1	-	1.228.227	-	-	-	0,0	-	-
TOTALE	827,8	413,7	53.469.459	48,0	12,0	60,0	100,0	14,5	7,2

(*) si tratta della stima degli effetti su base annua dell'applicazione dell'articolo 17, c.6 del DL 98/2011

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Per avere un quadro completo del contributo richiesto al cittadino vanno considerati anche i *ticket* sui farmaci che, incassati al momento della fornitura della prestazione, vanno a riduzione di quanto dovuto dalla regione per la farmaceutica convenzionata.

La crescita dei *ticket* sui farmaci (+1 per cento) compensa la riduzione sulle prestazioni sanitarie¹⁴.

Anche in questo caso sono diversi i risultati tra regioni e aree. Sono le regioni in piano a presentare gli importi maggiori in termini pro capite: poco meno di 31 euro contro i 22 delle altre regioni. Le regioni a statuto speciale del Nord registrano in questo caso gli importi pro capite più bassi (in media 17,4 euro), anche se sono quelle che registrano nell'esercizio in media gli incrementi maggiori (+2 per cento).

Il combinato disposto di tali andamenti fa sì che il contributo richiesto ai cittadini rimanga nel 2017 sostanzialmente immutato sui livelli dell'esercizio precedente. Il seppur limitato calo delle compartecipazioni delle regioni a statuto ordinario del Centro e del Nord trova compensazione nell'aumento sia delle regioni del Sud che di quelle a statuto speciale del Nord.

¹⁴ In questo caso, i dati relativi ai primi 11 mesi del 2017 di fonte AIFA sono stati "portati" ad anno sulla base dell'ipotesi di invarianza dei comportamenti di consumi del 2016 per il mese mancante.

11. Si conferma nullo anche nel 2017 il contributo alle entrate regionali del *payback* per il superamento del tetto della farmaceutica ospedaliera (ora acquisti diretti). E' solo tale voce che rientra tra le entrate mentre, nella rappresentazione dei conti regionali, quelli relativi alla farmaceutica territoriale e gli ulteriori *payback* sono computati a riduzione della spesa per farmaci.

I *payback* per il superamento dei tetti negli acquisti diretti e in convenzione sono ancora soggetti al contenzioso con le aziende farmaceutiche. Anche per il 2017 oltre che nel 2016, non è stato possibile prevedere una imputazione ancorché provvisoria come avvenuto nel 2015.

I rinvii della decisione e i ricorsi presentati da numerose aziende in riferimento alla determinazione dei *budget* 2016 hanno reso impossibile prevedere una disposizione normativa diretta a consentire alle regioni l'iscrizione nei bilanci delle somme del *payback*.¹⁵

La legge di bilancio per il 2018 è intervenuta nuovamente sulle modalità di funzionamento dei meccanismi per il ripiano dell'eventuale superamento del tetto della spesa farmaceutica. Si è disposto che l'AIFA adotti, entro 30 giorni dall'approvazione della legge di bilancio, le determinazioni relative al superamento del tetto della spesa farmaceutica territoriale e ospedaliera per l'anno 2016, consentendo il versamento delle somme spettanti alle regioni per il *payback*; inoltre essa deve concludere (entro centoventi giorni sempre dall'approvazione) le transazioni avviate con le aziende farmaceutiche relative ai contenziosi insorti per il ripiano relativo agli anni 2013, 2014 e 2015, ancora pendenti a fine 2017. La definizione del meccanismo del *payback* per il 2016 consentirebbe alle Regioni di ottenere il ripiano delle somme eccedenti il tetto per il 2016, non scontate né nei bilanci dell'anno (validati dai tavoli di monitoraggio lo scorso aprile), né nei dati di contabilità nazionale; dall'altro, la conclusione degli accordi transattivi relativi ai contenziosi che riguardano gli esercizi 2013-2015 permetterebbe di evitare un eventuale risultato sfavorevole dei procedimenti in corso, paventato dall'Avvocatura Generale dello Stato, e la conseguente restituzione di somme già versate all'erario. Un esito avverso inciderebbe sui risultati del 2015, anno in cui è stato consentito alle Regioni di scontare una quota rilevante di tali ammontari. La relazione tecnica indicava, poi, che la conciliazione avrebbe consentito di ottenere 930 milioni contro gli 880 già versati.

Con la determinazione 177 del 31 gennaio scorso, L'AIFA ha provveduto ad individuare il *payback* per la spesa farmaceutica ospedaliera del 2016. Continua a ripetersi, tuttavia, il fenomeno dei ricorsi da parte delle aziende farmaceutiche volti, in alcuni casi, a riattivare anche quelli sul 2013-2015 precedentemente sospesi in attesa di un provvedimento di legge. Ci sono aziende che hanno pagato il *payback* 2016 e al contempo riavviato il contenzioso. In tali condizioni non si può escludere che sentenze non favorevoli sulla questione potrebbero comportare per le regioni il rischio di perdere, non solo quello del 2016 (807 milioni secondo la det. 177/2018), ma anche i *payback* già iscritti in bilancio per circa 670 milioni di euro.

In forte crescita sono invece le somme relative agli "altri *payback*". Si tratta di quelli relativi alla assistenza non convenzionata corrisposti alle Regioni dalle case farmaceutiche in relazione alla sospensione delle riduzioni di prezzo del 5 per cento dei medicinali di fascia A e H; di quella prevista a ripiano degli sfondamenti dei tetti definiti con delibera CIPE 3/2001; di quelli versati dalle aziende in applicazione di procedure di rimborsabilità condizionata ex articolo 48 c.33 del DL 269/2003; di quelli a riduzione di spesa del SSN ai sensi dell'articolo 48 del DL 269/03 e del monitoraggio di cui al DL 113/16. Nel monitoraggio sulla spesa farmaceutica dell'AIFA sui primi 11 mesi dell'anno a tali istituti è attribuito un valore superiore a quello che risulta nei CE. Le differenze

¹⁵ Grazie a quanto disposto dalla legge n. 208 del 2015 (articolo 1, commi 702 e 703), le regioni hanno iscritto nei propri bilanci 2015 quota parte dell'importo complessivo previsto. Si tratta di circa 665 milioni (il 90 per cento delle somme versate relative agli anni 2013-2014). Ma in attesa della definizione del contenzioso, il MEF non ha versato alle regioni le somme loro spettanti.

dovrebbero derivare dai criteri di contabilizzazione: gli importi da iscrivere nel conto economico debbono essere accertati ed incassati entro il 31 dicembre.

TAVOLA 9

LE ENTRATE DA PAY BACK

	Rimborsi da aziende farmaceutiche per il <i>payback</i>			Payback territoriale			Payback ospedaliero			Ulteriore payback		
	15	16	17	15	16	17	15	16	17	15	16	17
PIEMONTE	106.902	22.641	54.562	1.339	0	0	67.659	0	0	37.904	22.641	54.562
VALLE D'AOSTA	1.036	875	868	0	0	0	0	0	0	1.036	875	868
LOMBARDI A	125.169	48.590	116.623	0	0	0	58.286	0	0	66.883	48.590	116.623
P.A. BOLZANO	2.543	2.400	4.483	0	0	0	0	0	0	2.543	2.400	4.483
P. A. TRENTO	3.788	2.943		2.436	1.55 9		1.095	169		257	1.215	
VENETO	68.726	36.335	47.617	1.494	0	0	36.747	0	0	30.485	36.335	47.617
FRIULI V.G.		12.545	12.363							12.545	12.363	
LIGURIA	33.973	19.845	30.594				21.889			12.084	19.845	30.594
EMILIA ROMAGNA	100.891	19.808	46.014				71.947			28.944	19.808	46.014
TOSCANA	119.864	14.559	42.794				89.128			30.736	14.559	42.794
UMBRIA	23.048	6.245	11.315	0	0	0	16.188	0	0	6.860	6.245	11.315
MARCHE	30.105		17.635				17.161			12.944		17.635
LAZIO	97.606	43.653	79.444	0	0	0	53.717	0	0	43.889	43.653	79.444
ABRUZZO	27.361	5.625	13.717	1.171			26.190				5.625	13.717
MOLISE	3.680	1.125	3.675	28			2.226			1.426	1.125	3.675
CAMPANIA	58.241	33.400	59.224	0	0	0	36.528	0	0	21.713	33.400	59.224
PUGLIA	154.379	31.658	57.051	4.207	0	0	109.097	0	0	41.075	31.658	57.051
BASILICATA	7.152	2.300	4.000	129			6.585			438	2.300	4.000
CALABRIA	29.813	15.466	26.336	1.632			11.369			16.812	15.466	26.336
SICILIA	66.644	33.585	55.023				17.833			48.811	33.585	55.023
SARDEGNA	49.116	11.989	24.654	2.045			31.134			15.937	11.989	24.654
Totale	1.110.037	365.587	707.992	14.481	1.55 9	0	674.779	169	0	420.777	363.859	707.992
Regioni in PDR	437.724	164.512	294.470	7.038	-	-	256.960	-	-	173.726	164.512	294.470
altre Regioni	672.313	201.075	413.522	7.443	1.55 9	-	417.819	169	-	247.051	199.347	413.522
Rso	986.910	301.250	610.601	10.000	-	-	624.717	-	-	352.193	301.250	610.601
Rso Nord	435.661	147.219	295.410	2.833	-	-	256.528	-	-	176.300	147.219	295.410
Rso Centro	270.623	64.457	151.188	-	-	-	176.194	-	-	94.429	64.457	151.188
Rso Sud	280.626	89.574	164.003	7.167	-	-	191.995	-	-	81.464	89.574	164.003
Rss	123.127	64.337	97.391	4.481	1.55 9	-	50.062	169	-	68.584	62.609	97.391
Rss Nord	7.367	18.763	17.714	2.436	1.55 9	-	1.095	169	-	3.836	17.035	17.714
Rss Sud	115.760	45.574	79.677	2.045	-	-	48.967	-	-	64.748	45.574	79.677

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

I RISULTATI DEL MONITORAGGIO

Le criticità evidenziate nelle regioni in Piano di rientro

12. I risultati definitivi relativi al 2015 consentono di evidenziare, accanto alle tendenze in miglioramento in numerosi settori, criticità e limiti che, sulla base di quanto risulta dagli esiti delle verifiche infra annuali condotte dai Tavoli di monitoraggio, si confermano in molti casi nel 2016.

Per quanto riguarda le regioni in Piano, sugli esiti della gestione dei servizi sanitari incide il mancato completamento delle procedure di accreditamento dei soggetti che erogano prestazioni per il servizio sanitario, così come i ritardi nella definizione dei

budget ed il perfezionamento del processo di sottoscrizione dei contratti con gli erogatori privati. Difficoltà connesse, in alcuni casi (in particolare in Molise, Campania, Calabria e Lazio), a criticità riconducibili alla gestione del contenzioso insorto con i soggetti fornitori di beni e servizi.

Pur riducendosi l'ampiezza del ritardo in termini di giorni, persistono, inoltre, forti ritardi nei tempi dei pagamenti ai fornitori rispetto ai termini previsti dal dPCM del 22 settembre 2014. Nel 2017, i tempi minimi e massimi di pagamento sono risultati nel Lazio pari, rispettivamente, a 131 e 162 giorni (rispetto ai 155 e 176 dell'esercizio precedente). Nettamente superiori, ma comunque in riduzione, la Sicilia con 163 e 208 giorni (rispetto ai 195 e 217 giorni del 2016) e la Campania (200 e 234 giorni rispetto a 230 e 276 del 2016). Il Molise (con 227 e 511 giorni rispetto ai 526 e 706 del 2016) e la Calabria (358 e 390 rispetto ai 369 e 532 giorni nel 2016), pur in miglioramento, continuano a segnare ritardi particolarmente elevati. I valori più contenuti si riscontrano invece in Abruzzo (107 e 124 giorni nel 2017 rispetto ai 123 e 136 del 2016) e in Puglia (119 e 141 giorni rispetto ai 138 e 163 giorni del 2016), che si pongono dunque al di sotto della media nazionale (121 e 145 giorni nel 2017 rispetto a 141 e 161 nel 2016).

Migliora inoltre l'utilizzo della Piattaforma di Certificazione dei Crediti, che evidenzia un aumento nella movimentazione delle fatture: da un valore medio a livello nazionale di circa l'80 per cento nel 2015 si arriva al 92 per cento in Puglia e al 96 per cento di Campania e Sicilia, per raggiungere il 100 per cento in Abruzzo e Molise. Ancora contenuti, anche se in miglioramento, i valori registrati in Calabria (67 per cento rispetto al 58 per cento dell'esercizio precedente) sostanzialmente riconducibili alla limitata alimentazione della Piattaforma da parte di due importanti Aziende sanitarie provinciali. In riduzione dall'87 all'84 per cento la movimentazione delle fatture nel Lazio, anche in questo caso da ricondurre ad una ridotta alimentazione della piattaforma da parte di alcune Aziende a fronte di percentuali in miglioramento per la maggior parte delle altre.

Per quanto riguarda infine la qualità delle prestazioni fornite dai SSR ed in particolare di quelle rientranti nei Livelli essenziali di assistenza (LEA)¹⁶, si rilevano in numerose regioni in Piano elementi di criticità legati all'insufficienza della rete di assistenza domiciliare o di strutture specifiche rivolte ad anziani e disabili, all'eccessivo numero di parti cesarei primari accompagnato da una percentuale ancora elevata di quelli che avvengono in strutture che non garantiscono un'adeguata sicurezza delle pazienti e a livelli di prevenzione, quali misurati dalla popolazione sottoposta a screening oncologici, al di sotto della soglia critica.

A tali carenze si accompagna, come è noto, il drastico calo nella copertura delle vaccinazioni, raccomandate e obbligatorie, fenomeno peraltro diffuso anche nelle regioni non in Piano ed in recupero (per quanto riguarda quelle in età pediatrica) nel 2017 e nei primi mesi dell'esercizio in corso a seguito dell'emanazione del DL 70/2017 che ha subordinato l'accesso a scuola alla presentazione della relativa certificazione.

¹⁶ L'erogazione dei LEA è monitorata, dall'apposito Comitato, attraverso una "Griglia" di indicatori (riguardanti l'assistenza ospedaliera, l'emergenza urgenza, l'assistenza territoriale, la prevenzione, l'appropriatezza nonché la qualità e sicurezza dell'assistenza) aggiornato annualmente al fine di consentirne l'adattamento ai nuovi indirizzi politici-programmatori e di cogliere gli aspetti ritenuti più rilevanti. La metodologia prevede di assegnare ad ogni indicatore un peso di riferimento e di calcolare un punteggio rispetto al valore raggiunto dalla regione nei confronti dello standard nazionale. Secondo i nuovi criteri in vigore dal 2015, una regione è considerata adempiente se presenta un punteggio ≥ 160 o compreso tra 140 e 160 senza alcun indicatore al di sotto della soglia definita critica; mentre è inadempiente se il punteggio complessivo è < 140 o compreso tra 140 e 160 ma con almeno un indicatore critico. Tale valutazione complessiva è al momento disponibile per tutte le regioni relativamente all'esercizio 2015, mentre per il 2016 i dati del monitoraggio sono ancora provvisori.

Nonostante tali carenze, migliorano in questo gruppo di regioni le prestazioni offerte dal Servizio sanitario: secondo i dati (ancora provvisori) del monitoraggio, il punteggio complessivo della “Griglia LEA” continua ad aumentare tra il 2015 e il 2016 in Lazio e Abruzzo, nonché in Molise, Puglia e Sicilia che risultano oltre la soglia prevista per essere “adempienti”. Nonostante il miglioramento, la Campania resta al di sotto di tale soglia richiesta, mentre peggiora il dato relativo alla Calabria.

La qualità dell’assistenza

13. Guardando ai singoli indicatori, per quanto riguarda l’assistenza ospedaliera, nel 2015 tutte le Regioni in Piano hanno rispettato il parametro di riferimento (un tasso totale standardizzato di dimissione inferiore o uguale a 160 per 1000 residenti), con l’eccezione del Molise e della Campania che tuttavia nel 2016 sono rientrate al di sotto della soglia richiesta o comunque hanno ridotto lo scostamento (rispettivamente 149,2 e 164,7). Va segnalata in positivo la Sicilia dove, dopo una riduzione di 26 punti tra il 2013 e il 2015 (da 148,2 a 122,6), l’indicatore ha segnato un’ulteriore contrazione nel 2016 (118,1), raggiungendo quindi il valore più contenuto a livello nazionale. Tra le altre regioni, i valori più bassi sono quelli della Lombardia (127,06 nel 2015 e 124,86 e nel 2016), Piemonte (128 e 125,6), Veneto (122,4 e 121,6) e Toscana (124,88 e 121,7).

TAVOLA 10.1

ALCUNI INDICATORI SU STRUTTURA, PREVENZIONE, APPROPRIATEZZA E QUALITÀ DELL’ASSISTENZA (Regioni in Piano di rientro)

	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Calabria	Sicilia
	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016
Adempiente: punteggio adempimento LEA ≥ 160 o compreso tra 160 e 140 e nessun indicatore critico (&)	179	189	164	124	169	144	163
Assistenza ospedaliera							
Dimissioni tasso standardizzato x 1000 residenti ≤ 160	138,5	143,29	149,19	164,68	130,5	127,1	118,07
% ricoveri fuori regione dei residenti sul totale dei ricoveri in regione (acuti in DO) $< 8,2\%$ VN	9,3	16	26,6	8,9	8,7	21,3	7,1
peso medio dei ricoveri fuori regione dei residenti (acuti in DO) $> 1,40$ VN	1,39	1,36	1,36	1,49	1,45	1,4	1,45
Posti letto tasso x 1000 residenti	3,57	3,28	3,88	3,1	3,09	2,83	3,16
PL acuti tasso x 1000 residenti	2,92	2,74	3,27	2,75	2,75	2,33	2,77
PL post acuzie tasso x 1000 residenti	0,65	0,53	0,61	0,35	0,34	0,5	0,4
Tasso occupazione RO ≥ 90	74,9	76,5	76,8	70,3	76,5	66	70,5
intervallo chiamata-arrivo mezzi soccorso ≤ 18 minuti	16	21	21	19	20	21	17
Prevenzione							
Screening oncologici Quota di residenti che hanno effettuato test in programmi organizzati ≥ 7	7	9	7	3	2	2	3
Vaccinazioni							
Copertura vaccinazioni base a 24 mesi $\geq 95\%$ (VN 93,3%) *	96,7	97,1	97,3	92,7	93,3	95,8	91,63
MRP $\geq 95\%$ (VN 87,2%)	87,9	87,5	73,5	83,8	85,88	86,49	81,11
antinfluenzale > 65 anni $\geq 75\%$ (VN 52%)	51,5	48,6	52,37	56,72	57,35	57,85	52,93

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Per quanto riguarda l’offerta di posti letto, tra le regioni in PdR nel 2015 solo il Molise presentava una dotazione totale superiore alla soglia di riferimento corretta per la mobilità come richiesto dal d.m. 70/2015 (4,53 rispetto al 3,79 per mille residenti, di cui 3,62 per acuzie e 0,91 per post acuzie), un eccesso di posti letto che si riduce nel 2016 (3,88) pur rimanendo sopra soglia. Inferiori al valore di riferimento risultano, invece, le restanti regioni in Piano. Troppo contenuta, tuttavia, l’offerta per riabilitazione la

lungodegenza post-acuzie in Puglia, che nel 2016 si pone al di sotto del valore minimo di 0,35 stabilita dal Comitato LEA: sul punto i Tavoli hanno richiesto un chiarimento.

Nonostante la significativa riduzione dei posti letto avvenuta in questi ultimi anni, il tasso di occupazione risulta in tali regioni significativamente inferiore allo standard di riferimento fissato dal d.m. 70/2015: nel 2016 si registrano infatti valori compresi tra il minimo 66 per cento in Calabria e il 76,8 in Molise e 76,5 in Puglia a fronte di una soglia del 90 per cento.

Aumenta inoltre la mobilità passiva extra-regionale (misurata dall'incidenza dei ricoveri fuori regione dei residenti sul totale dei ricoveri per acuti in regime ordinario), raggiungendo in media l'8 per cento nel 2015 e l'8,2 nel 2016.

SEGUE TAVOLA 10.1

	Lazio 2016	Abruzzo 2016	Molise 2016	Campania 2016	Puglia 2016	Calabria 2016	Sicilia 2016
Appropriatezza							
Rapporto tra ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inappropriata e ricoveri attribuiti a DRG non a rischio di inappropriata in regime ordinario ≤0,21 VN	0,17	0,14	0,2	0,26	0,2	0,14	0,12
% dimissioni da reparti chirurgici con DRG medico su tot dimissioni ≤28,59 VN	29,55	28,52	34,22	33,29	34,56	36,7	31,25
% ricoveri diurni di tipo diagnostico su totale ricoveri ≤38,57 VN	48,43	28,41	67,85	52,12	63,99	43,36	41,04
Tasso ricovero diurno di tipo diagnostico per 1000 residenti ≤7	9,79	4,66	11,96	13,4	6,42	7,44	3,4
Tasso di accesso di tipo medico (stand. per età) per 1000 residenti ≤90	77,5	61,96	79,2	119,77	28,6	69,33	35,55
T.O. over 75 anni per 1.000 ab. Anziani ≤265,3 VN	253,21	274,6	260,45	269,7	283,25	224,91	234,8
Degenza media pre-operatoria (gg) ≤1,70 VN	1,99	1,72	2,37	2,21	1,99	1,99	1,99
Qualità e sicurezza assistenza							
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età pediatrica (< 18 anni) per asma e gastroenterite ≤141	176,25	119,64	228,49	181,75	219,75	112,9	177,47
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età adulta (>= 18 anni) per complicanze (a breve e lungo termine) per diabete, BPCO e scompenso cardiaco ≤409	328,59	396,71	283,79	429,76	362,49	299,48	323,85
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con meno di 1000 parti/anno ≤15%	28,8	25,1	32,7	46,2	33,6	30,5	29,1
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con oltre 1000 parti/anno ≤25%	27,4	25	nd	44,2	31	26,6	28,7
Percentuale di parti cesarei primari ≤20%	27,7	25	32,7	45	32,1	28	28,9
Percentuale di pazienti (età 65+) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario ≥60%	59,81	42,19	35,19	25,03	52,5	29,26	68,96

Fonte: Ministero della salute - Dati 2015 - 2016

Dove indicato (VN) il valore di riferimento è relativo alla media nazionale 2016.

* Nella tavola si indica il valore medio della copertura delle sei vaccinazioni base a 24 mesi, specificando se viene superato il valore limite del 92 per cento in una o più vaccinazioni.

& dati provvisori

Come si è detto nel Rapporto dello scorso anno, tale fenomeno potrebbe trovare una spiegazione nello stesso processo di riordino delle strutture ospedaliere con una accentuazione delle differenze tra territori nella distribuzione delle competenze clinico-specialistiche¹⁷. Tuttavia, mentre nelle regioni non in Piano essa è generalmente accompagnata da un'elevata mobilità attiva, in quelle in Piano il saldo resta negativo. Con valori particolarmente elevati in Calabria, che evidenzia una mobilità passiva del 21,3 nel 2016, in presenza di una complessità media della casistica dei casi trattati fuori regione in linea con la media nazionale, a fronte di una mobilità attiva del 2,5 per cento; in Campania, a un valore della mobilità passiva poco superiore alla soglia (8,9 per cento), fanno riscontro ricoveri da fuori regione per il 2,8 per cento. La Sicilia, con una mobilità

¹⁷ Un recente studio (Cergas 2016) mette in evidenza l'ubicazione dei grandi Hub ospedalieri: 21 su 38 sono al Nord (55 per cento delle strutture contro il 45 per cento della popolazione), 8 nelle aree metropolitane di Roma e Milano (21 per cento delle strutture contro il 12 per cento della popolazione). Specialmente al Centro-Sud, solo una quota minoritaria dell'alta specialità è erogata dai grandi ospedali. Questo squilibrio nella distribuzione del *know-how* medico-clinico ha senz'altro un ruolo nell'alimentare la mobilità ospedaliera.

passiva al di sotto del parametro di riferimento (7,1 per cento), evidenzia un saldo negativo data una mobilità attiva estremamente contenuta (1,8 per cento); anche nel Lazio il flusso in entrata (8 per cento) non riesce a compensare quello in uscita (9,3 per cento). Particolare è il caso del Molise che, a fronte di una mobilità passiva pari al 26,6 per cento, presenta una mobilità attiva del 27,8 per cento, soprattutto grazie alla presenza nel territorio di una sede di una delle strutture ospedaliere di maggior prestigio.

Tra le regioni non in Piano, spiccano quali poli di attrazione la Lombardia e il Veneto nel Nord Italia e Emilia Romagna, Toscana e Umbria al Centro. Evidenziano invece una mobilità passiva elevata ed un saldo negativo, oltre alla Sardegna, anche la VdA, la PA di Trento, la Liguria e le Marche e la Basilicata che pure attraggono un flusso significativo da fuori regione.

Carenze diffuse si registrano nell'indicatore che misura l'efficacia della rete dell'emergenza territoriale, riferito all'intervallo intercorrente tra la ricezione delle chiamate da parte della Centrale Operativa e l'arrivo del primo mezzo di soccorso: rispetto ad un tempo massimo che deve essere inferiore o pari a 18 minuti, nel 2015 si raggiungevano 21 minuti in Abruzzo e 22 minuti in Molise e Calabria; in lieve peggioramento Campania e Puglia con 19 minuti; mentre di sotto della soglia si situavano Lazio e Sicilia, con tempi di intervento pari a 16 minuti. La situazione si conferma nel 2016 con un lieve miglioramento (1 minuto in meno) in Molise e Calabria, e in peggioramento (sempre di 1 minuto) in Puglia.

Nelle regioni non in Piano, al di sopra della soglia nel 2016 la Valle d'Aosta (24 minuti), l'Umbria (21 minuti), le Province di Trento e Bolzano e il Veneto (19 minuti), mentre la Basilicata pur rimanendo al sopra del valore previsto riesce a ridurre i tempi di intervento dai 27 minuti del 2015, che evidenziavano uno scostamento "non accettabile" ai sensi della griglia LEA, a 24.

Al di sopra del valore medio nazionale, pari a 1,70 giorni, risulta nelle regioni in Piano la durata della degenza media pre-operatoria, che costituisce un indicatore di appropriatezza dell'utilizzo delle sale operatorie e dei servizi di supporto all'attività chirurgica: sostanzialmente stabile in Sicilia, con una durata pari a 1,99 giorni sia nel 2015 che nel 2016, sono risultati in miglioramento l'Abruzzo (da 1,82 a 1,72), il Lazio (da 2,09 a 1,99), la Puglia (da 2,02 a 1,99); di nuovo in peggioramento nel 2016 il Molise (con 2,37), la Campania (2,21) e la Calabria (con 1,99). Tutte le regioni non in Piano si situavano sia nel 2015 che nel 2016 al di sotto della media, tranne la Liguria (rispettivamente 2,29 e 2,36 giorni), la Basilicata (2,09 e 2,04) e la Sardegna (1,89 e 1,94).

Miglioramenti significativi sono rilevati dall'indicatore costituito dal rapporto tra le dimissioni attribuite a DRG ad alto rischio di inappropriatezza e i ricoveri attribuiti a DRG che non presentano tale rischio. Tutte le regioni in Piano nel 2016 hanno rispettato la soglia dello 0,21, ad eccezione della Campania (0,26), valore tuttavia in riduzione rispetto all'esercizio precedente.

Un utilizzo improprio dei reparti chirurgici nel biennio 2015-2016 è tuttavia segnalato in tutte le regioni in Piano, con l'eccezione dell'Abruzzo, dall'elevata percentuale sul totale dei dimessi da reparti chirurgici di quelli con DRG medico, così come eccessiva è la percentuale di ricoveri di tipo diagnostico sul totale dei ricoveri diurni. Nelle restanti regioni, valori elevati per il tasso di accesso di tipo medico si riscontrano, ma in miglioramento nei due anni, in Valle d'Aosta, nelle P.A. di Bolzano e Trento e in Liguria, nonché in Basilicata e Sardegna. Al di sopra della media i ricoveri di tipo diagnostico in Liguria e in Veneto.

TAVOLA 10.2

ALCUNI INDICATORI SU STRUTTURA, PREVENZIONE, APPROPRIATEZZA E QUALITÀ DELL'ASSISTENZA
(altre Regioni) – anno 2016

	Valle D'Aosta	Piemonte	Lombardia	Liguria	Prov Trento	Prov Bolz	Veneto	Friuli	Emilia Romagna	Toscana	Marche	Umbria	Basilicata	Sardegna
	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016
Adempiente: punteggi adempimento LEA ≥ 160 o compreso tra 160 e 140 e nessun indicatore critico &		207	198	196			209		205	208	192	199	173	
Assistenza ospedaliera														
Dimissioni tasso standardizzato x 1000 residenti ≤160	158,7	125,57	124,86	145,86	145,05	150,46	121,59	124,67	137,76	121,7	132,88	134,71	132,01	147,94
% ricoveri fuori regione dei residenti sul totale dei ricoveri in regione (acuti in DO) <8,2% VN	14,8	7,1	4	15,3	15	4,6	6,1	6,5	6	6,1	13,4	11,6	23,6	5,5
peso medio dei ricoveri fuori regione dei residenti (acuti in DO) >1,40 VN	1,23	1,22	1,19	1,27	1,19	1,1	1,21	1,2	1,18	1,3	1,21	1,2	1,21	1,12
Posti letto tasso x 1000 residenti	3,81	3,93	3,84	3,66	3,82	4	3,59	3,85	4,01	3,26	3,6	3,54	3,39	3,52
PL acuti tasso x 1000 residenti	3,09	2,92	3,1	3,05	2,79	3,25	3,04	3,53	3,24	2,96	2,98	3,1	2,81	3,29
PL post acuzie tasso x 1000 residenti	0,71	1,01	0,74	0,6	1,03	0,75	0,55	0,33	0,78	0,31	0,62	0,44	0,58	0,22
intervallo chiamata-arrivo mezzi soccorso ≤18 minuti	24	17	14	14	19	19	19	17	15	15	18	21	25	ND
Prevenzione														
Screening oncologici Quota di residenti che hanno effettuato test in programmi organizzati ≥7	15	11	9	9	13	9	15	15	15	13	9	13	9	5
Vaccinazioni														
Copertura vaccinazioni base a 24 mesi ≥95% (VN 93)*	90,87 (più di una <92%)	94,98 (tutte >=92%)	93,40 (una < 92%)	94,19 (tutte >=92%)	92,82 (una < 92%)	85,1 (più di una <92%)	91,85 (più di una <92%)	89,20 (più di una <92%)	92,98 (tutte ≥ 92%)	94,31 (tutte ≥ 92%)	92,21 (1 solo vaccin < 92%)	94,38 (tutte ≥ 92%)	97,35 (tutte ≥ 92%)	95,63 (tutte ≥ 92%)
MRP ≥95% (VN 87,2%)	83,13	91,07	93,34	82,11	87,33	67,47	89,13	83,19	87,35	89,34	83,02	89,37	90,56	90,28
antinfluenzale >65 anni ≥75% (VN 52%)	44,41	48,23	47,52	47,3	53,22	37,34	55,8	54,09	52,73	54,77	51,04	63,09	49,78	41,64
Appropriatezza														
% dimissioni da reparti chirurgici con DRG medico su tot dimissioni ≤28,59 VN	32,1	23,1	27,5	30,4	36,0	37,6	27,5	25,8	23,0	22,6	23,4	28,6	33,9	36,1
% ricoveri diurni di tipo diagnostico su totale ricoveri ≤38,57 VN	15,6	12,6	24,2	40,6	21,7	37,7	16,2	35,8	26,2	25,5	39,4	4,0	20,4	27,6
T.O. over 75 anni per 1.000 ab. Anziani ≤265,3 VN	316,64	228,65	266,67	252,89	297,64	369,52	280,89	298,80	288,60	272,98	256,07	288,63	260,68	288,32
Degenza media pre-operatoria (gg) ≤1,70VN	1,53	1,26	1,54	2,36	1,45	1,39	1,58	1,50	1,29	1,36	1,42	1,69	2,04	1,94

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

	Valle D'Aosta	Piemonte	Lombardia	Liguria	Prov Trento	Prov Bolz	Veneto	Friuli Romagna	Toscana	Marche	Umbria	Basilicata	Sardegna
	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016
Qualità e sicurezza assistenza													
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età pediatrica (< 18 anni) per asma e gastroenterite ≤141	57,82	58,61	309,29	113,73	84,66	77,05	75,20	93,21	39,19	98,35	77,80	84,99	108,79
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età adulta (≥ 18 anni) per complicanze (a breve e lungo termine) per diabete, BPCO e scompenso cardiaco ≤409	363,58	233,63	388,21	262,81	306,68	418,49	365,46	342,55	230,22	280,17	347,83	294,01	296,46
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con meno di 1000 parti/anno ≤15% (*)	21,2	19,5	20,5	20,0	14,9	19,5	18,6	15,5	17,2	24,8	20,1	28,4	30,2
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con oltre 1000 parti/anno ≤25% (*)	ND	21,5	20,3	31,2	13,7	17,6	18,7	22,0	22,2	27,0	21,4	26,4	29,8
Percentuale di parti cesarei primari ≤20%	21,2	20,8	20,3	24,4	13,9	18,4	18,6	17,9	21,1	25,5	20,9	27,6	30,0
Percentuale di parti fortemente pre-termine in punti nascita senza UTIN ≤18%	100,0	20,5	22,6	20,4	4,7	11,9	8,9	ND	12,0	36,0	17,2	11,5	51,6
Percentuale di pazienti (età 65+) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario ≥60%	86,76	65,32	64,75	57,19	75,73	77,76	69,07	73,83	76,09	58,22	52,92	51,24	51,12

Fonte: Ministero della salute - Dati 2015 - 2016

(VN): il valore di riferimento è relativo alla media nazionale 2016

* Nella tavola si indica il valore medio della copertura delle sei vaccinazioni base a 24 mesi, specificando se viene superato il valore limite del 92% in una o più vaccinazioni & dati provvisori

Criticità in termini di appropriatezza clinico-organizzativa e di qualità dell'assistenza sono evidenziate anche dall'indicatore, seppure in miglioramento, che indica la frequenza di utilizzo del ricovero ordinario di pazienti per specifiche patologie trattabili, invece, a livello territoriale. Nel caso di pazienti in età pediatrica, solo una delle regioni in Piano (Abruzzo) rientra all'interno del limite di riferimento (141), con un picco in Molise nel 2016 (228,49) che si pone al di sopra dello scostamento ritenuto accettabile, nonché della Sicilia nel 2015 con un valore pari a 276,8 che si riduce tuttavia drasticamente l'anno successivo (177,47).

Tale limite è invece generalmente rispettato tra le regioni non in Piano, con l'eccezione della PA di Bolzano (243,9) ed Emilia Romagna (177,5) nel 2015 e in Lombardia in entrambi gli esercizi (283,3 e 309,3).

Positivo invece il riscontro nel caso di malattie croniche riguardanti pazienti adulti: oltre alla PA di Bolzano, solo la Campania nonostante i miglioramenti significativi registrati negli ultimi anni ha continuato a situarsi al di sopra del valore limite.

Continua infine a ridursi in tutte le regioni il tasso di ospedalizzazione della popolazione ultra-settantacinquenne, passando da un valore nazionale di riferimento di 346 su 1000 abitanti anziani nel 2015 a 265 nel 2016. L'indicatore resta tuttavia al di sopra della soglia in Campania, Abruzzo e Puglia, così come nelle regioni non in Piano, con punte elevate in VdA e nella PA di Bolzano (rispettivamente, 316,6 e 369,5), mentre Piemonte, Liguria, Marche e Basilicata si situano al di sotto della media.

E' da osservare, tuttavia, che il miglioramento osservato negli standard ospedalieri, legato alla riorganizzazione della rete di assistenza e all'uso più appropriato delle strutture, non si accompagna sempre ad una adeguata offerta dell'assistenza territoriale rivolta alla parte "più debole" della popolazione, cioè anziani e disabili: offerta che, pur evidenziando un trend in crescita, nel 2015 (esercizio per cui si dispongono dati relativamente a tutte le regioni) risultava comunque più limitata rispetto ai valori raggiunti nel periodo pre-crisi (2009).

L'indicatore che misura la percentuale della popolazione ultra sessantacinquenne residente presa in carico da parte dei servizi di assistenza domiciliare integrata delle ASL e che tiene conto delle diverse modalità organizzative delle regioni, nel 2015 risultava infatti insufficiente in Campania (1,35 rispetto al valore soglia di 1,88 per mille abitanti), nel Lazio (1,57) e in Calabria (1,58), mentre, con l'eccezione della VdA, il parametro era rispettato nelle regioni non in Piano. Nel 2016, delle regioni in PdR Lazio e Campania hanno evidenziato un miglioramento situandosi poco al di sotto del valore richiesto, mentre è risultato in ulteriore contrazione il dato relativo alla Calabria (1,34).

Insufficiente nelle regioni in Piano risulta nel 2015 anche l'offerta di posti equivalenti in strutture residenziali per anziani non autosufficienti (espressione delle giornate di assistenza effettivamente erogate), con punte minime dello 0,71 in Molise e 0,62 in Campania rispetto ad un valore soglia del 9,8 per mille (valori saliti rispettivamente a 0,79 e 0,85 nel 2016). Superiori alla media, invece, i valori riscontrati in Calabria (11,3 e 11,8 nei due anni). Delle restanti regioni, nel 2015 si ponevano sotto la soglia VdA (1,65) e Basilicata (2,99).

TAVOLA 10.3

ALCUNI INDICATORI DELL'ASSISTENZA TERRITORIALE AD ANZIANI E DISABILI
(REGIONI IN PIANO DI RIENTRO)

Assistenza territoriale	anziani assistiti in ADI (%) $\geq 1,88$		posti equivalenti per assistenza agli anziani ≥ 65 anni in strutture residenziali (tasso per 1000 anziani residenti) $\geq 9,80$		posti equivalenti residenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili (tasso per 1000 residenti) $\geq 0,50$		posti equivalenti semiresidenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili (tasso per 1000 residenti) $\geq 0,22$		posti letto in Hospice rapporto su 100 deceduti per tumore ≥ 1		numero assistiti presso i Dipartimenti di salute mentale (tasso per 1.000 residenti) $\geq 10,82$	
soglia scostamenti non accettabili (Griglia LEA 2015-2016)												
	<1,56 e non in aumento		<4,81 e non in aumento		<0,41 e non in aumento		<0,16 e non in aumento		<0,5		<8,47 e non in aumento	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Italia	2,48		15,01		0,53		0,33		1,66		15,45	
Lazio	1,57	1,84	5,93	5,87	0,34	0,41	0,21	0,21	1,99	1,8	13,86	13,99
Abruzzo	3,71	3,55	6,85	7,25	0,55	0,55	0,27	0,26	1,69	1,69	14,25	14,26
Molise	4,37	5,4	0,71	0,79	0,79	0,92	0,05	0,05	1,91	1,91	16,51	17,76
Campania	1,35	1,87	0,63	0,85	0,21	0,24	0,29	0,29	0,71	0,65	13,94	14,04
Puglia	2,2	2,96	4,82	5,21	0,59	0,58	0,27	0,32	1,65	1,61	16,76	17,21
Calabria	1,58	1,34	11,27	11,8	0,52	0,48	0,08	0,08	0,45	0,45	16,13	12,02
Sicilia	3,51	3,46	2,82	3,87	0,28	0,25	0,22	0,23	0,95	0,94	18,63	18,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute – dati provvisori

Sempre nell'ambito dell'assistenza territoriale, il monitoraggio evidenzia una carenza generalizzata nelle regioni in Piano e non, di dotazione di posti equivalenti nelle strutture residenziali e semiresidenziali per disabili. La dotazione di posti letto in strutture *hospice* è risultata insufficiente in Calabria (0,45) e Campania (0,7) in entrambi gli anni e in Piemonte, P.A. Bolzano e Umbria nel 2015 (con valori intorno allo 0,9). I relativi parametri sono invece al di sopra della soglia (≥ 1 su 100) nelle altre regioni. Risultano adeguati, infine, in tutte le regioni, il numero di assistiti presso il Dipartimento di salute mentale.

TAVOLA 10.4

ALCUNI INDICATORI DELL'ASSISTENZA TERRITORIALE AD ANZIANI E DISABILI
(ALTRE REGIONI)

Assistenza territoriale	anziani assistiti in ADI (%) ≥ 1,88		posti equivalenti per assistenza agli anziani ≥ 65 anni in strutture residenziali (tasso per 1000 anziani residenti) ≥ 9,80		posti equivalenti residenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili (tasso per 1000 residenti) ≥0,50		posti equivalenti semiresidenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili (tasso per 1000 residenti)≥0,22		posti letto in Hospice rapporto su 100 deceduti per tumore ≥1		numero assistiti presso i Dipartimenti di salute mentale (tasso per 1.000 residenti) ≥10,82	
soglia scostamenti non accettabili (Griglia Lea 2015-2016)												
	<1,56 e non in aumento		<4,81 e non in aumento		<0,41 e non in aumento		<0,16 e non in aumento		<0,5		<8,47 e non in aumento	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Italia	2,48		15,01		0,53		0,33		1,66		15,45	
Valle D'Aosta	0,35		1,65		0,34		0		1,82		nd	
Piemonte	3,14		22,71		0,55		0,24		0,87		16,38	
Lombardia	2,56	2,95	27,48	26,6	0,81	0,82	0,41	0,42	2,53	2,56	17,66	17,17
Liguria	3,5		13,6		1,11		0,46		1,22		17,54	
Prov Trento	3,79		74,83		0,43		0		1,09		16,6	
Prov Bolz	nd		nd		0,27		0,02		0,89		nd	
Veneto	2,34	5,07	31,07	21,72	0,67	0,68	0,72	0,73	1,32	1,32	14,34	17,75
Friuli V.G.	2,68		21,46		0,66		0,15		1,8		11,65	
Emilia Romagna	4,12		15,28		0,51		0,52		1,99		20,58	
Toscana	3	3,55	12,06	9,21	0,43	0,45	0,31	0,3	1,05	1,04	13,06	13,4
Marche	1,86	2,08	13,57	12,76	0,57	0,57	0,18	0,23	1,35	1,37	15,89	16,04
Umbria	2,05	2,22	20,31	20,39	0,43	0,4	0,52	0,51	0,92	1,06	16,49	16,67
Basilicata	2,2		2,99		0,77		0,19		2,32		10,77	
Sardegna	nd		nd		0,43		0,25		5,42		nd	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Si segnala, poi, il persistere di gravi deficit gli indicatori ricadenti nell'ambito della qualità e sicurezza assistenziale.

Nonostante i significativi miglioramenti registrati negli ultimi anni, con riferimento alle operazioni dei pazienti con rottura del collo del femore, delle regioni in Piano solo due (Sicilia e Lazio) superano nel 2016 la soglia del 60 per cento dei casi di intervento entro il secondo giorno del ricovero, mentre nelle restanti tale percentuale scende significativamente, ponendosi al 25 per cento della Campania e al 29,3 della Calabria. Nelle altre aree del Paese si evidenziano valori compresi tra il 70 e l'80 per cento, con l'eccezione della Lombardia, Liguria e Marche che si situano vicino al 60 per cento, l'Umbria al 53 per cento, mentre la Basilicata e la Sardegna si fermano al 46,7.

Persiste, inoltre, un ricorso eccessivo al taglio cesareo nei parti primari. Nel 2016 la soglia di riferimento (20 per cento sul totale delle dimissioni per parto) è stata largamente superata in tutte le regioni in Piano, mentre nelle altre aree del Paese i valori più elevati si riscontrano in Liguria, Marche e Basilicata e in Sardegna (30 per cento), regione quest'ultima dove, sempre in tale esercizio, si registra una percentuale di parti fortemente pre-termine in punti nascita non attrezzati per la terapia neonatale pari al (51,6 per cento rispetto ad un limite del 18 per cento sul totale di tale tipologia di parti).

Inoltre, guardando alle regioni in Piano, nelle strutture che eseguono un numero di parti inferiore a 1.000 unità nell'anno, nel 2016 si registrano punte superiori al 46 per cento in Campania e intorno al 33 per cento in Puglia e in Molise; le restanti regioni (con valori compresi tra il 25 e il 30 per cento) si collocano comunque ben al di sopra della soglia di riferimento (15 per cento). Non ancora risolta, infine, in alcune regioni (Campania, Puglia, Molise e Calabria) la questione dei punti nascita con meno di 500 parti l'anno che, oltre a comportare costi più elevati, non garantiscono adeguati standard di sicurezza; in ritardo anche l'organizzazione della rete neonatologica.

Infine, in tutte le regioni in Piano (escluse, Lazio e Molise che si attestano comunque sulla soglia minima, mentre l'Abruzzo in costante miglioramento ha raggiunto il parametro richiesto) significative criticità emergono nell'erogazione di servizi afferenti l'area della prevenzione, con particolare riferimento all'area degli screening oncologici, come si evince dall'ultimo aggiornamento dell'indicatore relativo alla quota di residenti che hanno effettuato test in programmi organizzati; criticità che dipendono sia da una percentuale di estensione alla partecipazione (numero di inviti rispetto alla popolazione *target*) ancora molto inferiore all'obiettivo del 100 per cento, sia da un'adesione (numero di soggetti sottoposti a *screening* rispetto al numero dei soggetti invitati) spesso estremamente contenuta. Pari o al di sopra la soglia richiesta si pongono le restanti regioni, fatta eccezione la Sardegna che presenta ancora uno scostamento rilevante.

Criticità si rilevano anche per quanto riguarda le vaccinazioni, per le quali si è evidenziata, sia nelle regioni in Piano che nelle altre, una tendenza a ridurre la copertura, anche a causa di un calo della domanda riconducibile ad una perdita di fiducia nei confronti dei benefici delle vaccinazioni da parte di una quota della popolazione.

Come evidenziato dal Piano Nazionale di Prevenzione vaccinale 2017-2019, inevitabilmente la riduzione delle coperture comporterà un accumulo di suscettibili che, per malattie ancora endemiche (come morbillo, rosolia e pertosse), rappresenta il rischio di estesi focolai epidemici, come dimostrano le epidemie di morbillo avvenute in questi ultimi anni; mentre per malattie non presenti in Italia, ma potenzialmente introducibili, come la polio e la difterite, l'accumulo di suscettibili aumenta il rischio di casi sporadici sul nostro territorio, in presenza di importazioni di malati o portatori. E' da notare infine che rilevanti sono i costi della non vaccinazione, non soltanto in termini di sofferenza e,

a volte disabilità o mortalità, dei soggetti che si ammalano, ma anche di maggiori spese che si riverberano, da un lato, sul sistema sanitario e, dall'altro, su famiglie e mondo produttivo.

Per quanto riguarda le vaccinazioni obbligatorie a 24 mesi, rispetto al *target* del 95 per cento raccomandato dal Ministero della salute e dall'OMS, la copertura è passata dal 95,7 per cento del 2013 in media nazionale al 93,4 del 2015 e 2016. In diverse regioni, inoltre, la percentuale è scesa al di sotto della soglia ritenuta accettabile in base alla Griglia LEA (copertura inferiore al 92 per cento per più di una vaccinazione). Il ritardo è in genere recuperato a 36 mesi (in concomitanza con l'inizio dell'età pre-scolare), ma ciò non evita l'esposizione al rischio dei bambini non vaccinati.

Particolarmente critica la copertura a 24 mesi per morbillo, parotite e rosolia (MRP) pari, in media, all'87,2 per cento nel 2016 rispetto al 95 per cento raccomandato. La Lombardia con il 93,3 per cento si pone in testa alla classifica nazionale, seguita da Toscana e Umbria con valori superiori l'89 per cento, Emilia Romagna con l'87, a fronte dell'83 per cento delle Marche; nelle regioni in Piano, Lazio e Abruzzo presentano una copertura (87,9 e 87,5 per cento) poco al di sopra della media nazionale, che scende al 73,5 per cento in Molise. In miglioramento la Calabria, che nel biennio passa dall'84,2 all'86,5 per cento.

Come si è detto, la copertura è migliorata nel corso del 2017 e nei primi mesi dell'esercizio in corso a seguito dell'emanazione del Decreto legge 7 giugno 2017, n. 73 che, sulla base del Nuovo PNPV 2017-2019¹⁸, ha esteso da quattro a dieci le vaccinazioni obbligatorie, subordinando l'accesso a scuola alla certificazione delle stesse e destinando un fondo ad hoc per l'implementazione dell'Anagrafe vaccinale, strumento fondamentale per il monitoraggio puntuale dei dati di copertura e la valutazione dei programmi ed interventi.

Anche la copertura per vaccinazione antinfluenzale negli anziani presenta valori non adeguati rispetto alla soglia del 75 per cento consigliata e al 66 per cento raggiunto nel 2008-2009: negli anni successivi tale percentuale si riduce in quasi tutte le regioni, indicando nel 2016 una copertura della popolazione interessata pari in media al 52 per cento. Migliori, ma comunque inadeguati, i risultati dell'Umbria (63,1 per cento), nonché del Veneto (55,8), Campania (56,7) e Calabria (57,8). Tale insufficiente copertura è posta in relazione alla più elevata morbillità rilevata in questi ultimi anni, con conseguenze particolarmente gravi per gli anziani e le persone affetti da patologie croniche preesistenti.

RIQUADRO 4 - "I PROGRESSI VERSO IL NUOVO SISTEMA DI MONITORAGGIO DEI LEA"

Nell'anno 2017 lo schema di decreto interministeriale, volto ad aggiornare il Sistema di Garanzia di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, è stato sottoposto alle valutazioni del Comitato LEA. Lo schema di decreto è stato infine approvato dal Comitato il 15 dicembre 2017. Per essere adottato il Decreto deve essere condiviso dal MEF e deve essere acquisita l'Intesa in Conferenza Stato-Regioni.

Con l'approvazione da parte del Comitato LEA è stata riavviata la sperimentazione degli indicatori prevedendo per ciascuno di essi la ricostruzione della serie temporale 2013-2016, l'identificazione della soglia di garanzia minima e definizione del peso, l'individuazione della funzione di

¹⁸Il 19 gennaio 2017 è stato approvato con Intesa in Conferenza Stato-Regioni il PNPV 2017-2019, il cui calendario vaccinale è stato inserito nel dPCM 12 gennaio 2017. La Legge di Bilancio 2017-2019 ha individuato i fondi per il parziale rimborso alle regioni della spesa sostenuta per l'acquisto dei vaccini previsti dal nuovo calendario, la cui ripartizione è stata approvata dalla Conferenza.

valorizzazione degli indicatori e il calcolo dei punteggi (da 0 a 100) al 2016, l'analisi del trend e il calcolo di una penalizzazione/premialità, e della variabilità intra-regionale.

Il Nuovo Sistema di Garanzia che include il sistema di valutazione della qualità delle cure e dell'uniformità dell'assistenza in tutte le regioni, si configura come un sistema descrittivo, di valutazione, di monitoraggio e di verifica dell'attività sanitaria erogata da soggetti pubblici e privati accreditati di tutte le regioni. Esso è strutturato attraverso un sistema di 88 indicatori (si veda la tavola A8 in appendice relativi ai LEA dei tre macro-livelli di assistenza: i) prevenzione collettiva e sanità pubblica; ii) assistenza distrettuale; iii) assistenza ospedaliera. L'obiettivo è quello di cogliere elementi utili a testare l'efficienza e l'appropriatezza organizzativa, l'efficacia e appropriatezza clinica, e la sicurezza delle cure nei diversi sistemi regionali. L'analisi è estesa anche alla valutazione dei Percorsi Diagnostici Terapeutici Assistenziali (PDTA) trasversali rispetto ai tre macro-livelli di assistenza, e una specifica attenzione all'omogeneità interna alle regioni nonché all'equità sociale, alla qualità percepita e all'umanizzazione delle cure.

Nell'anno 2017 un gruppo di lavoro specifico, multidisciplinare, per la definizione della metodologia per il monitoraggio e la valutazione dei percorsi diagnostico-terapeutico assistenziali (PDTA) ha proseguito la sua attività, avviata già dal 2015, presentando e condividendo con il Comitato LEA la metodologia e il Manuale operativo prodotto per 6 PDTA (scompenso cardiaco, broncopneumopatie cronico-ostruttive - BPCO, diabete, tumore della mammella nella donna, tumori del colon e del retto). Il Manuale è stato successivamente inviato a tutte le 21 regioni e P.A e illustrato in un incontro di confronto e discussione con le Regioni stesse tenutosi nel mese di novembre 2017. Il Manuale consente l'applicazione della metodologia in maniera uniforme in tutte le regioni al fine di elaborare indicatori confrontabili. L'elaborazione di questi indicatori sui PDTA può essere effettuata, al momento, solo a livello regionale, per le note limitazioni dovute alle disposizioni sulla privacy riguardanti il trattamento di informazioni sensibili.

L'applicazione della metodologia di monitoraggio dei PDTA per diabete, scompenso cardiaco e BPCO è stata sperimentata in 4 regioni, quantificando il bisogno di salute in termini di prevalenza delle patologie considerate e validando gli indicatori di processo, definiti come aderenza alle raccomandazioni di cura previste dalle linee-guida (esami strumentali, visite di controllo, trattamento farmacologico). La sperimentazione ha evidenziato come:

- i) la scarsa aderenza alle raccomandazioni sia associata ad un aumentato rischio di ospedalizzazione per complicanze del diabete,
- ii) all'aumentare dell'aderenza alle raccomandazioni, diminuisca il costo pro-capite per ricoveri per complicanze del diabete,
- iii) l'aderenza al trattamento con broncodilatatori a lunga durata d'azione costituisca un fattore estremamente protettivo nei confronti della mortalità dei pazienti affetti da BPCO,
- iv) una buona aderenza alle raccomandazioni riduca il rischio di morte a 5 anni dal primo ricovero per scompenso cardiaco.

Sulla base dei risultati di questa prima sperimentazione sono stati individuati 10 indicatori per i 6 PDTA sopra citati, da includere nell'allegato 1 dello schema di Decreto per l'aggiornamento del sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza - Nuovo Sistema di Garanzia.

RIQUADRO 5 - L'AZIONE DI RIDUZIONE E RAZIONALIZZAZIONE DELLE LISTE D'ATTESA E GLI ULTIMI DATI DISPONIBILI SUL FENOMENO

Per la predisposizione del nuovo Piano Nazionale di Governo delle Liste di Attesa, PNGLA 2018-2020, è stata prevista la costituzione di un nuovo Gruppo di lavoro formato da rappresentanti del Ministero della salute, Regioni e Province autonome, AGENAS, ISS e integrato nel 2018 da Cittadinanza attiva, con l'obiettivo di condividere interventi uniformi su tutto il territorio nazionale. Il gruppo deve elaborare il nuovo Piano e definire le modalità attuative dei principi in esso contenuti con riferimento a: i) pieno funzionamento dei flussi informativi individuati per la esaustiva raccolta dei dati e la valutazione dell'impatto derivante dai sistemi di monitoraggio definiti; ii) modalità di comunicazione e trasparenza all'utenza sui tempi di attesa, da pubblicizzare sul sito web delle aziende sanitarie; iii) compiti, impegno e responsabilità delle direzioni aziendali; iv) gestione dei rapporti tra l'attività istituzionale e l'attività libero professionale ai fini

dell'abbattimento dei tempi di attesa; v) costituzione dell'Osservatorio di monitoraggio sui tempi e liste di attesa. I lavori sono ancora in fase di avvio e ne è stata stimata una durata di ventiquattro mesi. La revisione avviata prevede l'ampliamento delle prestazioni ambulatoriali oggetto di monitoraggio; l'estensione dei monitoraggi a tutte e 21 le Regioni e Province autonome; la revisione delle linee guida di Monitoraggio dei Percorsi diagnostico terapeutici in ambito cardiovascolare e oncologico; una proposta di eventuale riduzione o sospensione delle attività in Libera professione intramuraria, nei casi in cui i tempi di attesa dell'attività istituzionale superino, in modo sistematico e rilevanti, quelli massimi indicati dalla programmazione regionale, in riferimento alle classi di priorità sancite dal Piano nazionale. La riduzione e/o sospensione cesserà dal momento in cui saranno ripristinati i tempi di attesa per l'attività istituzionale inferiori ai valori massimi previsti; la definizione chiara e netta dei canali per le diverse tipologie di accesso garantendo sistemi di prenotazione basati su criteri di priorità per il primo accesso, mentre, nel caso di prestazioni di controllo/*follow up*, la presa in carico del paziente dovrà avvenire con la prenotazione da parte del medico specialista e /o della struttura; l'uso obbligatorio delle classi di priorità previste dal Piano nazionale e definite in Conferenza Stato Regioni dell'11 luglio 2002. Le classi di priorità delle prestazioni di specialistica ambulatoriale finora previste dal Piano nazionale sono: Classe "U" (Urgente), da eseguire nel più breve tempo possibile e, comunque, entro 72 ore; Classe "B" (Breve), da eseguire entro 10 giorni; Classe "D" (Differibile), da eseguire entro 30 giorni per le visite o 60 giorni per gli accertamenti diagnostici; Classe "P" (Programmata) entro 180 giorni.

Proprio per definire meglio il tempo di attesa in giorni afferente alla classe di priorità P è stata effettuata una indagine rilevando vari comportamenti prescrittivi e di utilizzo da regione a regione. Pertanto, sarà condivisa una tempistica uguale per tutte le Regioni e Province autonome e verrà richiamata l'attenzione al modello dei "Raggruppamenti di Attesa Omogenea" per le prestazioni specialistiche ambulatoriali, che prevedono il coinvolgimento partecipativo di medici prescrittori e soggetti erogatori, tramite criteri clinici espliciti per l'accesso appropriato e prioritario alle prestazioni.

Nel Piano viene ribadito l'impegno dei Direttori generali, che provvederanno all'aggiornamento dei Programmi attuativi aziendali, in relazione ai Piani regionali, andando a definire gli ambiti territoriali di garanzia e il fabbisogno per le prestazioni di specialistica ambulatoriale. Inoltre, l'abbattimento dei tempi di attesa dovrà configurarsi come uno dei fattori prioritari nella valutazione del Direttori.

Tra i vari monitoraggi individuati nel Piano nazionale quello delle prestazioni ambulatoriali ex post che ha come obiettivo di poter valutare il tempo intercorso tra la data di effettiva erogazione della prestazione e quella di prenotazione e quindi di saggiare l'impegno nel garantire l'erogazione di prestazioni entro i tempi appropriati alle condizioni cliniche dei pazienti.

Tale monitoraggio è espletato sulla base dei flussi informativi previsti dall'articolo 50 della legge 326/2003. In particolare, dal luglio 2015, il Ministero della salute ha reso disponibile un cruscotto informativo NSIS di dettaglio su 8 prestazioni: visita ortopedica; visita oculistica; visita cardiologica; mammografia; ecografia ostetrica-ginecologica; eco-colordoppler dei tronchi sovraortici; RMN della colonna vertebrale; TAC Torace senza e con contrasto.

Nella tavola di seguito sono riportate le percentuali di garanzia del rispetto dei tempi rilevate a livello nazionale per le 8 prestazioni considerate *traccianti* (anno 2017 aggiornamento al 23 agosto 2017).

PRESTAZIONE SANITARIA	Classe di priorità prestazione B (breve: entro 10 gg) Rapporto % tra prestazioni garantite e il totale delle prestazioni	Classe di priorità prestazione D (differibile: entro 30 gg visite; entro 60 gg accertamenti diagnostici) Rapporto % tra prestazioni garantite e il totale delle prestazioni
Visita ortopedica	82,18%	88,77%
Visita oculistica	90,12%	67,56%
Visita cardiologica	81,20%	85,54%
TAC Torace senza e con contrasto	84,28%	89,27%
Mammografia	90,68%	80,84%
RMN Colonna vertebrale	86,20%	98,42%
Ecografia Ostetrica - Ginecologica	82,59%	93,59%
Eco-colordoppler dei tronchi sovraortici	87,43%	87,51%

Monitoraggio delle sospensioni. Tutte le Regioni hanno dato indicazioni riguardo agli interventi messi in atto per sopperire ai disagi causati dalla sospensione delle erogazioni delle prestazioni. Non risulta, tuttavia, un controllo costante da parte delle Regioni delle sospensioni delle attività di prenotazione (le così dette agende chiuse). Nel nuovo PNGLA saranno prese in considerazione, a garanzia del diritto alla salute di tutti i cittadini, come prevede l'articolo 32 della Costituzione, anche le modalità alternative di erogazione di quelle prestazioni che superano i tempi stabili nei Programmi attuativi aziendali sulle liste di attesa.

LA RICOMPOSIZIONE E LE PROSPETTIVE DELLA SPESA SANITARIA

16. La prolungata attenzione sul fronte della spesa, i processi di riorganizzazione delle strutture sanitarie sul territorio e le difficoltà di adeguare l'offerta pubblica al mutare delle caratteristiche della domanda di assistenza si sono riflessi in una modifica del regime di finanziamento della spesa sanitaria oltre che in preoccupanti fenomeni di rinuncia alle cure¹⁹. È al complesso di tali modifiche e al loro intrecciarsi con le caratteristiche del sistema fiscale che è necessario guardare per intervenire su tali profili di criticità. Uno sguardo che non può prescindere dal considerare le tendenze della spesa del comparto anche alla luce delle previsioni di medio lungo periodo legate all'invecchiamento della popolazione.

16.1 Tra il 2012 e il 2016 la spesa sanitaria diretta delle famiglie è cresciuta dell'8,3 per cento contro il 2 per cento di quella delle amministrazioni pubbliche. Di rilievo la crescita anche di quella coperta da regimi di finanziamento volontari (+7,2 per cento).

La quota di spesa a carico delle famiglie ha raggiunto il 22,7 per cento (il 2,1 per cento del prodotto). Un peso superiore a quello della Germania (1,8 per cento), in linea con l'incidenza rilevata in Francia, ma inferiore al livello raggiunto in Spagna e Portogallo dove si pone tra il 2,6 e il 3 per cento del prodotto. Rimane, invece, inferiore (anche se in crescita) il ruolo delle forme assicurative.

La pubblica amministrazione continua ad essere il principale finanziatore della spesa per tutte le funzioni.

¹⁹ La crisi economica, oltre che lo sforzo di contenimento della spesa, si sono riflessi nella crescita del rilievo dei casi di rinuncia alle cure. Ciò sia in relazione ad esami medici, sia alle cure dentali. Nonostante la maggior parte della popolazione riporti esigenze sanitarie soddisfatte, la proporzione di persone che riportano esigenze insoddisfatte per esami medici per colpa di costi eccessivi, distanza geografica o tempi d'attesa era cresciuta dal 5 per cento nel 2009 al 7,2 per cento nel 2015. Questa proporzione era doppia per persone nel gruppo di reddito più basso (14 per cento). La proporzione di persone che riporta esigenze non soddisfatte nell'assistenza dentale per gli stessi tre motivi era cresciuta dal 7 per cento nel 2009 al 10 per cento nel 2014, ed è anch'essa doppia per i più poveri (20 per cento). Nell'ultimo anno disponibile (il 2016) tali valori si presentano in flessione al 5,5 per cento. Si riduce la quota di persone che hanno indicato un problema di costo (dal 6,5 al 4,9 per cento) anche se il dato italiano rimane doppio rispetto alla media euro e ben superiore ai paesi a noi più vicini (Francia 1 per cento Germania e Spagna 0,2 per cento). In flessione anche il dato delle rinunce per le liste d'attesa, che si dimezza (0,5 per cento) rispetto al livello del 2013 (pur rimanendo ben al di sopra della media euro).

LA SPESA SANITARIA PRIVATA (COMPOSIZIONE E VALORI PRO CAPITE)

Funzione di assistenza	2016				variazione 2012/2016				composizione 2016			
	PA e assicurazioni sanitarie a contribuzione obbligatoria	Regimi di finanziamento volontari	Spesa diretta delle famiglie	Totale	PA e assicurazioni sanitarie a contribuzione obbligatoria	Regimi di finanziamento volontari	Spesa diretta delle famiglie	Totale	PA e assicurazioni sanitarie a contribuzione obbligatoria	Regimi di finanziamento volontari	Spesa diretta delle famiglie	Totale
Assistenza sanitaria per cura e riabilitazione	66.491	1.138	14.403	82.032	-1,4	2,7	15,6	1,3	81,1	1,4	17,6	100,0
ospedaliera in regime ordinario per cura e riabilitazione	40.230	187	1.403	41.820	-4,0	14,7	0,1	-3,8	96,2	0,4	3,4	100,0
ospedaliera in regime di day hospital per cura e riabilitazione	5.771	30	462	6.263	-5,0	-23,1	-9,4	-5,4	92,1	0,5	7,4	100,0
ambulatoriale per cura e riabilitazione	20.209	859	12.420	33.488	5,5	0,5	18,8	9,9	60,3	2,6	37,1	100,0
domiciliare per cura e riabilitazione	281	62	118	461	-4,7	21,6	19,2	3,6	61,0	13,4	25,6	100,0
Assistenza (sanitaria) a lungo termine (LTC)	11.489	134	3.444	15.067	2,1	67,5	8,5	3,9	76,3	0,9	22,9	100,0
ospedaliera a lungo termine	5.866	72	3.050	8.988	2,4	148,3	7,3	4,5	65,3	0,8	33,9	100,0
ospedaliera diurna a lungo termine	930	0	0	930	-5,1			-5,1	100,0	0,0	0,0	100,0
ambulatoriale a lungo termine	2.595	0	310	2.905	2,2		19,2	3,8	89,3	0,0	10,7	100,0
domiciliare a lungo termine	2.098	62	84	2.244	4,7	21,6	20,0	5,6	93,5	2,8	3,7	100,0
Servizi ausiliari (non specificati per funzione)	9.188	329	2.825	12.342	2,2	-8,9	-8,7	-0,8	74,4	2,7	22,9	100,0
Prodotti farmaceutici e altri apparecchi terapeutici (non specificati per funzione)	17.697	214	13.195	31.106	16,4	-6,6	5,3	11,2	56,9	0,7	42,4	100,0
non durevoli	16.790	0	9.867	26.657	16,8		3,1	11,3	63,0	0,0	37,0	100,0
durevoli	907	214	3.328	4.449	8,1	-6,6	12,5	10,5	20,4	4,8	74,8	100,0
Servizi per la prevenzione delle malattie	5.358	636	63	6.057	2,8	26,9	1,6	4,9	88,5	10,5	1,0	100,0
Governance e amministrazione del sistema sanitario e del finanziamento	1.959	937	0	2.896	2,3	6,4		3,6	67,6	32,4	0,0	100,0
Tutte le Funzioni	112.182	3.388	33.930	149.500	2,0	7,2	8,3	3,5	75,0	2,3	22,7	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

La spesa per assistenza per cura e riabilitazione è per oltre l'81 per cento assicurata dalla PA. Tuttavia nello stesso periodo, a fronte di una flessione dell'1,4 per cento di quella pubblica (per il calo della componente per la funzione di assistenza ospedaliera in regime ordinario spiegata da una progressiva diminuzione dei ricoveri), quella diretta delle famiglie è cresciuta del 15,4 per cento. Al suo interno, sono quella ambulatoriale +18,8 per cento e quella domiciliare +19,2 che presentano le variazioni più forti, anche per l'ampliarsi delle liste d'attesa e per l'aumento delle compartecipazioni e la conseguente riduzione del differenziale tra tariffe pagate nel pubblico a quelle del settore privato.

Anche la spesa per assistenza a lungo termine è per oltre il 76 per cento finanziata dall'operatore pubblico, ma nei quattro anni osservati a fronte di un aumento del 2,1 per cento di quella coperta dal pubblico, quella a carico delle famiglie è aumentata dell'8,5 per cento, influenzata principalmente dagli aumenti della componente per assistenza ospedaliera (+7,3 per cento) e, soprattutto di quella ambulatoriale e domiciliare (rispettivamente +19,2 e +20 per cento).

TAVOLA 11.1

LA SPESA SANITARIA PRIVATA RIVERSATA AL PUBBLICO

REGIONE	Totale Compart. e intra moenia	valori pro capite	compartecipazioni	intra moenia	di cui ospedaliera	di cui specialistica
PIEMONTE	288,8	65,7	180,3	108,5	25,3	62,8
VALLE D'AOSTA	15,0	118,3	12,2	2,8	0,3	1,9
LOMBARDIA	710,4	70,9	482,4	227,9	70,1	129,6
P.A. BOLZANO	32,5	61,9	29,7	2,8	0,0	2,4
P. A. TRENTO	41,4	76,9	30,4	11,0	0,2	10,3
VENETO	415,5	84,7	301,9	113,6	16,1	93,4
FRIULI V.G.	87,7	72,0	61,7	26,0	2,0	22,8
LIGURIA	123,4	78,8	86,9	36,5	6,5	24,3
EMILIA ROMAGNA	364,3	81,9	235,1	129,2	23,0	99,3
TOSCANA	316,2	84,5	208,0	108,2	14,2	91,0
UMBRIA	61,8	69,5	47,1	14,7	0,6	13,6
MARCHE	102,2	66,5	66,4	35,8	1,4	33,6
LAZIO	366,3	62,1	267,6	98,7	11,6	65,8
ABRUZZO	83,9	63,4	67,6	16,2	3,1	12,0
MOLISE	17,3	55,7	13,7	3,6	2,4	0,2
CAMPANIA	303,2	51,9	257,3	45,9	10,1	30,1
PUGLIA	217,1	53,4	179,0	38,1	14,4	21,6
BASILICATA	33,6	58,9	28,6	5,0	0,0	4,8
CALABRIA	89,9	45,8	79,3	10,6	0,0	10,0
SICILIA	240,6	47,6	203,9	36,8	3,9	28,7
SARDEGNA	62,9	38,0	50,3	12,6	0,3	9,9
Totale	3.973,9	65,6	2.889,4	1.084,6	205,5	768,0
Regioni piano rientro	1.318,4	53,9	1.068,4	250,0	45,4	168,3
Altre regioni	2.655,5	73,5	1.820,9	834,6	160,1	599,7
Regioni Nord	2.078,9	74,9	1.420,5	658,3	143,6	446,7
RSO	1.902,3	75,1	1.286,6	615,7	141,1	409,3
RSS	176,6	73,3	133,9	42,6	2,5	37,4
Regioni Centro	846,6	70,2	589,2	257,4	27,8	204,1
Regioni Sud	1.048,5	50,5	879,7	168,8	34,2	117,3
RSO	745,0	52,9	625,6	119,4	30,0	78,6
RSS	303,5	45,2	254,1	49,4	4,2	38,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

La spesa per prodotti farmaceutici e altri apparecchi terapeutici è sostenuta per il 56,9 per cento dalla pubblica amministrazione e per il 42,4 per cento dalle famiglie.

La forte crescita dei prodotti farmaceutici finanziata dal pubblico è in diretto rapporto con l'aumento registrato sia negli acquisti di farmaci innovativi sia dalla dinamica crescente dei dispositivi medici. Una voce, quest'ultima, che ha inciso anche sulla spesa delle famiglie, in aumento nel periodo di oltre il 12 per cento. Tale spesa rappresenta poco meno del 75 per cento della spesa complessiva ed è destinata ad apparecchi e altri presidi medici (lenti correttive, lenti a contatto, apparecchi ortodontici e altro).

Va infine considerato, a parziale correzione di quanto osservato in precedenza, che una quota non trascurabile della spesa delle famiglie "ritorna" al pubblico quale entrata, essendo corrisposta o come compartecipazione alla spesa o come corrispettivo per prestazioni intramoenia. Si tratta di poco meno di 4 miliardi. Oltre ai 2,9 miliardi per compartecipazioni vanno considerati gli 1,1 miliardi per l'intramoenia: sono in prevalenza prestazioni specialistiche (per 768 milioni nel 2017) e ospedaliere per 205 milioni. Il rilievo di tale attività, al netto dei costi corrisposti al personale per le prestazioni rese, quale entrata per il settore pubblico è comunque limitato.

A livello regionale la spesa sanitaria a carico delle famiglie presenta differenze di notevole rilievo. Se in media è di circa 114 euro mensili, essa varia tra i 198 della Valle d'Aosta e i 64 della Campania. Dati che sembrano confermare come non vi sia riscontro che tale evoluzione sia legata ai differenziali nel funzionamento del sistema pubblico.

TAVOLA 11.2

LA SPESA SANITARIA PRIVATA PER FAMIGLIA				
	spesa sanitaria media per famiglia	spesa media complessiva per famiglia	spesa sanitaria / spesa complessiva	spesa sanitaria / Pil
Piemonte	122,5	2.607,6	4,7	2,2
Valle d'Aosta	198,2	2.862,4	6,9	3,3
Lombardia	159,1	3.040,4	5,2	2,2
Bolzano	198,0	3.551,1	5,6	2,3
Trento	88,3	2.629,7	3,4	1,3
Veneto	127,6	2.673,2	4,8	1,9
Friuli-Venezia Giulia	114,6	2.479,0	4,6	2,0
Liguria	104,4	2.289,5	4,6	2,0
Emilia-Romagna	118,2	2.975,5	4,0	1,8
Toscana	111,4	2.821,4	3,9	1,9
Umbria	128,0	2.250,1	5,7	2,7
Marche	82,8	2.263,6	3,7	1,6
Lazio	107,8	2.620,0	4,1	1,8
Abruzzo	94,5	2.159,0	4,4	2,0
Molise	94,5	2.175,7	4,3	2,4
Campania	64,4	2.065,2	3,1	1,6
Puglia	113,4	2.171,2	5,2	3,0
Basilicata	103,4	1.981,2	5,2	2,6
Calabria	74,2	1.701,0	4,4	2,2
Sicilia	86,2	1.876,2	4,6	2,4
Sardegna	80,2	2.128,7	3,8	2,0
Italia	113,7	2.524,4	4,5	2,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Una differenza che si legge anche nel peso che tale voce ha sulla spesa complessiva per consumi delle famiglie: a fronte di una incidenza media del 4,5 per cento, essa supera il 5 per cento non solo in Valle d'Aosta, ma anche in Lombardia, nella Provincia di Bolzano e in Umbria, Puglia e Basilicata.

Il minor livello della spesa non ne riduce il rilievo in termini di prodotto: a fronte del 2,1 per cento medio, raggiunge il 3 per cento in Puglia, il 2,6 in Basilicata e il 2,4 sia nel Molise che in Sicilia.

16.2 Nel valutare l'evoluzione della spesa sanitaria privata non si può prescindere da considerare il ruolo della "spesa fiscale" riconducibile al trattamento riservato in sede di valutazione del reddito delle persone fisiche in termini di deduzioni e detrazioni di imposta ad alcune specifiche categorie di tali spese. La disponibilità dell'elaborazione dei risultati delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2017 e relative al 2016 consente di ripetere l'analisi effettuata lo scorso anno, arricchendo il quadro di ulteriori elementi informativi.

Sono essenzialmente tre le voci di maggior interesse che si possono trarre dalla lettura dei dati fiscali.

Come è noto, il testo unico sui redditi delle persone fisiche prevede una detrazione del 19 per cento per le spese sanitarie relative alle spese mediche e di assistenza specifica, a quelle chirurgiche, per prestazioni specialistiche e per protesi dentarie e sanitarie in genere. Nel 2016 gli oneri, detraibili al 19 per cento, sono stati di poco inferiori ai 17,7 miliardi, evidenziando una crescita significativa (+5,9 per cento rispetto al 2015).

Di rilievo sono poi le deduzioni previste per spese mediche per portatori di handicap: si tratta nel complesso di oltre 1 miliardo, in crescita dell'11 per cento rispetto al 2015.

Di minor ammontare assoluto sono infine le spese sostenute per l'assistenza personale in favore di determinati soggetti, nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana. Una spesa "a confine" tra sanità e assistenza. Dal 2016 è prevista una detrazione del 19 per cento su un importo massimo di 2.100 euro, se il reddito complessivo non supera 40.000 euro (compreso il reddito da cedolare secca). La detrazione spetta al soggetto che ha sostenuto la spesa anche se non è titolare del contratto di lavoro del personale addetto all'assistenza. La detrazione riguarda le spese sostenute per gli addetti all'assistenza personale propria o di uno o più familiari anche se non fiscalmente a carico del contribuente.

Le spese sanitarie a cui corrisponde una detrazione di imposta del 19 per cento sono cresciute da 16,7 miliardi nel 2015 a 17, 7 miliardi nel 2016: 1 miliardo in più dello scorso anno. In crescita anche la quota di contribuenti che presentano spese sanitarie: sono il 48,6 per cento nel Nord (erano il 47,1 per cento nel 2015), il 45,3 per cento nel Centro (43,9 nel 2015) e 36,3 nel Sud (34,8 per cento lo scorso anno).

La spesa è in media di 1.050 euro pro capite al Nord, 1.015 euro al Centro e 787 euro al Sud.

A fronte di una crescita in media del 2,1 per cento, sono le regioni del Mezzogiorno che segnano gli incrementi più significativi. In aumento del 3 per cento l'importo medio in tale area con punte superiori al 5,2 in Molise, 3,4 e 3,6 per cento rispettivamente in Sardegna e Basilicata. Nell'area centro settentrionale le variazioni si mantengono tra il 2,6 del Veneto e l'1,4 della Lombardia.

TAVOLA 12.1

LA SPESA SANITARIA IN IRPEF

Totale spese sanitarie, spese sanitarie per portatori di handicap e acquisto cani guida

Tutti i contribuenti												
Regione	Numero contribuenti	Numero contribuenti con spese sanitarie	Spesa sanitaria	Reddito complessivo	Reddito compl. medio		Importi medi spesa sanitaria (per soggetti che presentano la spesa)		Sanità/ reddito		Beneficio fiscale	
	2016	2016	2016	2016	2016	var 16/15	2016	var 16/15	2016	var 16/15	2016	var 16/15
Piemonte	3.165.945	1.460.673	1.478.570	70.187.705	22.170	0,8	1.012,3	1,6	2,1	4,6	280,93	5,4
Valle d'Aosta	96.833	47.361	45.217	2.128.278	21.979	0,7	954,7	0,0	2,1	6,1	8,59	6,3
Lombardia	7.124.965	3.475.741	4.004.160	173.813.444	24.395	0,7	1.152,0	1,4	2,3	3,9	760,79	5,1
Liguria	1.174.394	556.553	583.718	25.800.399	21.969	0,5	1.048,8	1,7	2,3	3,8	110,91	4,3
Trentino Alto Adige (PA Trento)	416.042	202.936	190.615	8.794.840	21.139	1,4	939,3	2,1	2,2	5,0	36,22	6,9
Trentino Alto Adige (PA Bolzano)	423.743	178.876	187.556	9.800.696	23.129	2,4	1.048,5	2,2	1,9	3,4	35,64	6,6
Veneto	3.548.363	1.784.367	1.737.226	77.165.060	21.747	1,5	973,6	2,6	2,3	4,1	330,07	6,2
Friuli Venezia Giulia	920.062	453.151	432.740	19.921.616	21.652	1,2	955,0	2,3	2,2	4,6	82,22	5,9
Emilia Romagna	3.335.313	1.658.500	1.683.196	75.846.674	22.740	1,2	1.014,9	2,2	2,2	3,4	319,81	5,1
Nord	20.205.660	9.818.158	10.342.998	463.458.712	22.937	1,0	1.053,5	1,8	2,2	4,0	1.965,17	5,4
Toscana	2.707.816	1.226.169	1.172.507	57.445.923	21.215	1,1	956,2	2,6	2,0	4,9	222,78	6,2
Umbria	623.721	275.482	240.103	12.140.923	19.465	1,1	871,6	3,1	2,0	6,2	45,62	7,1
Marche	1.109.632	531.481	453.528	21.469.075	19.348	1,4	853,3	2,8	2,1	4,2	86,17	5,3
Lazio	3.876.756	1.737.534	1.960.979	87.169.622	22.485	0,7	1.128,6	1,8	2,2	4,3	372,59	5,6
Centro	8.317.925	3.770.666	3.827.117	178.225.543	21.427	0,9	1.015,0	2,3	2,1	4,6	727,15	5,8
Abruzzo	903.543	364.958	296.473	15.859.291	17.552	1,0	812,3	3,0	1,9	6,3	56,33	7,2
Molise	211.343	76.802	56.882	3.339.467	15.801	1,0	740,6	5,2	1,7	9,1	10,81	9,8
Campania	3.172.403	1.058.286	873.015	53.257.284	16.788	0,6	824,9	3,0	1,6	7,1	165,87	8,4
Puglia	2.555.140	1.032.671	782.874	40.808.943	15.971	1,0	758,1	2,4	1,9	5,7	148,75	6,9
Basilicata	378.431	133.837	95.415	6.001.177	15.858	0,8	712,9	3,6	1,6	9,4	18,13	9,5
Calabria	1.185.835	386.389	294.941	17.428.648	14.697	0,9	763,3	2,9	1,7	6,9	56,04	8,0
Sicilia	2.885.379	1.056.398	813.060	46.170.766	16.002	0,9	769,7	3,1	1,8	6,0	154,48	6,9
Sardegna	1.051.100	371.939	312.287	18.394.904	17.501	0,8	839,6	3,4	1,7	8,3	59,33	9,2
Sud	12.343.174	4.481.280	3.524.947	201.260.480	16.305	0,8	786,6	3,0	1,8	6,6	669,74	7,7
TOTALE	40.872.080	18.070.198	17.695.164	842.977.946	20.625	0,9	979,2	2,1	2,1	4,7	3.362,08	5,9

Ove si guardi ai soli dati dei pensionati, l'aumento degli importi medi è ancora più pronunciato, così come la quota dei contribuenti che indicano spese su cui calcolare la detrazione. Si conferma, anche in questo caso, una dinamica maggiore nelle aree meridionali, anche se gli importi pro capite rimangono inferiori di oltre un quarto alla media nazionale.

I pensionati

Regione	Numero contribuenti	Numero contribuenti con spese sanitarie	Spesa sanitaria	Reddito complessivo	Reddito compl medio		Importi medi spesa sanitaria (per soggetti che presentano la spesa)		Sanità/ reddito		Beneficio fiscale	
	2016	2016	2016	2016	2016	var 16/15	2016	var 16/15	2016	var 16/15	2016	var 16/15
Piemonte	1.238.710	619.299	704.660	26.740.488	21.587	1,8	1.138	2,0	2,6	5,4	133,9	5,9
Valle d'Aosta	34.685	18.300	18.946	761.598	21.958	1,8	1.035	0,7	2,5	9,6	3,6	10,4
Lombardia	2.498.885	1.328.229	1.873.603	56.800.384	22.730	1,7	1.411	1,3	3,3	4,0	356,0	4,8
Liguria	468.391	251.722	300.019	10.580.044	22.588	1,5	1.192	2,6	2,8	4,9	57,0	4,6
Trentino Alto Adige (PA Trento)	136.358	69.267	73.448	2.853.863	20.929	2,4	1.060	2,4	2,6	6,4	14,0	9,3
Trentino Alto Adige (PA Bolzano)	124.188	53.524	66.041	2.742.834	22.086	2,5	1.234	2,1	2,4	4,1	12,5	6,3
Veneto	1.225.403	652.715	707.101	25.386.222	20.717	2,2	1.083	2,8	2,8	4,7	134,3	6,3
Friuli Venezia Giulia	359.509	179.313	192.116	7.436.214	20.684	2,2	1.071	2,8	2,6	5,7	36,5	6,7
Emilia Romagna	1.218.044	648.897	747.992	27.025.502	22.188	2,1	1.153	2,6	2,8	4,1	142,1	5,1
Nord	7.304.173	3.821.266	4.683.926	160.327.149	21.950	1,9	1.226	2,0	2,9	4,5	889,9	5,4
Toscana	1.003.925	486.060	520.423	21.525.808	21.442	2,0	1.071	2,8	2,4	5,7	98,9	6,4
Umbria	246.078	111.830	111.310	4.841.174	19.673	1,9	995	3,4	2,3	7,0	21,1	7,6
Marche	423.989	207.954	190.377	8.027.477	18.933	2,1	915	3,4	2,4	5,3	36,2	6,1
Lazio	1.285.903	647.496	850.536	30.505.409	23.723	1,8	1.314	2,5	2,8	4,8	161,6	5,7
Centro	2.959.895	1.453.340	1.672.646	64.899.868	21.926	1,9	1.151	2,8	2,6	5,3	317,8	6,1
Abruzzo	336.988	138.903	117.806	5.816.200	17.259	2,1	848	3,3	2,0	7,3	22,4	8,1
Molise	87.561	30.753	22.477	1.334.488	15.241	2,1	731	4,8	1,7	11,1	4,3	11,7
Campania	1.050.778	411.256	357.985	18.709.652	17.806	1,5	870	3,1	1,9	6,8	68,0	7,4
Puglia	891.641	434.634	340.518	15.520.802	17.407	1,4	783	3,1	2,2	6,2	64,7	6,9
Basilicata	140.436	51.932	37.272	2.195.155	15.631	2,1	718	5,2	1,7	11,5	7,1	12,4
Calabria	445.248	158.260	122.726	6.943.364	15.594	1,7	775	3,4	1,8	7,8	23,3	8,4
Sicilia	1.018.656	432.519	349.006	17.359.581	17.042	1,6	807	4,0	2,0	6,5	66,3	7,0
Sardegna	386.740	142.753	130.151	7.041.367	18.207	1,4	912	3,5	1,8	9,0	24,7	9,8
Sud	4.358.048	1.801.010	1.477.941	74.920.609	17.191	1,6	821	3,5	2,0	7,1	280,8	7,7
TOTALE	14.622.169	7.075.630	7.834.529	300.148.669	20.527,0	1,8	1.107	2,4	2,6	5,2	1488,6	6,0

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati MEF

La crescita della spesa segna anche l'aumento nel rilievo della spesa fiscale che cresce a circa 3,4 miliardi, di cui 1,5 miliardi riferito a percettori di pensione. Tale importo è pari a circa il 3 per cento della spesa complessiva dell'anno. La spesa va a beneficio per circa il 59 per cento dei residenti delle regioni del Nord, a cui è riconducibile il 55 per cento del reddito complessivo.

Guardando alla spesa per classi di reddito, due le notazioni principali. Sono i contribuenti tra i 15.000 e i 40.000 euro che hanno presentato dal 2009 i tassi di crescita della spesa più marcati. A questi stessi, nel complesso, è riferibile oltre il 62 per cento della spesa a fronte di una quota di reddito di poco superiore al 47 per cento. I contribuenti

con più di 50.000 euro di reddito denunciano spese per il 9 per cento del totale e redditi per il 14,2 per cento.

TAVOLA 12.2

LA SPESA SANITARIA IN IRPEF

Tutti i contribuenti

Regione	Numero contribuenti	Spese mediche per portatori handicap					Spese per addetti assistenza personale		
		Numero percettori	Deduzione	Comp%	aliqu	beneficio	Numero percettori	Importo	beneficio
Piemonte	3.165.945	20.839	104.456	10,2	27,15	28.364	11.963	22.655	4.304
Valle d'Aosta	96.833	486	2.287	0,2	26,84	614	704	1.351	257
Lombardia	7.124.965	70.831	439.158	43,1	28,12	123.480	20.280	38.115	7.242
Liguria	1.174.394	8.942	22.716	2,2	27,25	6.190	4.460	8.656	1.645
PA Trento	416.042	2.252	4.721	0,5	26,83	1.267	2.880	4.980	946
PA Bolzano	423.743	***	***		27,88		1.213	2.173	413
Veneto	3.548.363	37.654	91.434	9,0	27,07	24.752	15.643	28.962	5.503
Friuli Venezia Giulia	920.062	9.163	36.228	3,6	26,86	9.730	5.176	9.931	1.887
Emilia Romagna	3.335.313	49.348	199.328	19,5	27,31	54.427	21.254	40.952	7.781
Nord	20.205.660	199.515	900.328	88,3	27,53	247.843	83.573	157.775	29.977
Toscana	2.707.816	10.060	29.726	2,9	26,99	8.023	13.934	26.759	5.084
Umbria	623.721	2.223	3.671	0,4	26,37	968	3.694	7.059	1.341
Marche	1.109.632	6.765	14.453	1,4	26,33	3.806	5.040	9.564	1.817
Lazio	3.876.756	18.622	29.042	2,8	28,12	8.168	6.193	11.871	2.255
Centro	8.317.925	37.670	76.892	7,5	27,42	21.087	28.861	55.253	10.498
Abruzzo	903.543	1.647	2.804	0,3	26,04	730	1.937	3.555	675
Molise	211.343	311	606	0,1	25,54	155	59.659	114.061	21.672
Campania	3.172.403	4.371	6.705	0,7	26,23	1.759	2.342	4.160	790
Puglia	2.555.140	5.697	11.014	1,1	25,80	2.842	2.786	4.930	937
Basilicata	378.431	344	682	0,1	25,52	174	534	942	179
Calabria	1.185.835	975	1.599	0,2	25,49	408	574	1.030	196
Sicilia	2.885.379	4.296	6.456	0,6	26,00	1.679	1.972	3.603	685
Sardegna	1.051.100	4.167	12.127	1,2	26,07	3.162	2.357	4.272	812
Sud	12.343.174	21.808	41.993	4,1	25,97	10.904	10.565	18.937	3.598
TOTALE	40.872.080	259.303	1.019.855	100,0	27,13	276.666	125.217	236.015	44.843

I pensionati

Regione	Numero contribuenti	Spese mediche per portatori handicap					Spese per addetti assistenza personale		
		Numero percettori	Deduzione	Comp%	aliqu	beneficio	Numero percettori	Importo	beneficio
Piemonte	1.238.710	17.685	95.499		26,29	25.105	10.549	20.180	3.834
Valle d'Aosta	34.685	410	2.097		26,29	551	645	1.241	236
Lombardia	2.498.885	57.554	386.063		26,97	104.121	17.750	33.750	6.413
Liguria	468.391	7.319	19.559		26,59	5.201	3.902	7.616	1.447
Trentino Alto Adige (PA Trento)	136.358	1.800	4.261		26,34	1.122	2.599	4.498	855
Trentino Alto Adige (PA Bolzano)	124.188	***	***		27,12		1.075	1.930	367
Veneto	1.225.403	30.901	79.828		26,32	21.011	13.164	24.670	4.687
Friuli Venezia Giulia	359.509	7.923	32.795		26,28	8.617	4.432	8.536	1.622
Emilia Romagna	1.218.044	41.768	173.462		26,54	46.040	18.255	35.474	6.740
Nord	7.304.173	165.360	793.564		26,61	211.189			0
Toscana	1.003.925	7.809	24.644		26,41	6.508	11.854	22.993	4.369
Umbria	246.078	1.709	2.953		25,94	766	3.119	6.060	1.151
Marche	423.989	5.612	12.690		25,60	3.248	4.343	8.345	1.586
Lazio	1.285.903	12.626	20.922		27,73	5.802	5.398	10.619	2.018
Centro	2.959.895	27.756	61.209		26,89	16.462			0
Abruzzo	336.988	1.220	2.087		25,24	527	1.620	3.047	579
Molise	87.561	224	501		24,63	123	***	***	#VALORE!
Campania	1.050.778	2.923	4.796		25,64	1.230	1.807	3.329	633
Puglia	891.641	4.136	8.477		25,12	2.129	2.432	4.418	839
Basilicata	140.436	239	527		24,57	129	455	834	158
Calabria	445.248	633	1.066		24,81	264	447	832	158
Sicilia	1.018.656	2.889	4.469		25,47	1.138	1.686	3.170	602
Sardegna	386.740	3.375	10.618		25,60	2.718	2.077	3.806	723
Sud	4.358.048	15.639	32.541		25,33	8.243			0
TOTALE	14.622.169	208.924	887.736		26,35	233.898	107.843	205.775	39.097

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati MEF

Le spese mediche per portatori di handicap presentano una distribuzione territorialmente molto concentrata. Circa 834 milioni (l'81,8 per cento del totale è riferibile a residenti del Piemonte, della Lombardia del Veneto e dell'Emilia). Inferiore è il peso dei contribuenti di queste regioni sul totale di quelli che hanno richiesto la deduzione (69 per cento). Ne derivano importi medi nelle regioni del Nord molto superiori alla media: si va dai 6.200 euro della Lombardia ai 5.000 del Piemonte e 4.000 dell'Emilia e 2.400 del Veneto. L'83 per cento delle somme sono riferite a classi di reddito complessivo comprese tra i 10 e i 40 mila euro.

LA SPESA SANITARIA IN IRPEF

Tutte le tipologie di contribuenti

Classi di reddito complessivo in euro	Numero contribuenti	Reddito complessivo		Spese mediche per portatori handicap		Totale spese sanitarie, spese sanitarie per portatori di handicap e acquisto cani guida		Spese per addetti assistenza personale		Beneficio fiscale totale
		numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	
fino a 7500	9.890.215	9.280.367	30.750.747	7.865	19.194	885.292	540.574	4.353	7.354	104.530
da 7500 a 10.000	2.777.683	2.777.683	24.324.272	12.044	41.345	740.034	490.855	5.681	10.256	96.549
da 10.000 a 15.000	5.689.967	5.689.967	70.848.254	49.604	194.215	2.310.298	1.779.427	26.103	49.247	362.504
da 15.000 a 20.000	5.895.435	5.895.435	103.656.965	62.418	266.525	2.988.763	2.579.891	31.711	60.338	535.233
da 20.000 a 29.000	8.634.713	8.634.713	207.297.616	69.082	267.989	5.336.477	5.074.264	36.990	70.152	1.020.981
da 29.000 a 40.000	4.443.314	4.443.314	148.670.900	33.910	121.269	3.155.003	3.403.064	20.379	38.669	679.475
da 40.000 a 50.000	1.385.316	1.385.316	61.316.986	10.793	42.380	1.035.997	1.269.738	0	0	252.005
da 50.000 a 70.000	1.077.909	1.077.909	63.025.264	7.540	33.577	812.363	1.138.508	0	0	226.009
da 70.000 a 100.000	626.253	626.253	51.426.496	3.774	17.815	468.714	738.776	0	0	146.100
oltre 100.000	451.275	451.275	81.660.445	2.244	15.472	337.257	680.066	0	0	135.032
Totale	40.872.080	40.262.232	842.977.945	259.274	1.019.781	18.070.198	17.695.163	125.217	236.016	3.606.464

Pensionati

Classi di reddito complessivo in euro	Numero contribuenti	Reddito complessivo		Spese mediche per portatori handicap		Totale spese sanitarie, spese sanitarie per portatori di handicap e acquisto cani guida		Spese per addetti assistenza personale		Beneficio fiscale totale
		numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	
fino a 7500	2.790.916	2.790.901	14.194.632	6.564	16.279	158.075	99.501	3.674	6.271	18.941
da 7500 a 10.000	1.126.232	1.126.232	9.818.890	11.225	39.844	302.806	220.728	5.282	9.616	42.153
da 10.000 a 15.000	2.579.319	2.579.319	32.169.765	46.454	188.179	1.122.546	946.989	24.859	47.192	184.331
da 15.000 a 20.000	2.614.246	2.614.246	45.890.649	56.843	255.829	1.435.946	1.368.319	29.625	56.842	269.127
da 20.000 a 29.000	2.853.719	2.853.719	68.331.516	51.882	230.523	1.939.732	2.071.391	29.736	57.407	405.407
da 29.000 a 40.000	1.516.206	1.516.206	50.903.248	22.048	89.433	1.172.245	1.436.711	14.658	28.429	280.585
da 40.000 a 50.000	473.310	473.310	20.922.281	6.660	28.799	388.670	565.383	0	0	107.423
da 50.000 a 70.000	345.011	345.011	20.167.169	4.408	21.649	287.196	515.153	0	0	97.879
da 70.000 a 100.000	196.080	196.080	16.086.542	1.928	9.904	162.713	338.147	0	0	64.248
oltre 100.000	127.130	127.130	21.663.979	912	7.296	105.701	272.208	0	0	51.720
Totale	14.622.169	14.622.154	300.148.671	208.924	887.735	7.075.630	7.834.530	107.834	205.757	1.534.813

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati MEF

L'esame delle dichiarazioni Irpef oltre a permettere di correggere il rilievo effettivo della spesa *out of pocket* e, per altro verso, integrare la valutazione delle risorse destinate nel bilancio pubblico alla sanità, consente di porre l'accento sulle implicazioni del crescente ruolo delle spese a carico delle famiglie. Come si è visto anche considerando, oltre alle spese in detrazione, gli altri due regimi che riguardano handicap e non autosufficienza, la somma che se ne trae è di molto inferiore a quella stimata in contabilità nazionale. Gli importi indicati nel 2016 risultano solo di poco superiori al 50 per cento di quanto emerge da tale stima. Una differenza che è da ricondurre ad una serie di elementi tutti di rilievo per valutare la distribuzione e le caratteristiche con cui opera oggi il beneficio fiscale a favore di queste spese.

Va innanzitutto, considerato che gli importi sono al netto della franchigia prevista per questo tipo di onere (129 euro per contribuente). Nel caso dei contribuenti che comunque hanno indicato un importo su cui calcolare la detrazione, nel complesso si tratta di 2,3 miliardi di spesa su cui non è possibile godere del beneficio fiscale.

Più complessa è la quantificazione della spesa "persa" in ragione della franchigia nel caso degli oltre 22,8 milioni di contribuenti che non espongono tale tipo di onere. Nell'ipotesi che la franchigia abbia inciso su una spesa media di 100 euro pro capite, annullandone quindi l'importo su cui calcolare la detrazione, sarebbe stata sacrificata una ulteriore quota della spesa stimabile in 2,2 miliardi.

Vi sono poi ulteriori e rilevanti fattori. Innanzitutto, i più severi criteri di premialità che, nel caso del fisco, certamente portano ad escludere alcune prestazioni para sanitarie. Si tratta, ad esempio, del complesso insieme delle attività legate a cure preventive o riabilitative non riconducibili entro prescrizione medica.

Oltre a quelle spese in cui l'incentivo del beneficio fiscale non è stato in grado di contrastare l'interesse delle parti ad occultare al fisco i corrispettivi dei servizi resi, la parte più di rilievo è poi la spesa riferibile a soggetti "incapienti". Una spesa che non può beneficiare di una riduzione fiscale proprio per la mancanza di un onere di imposta. I contribuenti con redditi complessivi fino a 7.500 euro sono circa 9 milioni: di questi, 3,8 sono i percettori di redditi da lavoro dipendente e 2,8 milioni da pensione. Una spesa a carico di questi contribuenti non è suscettibile di godere del contributo attraverso le detrazioni. Una difficoltà che rende la necessità di ricorrere al finanziamento delle famiglie ancora più gravoso quando il sistema non è in grado di intervenire a sostegno dei bisogni di salute delle fasce più deboli.

D'altro verso, non si può dimenticare che i dati delle dichiarazioni ci restituiscono l'immagine di un paese in cui l'onere fiscale grava su una platea molto (troppo) ristretta. Di qui lo sconcerto di coloro che pur a fronte di un rilevante onere fiscale si trovano a dover pagare i servizi. Questioni che riportano alla sostenibilità del sistema e devono spingere a guardare alle soluzioni da dare ai diversi temi aperti (compartecipazioni, finanziamento del sistema, meccanismi di ripartizione e di calcolo dei fabbisogni, semplificazione del sistema di tassazione) in modo organico, considerando anche le dinamiche di spesa e fabbisogni in relazione alle prospettive demografiche di medio periodo.

17. La necessità di valutare le soluzioni da assumere in campo sanitario in una prospettiva più ampia emerge, infatti, con chiarezza dalle previsioni più recenti sulla dinamica della spesa in un orizzonte di medio periodo predisposte dalla Ragioneria generale dello Stato. Le ipotesi demografiche e macroeconomiche dello scenario nazionale base utilizzato ai fini della previsione della spesa sanitaria sono le stesse impiegate nell'ambito delle previsioni della spesa pensionistica e a cui si faceva riferimento nel capitolo del rapporto dedicato alla previdenza.

Sono le previsioni demografiche che incidono in misura particolare sulle tendenze del sistema nello scenario elaborato dalla Ragioneria nell'ambito del EPC-WGA. Esse prefigurano un rapporto tra anziani e popolazione attiva in crescita nei prossimi anni, già poco al di sotto di quota 50 nel 2030 con un peso della popolazione oltre i 65 anni 7 punti più elevata di oggi. Ciò è destinato ad estendere la domanda di assistenza soprattutto alle cronicità e alla non autosufficienza²⁰.

Per gli aspetti socio-sanitari l'esercizio di base condotto dalla Ragioneria adotta come ipotesi l'invarianza del profilo dei consumi specifici per età, sesso e tipologia di prestazione e aggancia la dinamica del costo unitario delle prestazioni sanitarie al Pil pro capite. Ciò significa ipotizzare che il consumo pro capite standardizzato (CPS) (il consumo sanitario pro capite nell'ipotesi di invarianza della struttura per età e sesso della popolazione) evolva in linea con il Pil pro capite. Tale approccio metodologico (definito *pure ageing scenario*) coglie gli effetti sul rapporto spesa/Pil derivanti esclusivamente

²⁰ Una crescita della popolazione anziana che si innesta su un'area dell'assistenza quella alle cronicità, alla riabilitazione e alle cure intermedie che in molte aree del paese manca di una risposta adeguata. Già oggi la popolazione con cronicità è pari al 39 per cento del totale di cui il 20,5 per cento ha più di una patologia. Come osservato di recente dal Rapporto del Cergas "questi pazienti assorbono gran parte dell'offerta di prestazioni ambulatoriali, spingendo sempre più i pazienti occasionali a rivolgersi al circuito a pagamento...". Una particolare attenzione richiede poi, come si è visto nel capitolo dedicato all'assistenza, il soddisfacimento dei bisogni dei circa 3 milioni di persone non autosufficienti per i quali le strutture esistenti (i 287.000 posti letti ad essi dedicati) e le cure domiciliari oggi attivate non consentono di dare una risposta adeguata.

dalla modificazione della struttura demografica. Nello scenario nazionale base, tale metodologia si applica a partire dall'anno successivo al periodo previsionale coperto dai documenti di finanza pubblica. Nel breve periodo, invece, il modello recepisce integralmente le previsioni di spesa inglobate nel quadro di finanza pubblica del Def 2017.

Assumendo che il rapporto fra CPS e Pil pro capite resti costante rispetto al livello raggiunto nel 2020, la previsione del rapporto spesa sanitaria/Pil passa dal 6,7 per cento del 2016 al 7,8 per cento del 2070 con un aumento di 1,1 punti percentuali. A partire dal 2021, la curva presenta un andamento crescente: già nel 2030 la spesa sarebbe prossima al 7 per cento. Solo a partire dal 2050 la progressione presenta un rallentamento nel ritmo di crescita che tende ad annullarsi alla fine del periodo di previsione. La dinamica del rapporto si spiega essenzialmente con il progressivo aumento della popolazione anziana, in termini assoluti e relativi, che caratterizza l'intero periodo di previsione.

Anche agganciando l'evoluzione del CPS alla dinamica della produttività, piuttosto che al Pil pro capite (nell'ipotesi che la dinamica della spesa sanitaria sia trainata prevalentemente dalle condizioni dell'offerta e, quindi, in ultima analisi, dalla dinamica dei salari del settore sanitario), ipotizzando un differenziale sistematico fra inflazione sanitaria e tasso di variazione del livello generale dei prezzi (in ragione dei costi connessi con il progresso tecnologico e la rapida obsolescenza delle apparecchiature sanitarie) e assumendo che la spesa sanitaria complessiva possa crescere significativamente meno di quanto emerge dall'ipotesi di invarianza della struttura per età dei consumi sanitari, i risultati delle simulazioni producono solo modeste differenze. Fra gli esiti ottenuti con il *pure ageing* e il *reference scenario* (così è definito l'esercizio)²¹ lo scostamento è inferiore a 0,1 punti percentuali, alla fine del periodo di previsione. La compensazione fra la maggiore crescita del consumo sanitario medio indotto dalle ipotesi alternative sul CPS e la minore crescita conseguente alla dinamicità dei profili di spesa è sostanziale; inoltre si equivalgono dal punto di vista degli effetti finanziari sulla spesa ospedaliera, la metodologia del *death-related costs* e quella del *dynamic equilibrium*.²²

Se invece si perseguisse una politica economica finalizzata alla stabilizzazione del rapporto fra spesa sanitaria pubblica e Pil, l'effetto dell'invecchiamento demografico sull'evoluzione del CPS, espresso in termini di Pil pro capite (che si traduce in un'analogia

²¹ L'ipotesi del *pure ageing scenario* implica assumere che gli anni di vita guadagnati siano tutti anni vissuti in cattiva salute (*expansion of morbidity*). Nella simulazione alternativa (*reference scenario*) è stata assunta una combinazione di due diverse impostazioni: il *dynamic equilibrium* che ipotizza che gli anni di vita guadagnati siano anni vissuti in buona salute e la "*death-related costs*" che considerando che una percentuale molto elevata del costo totale dei consumi sanitari conteggiati nell'arco della vita di un soggetto si concentra nell'anno antecedente la morte. Ciò porta a ritenere che l'aumento degli anni di vita guadagnati non incida significativamente sulla spesa sanitaria.

Nell'esercizio in particolare si applica la metodologia del *death-related costs* alla componente ospedaliera e del *dynamic equilibrium* in forma parziale alle altre prestazioni. In particolare, con l'applicazione parziale del *dynamic equilibrium* si assume che gli incrementi di speranza di vita si traducano in anni vissuti in buona salute in misura pari al 50 per cento anziché al 100 per cento come nel caso dell'applicazione "integrale". Si assume inoltre la dinamica del CPS agganciata al Pil pro capite e l'elasticità del CPS rispetto al Pil pro capite superiore all'unità; per la componente LTC della spesa sanitaria.

²² Il confronto tra la previsione effettuata sulla base dello scenario EPC-WGA baseline relativo al nuovo quadro di ipotesi e quello utilizzato ai fini della predisposizione del Documento di Aggiornamento del Programma di stabilità 2017 indica che l'aggiornamento delle ipotesi di scenario determinano un significativo peggioramento del rapporto fra spesa sanitaria e PIL che raggiunge circa 0,2 punti percentuali alla fine del periodo di previsione, dopo aver raggiunto un massimo di circa 0,3 punti percentuali fra il 2050 ed il 2055. L'effetto differenziale è dovuto essenzialmente alla modifica del quadro demografico che si traduce in una forte contrazione della popolazione complessiva con un incremento del costo unitario, correlato al Pil pro capite rispetto al PIL.

Le previsioni elaborate con le ipotesi sottostanti allo scenario EPC-WGA del 2018, con quelle elaborate in ambito nazionale con popolazione Istat con base 2016 mostrano andamenti praticamente sovrapponibili nell'intero arco previsionale.

riduzione del livello di benessere sanitario nell'ipotesi in cui il grado di efficienza ed efficacia del sistema resti invariato) sarebbe particolarmente severo: la quota del CPS, misurata in termini di PIL pro capite, a cui i cittadini dovrebbero rinunciare per consentire il conseguimento dell'obiettivo di politica economica, si attesterebbe al 17% alla fine del periodo di previsione.

Come osservato di recente nel rapporto del Cergas, la salvaguardia assicurata durante la crisi ai redditi da pensione e una ampia disponibilità di personale addetti ai servizi alla persona, hanno consentito, fino ad ora, di sopperire in ambito familiare alla necessità di trovare una risposta a tale bisogno. Come messo in evidenza nel capitolo dedicato al sistema pensionistico, se l'invecchiamento della popolazione sarà accompagnato da una riduzione dei redditi da pensione, a causa del passaggio completo al sistema contributivo e a una minore continuità dei percorsi lavorativi, la sostenibilità del sistema si farà più difficile.

GLI INVESTIMENTI IN SANITÀ

19. La crisi ha portato ad un forte ridimensionamento degli investimenti in capitale fisso nel settore. Lo dimostrano i dati di pagamenti, ma anche le difficoltà di portare a termine programmi di intervento previsti da specifiche leggi che procedono con molta lentezza.

Nel 2017 decelera, ma non si arresta, la flessione dei pagamenti per investimenti in conto capitale: questi hanno segnato una ulteriore riduzione del 5,2 per cento, portando il calo rispetto al livello registrato nel 2013 ad oltre il 42 per cento. Tra il 2013 e il 2017 il volume delle somme pagate si è ridotto drasticamente, da poco più di 2,4 a circa 1,4 miliardi. Si tratta di un risultato che assume caratteri e intensità diverse per tipologia di bene e per area territoriali.

A livello nazionale, la riduzione interessa tutte le voci esclusi gli automezzi e i mobili e arredi, che presentano una crescita rispettivamente del 6,6 e del 15,4 per cento. Si riduce a solo l'1,5 per cento il calo degli acquisti di attrezzature sanitarie e scientifiche (era stato del 19,4 per cento del 2016). Si accentua invece la riduzione di quelli in impianti e macchinari (-27,1 per cento), portando al 47 per cento la variazione negativa rispetto al 2013.

Molto diversi i risultati a livello territoriale. In aumento rispetto al 2016 i pagamenti complessivi solo nelle regioni del centro e delle isole. In entrambe le aree la crescita è trainata dagli interventi in terreni e fabbricati a cui si aggiungono nel Centro una forte ripresa (+17,4 per cento) degli acquisti di attrezzature sanitarie e scientifiche e nelle Isole di impianti e macchinari e mobilio e arredi.

Intorno al 10 per cento la flessione registrata nelle altre aree. Nel Nord ovest e nel Mezzogiorno la ripresa dei pagamenti per attrezzature sanitarie (e nel Nord ovest anche per automezzi e altri beni materiali) non inverte il calo complessivo che nella circoscrizione settentrionale presenta un particolare rilievo: dal 2013 i pagamenti si sono ridotti di poco meno del 54 per cento. Nelle regioni del Nord est in recupero solo la spesa per arredi e automezzi. Nonostante il ridimensionamento della spesa di questi anni i pagamenti pro capite per spesa di investimento in quest'area rimangono comunque superiori di oltre il 50 per cento alla media nazionale.

I PAGAMENTI PER INVESTIMENTI NELLE AZIENDE SANITARIE, NELLE AZIENDE OSPEDALIERE E NEGLI IRCSS

milioni di euro	Nord - ovest			Nord-Est			Centro			Mezzogiorno			Isole			Totale		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Terreni Fabbricati	169,7	142,1	126,7	183,5	176,0	159,9	120,7	106,6	125,6	154,9	130,6	105,0	87,5	48,9	57,6	716,3	604,2	574,7
Impianti e macchinari	40,9	39,9	22,2	20,9	20,5	18,8	30,5	26,4	18,8	16,5	7,8	5,9	21,4	10,4	11,0	130,2	105,0	76,6
Attrezzature sanitarie e scientifiche	131,2	82,8	85,7	111,9	142,0	130,6	71,9	58,0	68,0	160,5	93,2	98,4	77,9	70,2	56,8	553,4	446,1	439,5
Mobili e arredi	14,9	11,1	10,6	16,5	14,5	16,0	13,3	9,6	9,3	18,4	10,5	10,1	7,4	5,7	8,7	70,6	51,4	54,7
Automezzi	3,9	1,8	2,0	5,3	4,1	6,9	3,1	4,2	7,3	4,6	4,2	2,2	2,1	2,5	1,0	19,0	16,8	19,4
Altri beni materiali	32,0	25,9	30,5	99,8	72,6	53,1	41,0	41,9	41,6	18,0	11,3	10,1	22,8	23,7	30,7	213,6	175,4	166,1
Immobilizzazioni immateriali	20,8	15,6	11,5	33,6	31,6	26,7	12,8	13,0	15,7	10,8	14,1	10,7	16,5	6,9	7,2	94,5	81,1	71,8
Totale	413,5	319,2	289,2	471,4	461,2	412,0	293,3	259,6	286,4	383,7	271,7	242,4	235,6	168,3	172,9	1.797,6	1.480,1	1.402,8
variazioni	Nord - ovest			Nord-Est			Centro			Mezzogiorno			Isole			Totale		
Terreni Fabbricati	16/15	17/16	17/13	16/15	17/16	17/13	16/15	17/16	17/13	16/15	17/16	17/13	16/15	17/16	17/13	16/15	17/16	17/13
Impianti e macchinari	-16,2	-10,9	-62,3	-4,1	-9,2	-55,2	-11,7	17,9	-29,9	-15,6	-19,7	-44,2	-44,2	17,8	-48,0	-15,6	-4,9	-50,9
Attrezzature sanitarie e scientifiche	-2,5	-44,5	-52,2	-2,1	-8,0	-12,6	-13,4	-29,0	-46,6	-52,7	-24,6	-66,2	-51,3	5,1	-53,2	-19,4	-27,1	-46,8
Mobili e arredi	-36,9	3,4	-36,7	26,9	-8,0	-27,5	-19,4	17,4	-12,6	-41,9	5,6	-19,2	-9,9	-19,1	-36,8	-19,4	-1,5	-27,4
Automezzi	-25,8	-4,3	-51,3	-12,1	10,4	-40,7	-27,9	-2,7	-42,5	-43,0	-3,6	-17,0	-23,5	52,2	30,0	-27,2	6,6	-34,8
Altri beni materiali	-53,1	10,0	-14,9	-24,0	70,0	38,4	34,9	76,2	170,1	-8,5	-48,5	-14,4	20,4	-61,4	-58,0	-11,7	15,4	29,9
Immobilizzazioni immateriali	-19,1	18,0	-44,0	-27,2	-26,9	-41,3	2,1	-0,6	-50,1	-37,1	-10,7	-48,9	4,2	29,6	228,1	-17,9	-5,3	-35,5
Totale	-25,3	-26,0	-62,3	-5,7	-15,7	-42,6	1,5	20,5	-34,2	30,0	-23,7	-49,0	-58,3	5,3	-69,0	-14,1	-11,5	-50,5
	-22,8	-9,4	-53,8	-2,2	-10,7	-43,4	-11,5	10,3	-31,6	-29,2	-10,8	-36,7	-28,6	2,7	-34,9	-17,7	-5,2	-42,1

procapite	Nord - ovest			Nord-Est			Centro			Mezzogiorno			Isole			Totale		
	2013	2016	2017	2013	2016	2017	2013	2016	2017	2013	2016	2017	2013	2016	2017	2013	2016	2017
Terreni Fabbricati	21,2	8,8	7,9	31,0	15,1	13,7	15,3	8,8	10,4	13,5	9,3	7,5	16,7	7,3	8,6	19,6	10,0	9,5
Impianti e macchinari	2,9	2,5	1,4	1,9	1,8	1,6	3,0	2,2	1,6	1,2	0,6	0,4	3,5	1,5	1,6	2,4	1,7	1,3
Attrezzature sanitarie e scientifiche	8,5	5,1	5,3	15,6	12,2	11,2	6,7	4,8	5,6	8,7	6,6	7,0	13,5	10,4	8,5	10,1	7,4	7,3
Mobili e arredi	1,4	0,7	0,7	2,3	1,2	1,4	1,4	0,8	0,8	0,9	0,7	0,7	1,0	0,8	1,3	1,4	0,8	0,9
Automezzi	0,1	0,1	0,1	0,4	0,3	0,6	0,2	0,3	0,6	0,2	0,3	0,2	0,4	0,4	0,1	0,2	0,3	0,3
Altri beni materiali	3,4	1,6	1,9	7,9	6,2	4,6	7,1	3,5	3,4	1,4	0,8	0,7	1,4	3,5	4,6	4,3	2,9	2,7
Immobilizzazioni immateriali	1,9	1,0	0,7	4,0	2,7	2,3	2,0	1,1	1,3	1,5	1,0	0,8	3,5	1,0	1,1	2,4	1,3	1,2
Totale	39,5	19,8	18,0	63,2	39,6	35,4	35,8	21,5	23,7	27,4	19,3	17,2	40,0	25,0	25,8	40,6	24,4	23,2

	Nord - ovest			Nord-Est			Centro			Mezzogiorno			Isole			Totale		
	2013	2016	2017	2013	2016	2017	2013	2016	2017	2013	2016	2017	2013	2016	2017	2013	2016	2017
Terreni Fabbricati	335,7	142,1	126,7	356,8	176,0	159,9	179,3	106,6	125,6	188,2	130,6	105,0	110,6	48,9	57,6	1.170,6	604,2	574,7
Impianti e macchinari	46,3	39,9	22,2	21,5	20,5	18,8	35,2	26,4	18,8	17,4	7,8	5,9	23,4	10,4	11,0	143,8	105,0	76,6
Attrezzature sanitarie e scientifiche	135,3	82,8	85,7	180,2	142,0	130,6	77,9	58,0	68,0	121,8	93,2	98,4	89,9	70,2	56,8	605,1	446,1	439,5
Mobili e arredi	21,8	11,1	10,6	27,0	14,5	16,0	16,2	9,6	9,3	12,2	10,5	10,1	6,7	5,7	8,7	83,9	51,4	54,7
Automezzi	2,3	1,8	2,0	5,0	4,1	6,9	2,7	4,2	7,3	2,6	4,2	2,2	2,3	2,5	1,0	14,9	16,8	19,4
Altri beni materiali	54,6	25,9	30,5	90,5	72,6	53,1	83,4	41,9	41,6	19,8	11,3	10,1	9,4	23,7	30,7	257,6	175,4	166,1
Immobilizzazioni immateriali	30,5	15,6	11,5	46,4	31,6	26,7	23,8	13,0	15,7	21,1	14,1	10,7	23,3	6,9	7,2	145,2	81,1	71,8
Totale	626,5	319,2	289,2	727,6	461,2	412,0	418,4	259,6	286,4	383,0	271,7	242,4	265,5	168,3	172,9	2.421,0	1.480,1	1.402,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

20. Si conferma quindi anche per il 2017 il profilo discendente dei pagamenti per investimenti nelle aziende sanitarie riscontrato a partire dagli anni della crisi. Un livello di accumulazione discendente e più ridotto che negli altri paesi anche ove si guardi al settore nel suo insieme.

Con riferimento al 2015 (ultimo anno per cui sono disponibili i dati per un confronto internazionale), si evidenzia come in Italia solo lo 0,36 per cento del prodotto sia destinato ad accumulazione nel settore, contro importi pressoché doppi nelle principali economie europee (lo 0,75 della Germania, lo 0,65 della Francia). Superiori anche Spagna e Portogallo con rispettivamente lo 0,45 e lo 0,47 per cento del prodotto.

Una tendenza negativa che se non sembra essersi riflessa nelle dotazioni di attrezzature sanitarie, che continuano a presentare livelli particolarmente elevati²³, ma che è senza dubbio alla base dell'invecchiamento delle apparecchiature in esercizio.

TAVOLA 14

LE GRANDI ATTREZZATURE SANITARIE

Classe d'età		età ≤ 5 anni	5 anni < età ≤ 10 anni	età > 10 anni	totale
Angiografi	2016	nd	nd	nd	
	2017	29,6	39,6	30,7	100
Mammografi	2016	nd	nd	nd	
	2017	37,3	33,4	29,3	100
Acceleratori lineari	2016	25,8	35,2	39,0	100
	2017	26,5	35,2	38,3	100
Gamma Camere Computer	2016	13,2	26,8	60,0	100
	2017	13,9	26,0	60,1	100
Sistemi Tac/Gamma Camera	2016	41,8	39,2	19,0	100
	2017	43,9	36,6	19,5	100
Sistemi Tac/Pet	2016	34,3	44,3	21,4	100
	2017	35,6	43,2	21,2	100
Tomografi a risonanza magnetica	2016	32,6	38,7	28,1	100
	2017	34,1	38,7	27,2	100
Sistemi Robotizzati per chir endoscopica	2016	64,3	31,4	4,3	100
	2017	64,5	31,6	3,9	100
Tomografi assiali computeriz.	2016	30,3	45,1	24,6	100
	2017	32,3	44,0	23,8	100

Fonte: Ministero della salute

Come mette in evidenza la recente analisi sulla diffusione e sulle caratteristiche delle apparecchiature sanitarie utilizzate dalle strutture di assistenza pubbliche e private condotta utilizzando la banca dati predisposta presso il NSIS²⁴, delle 5.940 apparecchiature, di cui 3.479 appartenenti a strutture pubbliche e le restanti a strutture private accreditate, guardando ad Angiografi, mammografi, Acceleratori lineari Camere Computer Gamma, Tomografi a risonanza magnetica, sono circa il 30 per cento le apparecchiature ancora in esercizio aventi un'età superiore ai 10 anni e per le quali, guardando ai tempi medi di obsolescenza, vi sarebbe necessità di sostituzione. Solo nel caso dei Sistemi Robotizzati per chirurgia endoscopica e i Sistemi Tac la maggioranza delle attrezzature ha meno di 5 anni. Sebbene si registri rispetto ai dati del 2016 un lieve miglioramento, non va trascurato che l'invecchiamento oltre il limite previsto per

²³ Le dotazioni tecnologiche, in termini di apparecchiature per risonanze e Tac, sono pari o superiori alle principali economie europee: rispettivamente 35,1 e 25,2 apparecchiature per milione di abitanti contro 21,4 e 15,4 della media europea. Elevata è inoltre la disponibilità di tecnologie per radioterapia, circa 7 per milione di abitanti contro le 5 di Germania e Spagna. Solo la Francia presenta valori superiori (10 per milione di abitante)

²⁴ Il conferimento di queste informazioni è ricompreso tra gli adempimenti cui sono tenute le Regioni per l'accesso al finanziamento integrativo. La banca dati fornisce un quadro approfondito delle apparecchiature attive a fine 2017: si tratta dei dati relativi agli acceleratori lineari, alle camere computerizzate, ai sistemi Tac/Gamma Camera e Tac/Pet, alle risonanze magnetiche, ai sistemi robotizzati per chirurgia endoscopica e ai Tomografi assiali computerizzati. Nell'aggiornamento disponibile a fine 2017 sono stati diffusi i dati anche di mammografi e angiografi.

l'adeguatezza tecnologica delle strutture incide, inevitabilmente, sui tempi di indisponibilità delle apparecchiature per l'aumento dell'incidenza dei guasti, nonché i conseguenti incrementi dei costi di esercizio per manutenzione, energia, ecc.

TAVOLA 14.1

LE GRANDI ATTREZZATURE SANITARIE - STRUTTURE PUBBLICHE E PRIVATE

Area	Acceleratori lineari	Gamma Camere Computer	Sistemi Tac/Gamma Camera	Sistemi Tac/Pet	Tomografi a risonanza magnetica	Sistemi Robotizzati per chir endoscopica	Tomografi assiali computeriz	Angiografi	Mammografi	Totale
Strutture pubbliche e private										
Totale	373	339	82	149	1421	77	1626	584	1289	5940
Regioni piano rientro	133	164	20	55	514	21	705	180	447	2239
Altre regioni	240	175	62	94	907	56	921	404	842	3701
Regioni Nord	180	117	48	69	681	34	653	325	622	2729
RSO	164	110	45	66	624	33	601	309	596	2548
RSS	16	7	3	3	57	1	52	16	26	181
Regioni Centro	97	91	12	31	340	25	390	121	337	1444
Regioni Sud	96	131	22	49	400	18	583	138	330	1767
RSO	63	83	14	33	247	14	365	105	232	1156
RSS	33	48	8	16	153	4	218	33	98	611
Strutture pubbliche										
Totale	271	243	73	100	562	56	978	436	760	3479
Regioni piano rientro	83	89	16	32	180	13	381	119	245	1158
Altre regioni	188	154	57	68	382	43	597	317	515	2321
Regioni Nord	134	99	43	46	263	22	399	239	356	1601
RSO	121	92	40	43	240	21	366	223	336	1482
RSS	13	7	3	3	23	1	33	16	20	119
Regioni Centro	71	61	10	22	138	21	235	96	206	860
Regioni Sud	66	83	20	32	161	13	344	101	198	1018
RSO	40	48	12	21	92	10	213	72	141	649
RSS	26	35	8	11	69	3	131	29	57	369
Strutture pubbliche e private (apparecchiature per milione di abitanti)										
Totale	6,16	5,60	1,35	2,46	23,45	1,27	26,84	9,64	21,27	98,04
Regioni piano rientro	5,44	6,71	0,82	2,25	21,02	0,86	28,83	7,36	18,28	91,55
Altre regioni	6,64	4,84	1,72	2,60	25,10	1,55	25,49	11,18	23,30	102,42
Regioni Nord	6,49	4,22	1,73	2,49	24,55	1,23	23,54	11,72	22,42	98,37
RSO	6,47	4,34	1,78	2,61	24,63	1,30	23,72	12,20	23,53	100,58
RSS	6,65	2,91	1,25	1,25	23,67	0,42	21,60	6,65	10,80	75,18
Regioni Centro	8,04	7,54	0,99	2,57	28,17	2,07	32,32	10,03	27,93	119,66
Regioni Sud	4,62	6,30	1,06	2,36	19,25	0,87	28,05	6,64	15,88	85,03
RSO	4,48	5,90	0,99	2,35	17,55	0,99	25,94	7,46	16,49	82,15
RSS	4,92	7,15	1,19	2,38	22,80	0,60	32,49	4,92	14,61	91,06
Strutture pubbliche										
Totale	4,47	4,01	1,20	1,65	9,28	0,92	16,14	7,20	12,54	57,42
Regioni piano rientro	3,39	3,64	0,65	1,31	7,36	0,53	15,58	4,87	10,02	47,35
Altre regioni	5,20	4,26	1,58	1,88	10,57	1,19	16,52	8,77	14,25	64,23
Regioni Nord	4,83	3,57	1,55	1,66	9,48	0,79	14,38	8,62	12,83	57,71
RSO	4,78	3,63	1,58	1,70	9,47	0,83	14,45	8,80	13,26	58,50
RSS	5,40	2,91	1,25	1,25	9,55	0,42	13,71	6,65	8,31	49,43
Regioni Centro	5,88	5,05	0,83	1,82	11,44	1,74	19,47	7,96	17,07	71,27
Regioni Sud	3,18	3,99	0,96	1,54	7,75	0,63	16,55	4,86	9,53	48,99
RSO	2,84	3,41	0,85	1,49	6,54	0,71	15,14	5,12	10,02	46,12
RSS	3,87	5,22	1,19	1,64	10,28	0,45	19,52	4,32	8,50	54,99
Strutture pubbliche e private (indici Italia=100)										
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Regioni piano rientro	88,34	119,86	60,43	91,45	89,62	67,57	107,42	76,36	85,92	93,39
Altre regioni	107,89	86,56	126,78	105,78	107,03	121,95	94,98	116,00	109,53	104,48
Regioni Nord	105,40	75,38	127,85	101,14	104,67	96,44	87,71	121,55	105,39	100,34
RSO	105,16	77,61	131,25	105,94	105,03	102,50	88,40	126,55	110,59	102,59
RSS	107,95	51,96	92,07	50,67	100,95	32,68	80,48	68,95	50,76	76,68
Regioni Centro	130,57	134,78	73,48	104,46	120,13	163,02	120,43	104,03	131,27	122,06
Regioni Sud	75,04	112,67	78,22	95,88	82,07	68,16	104,54	68,90	74,64	86,73
RSO	72,73	105,43	73,52	95,37	74,85	78,29	96,66	77,42	77,50	83,80
RSS	79,89	127,86	88,10	96,97	97,23	46,91	121,07	51,03	68,65	92,88
Strutture pubbliche (indici Italia= 100)										
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Regioni piano rientro	75,88	90,74	54,30	79,28	79,35	57,51	96,52	67,62	79,87	82,47
Altre regioni	116,32	106,27	130,93	114,02	113,97	128,75	102,36	121,91	113,63	111,87
Regioni Nord	108,00	88,98	128,65	100,47	102,21	85,80	89,11	119,73	102,31	100,51
RSO	106,79	90,55	131,05	102,84	102,14	89,69	89,50	122,33	105,74	101,88
RSS	120,72	72,49	103,42	75,50	102,99	44,94	84,92	92,35	66,23	86,08
Regioni Centro	131,54	126,04	68,78	110,46	123,29	188,28	120,64	110,55	136,09	124,11
Regioni Sud	71,01	99,59	79,88	93,30	83,53	67,68	102,55	67,54	75,96	85,31
RSO	63,56	85,06	70,78	90,42	70,49	76,89	93,78	71,11	79,89	80,33
RSS	86,63	130,06	98,96	99,33	110,87	48,38	120,95	60,06	67,73	95,78

Fonte: Ministero della salute

L'esame delle dotazioni per aree territoriali rileva squilibri significativi, anche se minori delle attese. Nelle regioni in Piano di rientro le strutture (misurate in termini di milione di abitanti) sono inferiori alla media nazionale in pressoché tutte le tipologie fatta eccezione nelle Camere Gamma, quelle che a livello nazionale presentano, tuttavia, il maggior numero di impianti con più di 10 anni di esercizio. Molto ampio il divario tra regioni nei sistemi Tac, in quelli Tac/Pet, nelle Risonanze magnetiche e nei sistemi robotizzati per chirurgia endoscopica, con le regioni a statuto ordinario del Nord e del Centro con dotazioni superiori alla media, in alcuni casi in misura rilevante. Tali squilibri permangono (e in alcuni casi aumentano) anche quando ci si sofferma sulle sole strutture pubbliche, indicando come tale sotto dotazione rappresenta un problema garantire un adeguato accesso al servizio.

22. Solo marginali le modifiche intervenute nella gestione degli Accordi di programma ex art. 20 della legge 67/1988. A fronte della disponibilità di 15,3 miliardi, al 31 dicembre 2017 risultavano sottoscritti 81 Accordi (2 in più di quelli del 2016) per un importo pari a 11,2 miliardi (circa 300 milioni in più rispetto alla situazione a fine 2016), per 10,3 miliardi ammessi a finanziamento. Le risorse ancora da utilizzare per la sottoscrizione di nuovi Accordi si riducono da 5,1 a 4,1 miliardi.

Riguardo agli importi riservati agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, agli Istituti zooprofilattici sperimentali, ai Policlinici universitari a gestione diretta, ferme le risorse destinate e il valore degli accordi sottoscritti, aumenta di 1 milione l'ammontare ammesso a finanziamento. Restano da ripartire e assegnare 24 milioni, quali risorse residue derivanti dalla riserva accantonata dalla delibera CIPE n. 97 del 2008.

TAVOLA 15

IL PROGRAMMA PLURIENNALE DI INVESTIMENTI IN SANITÀ -ART. 20 DELLA LEGGE N. 67 DEL 1988 -
MONITORAGGIO ACCORDI DI PROGRAMMA

(in milioni)

REGIONI	Risorse destinate ad Accordi di programma	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31 dicembre 2017	% risorse sottoscritte su risorse destinate	Risorse ammesse a finanziamento a valere sugli Accordi sottoscritti	Numero interventi ammessi a finanziamento	% risorse ammesse a finanziamento a valere su accordi sottoscritti	Risorse residue per Accordi di programma da sottoscrivere
	a	b	c=b/a	d	e	f=d/b	g
Piemonte	1.049,1	671,4	64,0	670,0	151,0	99,8	377,6
Valle D'Aosta	43,8	43,8	100,0	43,8	8,0	100,0	0,0
Lombardia	2.072,7	2.072,7	100,0	1.895,8	207,0	91,5	0,0
P.A. Bolzano	115,1	115,1	100,0	67,7	7,0	58,8	0,0
P.A. Trento	120,7	93,5	77,5	93,5	11,0	100,0	27,2
Veneto	1.036,3	1.036,3	100,0	970,2	236,0	93,6	0,0
Friuli V. G.	291,3	291,3	100,0	240,1	7,0	82,4	0,0
Liguria	493,6	493,6	100,0	424,5	225,0	86,0	0,0
E. Romagna	947,1	947,1	100,0	890,2	254,0	94,0	0,0
Toscana	877,5	877,5	100,0	811,2	135,0	92,4	0,0
Umbria	138,2	138,2	100,0	107,7	36,0	77,9	0,0
Marche	325,5	325,2	99,9	325,2	119,0	100,0	0,3
Lazio	1.227,2	915,1	74,6	663,9	196,0	72,5	312,1
Abruzzo	359,6	131,1	36,5	130,6	54,0	99,7	228,5
Molise	127,7	27,4	21,5	27,4	10,0	100,0	100,3
Campania	1.721,8	535,5	31,1	535,5	45,0	100,0	1.186,3
Puglia	1.204,5	640,2	53,2	640,2	126,0	100,0	564,2
Basilicata	203,7	203,7	100,0	174,0	71,0	85,4	0,0
Calabria	608,6	350,1	57,5	339,6	26,0	97,0	258,5
Sicilia	1.774,4	971,3	54,7	971,3	215,0	100,0	803,1
Sardegna	547,7	303,8	55,5	303,7	199,0	100,0	243,9
Totale	15.286,0	11.183,9	73,2	10.326,0	2.338,0	92,3	4.102,0
Riserva Enti (I.R.C.C.S. - Policlinici Univ. a gestione diretta - Osp. Classificati - I.Z.S. - I.S.S.)	886,4	862,4		765,4		88,7	24,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Nella tavola 15, le somme destinate a tali finalità sono distinte per regione. In crescita il valore degli accordi in sole due regioni: la Liguria e il Lazio. In tali regioni, gli accordi sottoscritti crescono rispettivamente di 69,1 e 251,2 milioni. Nel caso della Liguria sono così state impegnate tutte le risorse destinate.

Quelle richieste e ammesse a finanziamento hanno superato i 10.326 milioni. Si tratta del 92,3 per cento dei valori sottoscritti e riguarda 2.338 interventi (25 più del 2016). L'incremento dell'anno (76,7 milioni) riguarda solo sei regioni Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio e Basilicata. Le risorse ancora disponibili per la sottoscrizione di Accordi sono pari a 4,1 miliardi, di cui 377,6 milioni destinati al Piemonte, 243 alla Sardegna e la restante quota alle regioni in Piano di rientro.

23. Limitati i progressi negli altri programmi. Non registrano variazioni quelli di potenziamento delle strutture di radioterapia *ex lege* n. 448 del 1999 e per la libera professione intramuraria *ex lege* n. 88 del 2000 (826,1 milioni, a fronte dei quali sono stati ammessi a finanziamento 439 interventi, per un importo a carico dello Stato di 769,4 milioni)²⁵.

Per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari l'iniziale finanziamento, rideterminato in 173,8 milioni, è stato ripartito in base alla popolazione residente al 1° gennaio 2011 (50 per cento delle risorse) e al numero dei soggetti internati negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG) (50 per cento delle risorse). Nel corso del 2017 sono stati sottoscritti i decreti di tutte le regioni. Le somme assegnate crescono meno di un milione. Aumenta il numero degli interventi approvati in Campania, Calabria e Sicilia.

TAVOLA 16

PROGRAMMA PER IL SUPERAMENTO DEGLI OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI

(in migliaia)				
Regioni	Superamento ex OPG DM 28/12/2012 Legge n. 191/2009	DM di assegnazione per singola Regione	Importo assegnato con DM	N. interventi contenuti nel DM
Piemonte	11.952,6	D.M. 19/12/2013	11.950,6	2
Valle D'Aosta	359,5	D.M. 19/01/2014	32.319,8	2
Lombardia	31.960,3		0,0	
*P.A. Bolzano	2.423,6		0,0	
*P.A. Trento	0,0	D.M. 05/02/2015	0,0	1
Veneto	11.587,3		11.007,7	
F. Venezia Giulia	2.532,7		2.532,7	
Liguria	5.655,5	D.M. 09/10/2013	5.655,5	4
		D.M. 21/01/2015		
E. Romagna	9.984,3	D.M. 28/07/2015	9.984,3	9
		D.M. 16/09/2014		
Toscana	9.005,9	D.M. 19/12/2013	11.008,0	5
Umbria	2.002,1	D.M. 14/07/2015	0,0	
Marche	3.239,3	D.M. 09/10/2013	3.239,3	1
Lazio	16.820,1	D.M. 31/03/2015	16.820,1	6
Abruzzo	3.681,0	D.M. 17/12/2013	4.549,3	1
Molise	868,3		0,0	
Campania	18.376,6	D.M. 09/10/2013 D.M. 14/11/2017	18.376,6	18
Puglia	11.310,7	D.M. 04/03/201	3.835,9	2
Basilicata	1.252,1	D.M. 30/04/2015		
Calabria	6.572,5	D.M. 23/03/2015	1.252,0	2
		D.M. 09/10/2013	6.572,5	2
Sicilia	18.776,8	D.M. 07/12/2016	18.776,8	5
Sardegna	5.446,7	D.M. 09/10/2013	5.446,7	1
Totale	173.808,0		163.328,0	64

*Le risorse non vengono assegnate in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 109, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero salute

²⁵ Per una ripartizione per regione dei finanziamenti autorizzati a valere su entrambi i programmi si rinvia al Rapporto di coordinamento 2016.

Nel caso del programma “*Adeguamento normativa antincendio*”, (legge n. 189 del 2012), dei 90 milioni previsti e ripartiti tra le Regioni con deliberazione CIPE n. 16 dell’8 marzo 2013, a fine 2017 ne sono stati ammessi a finanziamento solo 16,5 milioni. Si tratta di 16 interventi tutti localizzati in Valle d’Aosta, Lombardia, Veneto ed Emilia.

Il Piano straordinario di interventi per la riqualificazione dei grandi centri urbani (legge n. 448 del 1998), per il quale è previsto un finanziamento di 1,2 miliardi, continua a registrare forti ritardi nella fase di realizzo: a quasi 20 anni dall’avvio, la percentuale di fondi ad oggi utilizzati dalle regioni è del 72,7 per cento (sono stati erogati 855 milioni di cui 39,2 milioni nel 2017). Forti ritardi sono stati accumulati nella fase di attuazione, in particolare nelle città di Cagliari e Torino. Tra gli interventi di grande rilievo a livello regionale programmati (ma non ancora avviati o solo parzialmente completati), il rifacimento del Policlinico Umberto I a Roma, il nuovo ospedale Galliera a Genova e il Nuovo Ospedale pediatrico Salesi nelle Marche. La consistenza dei residui passivi perenti in conto capitale al 31 dicembre 2017 è pari a 321 milioni.

TAVOLA 17

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 2017	% importo erogato
PIEMONTE Torino	101,0	90,5	34,0	37,6
LOMBARDIA Milano	112,2	100,5	73,3	73,0
VENETO Venezia	27,0	27,1	27,1	100,0
LIGURIA Genova	86,0	86,2	45,2	52,4
E. ROMAGNA Bologna	98,5	98,6	98,6	100,0
TOSCANA Firenze	83,4	83,5	70,6	84,6
MARCHE Ancona	39,2	39,3	28,3	72,0
UMBRIA Perugia	31,0	31,1	31,1	100,0
ABRUZZO L’Aquila	17,0	15,2	15,2	100,0
LAZIO Roma	208,3	208,5	105,7	50,7
CAMPANIA Napoli	58,9	59,0	58,9	99,8
MOLISE Campobasso	22,5	22,5	22,5	100,0
BASILICATA Potenza	27,5	24,6	24,6	100,0
PUGLIA Taranto	21,7	17,1	16,0	93,7
PUGLIA Bari	44,3	27,8	17,5	62,9
CALABRIA R. Calabria	25,8	17,6	17,6	100,0
CALABRIA Catanzaro	25,8	17,6	17,6	100,0
SICILIA Palermo	96,0	96,2	54,6	56,8
SICILIA Catania	89,6	89,7	79,1	88,2
SARDEGNA Cagliari	23,7	23,8	17,4	73,1
Totale	1.239,5	1.176,4	855,0	72,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero salute

Non omogeneo a livello territoriale l’utilizzo dei finanziamenti anche nel caso dell’attuazione della legge n. 39 del 1999, che ha sancito il diritto del cittadino di accedere alle cure palliative. Il provvedimento aveva previsto un programma nazionale per la

creazione di strutture residenziali di cure palliative (*hospice*) in tutte le regioni italiane. Al 31 dicembre 2017, a fronte di impegni totali per 206,6 milioni a favore delle regioni, risultano erogati finanziamenti per 187,8 milioni (il 90,89 per cento) con una consistenza di residui passivi perenti pari a 18,8 milioni. Inferiori al 7 per cento le erogazioni nella provincia di Trento, in Friuli, in Calabria e in Sardegna. Nel 2017 hanno richiesto la reiscrizione delle somme perenti la P. A. Trento per 0,6 milioni, il Friuli V. G. per 1,9 milioni, la Puglia per 1 milione e la Sardegna 4,1 milioni.

TAVOLA 18

PROGRAMMA NAZIONALE PER LA REALIZZAZIONE DI STRUTTURE PER CURE PALLIATIVE

(in migliaia)

REGIONI	Finanziamento	importo erogato	residuo al 31/12/2016	% realizzazione
Piemonte	18.464,8	17.020,5	1.444,4	92,2
Valle d'Aosta	902,1	902,1	0,0	100,0
Lombardia	34.244,9	34.244,9	0,0	100,0
P.A. Bolzano	1.403,2	1.403,2	0,0	100,0
P.A. Trento	1.755,5	1.157,1	598,4	65,9
Friuli V. G.	5.698,3	3.756,0	1.942,3	65,9
Veneto	16.422,0	16.422,0	0,0	100,0
Liguria	8.332,0	8.331,9	0,1	100,0
E. Romagna	17.191,4	17.191,4	0,0	100,0
Toscana	15.504,9	14.630,9	874,1	94,4
Marche	5.505,8	5.505,8	0,0	100,0
Umbria	3.364,7	3.364,7	0,0	100,0
Abruzzo	4.355,9	3.211,8	1.144,1	73,7
Lazio	17.465,8	15.869,4	1.596,4	90,9
Campania	15.947,8	12.776,8	3.171,0	80,1
Molise	1.134,6	1.134,6	0,0	100,0
Basilicata	1.795,2	1.795,2	0,0	100,0
Puglia	11.069,2	10.102,8	966,4	91,3
Calabria	5.711,7	3.789,0	1.922,7	66,3
Sicilia	15.298,2	14.370,1	928,1	93,9
Sardegna	4.998,0	771,9	4.226,2	15,4
TOTALE	206.566,3	187.752,2	18.814,1	90,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero salute

Appendice

A1

2017	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 + INDEMNITA' DI MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	TOTALE SPESE DI PERSONALE	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI 1
010	PIEMONTE	1.421,3	193,0	482,2	538,9	244,4	181,7	139,2	479,5	612,8	212,6	18,6	118,8	2.177,8	10,1	332,1	248,3	2.768,3	192,9	358,1	219,1	13,3	8.194,7										
020	VALLE D'AOSTA	36,9	6,2	15,6	14,7	1,3	4,1	3,2	7,1	5,5	11,1	5,3	6,2	84,7	0,4	15,1	12,2	112,3	8,5	7,9	9,1	0,0	255,0										
030	LOMBARDIA	2.563,5	310,7	872,3	1.266,6	1.077,2	173,1	264,0	2.282,2	2.099,2	665,5	41,0	171,5	3.863,0	21,0	653,6	424,3	4.961,9	429,3	867,2	378,6	4,5	18.428,5										
041	PROV. AUTON. BOLZANO	177,7	26,9	61,6	43,1	8,4	0,1	33,5	26,6	89,0	28,1	0,6	10,0	465,3	2,5	82,4	49,5	599,7	21,0	41,0	37,6	0,1	1.204,9										
042	PROV. AUTON. TRENTO	163,3	17,1	59,4	64,3	28,1	0,4	20,1	57,3	177,3	18,8	0,2	17,6	342,9	1,2	62,6	34,7	441,3	24,8	74,3	32,2	0,0	1.196,4										
050	VENETO	1.478,7	201,1	557,3	498,5	340,6	29,3	104,8	535,2	859,0	420,9	18,3	141,8	2.161,6	8,5	353,3	203,4	2.726,8	130,2	560,8	211,9	14,6	8.829,9										
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	470,8	77,0	128,5	164,6	50,6	14,1	42,1	61,3	139,3	57,1	6,8	19,4	727,9	3,6	137,9	56,7	926,1	37,8	130,9	69,7	0,4	2.396,3										
070	LIGURIA	534,8	62,0	157,5	177,8	114,7	95,4	45,0	204,9	189,6	72,4	7,5	32,2	873,9	2,8	124,1	77,7	1.078,6	57,3	216,8	83,8	1,5	3.131,8										
080	EMILIA ROMAGNA	1.462,0	208,6	526,8	448,9	207,7	1,5	88,5	610,6	863,5	360,9	10,6	69,9	2.414,3	14,2	353,9	200,2	2.982,6	151,4	487,4	227,6	13,3	8.721,8										
090	TOSCANA	1.436,4	155,0	417,4	425,5	154,3	85,9	84,0	287,2	447,7	207,2	13,0	145,9	2.063,1	11,7	286,5	156,3	2.517,5	138,7	452,3	195,9	80,9	7.244,8										
100	UMBRIA	344,8	39,7	96,3	121,0	21,6	10,6	38,4	45,2	99,4	38,0	2,6	12,3	519,9	2,0	61,6	30,4	613,9	39,1	119,4	48,4	0,9	1.691,8										
110	MARCHE	573,4	51,2	170,9	224,2	54,2	77,3	41,2	109,2	179,6	75,0	1,3	25,5	812,9	2,3	125,0	64,9	1.005,1	59,1	108,4	76,1	0,4	2.831,9										
120	LAZIO	1.630,1	143,1	607,1	814,7	487,7	214,9	258,1	1.263,4	780,8	471,7	18,7	65,8	2.223,0	9,2	201,6	187,6	2.621,3	171,6	563,0	201,7	106,2	10.419,9										
130	ABRUZZO	457,0	67,5	155,7	214,2	46,9	67,3	32,3	132,2	109,0	64,1	7,4	23,1	630,0	1,7	77,6	44,5	753,7	52,8	118,4	60,2	6,3	2.368,3										
140	MOLISE	97,5	10,6	47,2	40,1	38,6	15,8	9,0	71,8	29,7	13,5	1,3	2,2	150,1	0,1	16,3	8,7	175,3	13,6	28,0	13,2	13,3	620,9										
150	CAMPANIA	1.712,2	196,4	648,7	773,4	754,3	299,9	190,4	822,4	270,7	288,3	18,6	63,0	2.200,7	8,7	203,5	170,7	2.583,6	167,2	452,8	214,5	15,8	9.472,1										
160	PUGLIA	1.416,9	129,2	521,2	564,9	292,7	157,4	119,5	735,0	388,2	127,5	3,5	38,1	1.673,8	5,6	189,9	130,8	2.000,1	113,9	364,3	154,6	5,2	7.132,2										
170	BASILICATA	196,3	25,1	76,4	76,4	34,5	42,0	27,7	17,1	34,4	22,0	0,7	5,1	300,0	1,7	45,5	22,1	369,2	19,3	54,0	29,7	0,1	1.029,8										
180	CALABRIA	589,0	46,8	248,8	282,9	107,7	68,1	98,9	196,1	150,6	70,0	3,1	32,9	924,3	4,3	110,0	87,9	1.126,5	88,3	144,7	81,9	46,5	3.382,6										
190	SICILIA	1.379,3	136,1	600,9	616,3	523,7	186,5	217,0	709,4	492,0	196,0	7,0	59,9	2.297,2	8,8	244,5	208,6	2.759,0	139,6	293,8	215,2	138,3	8.670,2										
200	SARDEGNA	600,1	70,6	196,7	233,6	122,9	51,5	62,5	83,6	148,4	39,3	10,4	37,7	999,6	4,4	113,1	72,8	1.189,9	74,4	176,8	90,9	4,2	3.193,6										
	ITALIA	18.742,1	2.174,1	6.648,6	7.604,7	4.712,1	1.776,9	1.919,3	8.737,2	8.165,8	3.460,1	196,4	1.098,8	27.905,9	124,7	3.789,9	2.492,2	34.312,7	2.130,7	5.620,3	2.651,6	465,7	110.417,1										

Segue A1

2016	ACQUISTI DI BENI		ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI	GODIMENTO DI BENI DIVERZI	PERSONALE RUOLO + INDENNITÀ DE SANITARIO MARRA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	TOTALE SPESE DI PERSONALE	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI 1
010 PIEMONTE	1.375,8	183,5	480,4	579,7	234,2	175,8	138,1	477,6	594,7	203,1	18,0	113,2	2.178,2	10,5	334,0	253,9	2.776,5	184,5	354,8	219,2	18,6	8.127,6
020 VALLE D'AOSTA	36,5	5,7	15,6	15,5	1,2	4,3	3,1	7,1	6,3	10,2	4,4	6,5	86,2	0,4	15,4	12,2	114,1	8,4	8,0	8,7	0,0	255,5
030 LOMBARDIA	2.459,7	303,1	872,7	1.316,5	1.057,2	173,3	257,3	2.260,8	2.031,1	688,9	40,7	164,2	3.868,3	20,4	650,7	425,6	4.964,9	445,2	865,6	379,9	4,6	18.285,8
041 PROV. AUTON. BOLZANO	171,0	25,0	55,2	46,1	8,5	0,2	32,6	27,0	81,7	27,8	0,6	9,5	449,0	2,5	79,4	48,5	579,4	20,3	38,1	36,3	1,1	1.160,5
042 PROV. AUTON. TRENTO	153,8	17,0	59,4	60,6	25,9	0,3	19,8	55,3	170,1	18,0	0,1	16,4	325,4	1,1	62,5	34,7	423,8	23,1	72,2	30,9	0,0	1.146,6
050 VENETO	1.392,1	197,0	553,7	523,7	329,7	30,3	108,0	538,0	845,9	424,1	18,3	138,6	2.161,5	9,4	354,6	209,1	2.734,5	141,7	549,5	209,7	17,1	8.751,9
060 FRULLA VENEZIA GIULIA	436,3	72,8	132,3	166,9	51,2	13,5	40,8	59,6	130,0	60,1	6,2	19,7	727,4	3,5	135,7	58,4	925,0	36,6	130,2	69,1	0,4	2.350,4
070 LIGURIA	516,7	60,6	156,6	194,1	114,4	96,7	44,1	208,3	183,4	74,0	6,8	29,9	873,6	2,9	123,8	76,0	1.076,3	50,3	212,5	83,3	1,5	3.109,6
080 EMILIA ROMAGNA	1.396,8	205,7	521,3	485,4	197,1	1,3	94,3	619,7	844,6	354,8	12,7	70,7	2.391,6	14,7	352,8	203,4	2.962,5	150,7	485,0	225,7	17,1	8.645,5
090 TOSCANA	1.403,5	154,5	415,1	454,8	148,2	85,9	84,1	282,1	446,3	227,5	12,9	134,6	2.055,7	11,0	289,6	155,3	2.511,6	133,0	445,3	197,5	70,9	7.207,4
100 UMBRIA	334,7	39,6	95,1	126,7	20,6	9,4	37,6	41,6	93,5	35,7	2,8	12,2	519,6	2,0	61,0	30,5	613,1	38,4	114,2	47,0	1,0	1.663,3
110 MARCHE	546,5	52,2	170,6	243,6	52,4	68,5	40,0	106,1	168,0	72,4	1,2	26,0	806,0	2,2	119,1	62,9	990,2	55,5	106,9	74,3	1,1	2.775,5
120 LAZIO	1.551,5	145,0	607,1	860,1	484,6	201,5	255,6	1.249,5	778,1	462,7	16,4	64,5	2.257,6	8,8	204,4	191,7	2.662,4	170,2	575,7	206,8	98,0	10.389,8
130 ABRUZZO	444,7	66,5	155,4	224,4	46,2	68,9	32,8	130,6	103,5	60,3	10,0	25,5	636,3	1,7	77,6	45,3	760,9	55,3	113,5	60,4	6,7	2.366,0
140 MOLISE	96,2	10,0	46,6	43,0	37,9	17,1	8,7	67,3	27,0	14,7	0,6	2,3	155,2	0,2	16,8	9,3	181,4	16,1	26,6	14,8	13,3	623,5
150 CAMPANIA	1.655,3	184,5	647,5	829,0	748,8	292,9	185,5	817,6	259,8	297,6	20,3	53,8	2.219,0	8,4	206,0	174,9	2.608,3	163,6	463,3	222,4	19,1	9.469,2
160 PUGLIA	1.327,9	123,9	521,3	624,3	280,6	155,5	125,0	750,4	380,2	146,5	3,8	39,9	1.661,5	5,5	190,7	131,3	1.988,9	121,2	350,0	152,1	6,1	7.097,5
170 BASILICATA	183,9	24,2	79,2	78,3	32,6	41,6	27,0	16,5	33,3	21,4	1,0	5,5	306,0	1,6	45,2	22,6	375,4	15,3	46,4	29,5	0,3	1.011,6
180 CALABRIA	564,3	45,1	252,1	300,5	119,6	68,8	98,2	194,5	142,5	70,2	3,0	33,1	925,1	4,4	106,1	90,9	1.126,5	90,7	149,7	83,8	38,4	3.380,9
190 SICILIA	1.321,9	136,7	598,3	668,4	505,8	184,4	215,4	704,1	467,1	167,5	5,9	53,8	2.299,8	8,1	241,0	213,4	2.762,2	136,0	280,9	214,4	144,2	8.567,0
200 SARDEGNA	611,6	68,3	195,7	258,3	124,8	52,7	65,2	83,4	146,9	37,8	10,7	35,8	998,8	4,3	113,4	73,8	1.190,2	77,0	177,8	90,0	4,1	3.230,4
ITALIA	17.980,6	2.120,6	6.631,3	8.099,9	4.621,7	1.742,9	1.913,0	8.696,9	7.934,2	3.475,3	196,2	1.055,7	27.901,7	123,5	3.779,7	2.523,4	34.328,3	2.133,2	5.566,2	2.655,9	463,4	109.615,4

A2

2017	CONTRIBUITI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUITI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUITI 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 SANITARIE NON	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
010 PIEMONTE	8.088,2	91,9	6,9	13,2	26,7	28,0	42,7	111,6	12,6	0,0	122,7	8.544,4
020 VALLE D'AOSTA	226,6	0,3	0,0	0,1	2,2	0,6	1,4	8,4	0,3	0,0	11,2	252,3
030 LOMBARDIA	18.169,5	122,2	54,4	38,1	131,6	41,9	97,5	213,1	25,5	0,2	328,1	19.222,1
041 PROV. AUTON. BOLZANO	897,0	0,4	0,0	0,7	15,0	0,3	14,0	19,7	4,0	0,0	21,5	995,5
042 PROV. AUTON. TRENTO	942,9	1,0	0,0	4,3	7,7	0,2	3,2	21,0	3,8	0,0	38,8	1.041,6
050 VENETO	8.824,1	91,6	5,5	10,4	57,2	1,6	49,3	174,2	37,5	0,2	169,8	9.421,3
060 FRIULI VENEZIA GIULIA	2.215,8	0,0	3,8	0,9	18,0	0,1	13,5	42,9	5,7	0,0	73,6	2.437,2
070 LIGURIA	3.068,3	0,3	6,2	4,7	14,0	0,6	21,6	42,8	14,9	0,0	54,9	3.246,4
080 EMILIA ROMAGNA	8.140,7	0,0	1,8	11,2	80,0	0,7	99,9	157,6	24,1	0,4	158,3	8.898,3
090 TOSCANA	6.924,4	98,4	1,6	15,1	43,4	5,7	50,4	134,2	19,4	0,1	154,5	7.447,5
100 UMBRIA	1.648,4	6,0	0,1	2,3	10,8	0,0	14,2	27,6	3,2	0,0	29,5	1.743,4
110 MARCHE	2.796,5	1,1	39,0	3,8	11,8	0,3	13,6	38,4	7,2	0,0	50,2	2.962,0
120 LAZIO	10.608,4	97,2	5,1	5,2	67,0	4,5	47,7	103,1	8,9	0,3	159,1	11.106,4
130 ABRUZZO	2.426,3	0,0	2,6	0,8	14,5	0,4	6,9	33,5	5,5	0,0	36,5	2.527,0
140 MOLISE	602,6	0,0	2,2	0,1	2,8	0,1	1,1	4,5	0,5	0,0	1,6	615,5
150 CAMPANIA	10.344,2	0,0	29,0	6,6	35,5	3,1	28,2	56,0	13,3	1,0	87,1	10.604,8
160 PUGLIA	7.334,0	0,0	64,0	4,2	19,3	2,9	13,1	45,5	9,6	0,4	92,0	7.586,4
170 BASILICATA	1.059,2	3,5	4,9	1,2	3,7	0,1	1,6	10,9	1,7	0,0	20,4	1.107,5
180 CALABRIA	3.534,7	0,0	58,1	1,2	7,5	0,2	10,8	25,8	2,0	0,0	27,9	3.668,8
190 SICILIA	9.056,3	0,0	13,2	6,6	32,5	5,5	37,1	43,6	7,1	1,2	129,8	9.333,4
200 SARDEGNA	2.953,5	14,2	50,3	0,8	7,7	1,1	12,6	22,2	3,1	0,0	45,7	3.111,5
ITALIA	109.861,4	63,0	1.076,8	131,7	608,7	98,0	580,3	1.336,6	210,0	3,9	1.813,3	115.873,1

Segue A2

2016	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 SANITARIE NON	CONCORSI RECUPERIE RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTICIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
010 PIEMONTE	7.996,6	0,0	117,9	8,8	8,1	27,9	28,9	47,6	113,4	11,1	0,6	122,3	8.483,3
020 VALLE D'AOSTA	226,1	1,0	0,5	0,1	0,2	2,4	0,3	1,5	8,2	0,6	0,0	10,6	251,4
030 LOMBARDIA	17.809,6	0,0	92,0	56,2	39,9	150,1	39,4	93,2	215,7	25,2	0,8	344,7	18.867,0
041 PROV. AUTON. BOLZANO	888,5	21,4	0,0	0,0	1,0	14,7	0,4	15,4	19,1	4,8	0,0	21,5	986,6
042 PROV. AUTON. TRENTO	931,6	193,9	3,8	0,0	1,7	9,3	0,3	3,9	21,1	7,1	0,0	38,8	1.211,6
050 VENETO	8.579,5	0,0	66,4	7,8	13,4	61,1	1,6	46,3	170,6	40,1	0,1	168,5	9.155,4
060 FRIULI VENEZIA GIULIA	2.207,6	0,0	66,8	4,9	1,0	17,1	0,1	16,2	43,5	4,3	2,3	73,9	2.437,7
070 LIGURIA	3.020,0	0,3	37,0	8,5	4,2	13,5	0,7	22,5	42,2	14,9	0,1	58,9	3.222,7
080 EMILIA ROMAGNA	8.000,2	0,0	234,5	3,3	11,8	76,3	0,7	103,6	157,2	20,9	0,4	160,7	8.769,6
090 TOSCANA	6.839,8	0,0	62,3	3,8	12,9	45,4	5,2	60,5	134,5	32,6	0,1	158,3	7.355,4
100 UMBRIA	1.610,8	1,1	3,8	1,5	2,2	11,2	0,0	14,8	27,3	2,7	0,0	30,6	1.705,8
110 MARCHE	2.772,6	1,9	10,2	0,6	2,9	11,8	0,2	14,2	41,1	5,9	0,0	52,5	2.914,0
120 LAZIO	10.445,9	0,0	95,3	6,1	10,4	70,7	5,1	60,6	113,0	9,1	1,0	163,6	10.980,8
130 ABRUZZO	2.385,2	0,0	3,0	0,1	0,9	14,5	0,6	7,7	33,5	5,5	0,0	51,4	2.502,4
140 MOLISE	603,7	0,0	8,3	0,0	0,1	2,1	0,1	1,1	4,5	0,5	0,0	1,6	622,1
150 CAMPANIA	10.222,9	0,0	32,9	1,2	2,5	34,2	3,5	26,6	52,5	14,2	0,3	92,1	10.482,8
160 PUGLIA	7.195,5	0,0	114,0	1,6	3,0	21,0	3,8	12,0	47,1	10,0	2,2	85,9	7.496,1
170 BASILICATA	1.045,2	5,6	6,6	0,3	1,7	3,8	0,1	2,5	10,4	4,0	0,0	19,7	1.099,9
180 CALABRIA	3.496,4	0,0	61,2	0,2	0,5	8,8	0,2	8,0	23,9	1,8	0,0	31,4	3.632,5
190 SICILIA	8.903,6	0,0	18,1	0,9	6,1	31,9	5,8	42,3	43,1	7,2	0,4	130,6	9.189,9
200 SARDEGNA	2.931,7	19,0	74,2	0,2	0,4	11,2	1,1	13,2	26,5	5,5	0,0	45,4	3.128,3
ITALIA	108.112,9	244,2	1.108,5	106,1	125,0	638,9	98,2	613,5	1.348,5	228,0	8,5	1.863,0	114.495,3

A3

2017		AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTICIPAZIONI PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
010	PIEMONTE	151,9	4,5	-126,1	92,9	82,9	10,1	8.467,0
020	VALLE D'AOSTA	11,2	0,2	-1,1	2,5	2,1	0,4	267,1
030	LOMBARDIA	420,9	0,5	-1.047,6	202,2	147,5	54,7	19.842,7
041	PROV. AUTON. BOLZANO	22,2	0,9	-16,0	2,5	1,7	0,9	1.243,1
042	PROV. AUTON. TRENTO	38,6	-0,2	3,3	10,6	8,1	2,5	1.229,0
050	VENETO	227,6	10,8	-495,1	110,6	83,0	27,6	9.535,9
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	76,1	0,0	-15,4	25,4	19,3	6,0	2.481,7
070	LIGURIA	63,8	0,2	-86,6	35,4	28,3	7,0	3.275,3
080	EMILIA ROMAGNA	246,7	2,8	-315,9	123,2	89,3	33,9	9.253,2
090	TOSCANA	240,1	10,8	-193,6	107,1	72,4	34,6	7.654,6
100	UMBRIA	33,3	0,6	-44,6	14,4	10,9	3,4	1.766,8
110	MARCHE	58,6	2,3	-3,2	35,2	29,2	6,0	2.890,1
120	LAZIO	181,9	8,5	-340,2	82,2	69,3	12,9	10.937,6
130	ABRUZZO	40,8	0,1	-55,9	15,6	12,8	2,8	2.462,3
140	MOLISE	6,0	0,0	-27,2	2,5	2,0	0,5	653,5
150	CAMPANIA	128,5	34,5	-604,4	42,6	39,0	3,6	10.235,7
160	PUGLIA	114,0	2,2	-157,5	36,3	27,1	9,2	7.396,6
170	BASILICATA	22,3	0,0	-13,1	4,9	4,1	0,8	1.064,4
180	CALABRIA	33,2	12,6	-30,2	10,3	7,6	2,7	3.456,0
190	SICILIA	153,3	7,3	-292,8	34,4	30,1	4,4	9.119,2
200	SARDEGNA	64,9	0,0	-76,2	12,2	10,0	2,3	3.332,4
ITALIA		2.335,9	98,3	-3.939,5	1.003,1	776,6	226,5	116.564,2
2016		AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTICIPAZIONI PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
010	PIEMONTE	155,3	5,3	-126,5	94,9	82,5	12,3	8.402,3
020	VALLE D'AOSTA	10,6	0,2	-1,3	2,5	2,2	0,3	267,3
030	LOMBARDIA	454,4	8,4	-705,5	204,9	149,9	54,9	19.399,3
041	PROV. AUTON. BOLZANO	22,2	0,9	-13,9	2,4	1,5	0,9	1.196,5
042	PROV. AUTON. TRENTO	35,7	0,5	-4,1	10,7	8,4	2,3	1.184,6
050	VENETO	232,3	10,9	-252,6	109,1	84,6	24,5	9.223,3
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	75,7	1,5	-23,8	26,0	19,8	6,2	2.445,2
070	LIGURIA	62,6	0,0	-82,3	36,8	29,6	7,2	3.247,2
080	EMILIA ROMAGNA	249,9	8,0	-235,8	126,9	92,1	34,8	9.104,4
090	TOSCANA	231,3	20,4	-101,5	106,9	75,8	31,1	7.529,5
100	UMBRIA	34,5	1,1	-13,8	15,3	10,8	4,5	1.708,2
110	MARCHE	62,9	4,3	-22,8	35,9	29,6	6,4	2.859,1
120	LAZIO	184,1	34,2	-326,3	90,0	75,5	14,5	10.919,9
130	ABRUZZO	51,7	5,7	-45,0	16,1	13,6	2,5	2.465,9
140	MOLISE	6,0	0,0	-38,3	3,1	2,1	1,1	666,7
150	CAMPANIA	126,9	12,5	-545,9	46,2	42,3	3,9	10.150,6
160	PUGLIA	112,8	4,9	-142,5	36,0	27,0	8,9	7.348,8
170	BASILICATA	21,2	1,6	-24,5	4,5	3,9	0,6	1.058,2
180	CALABRIA	37,1	0,0	-48,1	10,0	8,2	1,8	3.464,3
190	SICILIA	159,4	10,3	-272,0	34,0	29,1	4,9	9.003,8
200	SARDEGNA	63,3	1,7	-109,5	12,4	9,9	2,5	3.402,4
ITALIA		2.389,8	132,6	-3.136,0	1.024,7	798,4	226,3	115.047,6

2017		TOTALE RICAVI al netto delle coperture e degli ulteriori trasferimenti da regioni e prov. autonome	TOTALE COSTI CON VOCI ECONOMICHE E SALDO INTRAMOENIA	SALDO MOBILITA' EXTRA DA CE	SALDO MOBILITA' INTERNAZIONALE da CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO	Ulteriori trasferimenti da Prov. Autonome e Reg. a Statuto Speciale	Coperture contabilizzate nel CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO con coperture contabilizzate nel CE	Risultati d'esercizio da tavoli	Risultati da tavoli (omogenei)
010	PIEMONTE	8.544,4	-8.467,0	-64,0	0,0	13,5	0,0	0,0	13,5	27,6	27,6
020	VALLE D'AOSTA	252,3	-267,1	-8,4	0,0	-23,2	4,4	18,6	-0,3	-0,3	-0,3
030	LOMBARDIA	19.222,1	-19.842,7	626,6	0,0	6,0	0,0	0,0	6,0	6,0	6,0
041	PROV. AUTON. BOLZANO	995,5	-1.243,1	2,0	-14,0	-259,5	265,6	0,0	6,1	6,1	6,1
042	PROV. AUTON. TRENTO	1.041,6	-1.229,0	-9,1	0,0	-196,4	28,4	168,0	0,0	0,0	0,0
050	VENETO	9.421,3	-9.535,9	132,7	0,0	18,1	0,0	0,0	18,1	14,5	14,5
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	2.437,2	-2.481,7	15,0	0,0	-29,5	13,9	0,0	-15,6	-15,6	-15,6
070	LIGURIA	3.246,4	-3.275,3	-34,7	0,0	-63,7	0,0	0,0	-63,7	1,3	1,3
080	EMILIA ROMAGNA	8.898,3	-9.253,2	355,3	0,0	0,5	0,0	0,0	0,5	0,3	0,3
090	TOSCANA	7.447,5	-7.654,6	154,2	0,0	-52,9	0,0	60,0	7,1	7,1	7,1
100	UMBRIA	1.743,4	-1.766,8	25,7	0,0	2,2	0,0	0,0	2,2	2,2	2,2
110	MARCHE	2.962,0	-2.890,1	-62,3	0,0	9,6	0,0	0,0	9,6	4,6	4,6
120	LAZIO	11.106,4	-10.937,6	-268,1	0,0	-99,3	0,0	724,2	624,9	592,8	0,0
130	ABRUZZO	2.527,0	-2.462,3	-73,9	0,0	-9,2	0,0	0,0	-9,2	0,0	0,0
140	MOLISE	615,5	-653,5	21,0	0,0	-17,0	0,0	17,4	0,3	4,0	4,0
150	CAMPANIA	10.604,8	-10.235,7	-276,9	0,0	92,1	0,0	51,8	143,9	110,2	110,2
160	PUGLIA	7.586,4	-7.396,6	-184,6	0,0	5,2	0,0	0,0	5,2	4,5	4,5
170	BASILICATA	1.107,5	-1.064,4	-31,9	0,0	11,2	0,0	0,0	11,2	25,8	25,8
180	CALABRIA	3.668,8	-3.456,0	-293,5	0,0	-80,7	0,0	98,0	17,3	2,5	2,5
190	SICILIA	9.333,4	-9.119,2	-198,3	0,0	15,9	0,0	131,8	147,7	136,4	0,0
200	SARDEGNA	3.111,5	-3.332,4	-72,8	0,0	-293,7	29,9	115,3	-148,5	-474,6	-150,6
ITALIA		115.873,1	-116.564,2	-245,9	-14,0	-950,9	342,2	1.385,0	776,3	807,5	50,1

2016		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 DA CE	SALDO MOBILITA' INTERNAZIONALE da CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO	Ulteriori trasferimenti da Prov. Autonome e Reg. a Statuto Speciale	Coperture contabilizzate nel CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO con coperture contabilizzate nel CE	Risultati d'esercizio da tavoli	Risultati da tavoli (omogenei)
010	PIEMONTE	8.483,3	-8.402,3	-30,3	0,0	50,7	0,0	0,0	50,7	8,4	8,4
020	VALLE D'AOSTA	251,4	-267,3	-9,3	0,0	-25,2	25,6	0,0	0,4	0,4	0,4
030	LOMBARDIA	18.867,0	-19.399,3	539,6	0,0	7,4	0,0	0,0	7,4	5,9	5,9
041	PROV. AUTON. BOLZANO	986,6	-1.196,5	5,5	-13,3	-217,7	237,2	0,0	19,5	19,5	19,5
042	PROV. AUTON. TRENTO	1.211,6	-1.184,6	-19,3	0,0	7,7	-7,7	0,0	0,0	0,0	0,0
050	VENETO	9.155,4	-9.223,3	85,3	0,0	17,4	0,0	0,0	17,4	13,7	13,7
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	2.437,7	-2.445,2	25,1	0,0	17,6	-21,0	0,0	-3,3	-3,3	-3,3
070	LIGURIA	3.222,7	-3.247,2	-39,2	0,0	-63,7	0,0	0,0	-63,7	7,8	7,8
080	EMILIA ROMAGNA	8.769,6	-9.104,4	335,4	0,0	0,6	0,0	0,0	0,6	0,2	0,2
090	TOSCANA	7.355,4	-7.529,5	135,7	0,0	-38,4	0,0	0,0	-38,4	0,0	0,0
100	UMBRIA	1.705,8	-1.708,2	9,6	0,0	7,2	0,0	0,0	7,2	2,9	2,9
110	MARCHE	2.914,0	-2.859,1	-30,0	0,0	24,9	0,0	0,0	24,9	24,6	24,6
120	LAZIO	10.980,8	-10.919,9	-197,4	0,0	-136,5	0,0	387,2	250,7	0,0	0,0
130	ABRUZZO	2.502,4	-2.465,9	-72,3	0,0	-35,8	0,0	0,0	-35,8	0,0	0,0
140	MOLISE	622,1	-666,7	27,5	0,0	-17,1	0,0	17,2	0,1	2,2	2,2
150	CAMPANIA	10.482,8	-10.150,6	-283,2	0,0	49,0	0,0	51,8	100,8	82,5	82,5
160	PUGLIA	7.496,1	-7.348,8	-184,9	0,0	-37,6	0,0	10,0	-27,6	4,8	4,8
170	BASILICATA	1.099,9	-1.058,2	-31,9	0,0	9,8	0,0	0,0	9,8	9,8	9,8
180	CALABRIA	3.632,5	-3.464,3	-256,9	0,0	-88,8	0,0	97,7	9,0	-1,7	-1,7
190	SICILIA	9.189,9	-9.003,8	-179,6	0,0	6,5	0,0	65,9	72,3	0,0	0,0
200	SARDEGNA	3.128,3	-3.402,4	-68,1	0,0	-342,1	0,4	25,3	-316,4	-324,0	-324,0
ITALIA		114.495,3	-115.047,6	-238,4	-13,3	-804,0	234,5	655,1	85,6	-161,1	-161,1

REGIONE	AREE DI INTERVENTO	DESCRIZIONE	INDICATORI	VALORE INIZIALE	VALORE FINALE	DURATA DEL PROGRAMMA
Abruzzo	Area 1. Ospedaliere	Il programma individua due aree di miglioramento, una orientata a diffondere e promuovere un corretto percorso e modo di organizzazione degli interventi di frattura del femore, l'altra mirata al superamento delle criticità nella identificazione degli animali attraverso la gestione delle anagrafiche mediante sistemi informatizzati.	% pazienti (65%) con diagnosi (frattura del collo del femore) operati entro 2 giornate in regime ordinario (indicatore B9 griglia Lea)	32,32%	55%	1/1/2017 - 31/10/2018
	Area 2. Prevenzione - sanità animale	Il programma è coerente con gli obiettivi del PO 2016-2020.	% di riduzione delle check list non conformi inserte in BDN riferite all'anagrafe ovicaprina	ND	50%	
Basilicata	Area 1. Assistenza domiciliare e residenziale	Il programma individua due aree di miglioramento, una orientata a garantire la continuità assistenziale, sos tenere la famiglia, permettere il recupero delle capacità residue, migliorare la qualità di vita dell'utente fornendo risposte globali e continuative basate sull'integrazione dei servizi sanitari e socio-assistenziali, anche nella fase terminale; l'altra mirata al SS tema di emergenza-urgenza con l'obiettivo di ridurre la tempistica degli interventi.	N. di pazienti in cure domiciliari - dato anno 2016 (AS P 4337-ASM 2701) (target atteso) Incremento del 15% del totale di pazienti inseriti anno 2016/2018	Incremento del 15% a 12 mesi 31/12/2018		1/10/2018 - 31/12/2018
	Area 2. Emergenza-urgenza		Willingness allarme target con raggiungimento dei valori previsti dalla normativa attuale in vigore	>30 minuti	<21 minuti	
Calabria	Area 1. Emergenza miglioramento dei tempi	Il programma è articolato su due aree di intervento più volte evidenziate dai Tavoli di lavoro e dal monitoraggio dei Lea: tempi di soccorso della rete di emergenza-urgenza e completamento e riqualificazione del percorso neonatale attraverso anche la copertura su tutto il territorio.	Intervallo allarme dei mezzi di soccorso (minuti)	21	19	31/10/2018
	Area 2. Miglioramento del percorso nascita e completamento rete STEN		Intervento allarme dei mezzi di soccorso / N. 3 aree previste	66%	100%	
Campania	Area 1. P rofilassi delle malattie animali trasmissibili all'uomo (TBC e BRC)	Il programma propone un'unica area prioritaria ed ha l'obiettivo di migliorare l'efficacia dei controlli ufficiali per il contrasto alla tubercolosi e tubercolosi nelle aziende zootecniche attive verso due interventi: l'adeguamento degli organici veterinari delle Aziende Sanitarie; l'attivazione di percorsi formativi per la standardizzazione delle procedure diagnostiche.	Diminuzione della prevalenza delle Aziende infette	1. Tubercolosi: 0,4% 2. Bucciellosi bovina/bufalina: 1,44% 3. Bucciellosi ovicaprina: 0,36%	1. Tubercolosi: 0,36% 2. Bucciellosi bovina/bufalina: 1,0% 3. Bucciellosi ovicaprina: 0,36%	01/10/2017 - 30/09/2018
Emilia Romagna	Area 1. DRG ad alto rischio di inappropriatazza in regime ordinario	Le strategie proposte dalla Regione Emilia Romagna in tema di appropriatezza delle prestazioni di ricovero ospedaliero ordinario, appaiono efficaci e strutturate ed emulabili.	% DRG potenzialmente inappropriati (griglia Lea)	0,22	0,21	
Liguria	Area 1. Uniformità interna - Assistenza residenziale	La prima area di intervento è orientata a riorganizzare e qualificare la filiera di offerta residenziale delle persone disabili e anziani su tutto il territorio regionale. La seconda area è orientata a mettere a disposizione dei MMG e dei centri per la salute i strumenti di comunicazione per la condivisione dei PDTA e dei PAI in modo da aumentare l'adeguatezza di percorso specifiche ottimizzare l'accesso alle prestazioni specialistiche su un canale	Numero di ASL che applica il SS tema regionale di regolazione della filiera dei servizi residenziali	0	4 ASL (80%)	1/10/2017 - 30/09/2018
	Area 2. Accessibilità - Revisione del sistema di accesso alle prestazioni sanitarie	Il programma individua due aree di miglioramento: riconducibili al SS tema domiciliare, una più orientata ad aumentare l'accessibilità degli utenti, l'altra al miglioramento delle prestazioni attraverso l'utilizzo della telemedicina.	Numero di disreddati in cui è stato attivato l'nuovo SS tema di accesso per la gestione delle patologie croniche	0	5	
Lazio	Area 1. Accessibilità alle cure domiciliari		% di anziani ≥ 65 trattati in ADI	15,7%	≥ 18,8%	1/10/2017 - 1/10/2018
	Area 2. Qualità delle cure attraverso l'implementazione della telemedicina		% di Aziende Sanitarie IRCCS pubbliche e Policlinici Universitari in cui vengono implementati i servizi di telemedicina	0	≥ 50%	
Lombardia	Area 1. Avvio del nuovo modello di presa in carico dei pazienti promozione dell'aderenza terapeutica diabete di tipo II afferenti al terzo livello di stratificazione della domanda approvato alla DGR	Il programma prevede l'assolvimento attivo di almeno 20.000 pazienti con diabete di tipo 2 e la promozione delle prestazioni nel modo dei tempi indicati nel PAI. Si prevede, inoltre, la promozione dell'aderenza terapeutica (superiore al 150% di DDD nel periodo considerato).	Numero di pazienti arruolati	0	almeno 20.000	1/1/2018 - 31/12/2018

REGIONE	AREE DI INTERVENTO	DESCRIZIONE	INDICATORI	VALORE INIZIALE	VALORE FINALE	DURATA DEL PROGRAMMA
Marche	Area 1 Qualificazione dell'assistenza territoriale, assistenza domiciliare residenziale, cure intermedie e supporto della telemedicina	Il progetto è orientato a migliorare e rendere più efficace l'assistenza domiciliare attraverso l'acquisizione di risorse e aggettive di personale qualificato e opportunamente formato in stretta collaborazione con i MMG con il supporto di strumenti di telemedicina. L'obiettivo è chiaro, sono state identificate azioni fattibili, gli indicatori appaiono sufficientemente adeguati.		0	100%	12 mesi dalla data di validazione
	Area 1.1. Mantenimento erogazione dei Lea	Con nota sottoscritta dal DG dott.ssa Gallo e dalla Struttura Commissariale, la Regione comunica che intende limitare il proprio programma di miglioramento alla sola area relativa alla prevenzione - programmi vaccinali antinfluenzale. Il programma prevede l'incremento della copertura vaccinale antinfluenzale negli over 65 attraverso il coinvolgimento dei MMG.	Copertura %	50,97% (pop. target 73.695)	60,0% (al termine della campagna 2017-2018)	12 mesi dalla comunicazione della formale approvazione
Piemonte	Area 1. Programmazione del SSR: rimodulazione dell'offerta, miglioramento dell'efficacia e dell'appropriatezza	La prima area di intervento che riguarda l'itema della rimodulazione e miglioramento dell'assistenza ospedaliera per acuti e post-acuti con particolare riferimento al percorso del paziente in ospedale per frattura di femore appare efficacemente strutturata ed enuncata. Nella seconda area di intervento si intende con molteplici azioni (centralizzazione delle		0	90%	10/2017 - 30/9/2018
	Area 2. Efficientamento del sistema	Il programma riguarda due aree di intervento: la prima dedicata all'incremento dell'adesione agli screening per i tumori del colon retto e la seconda a migliorare i tempi di accesso del 118. Le azioni sono realistiche e gli indicatori e i target appaiono specifici e adeguati.	Personale in età target che eseguono il test di screening per tumore del colon-retto/popolazione bersaglio residente 65-75-percentile della distribuzione degli intervalli di tempo tra la ricezione della chiamata da parte della centrale operativa e l'arrivo sul posto del primo mezzo di soccorso di tutte le misurazioni durante	10	90%	10/2017 - 30/9/2018
Puglia	Area 1. Proporzioni di persone che ha effettuato test di screening oncologico di I livello, in programma organizzato, per colon	Il programma prevede due aree di intervento: la prima è orientata a promuovere campagne di comunicazione per il raggiungimento di adeguate coperture vaccinali e potenziare gli screening oncologici attraverso varie azioni tra cui la sensibilizzazione dei MMG; la seconda verte su interventi finalizzati alla eradicazione della brucellosi bovina, bufalina e ovicaprina. Gli indicatori sono adeguati.	SAL	V.I. Int. 1.1 (2,5%) V.I. Int. 1.2 (2,5%)	100%	10/2017 - 30/9/2018
	Area 2. Intervalli alla me target dei mezzi di soccorso (minuti)			V.I. Int. 2.1 (-15%)	100%	10/2017 - 30/9/2018
Sicilia	Area 1. Prevenzione	Il programma è articolato su due aree: la prima verte sulle attività di promozione della campagna di vaccinazione contro il meningococco C; realizzazione di un sistema informativo regionale unico per le vaccinazioni e lo sviluppo di un sistema integrato regionale di trasporto dei campioni in ambito di sicurezza alimentare e sanità pubblica		125.000	≥140.000	10/2017 - 30/9/2018
	Area 2. Sanità veterinaria e sicurezza alimentare	Il programma intende sperimentare un modello che garantisca la continuità H-T, l'integrazione con i MMG e l'Adigrazie all'implementazione di un sistema informatizzato per la raccolta ed elaborazione dei dati. Gli obiettivi sono:		0	20%	10/2017 - 30/9/2018
Toscana	Area 1. Prevenzione collettiva	Il programma prevede due aree di intervento: una per l'integrazione del percorso assistenziale del paziente fragile dal ricovero ospedaliero, la permanenza in ospedale di comunità e il ritorno al domicilio assistito, con la definizione di procedure e strumenti di collegamento tra gli operatori delle diverse strutture, inoltre prevede la ridefinizione degli strumenti informatizzati della cartella clinica del paziente. Il secondo intervento è finalizzato a definire il miglioramento degli strumenti e del software per la gestione dei processi diagnostici e cure del servizio di continuità assistenziale.	% di ultra 75enni dimessi dall'ospedale a domicilio con almeno un accesso domiciliare entro 2 giorni dalla dimissione ospedaliera	3,5	4,5	per un anno dalla data di approvazione del programma
	Area 2. Territorio			54,18	≥56	
Umbria	Area 1. Cure domiciliari			0	100	10/2017 - 30/9/2018
	Area 2. Dimissioni protetta			0	100	
Veneto	Area 1. Sperimentazione di un modello integrato d'organizzazione e gestione dell'ospedale, dell'ospedale di comunità, della medicina di gruppo, integrata e del			0	100	10/2017 - 30/9/2018
	Area 2. Miglioramento dell'integrazione informativa delle cure domiciliari e dell'integrazione della continuità			0	100	

	Lazio		Abruzzo		Molise		Campania		Puglia		Calabria		Sicilia	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Adempiente: punteggio adempimento LEA ≥ 160 o compreso tra 160 e 140 e nessun indicatore critico	176	179	182	189	156	164	106	124	155	169	147	144	153	163
Assistenza ospedaliera														
Dismissioni tasso standardizzato x 1000 residenti ≤ 160	143,7	138,5	144,5	143,29	163	149,19	170,56	164,68	140,5	130,5	134,9	127,1	122,6	118,07
% ricoveri fuori regione dei residenti sul totale dei ricoveri in regione (acuti in DO) $< 8,2\%$ VN	8,9	9,3	15,9	16	24,1	26,6	8,6	8,9	8,4	8,7	20,6	21,3	6,7	7,1
peso medio dei ricoveri fuori regione dei residenti (acuti in DO) $> 1,40$ VN	1,35	1,39	1,34	1,36	1,31	1,36	1,46	1,49	1,43	1,45	1,4	1,4	1,43	1,45
Posti letto tasso x 1000 residenti	3,63	3,57	3,31	3,28	4,53	3,88	3,11	3,1	3,17	3,09	2,95	2,83	3,22	3,16
PL acuti tasso x 1000 residenti	2,97	2,92	2,8	2,74	3,62	3,27	2,78	2,75	2,82	2,75	2,43	2,33	2,84	2,77
PL post acuzie tasso x 1000 residenti	0,66	0,65	0,51	0,53	0,91	0,61	0,33	0,35	0,35	0,34	0,52	0,5	0,38	0,4
Tasso occupazione RO ≥ 90	75,5	74,9	81,3	76,5	79,6	76,8	71,7	70,3	77,1	76,5	70,2	66	72	70,5
intervallo chiamata-arrivo mezzi soccorso ≤ 18 minuti	16	16	21	21	22	21	19	19	19	20	22	21	16	17
Prevenzione														
Screening oncologici Quota di residenti che hanno effettuato test in programmi organizzati ≥ 7	5	7	7	9	7	7	3	3	2	2	1	2	3	3
Vaccinazioni														
Copertura vaccinazioni base a 24 mesi $\geq 95\%$ (VN 93,3%) *	95,2	96,7	95,7	97,1	94,3	97,3	91,34	92,7	93,8	93,3	95,3	95,8	91,9	91,63
MRP $\geq 95\%$ (VN 87,2%)	84,5	87,9	84,2	87,5	77,4	73,5	80,8	83,8	84,2	85,88	84,2	86,49	79,2	81,11
antinfluenzale > 65 anni $\geq 75\%$ (VN 52%)	51	51,5	45,7	48,6	43,8	52,37	52,8	56,72	50,8	57,35	51,7	57,85	49,5	52,93
Appropriatezza														
Rapporto tra ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inappropriatezza e ricoveri attribuiti a DRG non a rischio di inappropriatezza in regime ordinario $\leq 0,21$ VN	0,17	0,17	0,14	0,14	0,21	0,2	0,27	0,26	0,22	0,2	0,15	0,14	0,12	0,12
% dimissioni da reparti chirurgici con DRG medico su tot dimissioni $\leq 28,59$ VN	30,61	29,55	29,34	28,52	34,21	34,22	33,25	33,29	35,67	34,56	38,38	36,7	32,19	31,25
% ricoveri diurni di tipo diagnostico su totale ricoveri $\leq 38,57$ VN	48,98	48,43	27,22	28,41	66,88	67,85	54,78	52,12	64,42	63,99	42,27	43,36	36,93	41,04
Tasso ricovero diurno di tipo diagnostico per 1000 residenti ≤ 7	11,18	9,79	4,78	4,66	14,41	11,96	14,84	13,4	8,21	6,42	8,18	7,44	3,44	3,4
Tasso di accesso di tipo medico (stand. per età) per 1000 residenti ≤ 90	85,93	77,5	65,95	61,96	89,41	79,2	117,94	119,77	45,45	28,6	86,57	69,33	38,98	35,55
T.O. over 75 anni per 1.000 ab. Anziani $\leq 265,3$ VN	259,6	253,21	280,33	274,6	271,33	260,45	278,4	269,7	297,14	283,25	232,1	224,91	247,9	234,8
Degenza media pre-operatoria (gg) $\leq 1,70$ VN	2,09	1,99	1,82	1,72	2,34	2,37	2,13	2,21	2,02	1,99	1,95	1,99	1,99	1,99
Qualità e sicurezza assistenza														
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età pediatrica (< 18 anni) per asma e gastroenterite ≤ 141	192,85	176,25	94,4	119,64	171	228,49	217,48	181,75	256,37	219,75	174,64	112,9	276,8	177,47
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età adulta (≥ 18 anni) per complicanze (a breve e lungo termine) per diabete, BPCO e scompenso cardiaco ≤ 409	331,48	328,59	405,6	396,71	374,5	283,79	444,87	429,76	389,52	362,49	319,14	299,48	329,34	323,85
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con meno di 1000 parti /anno $\leq 15\%$	27,8	28,8	28,6	25,1	26,6	32,7	48,5	46,2	33	33,6	26,9	30,5	30,7	29,1
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con oltre 1000 parti/anno $\leq 25\%$	28,4	27,4	25,1	25	36,7	0	47,9	44,2	30,9	31	25,3	26,6	29,7	28,7
Percentuale di parti cesarei primari $\leq 20\%$	28,24	27,7	26,92	25	31,97	32,7	48,19	45	31,72	32,1	25,95	28	30,16	28,9
Percentuale di pazienti (età $65+$) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario $\geq 60\%$	60,56	59,81	32,32	42,19	23,64	35,19	19,3	25,03	45,8	52,5	26,56	29,26	60,12	68,96

Fonte: Ministero della salute - Dati 2015 - 2016

Dove indicato (VN) il valore di riferimento è relativo alla media nazionale 2016.

* Nella tavola si indica il valore medio della copertura delle sei vaccinazioni base a 24 mesi, specificando se viene superato il valore limite del 92 per cento in una o più vaccinazioni.

	Valle D'Aosta		Piemonte		Lombardia		Liguria		Prov. Trento		Prov. Bolz.		Veneto		Friuli		Emilia Romagna	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Adempiente: punteggio adempimento LEA ≥ 160 o compreso tra 160 e 140 e nessun indicatore critico																		
Assistenza ospedaliera																		
Dimissioni tasso standardizzato x 1000 residenti ≤160	178	158,7	128	125,57	127,06	124,86	148,14	145,86	151,51	145,05	155,64	150,46	122,4	121,59	122,52	124,67	141,42	137,76
% ricoveri fuori regione dei residenti sul totale dei ricoveri in regione (acuti in DO) <8,2% VN	16,3	14,8	7	7,1	3,9	4	14,3	15,3	14,2	15	4,2	4,6	6,1	6,1	6,5	6,5	5,9	6
peso medio dei ricoveri fuori regione dei residenti (acuti in DO) >1,40 VN	1,2	1,23	1,33	1,22	1,18	1,19	1,25	1,27	1,17	1,19	1,07	1,1	1,21	1,21	1,21	1,2	1,17	1,18
Posti letto tasso x 1000 residenti	4,09	3,81	3,96	3,93	3,86	3,84	3,62	3,66	3,85	3,82	3,96	4	3,62	3,59	3,97	3,85	4,11	4,01
PL acuti tasso x 1000 residenti	3,38	3,09	2,94	2,92	3,11	3,1	3,03	3,05	2,83	2,79	3,28	3,25	3,07	3,04	3,65	3,53	3,33	3,24
PL post acuzie tasso x 1000 residenti	0,71	0,71	1,02	1,01	0,75	0,74	0,59	0,6	1,02	1,03	0,68	0,75	0,55	0,55	0,33	0,33	0,79	0,78
intervallo chiamata-arrivo mezzi soccorso ≤18 minuti	22	24	18	17	14	14	13	14	19	19	19	19	20	19	17	17	15	15
Prevenzione																		
Screening oncologici Quota di residenti che hanno effettuato test in programmi organizzati ≥7	15	15	7	11	11	9	9	9	13	13	9	9	15	15	15	15	15	15
Vaccinazioni																		
Copertura vaccinazioni base a 24 mesi ≥95% (VN 93)*	92,9	90,87 (più di una <92%)	94,8	94,98 (tutte >92%)	93,3	93,40 (una < 92%)	94,38	94,19 (tutte >92%)	92,5 (1 sola vaccin < 92%)	92,82 (una < 92%)	87,4 (più di una <92%)	85,1 (più di una <92%)	91,1 (più di una <92%)	91,85 (più di una <92%)	90,15 (più di una <92%)	89,20 (più di una <92%)	93,69	92,98 (tutte ≥92%)
MRP ≥95% (VN 87,2%)	88,1	83,13	88,7	91,07	90,3	93,34	81,4	82,11	84,5	87,33	68,8	67,47	87,1	89,13	81,4	83,19	87,1	87,35
antinfluenzale >65 anni ≥75% (VN 52%)	42,2	44,41	46,9	48,23	47,7	47,52	45,7	47,3	50,2	53,22	37,8	37,34	54	55,8	51,1	54,09	51,9	52,73
Appropriatezza																		
% dimissioni da reparti chirurgici con DRG medico su tot dimissioni ≤28,59 VN	34,0	32,1	22,8	23,1	27,9	27,5	30,1	30,4	36,4	36,0	40,0	37,6	29,4	27,5	26,0	25,8	22,8	23,0
% ricoveri diurni di tipo diagnostico su totale ricoveri ≤38,57 VN	17,4	15,6	12,8	12,6	26,2	24,2	41,2	40,6	23,0	21,7	34,0	37,7	20,1	16,2	44,8	35,8	27,4	26,2
T.O. over 75 anni per 1.000 ab. Anziani ≤265,3 VN	335,49	316,64	316,00	228,65	273,44	266,67	260,10	252,89	302,32	297,64	382,82	369,52	282,45	280,89	289,28	298,80	296,74	288,60
Degenza media pre-operatoria (gg) ≤1,70 VN	1,61	1,53	1,29	1,26	1,56	1,54	2,29	2,36	1,46	1,45	1,38	1,39	1,67	1,58	1,57	1,50	1,31	1,29
Qualità e sicurezza assistenza																		
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età pediatrica (< 18 anni) per asma e gastroenterite ≤141	61,30	57,82	53,65	58,61	283,35	309,29	96,58	113,73	70,90	84,66	243,89	77,05	86,36	75,20	67,43	93,21	177,51	125,41
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età adulta (>= 18 anni) per complicanze (a breve e lungo termine) per diabete, BPCO e scompenso cardiaco ≤409	408,21	363,58	236,59	233,63	393,80	388,21	274,79	262,81	314,30	306,68	453,89	418,49	375,69	365,46	331,62	342,55	399,76	372,72
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con meno di 1000 parti/anno ≤15% (*)	18,9	21,2	19,3	19,5	20,1	20,5	22,1	20,0	15,1	14,9	18,2	19,5	20,5	18,6	14,6	15,5	17,7	16,8
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con oltre 1000 parti/anno ≤25% (*)			22,0	21,5	20,5	20,3	32,8	31,2	19,2	13,7	17,8	17,6	17,8	18,7	23,3	22,0	20,3	20,1
Percentuale di parti cesarei primari ≤20%	18,9	21,2	21,1	20,8	20,4	20,3	26,3	24,4	17,2	13,9	18,0	18,4	18,9	18,6	17,7	17,9	19,7	19,4
Percentuale di parti fortemente pre-termine in punti nascita senza UTIN ≤18%	100,0	100,0	16,5	20,5	18,0	22,6	13,6	20,4	8,3	4,7	12,2	11,9	11,0	8,9	100,0	100,0	8,3	8,9
Percentuale di pazienti (età 65+) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario ≥60%	87,62	86,76	63,25	65,32	58,30	64,75	59,77	57,19	75,31	75,73	80,26	77,76	64,29	69,07	73,05	73,83	75,04	73,91

Fonte: Ministero della salute - Dati 2015 - 2016

(VN): il valore di riferimento è relativo alla media nazionale 2016

* Nella tavola si indica il valore medio della copertura delle sei vaccinazioni base a 24 mesi, specificando se viene superato il valore limite del 92% in una o più vaccinazioni

SEGUE A7

	Toscana		Marche		Umbria		Basilicata		Sardegna	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Adempiente: punteggio adempimento LEA ≥ 160 o compreso tra 160 e 140 e nessun indicatore critico	212	208	190	192	189	199	170	173		
Assistenza ospedaliera										
Dimissioni tasso standardizzato x 1000 residenti ≤ 160	124,88	121,7	134,11	132,88	138,86	134,71	135,32	132,01	154,75	147,94
% ricoveri fuori regione dei residenti sul totale dei ricoveri in regione (acuti in DO) $\leq 8,2\%$ VN	6	6,1	12,9	13,4	10,9	11,6	22,9	23,6	5,4	5,5
peso medio dei ricoveri fuori regione dei residenti (acuti in DO) $> 1,40$ VN	1,29	1,3	1,19	1,21	1,16	1,2	1,2	1,21	1,1	1,12
Posti letto tasso x 1000 residenti	3,33	3,26	3,69	3,6	3,52	3,54	3,49	3,39	3,55	3,52
PL acuti tasso x 1000 residenti	2,99	2,96	3,06	2,98	3,09	3,1	2,87	2,81	3,32	3,29
PL post acutizie tasso x 1000 residenti	0,34	0,31	0,63	0,62	0,43	0,44	0,62	0,58	0,22	0,22
Intervallo chiamata-arrivo mezzi soccorso ≤ 18 minuti	15	15	18	18	20	21	27	25	23	ND
Prevenzione										
Screening oncologici Quota di residenti che hanno effettuato test in programmi organizzati ≥ 7	13	13	9	9	13	13	11	9	5	5
Vaccinazioni										
Copertura vaccinazioni base a 24 mesi $\geq 95\%$ (VN 93)*	94,91	94,31 (tutte $\geq 92\%$)	91,8 (più di una $< 92\%$)	92,21 (1 sola vaccin $< 92\%$)	93,63	94,38 (tutte $\geq 92\%$)	97,83	97,35 (tutte $\geq 92\%$)	95,05	95,63 (tutte $\geq 92\%$)
MRP $\geq 95\%$ (VN 87,2%)	88,7	89,34	79,9	83,02	87,5	89,37	90,3	90,56	87,7	90,28
antinfluenzale > 65 anni $\geq 75\%$ (VN 52%)	52,2	54,77	50,1	51,04	62,8	63,09	47,9	49,78	40	41,64
Appropriatezza										
% dimissioni da reparti chirurgici con DRG medico su tot dimissioni $\leq 8,59$ VN	22,9	22,6	23,4	23,4	28,6	28,6	33,3	33,9	36,9	36,1
% ricoveri diurni di tipo diagnostico su totale ricoveri $\leq 8,57$ VN	28,6	25,5	39,0	39,4	8,8	4,0	30,8	20,4	27,8	27,6
T.O. over 75 anni per 1.000 ab. Anziani $\leq 65,3$ VN	280,71	272,98	261,55	256,07	297,56	288,63	262,36	260,68	304,35	288,32
Degenza media pre-operatoria (gg) $\leq 1,70$ VN	1,35	1,36	1,41	1,42	1,58	1,69	2,09	2,04	1,89	1,94
Qualità e sicurezza assistenza										
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età adulta (≥ 18 anni) per asma e gastroenterite ≤ 41	40,93	39,19	98,59	98,35	137,50	77,80	115,99	84,99	100,85	108,79
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età adulta (≥ 18 anni) per complicanze (a breve e lungo termine) per diabete, BPCO e scompenso cardiaco $\leq 40,9$	215,92	230,22	282,34	280,17	342,39	347,83	300,04	294,01	313,54	296,46
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con meno di 1000 parti/anno $\leq 15\%$ (*)	17,3	17,2	24,8	24,8	21,3	20,1	28,6	28,4	32,2	30,2
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con oltre 1000 parti/anno $\leq 5\%$ (*)	21,4	22,2	30,8	27,0	21,6	21,4	23,4	26,4	29,8	29,8
Percentuale di parti cesarei primari $\leq 20\%$	20,6	21,1	26,4	25,5	21,5	20,9	26,5	27,6	31,2	30,0
Percentuale di parti fortemente pre-termine in punti nascita senza UTIN $\leq 18\%$	10,4	12,0	18,4	36,0	6,8	17,2	12,0	11,5	46,5	51,6
Percentuale di pazienti (età ≥ 65) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario $\geq 60\%$	71,99	76,09	59,84	58,22	53,07	52,92	46,79	51,24	46,72	51,12

Fonte: Ministero della salute - Dati 2015 - 2016

(VN): il valore di riferimento è relativo alla media nazionale 2016

* Nella tavola si indica il valore medio della copertura delle sei vaccinazioni base a 24 mesi, specificando se viene superato il valore limite del 92% in una o più vaccinazioni

Nuovo Sistema di Garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria**PREVENZIONE COLLETTIVA E SANITA' PUBBLICA**

P01C	Copertura vaccinale nei bambini a 24 mesi per ciclo base (polio, difterite, tetano, epatite B, pertosse, Hib)
P02C	Copertura vaccinale nei bambini a 24 mesi per la 1° dose di vaccino contro morbillo, parotite, rosolia (MPR)
P03C	Copertura vaccinale anti-pneumococcica
P04C	Copertura vaccinale anti-meningococcica C
P05C	Copertura vaccinale anti-HPV
P06C	Copertura vaccinale per vaccinazione antinfluenzale nell'anziano
P07C	Denunce d'infortunio sul lavoro; Denunce d'infortunio mortale sul lavoro
P08Z	Sicurezza dei prodotti chimici – controlli nelle fasi di produzione, importazione, immissione sul mercato, utilizzazione e distribuzione (reg. REACH e CLP)
P09Z	Copertura delle principali attività di eradicazione, controllo e sorveglianza delle malattie animali nella filiera produttiva ai fini delle garanzie di sanità pubblica
P10Z	Copertura delle principali attività riferite al controllo delle anagrafi animali, della alimentazione degli animali da reddito e della somministrazione di farmaci ai fini delle garanzie di sicurezza alimentare per il cittadino
P11Z	Copertura delle principali attività riferite al controllo del benessere degli animali destinati alla produzione di alimenti
P12Z	Copertura delle principali attività di controllo per la contaminazione degli alimenti, con particolare riferimento alla ricerca di sostanze illecite, di residui di contaminanti, di farmaci, di fitofarmaci e di additivi negli alimenti di origine animale e vegetale
P13Z	Copertura delle principali attività di controllo ufficiale per la sicurezza degli alimenti, con particolare riferimento alle fasi della trasformazione, distribuzione, somministrazione degli alimenti
P14C	Indicatore composito sugli stili di vita
P15C	Proporzione di persone che hanno effettuato test di screening di primo livello, in un programma organizzato, per cervice uterina, mammella, colon retto
P16C	Proporzione di tumori in stadio II+ rilevati dai programmi di screening per il tumore della mammella (tumori screen-detected) ai round successivi a quello di prevalenza

ASSISTENZA DISTRETTUALE

D01C	Proporzione di eventi maggiori cardiovascolari, cerebrovascolari o decessi (Major Adverse Cardiac and Cerebrovascular event - MACCE) entro 12 mesi da un episodio di Infarto Miocardico Acuto (IMA)
D02C	Proporzione di eventi maggiori cardiovascolari, cerebrovascolari o decessi (Major Adverse Cardiac and Cerebrovascular event - MACCE) entro 12 mesi da un episodio di ictus ischemico
D03C	Tasso di ospedalizzazione standardizzato in età adulta (≥ 18 anni) per: complicanze (a breve e lungo termine) per diabete, broncopneumopatia cronica ostruttiva (BPCO) e scompenso cardiaco
D04C	Tasso di ospedalizzazione standardizzato in età pediatrica (< 18 anni) per asma e gastroenterite
D05C	Tasso di accessi in PS nei giorni feriali dalle ore 8.00 alle ore 20.00 di adulti con codice di dimissione bianco/verde standardizzato (per 1000 ab. residenti adulti)
D06C	Tasso di accessi in PS nei giorni feriali dalle ore 8.00 alle ore 20.00 di minori con codice di dimissione bianco/verde standardizzato (per 1000 ab. minori 0-14 anni)

D07C	Tasso di accessi in PS nelle ore notturne, nei giorni prefestivi e festivi di adulti con codice di dimissione bianco/verde standardizzato (per 1000 ab. residenti adulti); tasso di accessi in PS nelle ore notturne, nei giorni prefestivi e festivi di minori con codice di dimissione bianco/verde standardizzato (per 1000 ab. minori 0-14 anni)
D08C	Numero di interventi per le patologie First Hour Quintet (FHQ) effettuati con mezzo di soccorso avanzato sul totale degli interventi per patologie First Hour Quintet (FHQ) per anno
D09Z	Intervallo Allarme-Target dei mezzi di soccorso
D10Z	Percentuale di prestazioni, garantite entro i tempi, della classe di priorità B in rapporto al totale di prestazioni di classe B.
D11Z	Percentuale di prestazioni, garantite entro i tempi, della classe di priorità D in rapporto al totale di prestazioni di classe D.
D12C	Consumo pro-capite di prestazioni di laboratorio.
D13C	Consumo pro-capite di prestazioni di RM osteoarticolari in pazienti anziani con più di 65 anni.
D14C	Consumo pro-capite di farmaci sentinella/traccianti. Antibiotici
D15C	Consumo pro-capite di farmaci sentinella/traccianti. Antidepressivi
D16C	Consumo pro-capite di farmaci sentinella/traccianti. Inibitori di pompa
D17C	Consumo pro-capite di farmaci sentinella/traccianti. Antiipertensivi
D18C	Consumo pro-capite di farmaci sentinella/traccianti. Statine.
D19C	Percentuale di donne che hanno effettuato più di 4 ecografie in gravidanza.
D20Z	Tasso di pazienti adulti seguiti a domicilio con Coefficiente di Intensità Assistenziale (CIA) base in rapporto alla popolazione residente
D21Z	Tasso di pazienti minori seguiti a domicilio con Coefficiente di Intensità Assistenziale (CIA) base in rapporto alla popolazione minore residente
D22Z	Tasso di pazienti trattati in ADI (CIA 1, CIA2, CIA 3, CIA 4).
D23Z	Tasso di PIC (Prese in Carico) in assistenza domiciliare per intensità di cura (CIA 1, CIA 2, CIA 3, CIA 4).
D24C	Numero di interruzioni volontarie di gravidanza (IVG) ripetute in rapporto al totale delle IVG.
D25C	Percentuale di interruzioni volontarie di gravidanza (IVG) con certificazione rilasciata dal Consultorio familiare.
D26C	Tasso di ospedalizzazione per patologie psichiatriche in rapporto alla popolazione residente maggiorenne.
D27C	Percentuale di re-ricoveri tra 8 e 30 giorni in psichiatria.
D28C	Numero di TSO a residenti maggiorenni in rapporto alla popolazione residente.
D29C	Tasso di ospedalizzazione di minori con diagnosi principale connessa con i problemi psichiatrici in rapporto alla popolazione di minori residenti.
D31Z	Numero deceduti per causa di tumore assistiti dalla Rete di cure palliative sul numero deceduti per causa di tumore
D32C	Variazione % del rapporto tra il numero annuo di giornate di cure palliative erogate a domicilio per i malati deceduti a causa di tumore e il numero dei deceduti per causa di tumore.
D33Z	Numero di ricoveri in Hospice di malati con patologia oncologica, provenienti da ricovero ospedaliero o da domicilio NON assistito nei quali il periodo di ricovero in Hospice è inferiore o uguale a 7 giorni sul numero di ricoveri in Hospice di malati con patologia oncologica.
D34Z	Numero di anziani non autosufficienti in trattamento socio-sanitario residenziale/semiresidenziale in rapporto alla popolazione residente, per tipologia di trattamento (intensità di cura).

ASSISTENZA OSPEDALIERA

H01Z	Tasso di ospedalizzazione (ordinario e diurno) standardizzato in rapporto alla popolazione residente.
H02Z	Quota di interventi per tumore maligno della mammella eseguiti in reparti con volume di attività superiore a 135 interventi annui.
H03C	Proporzione di nuovo intervento di resezione entro 120 giorni da un intervento chirurgico conservativo per tumore maligno della mammella.
H04Z	Rapporto tra ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inappropriately (alleg. B Patto per la Salute 2010-2012) e ricoveri attribuiti a DRG non a rischio di inappropriately in regime ordinario.
H05Z	Proporzione di colecistomie laparoscopiche con degenza post-operatoria inferiore a 3 giorni.
H06Z	Tasso di ricovero diurno di tipo medico-diagnostico in rapporto alla popolazione residente.
H07Z	Tasso di accessi in ricoveri day hospital di tipo medico (standardizzato per età) in rapporto alla popolazione residente.
H08Z	Attività trasfusionali (autosufficienza emocomponenti driver - globuli rossi, GR; autosufficienza di emoderivati - immunoglobuline, Fattore VIII, Fattore IX, albumina)
H09Z	Donazione di organi (Donatori di organi in morte encefalica, accertamenti di morte con criteri neurologici, morti encefaliche in rapporto ai decessi per cerebrolesione acuta in rianimazione).
H10Z	Tempi di attesa per trapianto (numero pazienti in lista di attesa per trapianto, tempo medio di attesa di trapianto per organo, numero dei pazienti trapiantati per singolo organo).
H11Z	Donazione di tessuti (numero di donatori di tessuti per singola tipologia di tessuto in rapporto al numero di accertamenti di morte con segni cardiaci o neurologici, numero di donatori di tessuti per tipologia di tessuto in rapporto al numero di decessi in ospedale).
H12C	Percentuale di pazienti che effettuano almeno un ricovero ripetuto entro 30 giorni con la stessa MDC.
H13C	Percentuale di pazienti (età 65+) con diagnosi di frattura del collo del femore operati entro 2 giorni in regime ordinario.
H14C	Percentuale di ricoveri di riabilitazione post-acute inappropriati dal punto vista clinico
H15S	Frequenza di embolie polmonari o DVT post-chirurgiche.
H16S	Frequenza di infezioni post-chirurgiche.
H17C	Percentuale parti cesarei primari in maternità di I livello o comunque con <1.000 parti
H18C	Percentuale parti cesarei primari in maternità di II livello o comunque con >=1.000 parti.
H19S	Percentuale dei neonati pretermine tardivi (34-36 settimane di gestazione)
H20S	Numero di punti nascita attivi con volumi <500 parti/anno, per i quali, secondo i dati forniti dal Comitato Percorso nascita nazionale, non è stata chiesta deroga alla chiusura
H21C	Mortalità a 30 giorni dall'intervento di bypass aorto-coronarico (BPAC).
H22C	Mortalità a 30 giorni dal primo ricovero per ictus ischemico.
H23C	Mortalità a 30 giorni dal ricovero per broncopneumopatia cronica ostruttiva (BPCO) riacutizzata

INDICATORI PDTA

PDTA01	Percentuale di pazienti con diagnosi di broncopneumopatia cronica ostruttiva (BPCO) che aderiscono al trattamento farmacologico come previsto dal manuale PDTA del Ministero della salute (PDTA Broncopneumopatie cronico-ostruttive BPCO)
PDTA02	Percentuale di pazienti con diagnosi di broncopneumopatia cronica ostruttiva (BPCO) che sono sottoposti alla visita pneumologica secondo la tempistica prevista dal manuale PDTA del Ministero della salute (PDTA Broncopneumopatie cronico-ostruttive BPCO)

PDTA03	Percentuale di pazienti con diagnosi di scompenso cardiaco che aderiscono al trattamento farmacologico come previsto dal Manuale PDTA del Ministero della salute (PDTA Scompenso cardiaco)
PDTA04	Percentuale di pazienti con diagnosi di scompenso cardiaco con un adeguato numero di ecocardiogrammi come previste dal manuale PDTA del Ministero della salute (PDTA Scompenso cardiaco)
PDTA05	Percentuale di pazienti diabetici che seguono almeno 4 delle seguenti 5 raccomandazioni di controllo di emoglobina glicata, profilo lipidico, microalbuminuria, monitoraggio del filtrato glomerulare o della creatinina o clearance creatinina, fondo oculare, come previste dal manuale PDTA del Ministero della salute (PDTA Diabete)
PDTA06	Percentuale di pazienti operate per la prima volta per tumore della mammella per le quali i seguenti 4 interventi sono eseguiti secondo la tempestività prevista dal manuale PDTA del Ministero della salute: primo intervento chirurgico dalla diagnosi, inizio della terapia medica, inizio della radioterapia, follow-up mammografico dopo il primo intervento chirurgico (PDTA Tumore operato della mammella nella donna)
PDTA07	Percentuale di pazienti per i quali il primo intervento chirurgico dopo diagnosi di tumore del colon è stato eseguito secondo la tempistica prevista dal manuale PDTA del Ministero della salute (PDTA Tumori operati del colon e del retto)
PDTA08	Percentuale di pazienti operati per la prima volta per tumore del colon sottoposti a follow-up endoscopico secondo la tempistica prevista dal manuale PDTA del Ministero della salute (PDTA Tumori operati del colon e del retto)
PDTA09	Percentuale di pazienti per i quali il primo trattamento medico o chirurgico dopo diagnosi di tumore del retto è stato eseguito secondo la tempistica prevista dal manuale PDTA del Ministero della salute (PDTA Tumori operati del colon e del retto)
PDTA010	Percentuale di pazienti operati per la prima volta per tumore del retto sottoposti a follow-up endoscopico secondo la tempistica prevista dal manuale PDTA del Ministero della salute (PDTA Tumori operati del colon e del retto)

INDICATORI DI CONTESTO PER LA STIMA DEL BISOGNO SANITARIO

CO01	Buona salute percepita
CO02	Sovrappeso ed obesità nei bambini
CO03	Fragilità nell'anziano (65 anni o più)
CO04	Indice di cronicità

INDICATORI DI EQUITÀ SOCIALE

EO01	Rinuncia a prestazioni sanitarie nei gruppi socio economicamente svantaggiati

LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI: EQUILIBRI CON POCHI INVESTIMENTI

ATTENZIONI NON CORRISPOSTE

1. Nonostante che negli ultimi anni il livello di attenzione prestato alla continua riduzione degli investimenti delle amministrazioni locali sia stato elevato e crescente, anche nel 2017 i primi risultati ci consegnano una nuova flessione. Secondo i consuntivi diffusi dall'Istat si riducono del 6,2 per cento gli investimenti fissi e continuano a contrarsi anche i contributi agli investimenti (-21,6 per cento) e gli altri trasferimenti in conto capitale (-13,1 per cento).

	<i>(in milioni)</i>								
	2013	2014	2015	2016	2017	2014/13	2015/14	2016/15	2017/16
Investimenti fissi lordi	22.520	20.147	21.883	18.946	17.771	-10,5	8,6	-13,4	-6,2
totale costruzioni	17.032	14.930	17.009	13.791	12.886	-12,3	13,9	-18,9	-6,6
abitazioni	1.128	894	1.070	921	nd	-20,7	19,7	-13,9	
fabbricati non resid e altre opere	15.904	14.036	15.939	12.870	nd	-11,7	13,6	-19,3	
<i>fabbricati non residenziali</i>	6.085	5.323	6.085	4.941	nd	-12,5	14,3	-18,8	
<i>opere stradali</i>	6.796	6.049	6.860	6.020	nd	-11,0	13,4	-12,2	
<i>altre opere del genio civile</i>	3.023	2.664	2.994	1.909	nd	-11,9	12,4	-36,2	
impianti e macchinari	2.088	2.128	1.754	2.158	1.992	1,9	-17,6	23,0	-7,7
<i>mezzi di trasporto</i>	456	409	115	376	nd	-10,3	-71,9	227,0	
<i>apparecchiature ict</i>	900	570	352	477	nd	-36,7	-38,2	35,5	
<i>altri impianti e macchinari</i>	732	1.149	1.287	1.305	nd	57,0	12,0	1,4	
prodotti di proprietà intellettuale	3.400	3.089	3.120	2.997	2.893	-9,1	1,0	-3,9	-3,5
<i>ricerca e sviluppo</i>	2.251	2.027	2.038	1.938	nd	-10,0	0,5	-4,9	
<i>software e basi di dati, originali di opere artistiche, letterarie o d'intrattenimento</i>									
	1.149	1.062	1.082	1.059	nd	-7,6	1,9	-2,1	
Contributi agli investimenti (*)	5.469	4.730	5.245	3.878	3.041	-13,5	10,9	-26,1	-21,6
Altri trasferimenti in c/capitale (*)	1.059	1.262	674	1.275	1.108	19,2	-46,6	89,2	-13,1

(*) dati al netto dei trasferimenti a PA

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

I molteplici interventi varati in questi anni, con diverse caratteristiche ma accomunati dall'unico obiettivo di essere di stimolo ad una politica territoriale di sviluppo non sembrano, almeno fino ad ora, essere riusciti a raggiungere l'obiettivo.

Nelle attese, il superamento del Patto di stabilità interno e l'adozione del solo vincolo del pareggio, coordinato per quanto possibile con gli equilibri di bilancio, quale regola prevista per il concorso delle amministrazioni locali agli obiettivi di finanza pubblica, doveva liberare risorse già disponibili per gli investimenti.

La regola del pareggio attraverso la quale gli enti territoriali contribuiscono al miglioramento dei conti pubblici è al suo secondo anno di applicazione e, a seguito di alcune modifiche sostanziali apportate all'art. 9 della legge n. 243 del 2012¹ che detta le

¹ La legge n. 164 del 2016 ha modificato gli articoli da 9 a 12 della legge n. 243 che disciplinano l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali e il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico. In

disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, le modalità del concorso hanno assunto un carattere strutturale e non sono più soggette a modifiche e revisioni annuali. Il nuovo saldo di finanza pubblica introdotto in concomitanza con il passaggio alla contabilità armonizzata, come saldo tra entrate e spese finali applicando il principio della competenza finanziaria potenziata, si avvicina all'indebitamento netto calcolato secondo le regole del regolamento UE n. 549/2010 (SEC 2010) e avrebbe dovuto consentire di superare le distorsioni provocate dal Patto di stabilità nel passato e riattivare la spesa liberando la cassa bloccata dalla regola fiscale degli anni precedenti. Dopo anni in cui attraverso il meccanismo del Patto - rafforzato anche da tagli delle risorse - venivano richiesti risultati di avanzo che le amministrazioni conseguivano principalmente sacrificando gli investimenti, era sufficiente produrre un saldo di sola competenza in pareggio. L'inclusione tra le entrate finali del saldo del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) (al netto delle quote provenienti da indebitamento) costituiva un elemento di raccordo intertemporale tra i bilanci annuali garantendo la copertura degli impegni finanziati in bilancio con entrate accertate negli anni precedenti².

Il riferimento alla dimensione regionale del pareggio apriva, poi, a una migliore programmazione degli interventi e alla ricerca di meccanismi locali in grado di mettere in moto comportamenti solidali tra enti dello stesso territorio.

Per far ripartire le politiche di sviluppo e definire interventi in ambiti considerati prioritari (edilizia scolastica, dissesto idrogeologico, progetti inseriti nei Patti di sviluppo intergovernativi) oltre alle risorse del Fondo sviluppo e coesione per il ciclo di programmazione 2014-2020 si erano aggiunte risorse significative messe in campo dallo Stato e dagli stessi enti territoriali, anche procedendo ad una ricognizione e riprogrammazione di precedenti finanziamenti inutilizzati.

La consapevolezza della stringenza dei vincoli finanziari aveva poi spinto a prevedere una accurata selezione dei progetti sulla base di procedure *bottom up*, in accordo con l'autorità politica nazionale (così i Patti per il Sud, gli Accordi di programma per le opere di messa in sicurezza del territorio, gli Accordi del Programma per le periferie). Procedure di programmazione che miravano ad inserire gli interventi ammessi al finanziamento nell'ambito di politiche di investimento ritenute strategiche a livello nazionale, con tempi di realizzazione definiti, una chiara individuazione delle responsabilità attuative e una attività di controllo e monitoraggio accompagnata da meccanismi sanzionatori. Una *governance* che pur preservando la dimensione territoriale degli investimenti, assicurasse un presidio nazionale sugli stessi attraverso il

particolare ha sostituito i quattro saldi di riferimento previsti ai fini dell'equilibrio con un unico saldo in termini di competenza, risultando così soppressi gli obblighi di pareggio in termini di cassa e in termini di saldo corrente. Tale sostituzione era già stata anticipata in via transitoria per il 2016, dalla legge n. 208 del 2015. Nel computo del saldo di bilancio viene incluso il fondo pluriennale vincolato, in via transitoria per gli anni 2017-2019 con apposita previsione nella legge di bilancio che ne accerta la compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica, e dal 2020 invece con carattere permanente.

² Come è noto poi a seguito del riaccertamento straordinario dei residui è stato possibile per gli enti far transitare al FPV risorse destinate ad investimenti e precedentemente confluite nell'avanzo di amministrazione, rendendole così valide ai fini dell'equilibrio di finanza pubblica. In particolare nell'anno di transizione il vantaggio avrebbe potuto essere anche maggiore in quanto in base al principio contabile 5.4 potevano essere finanziate dal fondo pluriennale, ancorché non impegnate o solo parzialmente impegnate, tutte le voci contenute nei quadri economici relative ai lavori pubblici approvati ovvero le spese riferite a procedure di affidamento attivate entro la fine del 2015. Il comma 467 della legge n. 232 del 2016 ha inoltre consentito di mantenere nel FPV per il 2017 le risorse per spesa di investimento purché sia già stata avviata la procedura di scelta del contraente ovvero l'ente abbia a disposizione il progetto esecutivo completo di cronoprogramma e abbia approvato il bilancio di previsione entro il mese di gennaio. La spesa non impegnata neppure nel 2017 confluisce nel risultato di amministrazione.

rafforzamento o la creazione di strutture di supporto per affiancare gli enti locali negli aspetti più tecnici dal punto di vista procedurale.

La mancanza di risultati adeguati ha portato a mettere in discussione la nuova regola fiscale. Nel capitolo, a partire dai dati del monitoraggio degli equilibri di Regioni, Province e Comuni, da poco resi disponibili, ci si interroga sulle diverse caratteristiche dei meccanismi che regolano il sistema e ci si sofferma in particolare sull’“eccesso di risparmio” prodotto da tutti i livelli di governo, sull’operare della flessibilità verticale e orizzontale, sulle compensazioni e sulle intese regionali. Si dà poi conto dei risultati della verifica sull’utilizzo degli spazi finanziari previsti dal comma 508 della legge n. 232 del 2016, ma anche delle difficoltà, di recente sottolineate (anche in relazione a sentenze costituzionali), di utilizzo da parte degli enti degli avanzi liberi e, quindi, dell’ostacolo per questa via posto alle scelte di investimento.

2. I risultati delle Regioni. Le Regioni hanno conseguito nell’anno un saldo finanziario di competenza di 6,5 miliardi (4,4 miliardi nel 2016) di cui 3,4 miliardi da parte delle Regioni a statuto ordinario (3,6 miliardi nel 2016) e 3,1 da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano (866 milioni nel 2016). Un dato ben superiore a quello che era l’obiettivo (3,9 miliardi).

Le entrate finali (comprensive dei FPV) sono cresciute rispetto al 2016 del 3,4 per cento, mentre le spese finali (anch’esse al lordo dei fondi) del solo 1,1 per cento. Ciò che rileva è che gli impegni per spesa in conto capitale sono aumentati nel complesso del 7,2 per cento, variazione che cresce al 19,5 per cento ove si guardi alla spesa al netto del Fondo (in flessione del 15,6 per cento). Un andamento che può (pur con la necessaria cautela viste le forti differenze territoriali) testimoniare una crescente attenzione ad una fase progettuale che non sembra ancora tradursi, guardando ai pagamenti effettuati nell’anno, in realizzazioni effettive.

Il risultato delle Regioni a statuto ordinario eccede l’obiettivo (2,1 miliardi) per circa 1,4 miliardi; un importo che rappresenta, tuttavia, meno dell’1 per cento del complesso delle risorse eleggibili per il calcolo del saldo.

Alle entrate finali di circa 130 miliardi (correnti di natura tributaria, trasferimenti, extra-tributarie, in conto capitale o da riduzione di attività finanziarie) si aggiungono quelle riconducibili al FPV e agli spazi finanziari acquisiti, rispettivamente pari a 5 miliardi e 500 milioni (il 3,6 e lo 0,4 per cento delle risorse totali).

Tale ammontare è stato destinato per l’85,4 per cento a spesa corrente, l’11,2 a impegni di parte capitale e circa l’un per cento ad incremento delle attività finanziarie. Solo meno dell’1 per cento è stato ceduto ad altri enti mentre il FPV assorbe il 2,4 per cento delle risorse complessive. A fine esercizio l’avanzo è di oltre 3,4 miliardi, pari al 2,4 per cento delle risorse.

Va osservato che la quota di spesa andata ad alimentare il FPV (in prevalenza per spesa in c/capitale) è di poco inferiore a quella del FPV di entrata, a testimoniare un limitato rilievo dell’inclusione del fondo nel saldo. Per quattro Regioni, poi, Lazio, Molise, Campania e Puglia, il meccanismo del Fondo presenta un saldo negativo: l’eccedenza della spesa sull’entrata, una sorta di “disavanzo” del FPV, ha trovato copertura nelle maggiori entrate accertate e non impegnate nell’anno.

Pur se in misura inferiore alla media nazionale, anche nelle RSO gli impegni in conto capitale (al netto del Fondo) aumentano rispetto al 2016 di oltre il 7,2 per cento mentre la spesa corrente registra variazioni molto limitate (+1,4 per cento).

Tali andamenti complessivi presentano rilevanti differenze tra le regioni e per aree territoriali. Oltre alla diversa composizione delle entrate (il forte peso dei trasferimenti nelle Regioni del Sud è da attribuire al ruolo che ha il meccanismo perequativo) ciò che emerge è il diverso rilievo degli impegni in conto capitale tra aree. Nel Sud questi sono di oltre 3 volte superiori a quelli delle altre aree. Si tratta di nuovi impegni per 8,4 miliardi, in crescita del 16,3 per cento rispetto al 2016. Di questi tuttavia 1,6 miliardi vanno al Fondo pluriennale che vede crescere le risorse ad esso destinate di poco meno del 55 per cento. Gli impegni per spesa in conto capitale crescono anche nell'area centrale (+8,4 per cento) mentre si riducono nel nord (-4,8 per cento). In quest'ultimo caso, in crescita gli impegni dell'anno (+3,7 per cento), è la componente destinata al Fondo che flette di oltre il 19 per cento.

TAVOLA 1

LA REGOLA DI FINANZA PUBBLICA PER LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

	2017(valori assoluti in milioni)				variazioni 2016-2017			
	RSO	RSO Nord	RSO Centr	RSO Sud	RSO	RSO Nord	RSO Centr	RSO Sud
Fondo pluriennale di entrata	5.035	2.569	1.072	1.394	-15,4	-18,4	-0,2	-19,3
<i>Fondo pluriennale vincolato di entrata per spese correnti</i>	1.201	544	386	270	-10,7	22,0	-0,9	-46,9
<i>Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale al netto delle quote finanziate da debito</i>	3.982	2.068	759	1.154	-13,5	-23,5	10,9	-5,2
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	109.275	53.803	27.632	27.839	1,7	2,9	0,3	0,7
Titolo 2 - Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi finanza pubblica	11.676	4.487	2.256	4.933	-0,8	11,8	33,3	-18,7
Titolo 3 - Entrate extratributarie	3.921	2.530	676	715	-6,5	-2,9	-25,1	4,4
Titolo 4 - Entrate in c/capitale	9.098	1.820	1.047	6.231	22,4	0,1	19,0	31,6
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	1.388	452	424	512	37,9	-17,9	258,2	51,7
ENTRATE FINALI	135.357	63.093	32.035	40.230	2,6	2,9	2,8	1,9
TOTALE SPAZI FINANZIARI ACQUISITI	512	238	125	149				
Titolo 1 - Spese correnti valide ai fini dei saldi di finanza pubblica	120.328	58.989	29.602	31.737	1,4	3,4	1,6	-2,4
<i>Spese correnti al netto del fondo pluriennale vincolato</i>	119.412	58.658	29.321	31.432	0,9	3,6	1,2	-4,0
<i>Fondo pluriennale vincolato di parte corrente</i>	916	331	280	305	-21,4	-39,1	-21,9	16,3
Titolo 2 - Spese in c/capitale valide ai fini dei saldi di finanza pubblica	15.825	4.836	2.577	8.412	7,3	-4,8	8,4	15,4
<i>Spese in c/ capitale al netto del fondo pluriennale vincolato</i>	11.995	3.315	1.831	6.850	7,3	3,7	7,5	9,0
<i>Fondo pluriennale vincolato in c/capitale al netto delle quote finanziate da debito</i>	3.830	1.522	746	1.563	7,4	-19,2	10,4	54,9
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria	1.180	438	202	540	47,7	-6,0	125,9	121,7
SPESE FINALI	137.333	64.264	32.381	40.689	2,3	2,7	2,5	1,6
SPAZI FINANZIARI CEDUTI	104	53	40	12	2,3	2,7	2,5	1,6
SPAZI ACQUISITI NON UTILIZZATI	38	27	0	12				
SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA	3.428	1.556	811	1.060	-3,8	-15,1	31,3	-4,7
OBIETTIVO DI SALDO	2.063	972	503	588	25,8	34,2	26,9	13,2
DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO E OBIETTIVO	1.365	584	308	473	-29,0	-47,3	39,2	-20,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

Come si è visto per il complesso delle RSO l'eccedenza del saldo rispetto all'obiettivo è pari a circa l'1 per cento delle risorse. Anche sotto questo profilo forti sono le differenze tra aree: tra il 2016 e il 2017 le risorse "in eccesso" si riducono di

oltre il 47 per cento nel caso delle Regioni del Nord e del 20 per cento nel Sud. L'importo cresce del 39 per cento nel caso dell'area centrale.

Dal 2016 tutte le Regioni ad autonomia speciale sono tenute a garantire l'equilibrio tra entrate finali e spese finali in termini di competenza finanziaria. Pur rimanendo operanti ancora fino al 2017 gli obiettivi previsti con gli accordi sottoscritti con lo Stato ai sensi della disciplina recata dall'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), anche per le Regioni Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, e Trentino Alto Adige, nonché per le Province autonome di Trento e Bolzano il passaggio agli equilibri è compiuto. A queste Regioni ancora nel 2017, tuttavia, non si applica comunque il regime sanzionatorio previsto dalla legge di stabilità 2016 a carico degli enti territoriali che non conseguono l'equilibrio.

Sicilia, Sardegna e Valle d'Aosta, oltre alle Province di Trento e Bolzano conseguono gli obiettivi previsti. Ciò non accade sia per il Friuli, che presenta, in base ai dati provvisori, un disavanzo di circa 430,4 milioni sia per la regione Trentino Alto Adige per 115,4 milioni. Va sottolineato che il Trentino, oltre alle Province autonome, consegue invece gli obiettivi previsti negli accordi sottoscritti con lo Stato. Solo il Friuli sembra eccedere il limite concordato anche se per importi limitati.

TAVOLA 2

LA REGOLA DI FINANZA PUBBLICA PER LE REGIONI A STATUTO SPECIALE

	2017 (valori assoluti in milioni)			variazioni 2016 - 2017		
	RSSNord	RSSSud	RSS	Rss Nord	Rss Isole	RSS
Fondo pluriennale di entrata	4.717	1.962	6.679	34,3	13,4	27,4
<i>Fondo pluriennale vincolato di entrata per spese correnti</i>	538	547	1.085	172,0	16,4	62,5
<i>Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale al netto delle quote finanziate da debito</i>	4.178	1.407	5.585	26,1	11,6	22,1
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	16.489	18.264	34.753	4,3	-0,0	2,0
Titolo 2 - Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi finanza pubblica	1.033	4.419	5.453	13,0	-3,6	-0,9
Titolo 3 - Entrate extratributarie	747	893	1.640	-15,1	86,9	20,8
Titolo 4 - Entrate in c/capitale	405	4.691	5.096	13,7	97,4	86,5
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	359	480	839	9,3	-61,0	-46,2
ENTRATE FINALI	19.033	28.747	47.780	4,0	6,7	5,6
TOTALE SPAZI FINANZIARI ACQUISITI	140	0	140			
Titolo 1 - Spese correnti valide ai fini dei saldi di finanza pubblica	15.586	22.463	38.048	8,9	-0,9	2,9
<i>Spese correnti al netto del fondo pluriennale vincolato</i>	15.205	22.080	37.285	10,5	-0,2	3,9
<i>Fondo pluriennale vincolato di parte corrente</i>	381	383	763	-31,5	-30,1	-30,8
Titolo 2 - Spese in c/capitale valide ai fini dei saldi di finanza pubblica	7.587	4.222	11.809	9,3	3,0	7,0
<i>Spese in c/capitale al netto del fondo pluriennale vincolato</i>	4.233	3.760	7.993	48,5	39,7	44,2
<i>Fondo pluriennale vincolato in c/capitale al netto delle quote finanziate da debito</i>	3.355	461	3.816	-17,9	-67,2	-30,6
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria	826	497	1.324	46,6	-58,3	-24,7
SPESE FINALI	23.173	26.685	49.857	6,2	-4,5	0,2
SPAZI FINANZIARI CEDUTI	131	38	169	538,5		724,8
SPAZI ACQUISITI NON UTILIZZATI	132	0	132	-24,4	-100,0	-85,1
SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA	-372	3.489	3.117	-340,8	390,8	260,1
OBIETTIVO DI SALDO	0	578	578		153,4	153,4
DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO E OBIETTIVO	-372	2.912	2.540	-340,8	502,8	298,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

Nel complesso le Regioni eccedono l'obiettivo per oltre 2,5 miliardi. La quota maggiore di surplus è stata prodotta dalle due Regioni insulari. Si tratta in prevalenza della Sicilia che con un saldo superiore ai 3 miliardi ha modificato in misura consistente nella gestione quanto previsto inizialmente. Rispetto al quadro di previsione si passa da

un saldo negativo di oltre 1,7 miliardi ad un eccesso di margini per quasi 2,5 miliardi. Ciò è frutto di una riduzione e ricomposizione delle entrate accertate (sono ridotte di 0,8 miliardi le entrate correnti e 0,6 miliardi le entrate da riduzione di attività finanziarie compensate da un incremento delle entrate in conto capitale di 1,2 miliardi) e, soprattutto di una riduzione degli impegni per spesa corrente di 1,7 miliardi e per spesa in conto capitale di 2,1 miliardi. Rispetto alle previsioni (4,2 miliardi) le somme impegnate si dimezzano.

Per le Province di Trento e Bolzano, ferme restando le risorse destinate al FPV, nella gestione si registra solo una limitata flessione della spesa in conto capitale rispetto alle previsioni. Va segnalato che in entrambe le province risultano non utilizzati, e pertanto incidenti sulla spesa rilevante per l'obiettivo, parti rilevanti degli spazi finanziari acquisiti. Nella Regione Friuli la flessione delle spese correnti e di quella in conto capitale rispetto alle previsioni, alla base del miglioramento del saldo, si accompagna ad una flessione degli accertamenti per entrate correnti e extra tributarie.

Diversamente che nel caso delle RSO, l'utilizzo del fondo risulta determinante nel raggiungimento degli obiettivi di saldo: il fondo in entrata di parte capitale è di poco inferiore ai 5,6 miliardi a fronte di un fondo di spesa in c/capitale di 3,8 miliardi.

Nel confronto tra i due ultimi esercizi emerge una forte crescita degli impegni per spesa corrente (al netto delle somme destinate al Fondo) nelle regioni del Nord (+ 10,5 per cento) a fronte di un seppur lieve calo nell'area insulare. Con tratti ancora più netti che nel caso delle RSO, anche per le RSS si registra nell'esercizio una forte crescita degli impegni in c/capitale. Fenomeno che interessa entrambe le aree.

3. I risultati delle Province e delle Città metropolitane. Anche gli enti di area vasta nel 2017 riescono nel complesso a conseguire l'obiettivo del pareggio, corretto a fine anno in un obiettivo di saldo positivo di 17,2 milioni a seguito del mancato utilizzo di una parte degli spazi finanziari acquisiti. Il buon risultato si riscontra sia per le Province che per le Città metropolitane: le prime esponevano, in base ai dati di previsione, un saldo negativo di 119,3 milioni che a fine gestione viene recuperato ampiamente (+233,8 milioni); mentre le Città metropolitane, che già in previsione presentavano un avanzo di circa 8 milioni, rafforzano questo risultato positivo conseguendo un saldo finale di 175,8 milioni. Il miglioramento del saldo in fase gestionale è ottenuto soprattutto a scapito della parte in conto capitale del bilancio: complessivamente le entrate in conto capitale si riducono del 64,4 per cento rispetto alle previsioni e le spese del 39,3 per cento, mentre le entrate correnti flettono di circa il 4,7 e la spesa del titolo 1 valida ai fini del pareggio si ridimensiona rispetto alle previsioni in misura pari all'8,1 per cento. Queste variazioni cui si accompagna invece un andamento in controtendenza registrato dal FPV di spesa sia di parte corrente (+28,4 per cento) che capitale (+25,6 per cento), potrebbero essere indizio di una riprogrammazione dell'imputazione degli impegni con significativi rinvii agli esercizi futuri. Nel calcolo del saldo ha avuto un effetto positivo il contributo assegnato alle amministrazioni sul Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli enti territoriali, istituito dal comma 438 della legge n. 232 del 2016³. L'importo di tali spettanze, non contabilizzato in entrata, è stato infatti detratto dal contributo alla

³ Il fondo, con effetti in termini di saldo netto e di indebitamento, prevedeva l'attribuzione di 650 milioni alle province, 250 alle città metropolitane e altri 10 milioni esclusivamente per le province della Sardegna e la città metropolitana di Cagliari.

riduzione di spesa corrente richiesta a tali enti ai fini del concorso alla finanza pubblica.⁴ Guardando ai distinti ambiti regionali, in base ai dati di previsione in 7 regioni non veniva rispettato il vincolo del pareggio, in particolare tutte le regioni meridionali ad eccezione dell'Abruzzo e della Puglia; al termine della gestione solo in due regioni gli enti riportano ancora un saldo di segno negativo.

TAVOLA 3

SALDO DI COMPETENZA FINANZIARIA 2017 DI PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE

(in milioni)

voci contabili rilevanti	PROVINCE			CITTÀ METROPOLITANE			TOTALE ENTI AREA VASTA		
	dati di previsione	dati di gestione	var %	dati di previsione	dati di gestione	var %	dati di previsione	dati di gestione	var %
FPV di entrata per spesa corrente	266,4	266,4	0,0	172,2	172,2	0,0	438,6	438,6	0,0
FPV di entrata per spesa in conto capitale	1.372,5	1.372,5	0,0	675,8	675,8	0,0	2.048,3	2.048,3	0,0
FPV per impegni cancellati	1,1	49,3	4.202,2	9,9	44,4	349,9	11,0	93,7	750,3
totale FPV entrata	1.637,7	1.589,6	-2,9	838,1	803,6	-4,1	2.475,9	2.393,2	-3,3
entrate titolo 1	2.708,0	2.636,3	-2,6	1.694,0	1.675,9	-1,1	4.402,0	4.312,2	-2,0
entrate titolo 2	2.069,4	1.924,8	-7,0	1.044,6	956,9	-8,4	3.114,0	2.881,7	-7,5
entrate titolo 3	479,6	408,4	-14,9	200,8	211,5	5,3	680,4	619,9	-8,9
entrate titolo 4	2.075,1	787,0	-62,1	775,3	227,7	-70,6	2.850,4	1.014,7	-64,4
entrate titolo 5	140,2	110,2	-21,4	111,1	125,7	13,2	251,3	236,0	-6,1
spazi finanziari acquisiti	73,7	73,7	0,0	77,0	77,0	0,0	150,7	150,7	0,0
spese titolo 1 al netto del FPV	5.455,3	4.822,4	-11,0	2.969,0	2.642,8	-10,8	8.424,4	7.465,3	-11,4
FPV di spesa corrente	105,5	152,0	44,0	121,0	139,1	14,9	226,6	291,0	28,4
FCDE	96,1			64,5			160,5		
fondo contenzioso	19,2			2,4			21,5		
altri accantonamenti	21,9			8,7			30,7		
spese titolo 1 valide	5.423,7	4.974,4	-8,3	3.014,5	2.781,9	-7,7	8.438,2	7.756,3	-8,1
spese titolo 2 al netto del FPV	3.142,1	1.340,3	-57,3	1.233,9	575,1	-53,4	4.376,0	1.915,3	-56,2
FPV di spesa in conto capitale	672,9	914,8	35,9	436,3	479,0	9,8	1.109,3	1.393,8	25,6
FCDE di parte capitale	0,0			8,5			8,5		
altri accantonamenti di parte capitale	10,4			15,4			25,8		
spese titolo 2 valide	3.804,6	2.255,0	-40,7	1.646,3	1.054,1	-36,0	5.450,9	3.309,1	-39,3
spese titolo 3	31,1	23,1	-25,8	69,3	64,1	-7,5	100,4	87,2	-13,2
spazi finanziari ceduti	43,8	43,8	0,0	2,5	2,5	0,0	46,2	46,2	0,0
saldo di parte corrente	98,6	212,2	115,3	87,3	0,2	-99,8	185,8	402,5	116,6
saldo di parte capitale	-217,9	21,6	-109,9	-79,0	-14,4	-81,7	-296,8	7,1	-102,4
saldo finale	-119,3	233,8	-296,0	8,3	175,8	2.022,0	-111,0	409,6	-469,0
obiettivo	0,0	15,1		0,0	2,1		0,0	17,2	
differenza	-119,3	218,7	-283,3	8,3	173,8	1.997,0	-111,0	392,4	-453,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 19 aprile 2018 riferiti a 98 enti di area vasta

4. I risultati dei Comuni. I Comuni erano tenuti a conseguire nel 2017 un obiettivo di saldo positivo e non di solo pareggio in conseguenza dell'attuazione del comma 433 della legge n. 232 del 2016 che aveva istituito il Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli enti territoriali solo in termini di saldo netto da finanziare con una dotazione complessiva di 2 miliardi; la parte di spettanza comunale di tale fondo è stata determinata con il dPCM 10 marzo 2017 in 300 milioni ripartiti secondo il criterio della proporzionalità rispetto alle quote attribuite a titolo compensativo in relazione al gettito effettivo e standard dell'IMU e della TASI previste dalla legge di stabilità per il 2016. Per assicurare che le risorse assegnate dal fondo non avessero alcun effetto in termini di indebitamento netto, i comuni erano tenuti a conseguire un valore positivo del saldo di competenza pari al contributo assegnato.

⁴ Art. 7 del dPCM 10 marzo 2017 di attuazione del comma 439 della legge n. 232 del 2016.

TAVOLA 4

SALDO DI COMPETENZA FINANZIARIA 2017 DEI COMUNI

(in milioni)			
voci rilevanti ai fini del saldo	previsioni	gestione	var %
FPV di entrata per spesa corrente	1.678,3	1.678,3	0,0
FPV di entrata per spesa in conto capitale	6.560,9	6.560,9	0,0
FPV per impegni cancellati	11,1	52,6	375,7
totale FPV entrata	8.228,1	8.186,6	-0,5
entrate titolo 1	37.845,8	36.785,7	-2,8
entrate titolo 2	9.700,8	7.938,4	-18,2
entrate titolo 3	13.217,7	11.427,1	-13,5
entrate titolo 4	27.425,6	10.065,3	-63,3
entrate titolo 5	1.705,8	849,6	-50,2
spazi finanziari acquisiti	843,9	843,9	0,0
spese titolo 1 al netto del FPV	59.843,6	51.019,3	
FPV di spesa corrente	579,4	562,9	-2,8
FCDE	3.528,9		
fondo contenzioso	195,2		
altri accantonamenti	321,1		
spese titolo 1 valide	56.377,8	51.582,3	-8,5
spese titolo 2 al netto del FPV	34.904,2	16.157,5	
FPV di spesa in conto capitale	3.469,8	2.805,6	-19,1
FCDE di parte capitale	60,3		
altri accantonamenti di parte capitale	160,0		
spese titolo 2 valide	38.153,8	18.963,0	-50,3
spese titolo 3	1.440,6	679,5	-52,8
spazi finanziari ceduti	137,4	137,4	0,0
saldo corrente	6.053,7	6.194,6	2,3
saldo parte capitale	-3.195,5	-1.460,2	-54,3
saldo finale	2.858,2	4.734,4	65,6
obiettivo	294,5	429,4	45,8
differenza	2.563,6	4.305,0	67,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 28 febbraio 2018 relativi a 7.050 Comuni

Per i Comuni osservati⁵ l'obiettivo da centrare era pari a 294,5 milioni e gli enti prevedevano⁶ di realizzare un saldo finale di oltre 2,8 miliardi. Le previsioni sono state ampiamente superate in fase gestionale; il saldo finale raggiunge i 4,7 miliardi che, nonostante l'incremento quasi doppio dell'obiettivo richiesto a seguito del mancato utilizzo della flessibilità accordata⁷, determina un *surplus* di 4,3 miliardi. Il risultato migliore delle previsioni è dipeso principalmente da un minor disavanzo del saldo di parte capitale (da -3,1 miliardi a -2,1) e da un leggero incremento del saldo di parte corrente (da 6 miliardi a 6,1); quindi la maggiore distanza tra le previsioni e i dati gestionali concerne gli accertamenti e gli impegni di parte capitale con entrate dei titoli 4 e 5 e spese dei titoli 2 e 3 valide ai fini del saldo che si riducono di oltre il 50 per cento rispetto a quanto preventivato. A differenza che per gli enti di area vasta, il FPV di spesa complessivo segna una flessione rispetto alle previsioni di oltre il 20 per cento

⁵ Dati estratti dal sistema di monitoraggio della Ragioneria Generale dello Stato il 28 febbraio 2018 e riferiti alle comunicazioni del II semestre del 2017. La platea non corrisponde all'universo degli enti poiché a seguito di alcune necessarie operazioni di verifica del dataset, l'insieme osservato si è ridotto a 7.050 Comuni, pari al 95,3 per cento in termini di enti e al 97,6 per cento in termini di popolazione.

⁶ Nella sezione relativa ai dati previsionali gli enti sono tenuti ad inserire le previsioni della competenza finanziaria desunte dal prospetto obbligatorio allegato al bilancio di previsione (All. 9 d.lgs. n. 118/2011) nonché i dati assestati e definitivi desunti dal medesimo prospetto aggiornato a seguito delle variazioni di bilancio deliberate nel corso dell'esercizio.

⁷ I maggiori spazi finanziari concessi attraverso i patti nazionali e le intese regionali hanno uno specifico vincolo di destinazione per gli investimenti, pertanto gli enti devono tendere ad un obiettivo che tenga conto del mancato o parziale utilizzo per le finalità per cui sono stati attribuiti, vale a dire debbono applicare il c.d. saldo mobile.

presumibilmente come conseguenza della cancellazione per insussistenza degli impegni imputati agli esercizi futuri e per economie (come ribassi d'asta o mancata aggiudicazione) che comportano la necessità di allineare dunque la dotazione del fondo all'effettivo impiego. Dal 2017 la legge di bilancio aveva giustamente previsto che in questi casi si procedesse anche all'adeguamento in riduzione del FPV in entrata onde evitare che gli enti potessero trarne vantaggio ai fini del saldo finanziario di competenza ampliando la propria capacità di spesa. L'evidenza di tale correzione è nell'aumento significativo che a fine gestione mostra il FPV per gli impegni cancellati da detrarre dalle entrate finali rilevanti.

TAVOLA 5

SALDO DI COMPETENZA FINANZIARIA 2017 DEI COMUNI PER AREA TERRITORIALE

(in milioni)

voci rilevanti ai fini del saldo	NORD			CENTRO			SUD			ISOLE		
	previsioni	gestione	var	previsioni	gestione	var	previsioni	gestione	var	previsioni	gestione	var
FPV entrata per spesa corrente	489,6	489,6	0,0	414,6	414,6	0,0	535,0	535,0	0,0	239,1	239,1	0,0
FPV di entrata per spesa c/c	2.759,6	2.759,6	0,0	1.235,3	1.235,3	0,0	1.875,4	1.875,4	0,0	690,5	690,5	0,0
FPV per impegni cancellati	6,0	22,8	282,1	2,9	21,2	622,9	1,4	5,4	276,5	0,7	3,3	341,6
totale FPV entrata	3.243,3	3.226,5	-0,5	1.647,0	1.628,7	-1,1	2.409,0	2.405,0	-0,2	928,9	926,3	-0,3
entrate titolo 1	16.498,1	16.265,4	-1,4	9.027,0	8.772,1	-2,8	8.485,2	8.123,8	-4,3	3.835,5	3.624,4	-5,5
entrate titolo 2	2.579,6	2.255,8	-12,5	2.337,4	2.013,6	-13,9	2.176,4	1.596,5	-26,6	2.607,5	2.072,5	-20,5
entrate titolo 3	6.633,8	6.046,1	-8,9	3.262,6	2.882,6	-11,6	2.348,1	1.727,4	-26,4	973,2	770,9	-20,8
entrate titolo 4	6.968,3	3.365,6	-51,7	3.705,0	1.532,8	-58,6	13.481,6	4.108,2	-69,5	3.270,8	1.058,8	-67,6
entrate titolo 5	1.202,1	628,2	-47,7	262,9	148,4	-43,6	204,5	68,4	-66,5	36,2	4,6	-87,3
spazi finanziari acquisiti	505,8	505,8	0,0	143,3	143,3	0,0	112,5	112,5	0,0	82,3	82,3	0,0
spese titolo 1 al netto del FPV	24.722,0	22.146,7	-2,5	14.611,6	12.386,4	-2,2	12.970,2	10.507,4	-2,4	7.539,8	5.978,9	-1,5
FPV di spesa corrente	238,5	235,8	-1,2	144,7	136,4	-5,8	118,2	118,6	0,4	78,0	72,2	-7,4
FCDE	1.125,0			921,5			978,1			504,2		
fondo contenzioso	33,3			79,5			33,2			49,2		
altri accantonamenti	71,7			181,7			41,7			26,1		
spese titolo 1 valide	23.730,6	22.382,5	-5,7	13.573,6	12.522,8	-7,7	12.035,3	10.626,0	-11,7	7.038,3	6.051,1	-14,0
spese titolo 2 al netto del FPV	9.970,1	6.093,5	-3,9	5.576,6	2.881,9	-2,7	15.288,1	5.493,4	-9,8	4.069,4	1.688,7	-2,4
FPV di spesa in conto capitale	2.099,8	1.571,1	-25,2	407,6	301,7	-26,0	724,0	713,9	-1,4	238,4	218,9	-8,2
FCDE di parte capitale	20,8			14,5			17,8			7,2		
altri accantonamenti c/cap	58,0			69,5			16,5			16,0		
spese titolo 2 valide	11.991,1	7.664,5	-36,1	5.900,2	3.183,6	-46,0	15.977,8	6.207,3	-61,2	4.284,6	1.907,6	-55,5
spese titolo 3	1.027,3	527,5	-48,6	208,4	95,6	-54,1	166,8	49,9	-70,1	38,0	6,4	-83,2
spazi finanziari ceduti	74,9	74,9	0,0	42,5	42,5	0,0	14,6	14,6	0,0	5,3	5,3	0,0
saldo corrente	2.464,5	2.651,8	7,6	1.465,0	1.538,9	5,0	1.507,9	1.351,4	-10,4	616,2	652,5	5,9
saldo parte capitale	-1.657,5	-1.007,8	-39,2	-804,6	-261,9	-67,4	-485,3	-107,3	-77,9	-248,2	-83,1	-66,5
saldo finale	807,0	1.644,0	103,7	660,5	1.277,0	93,4	1.022,6	1.244,0	21,6	368,0	569,4	54,7
obiettivo	144,1	193,9	34,6	53,8	95,0	76,6	65,8	92,3	40,4	30,9	48,2	55,9
differenza	663,0	1.450,1	118,7	606,7	1.182,0	94,8	956,9	1.151,7	-10,4	337,1	521,2	54,6

SALDO DI COMPETENZA FINANZIARIA 2017 DEI COMUNI PER FASCIA DIMENSIONALE

(in milioni)

	COMUNI <5000			>=5000 < 20.000			>=20.000 < 60.000			>= 60.000 < 250.000			>=250.000		
voci rilevanti ai fini del saldo	Prev.	Gest.	var	Prev.	Gest.	var	Prev.	Gest.	var	Prev.	Gest.	var	Prev.	Gest.	var
FPV di entrata per spesa corrente	200,2	200,2	0,0	364,0	364,0	0,0	364,5	364,5	0,0	397,2	397,2	0,0	352,4	352,4	0,0
FPV di entrata per spesa in c/c	1.017,2	1.017,2	0,0	1.244,3	1.244,3	0,0	1.043,9	1.043,9	0,0	1.379,9	1.379,9	0,0	1.875,7	1.875,7	0,0
FPV per impegni cancellati	0,6	3,1	434,1	3,8	9,7	155,9	3,3	10,5	220,8	2,9	11,7	309,1	0,6	17,7	2.992,5
totale FPV entrata	1.216,8	1.214,3	-0,2	1.604,4	1.598,5	-0,4	1.405,2	1.398,0	-0,5	1.774,2	1.765,4	-0,5	2.227,5	2.210,4	-0,8
entrate titolo1	5.210,2	5.014,4	-3,8	9.316,7	9.038,0	-3,0	7.931,6	7.711,3	-2,8	6.475,1	6.307,6	-2,6	8.912,3	8.714,4	-2,2
entrate titolo 2	1.832,0	1.527,0	-16,6	1.852,2	1.510,0	-18,5	1.799,6	1.399,9	-22,2	1.540,2	1.128,2	-26,8	2.676,8	2.373,3	-11,3
entrate titolo 3	2.020,5	1.662,1	-17,7	2.906,4	2.528,1	-13,0	2.267,5	1.934,4	-14,7	2.044,7	1.800,6	-11,9	3.978,6	3.502,0	-12,0
entrate titolo 4	9.074,3	2.562,9	-71,8	5.965,4	2.246,4	-62,3	4.602,7	1.548,0	-66,4	4.051,7	1.996,5	-50,7	3.731,5	1.711,5	-54,1
entrate titolo 5	157,4	40,2	-74,5	213,1	132,6	-37,8	205,8	118,0	-42,6	418,0	177,9	-57,4	711,5	380,9	-46,5
spazi finanziari acquisiti	267,0	267,0	0,0	277,0	277,0	0,0	141,1	141,1	0,0	80,2	80,2	0,0	78,6	78,6	0,0
spese titolo 1 al netto del FPV	8.657,9	7.391,8		13.758,5	11.888,0		11.855,1	10.005,4		10.061,9	8.434,0		15.510,3	13.300,1	
FPV di spesa corrente	51,5	50,0	-3,0	114,4	110,6	-3,4	91,7	94,6	3,1	119,5	134,0	12,2	202,2	173,8	-14,0
FCDE	291,3			722,3			801,5			697,0			1.016,9		
fondo contenzioso	9,8			20,8			26,2			56,6			81,7		
altri accantonamenti	19,5			51,6			49,9			25,5			174,6		
spese titolo 1 valide	8.388,8	7.441,8	-11,3	13.078,1	11.998,5	-8,3	11.069,2	10.099,9	-8,8	9.402,3	8.568,0	-8,9	14.439,4	13.474,0	-6,7
spese titolo 2 al netto del FPV	10.494,8	3.741,5		7.710,6	3.597,6		6.045,3	2.583,1		5.366,3	3.124,4		5.287,3	3.110,9	
FPV di spesa in conto capitale	272,9	266,6	-2,3	543,5	516,4	-5,0	426,0	401,7	-5,7	685,8	660,0	-3,8	1.541,5	960,9	-37,7
FCDE di parte capitale	8,8			16,9			23,5			6,1			4,9		
altri accantonamenti c/cap	16,7			24,4			27,3			35,6			55,9		
spese titolo 2 valide	10.742,2	4.008,1	-62,7	8.212,7	4.113,9	-49,9	6.420,5	2.984,8	-53,5	6.010,4	3.784,3	-37,0	6.768,0	4.071,8	-39,8
spese titolo 3	165,8	31,1	-81,2	154,8	85,6	-44,7	155,9	88,8	-43,0	322,7	85,8	-73,4	641,5	388,1	-39,5
spazi finanziari ceduti	18,3	18,3	0,0	46,6	46,6	0,0	32,7	32,7	0,0	26,9	26,9	0,0	12,9	12,9	0,0
saldo corrente	873,5	958,9	9,8	1.357,3	1.431,8	5,5	1.290,7	1.299,7	0,7	1.052,1	1.053,9	0,2	1.480,2	1.450,4	-2,0
saldo parte capitale	-410,4	-170,3	-58,5	-714,3	-345,8	-51,6	-615,5	-255,3	-58,5	-430,2	-262,6	-39,0	-1.025,1	-426,2	-58,4
saldo finale	463,1	788,6	70,3	643,0	1.086,0	68,9	675,2	1.044,4	54,7	621,9	791,3	27,2	455,1	1.024,1	125,1
obiettivo	13,5	51,6	281,8	47,1	70,7	50,0	59,1	89,3	51,2	52,7	68,9	30,7	122,1	148,9	21,9
differenza	449,5	737,0	63,9	595,8	1.015,3	70,4	616,1	955,1	55,0	569,2	722,4	26,9	333,0	875,3	162,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 28 febbraio 2018

Questo andamento complessivo del comparto è ancora più marcato nei Comuni del Sud (-78 per cento il saldo di parte capitale) e del Centro (-67,4 per cento), mentre sotto il profilo dimensionale solo i Comuni tra 60.000 e 250.000 abitanti presentano una flessione al di sotto del 40 per cento. Per quanto riguarda invece il saldo di parte corrente, rispetto al miglioramento a livello aggregato, fa eccezione la contrazione pari a -10,4 per cento dei Comuni del Sud e -2 per cento delle grandi città.

La spesa in conto capitale continua ad essere “osservata speciale” tra le componenti del saldo, oggetto anche nel 2017 di interventi normativi diretti a stimolarne e sostenerne la ripresa. I Comuni nel loro complesso prevedono una spesa esigibile nel 2017 di 34,7 miliardi (al netto del FPV e degli accantonamenti) che supera i 38 miliardi se si considerano anche gli impegni imputati ad esercizi futuri; a fine gestione tuttavia la spesa effettiva dell’anno si attesta ad un livello pari a 16,2 miliardi (altri 2,8 sono rinviati con il fondo pluriennale). Il 37,7 per cento degli impegni del titolo 2 imputati al 2017 sono effettuati da Comuni del Nord, seguiti dal 34 per cento dei Comuni del Sud, dal 17,8 per cento di quelli del Centro e dal 10,5 per cento delle Isole. Sotto il profilo

dimensionale i Comuni di piccole dimensioni registrano poco più del 20 per cento degli impegni esigibili nell'anno, a fronte del 19 per cento dei Comuni più grandi (oltre i 60.000 abitanti) e del 16 per cento dei Comuni tra i 20.000 e i 60.000 abitanti, una tendenza confermata anche dai valori pro capite che mostrano nella fascia di Comuni fino a 5000 abitanti il valore più elevato di spesa in conto capitale al netto del FPV, 427 euro, mentre le grandi città si fermano a 336 euro; la differenza, peraltro, si assottiglia se si considera anche la spesa rinviata con il FPV, a significare, presumibilmente, la diversa tipologia di investimento che caratterizza le due fasce dimensionali: progetti di spesa che si esauriscono nell'anno per i piccoli centri, e opere infrastrutturali che necessitano di uno sviluppo di medio-lungo periodo per le grandi città.

Rispetto al 2016⁸ gli impegni in conto capitale validi ai fini del pareggio segnano, su dati di gestione, un aumento superiore al 10 per cento e anche più significativo nei Comuni tra 60.000 e 250.000 abitanti (+11,5 per cento) e nelle grandi città (+23,6 per cento), concentrato soprattutto nel nord del Paese (+21,3 nel Nord Ovest e +17 per cento nel Nord Est). L'andamento risente di una forte crescita degli impegni calcolati al netto del FPV (+39,5 per cento) e di una considerevole flessione, invece, della spesa rinviata al fondo (-51,4 per cento) che si accentua nei Comuni medio-piccoli del centro e delle isole. Variazioni che possono essere interpretate, da una parte, come chiusura di progetti di spesa i cui relativi impegni erano stati già assunti in passato e che pertanto vanno ad esaurire il FPV, dall'altra, come avvio di nuove spese in conto capitale ma con uno sviluppo di breve periodo essendo prevalente l'imputazione all'anno di gestione. Una terza ipotesi è una non corretta applicazione dei nuovi principi contabili che porta gli enti ad assumere ancora impegni senza tener conto adeguatamente della loro effettiva imputabilità, salvo poi rimodulare la spesa tra imputazioni dell'anno e rinvio al fondo pluriennale in sede di rendiconto.

TAVOLA 6

IMPEGNI DI SPESA IN CONTO CAPITALE 2017 DEI COMUNI

fascia demografica	2017 (in milioni)			var 2017/2016		
	impegni c/capitale al netto del FPV	FPV	impegni c/capitale validi per il pareggio	impegni c/capitale al netto del FPV	FPV	impegni c/capitale validi per il pareggio
fino a 5000	3.577	259	3.836	15,3	-63,2	2,0
>= 5000 <20000	3.498	508	4.006	25,8	-51,6	7,9
>= 20000 <60000	2.495	398	2.893	39,5	-55,9	9,0
>= 60000 <250000	3.124	660	3.784	44,3	-47,2	11,5
>= 250000	3.111	961	4.072	107,8	-47,5	23,6
Totale complessivo	15.805	2.786	18.591	39,5	-51,4	10,6
area territoriale	2017 (in milioni)			var 2017/2016		
	impegni c/capitale al netto del FPV	FPV	impegni c/capitale validi per il pareggio	impegni c/capitale al netto del FPV	FPV	impegni c/capitale validi per il pareggio
nord ovest	3.667	1.053	4.720	56,3	-37,1	21,3
nord est	2.352	504	2.856	52,8	-47,7	17,0
centro	2.654	296	2.950	62,0	-74,2	7,3
sud	5.443	714	6.157	17,8	-47,1	3,4
isole	1.689	219	1.908	42,2	-63,7	7,2
Totale complessivo	15.805	2.786	18.591	39,5	-51,4	10,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁸ Analisi svolta su un insieme di 6.887 identici enti nel biennio 2016-2017

Al riguardo va tenuto presente, infatti, che dopo l'approvazione del consuntivo la spesa rilevante ai fini del pareggio potrebbe subire una contrazione, considerando che i dati del monitoraggio – estratti prima della certificazione – sono ancora provvisori e possono risultare sovrastimati rispetto a quelli da rendiconto⁹. Questa cautela è ancora più giustificata se si guarda ai dati di cassa dei Comuni nei quali non si rintraccia un aumento dei pagamenti per spese in conto capitale nel 2017 e che espongono invece una sensibile ulteriore flessione del 9 per cento¹⁰.

La dispersione di risorse rappresentata dall'ampio *overshooting* non comporta alcuna conseguenza per le amministrazioni che hanno contribuito a determinarla non essendo prevista, a differenza di quanto avviene per il mancato utilizzo degli spazi finanziari acquisiti, alcuna penalizzazione. Dal 2018 tuttavia, in attuazione a quanto previsto dal comma 4 dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, che ha fissato i principi fondanti del nuovo sistema sanzionatorio¹¹ e premiante, la misura dell'eccesso di risparmio diventa criterio di selezione degli enti più virtuosi per l'applicazione del meccanismo di premialità¹² che concede un trattamento di favore in ordine ai vincoli alla spesa di personale. Sulla base dei dati provvisori un numero esiguo di comuni rispetto al totale degli adempienti si troverebbe nella condizione di poter usufruire del beneficio sul personale: circa il 13 per cento mostra infatti al momento un *surplus* inferiore all'1 per cento delle proprie entrate finali, in particolare nessuna delle grandi città; l'eccesso di risparmio rappresenta in media quasi il 6 per cento delle entrate con il picco più alto nei Comuni fino a 5000 abitanti.

⁹ Per l'anno 2016 infatti era stato osservato che tra il monitoraggio di febbraio e quello di settembre riferito ai medesimi comuni si era registrata una compressione degli impegni di spesa capitale superiore al 33 per cento; qualora anche nel 2017 dovesse registrarsi lo stesso tasso di decremento rispetto ai dati ora osservati, detta spesa – dopo l'approvazione del rendiconto – potrebbe attestarsi ad un livello inferiore rispetto all'anno precedente.

¹⁰ DEF 2018, Sez. II – Analisi e tendenze della finanza pubblica.

¹¹ Gli enti inadempienti sono soggetti ad una sanzione economica che garantisca il recupero del mancato rispetto del saldo entro il triennio successivo, inoltre hanno limiti agli impegni per spese correnti e al ricorso a indebitamento per gli investimenti e alle politiche assunzionali; è fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi di questa disposizione. Infine sono rideterminate in riduzione le indennità di funzione ed i gettoni di presenza del presidente, del sindaco e dei componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione. La disciplina prevista dall'art. 9 della legge rinforzata ha introdotto con riguardo alle sanzioni i principi di proporzionalità tra sanzioni e premi, tra sanzioni e violazioni, nonché il principio della destinazione delle sanzioni economiche applicate agli inadempienti a favore dei premi per gli enti del medesimo comparto che hanno rispettato l'obiettivo. In attuazione di tali principi le sanzioni elencate sono diversamente graduate a seconda che il mancato rispetto del saldo sia in misura inferiore al 3 per cento delle entrate finali ovvero superi tale limite.

¹² Il sistema premiante previsto dalla l. 243/2012 e disciplinato con la legge n. 232 del 2016, comma 479, prevede per gli enti adempienti e che abbiano lasciato spazi inutilizzati per meno dell'1 per cento delle entrate finali, incentivi sui vincoli alla spesa di personale: per le Regioni e le Città metropolitane è prevista la possibilità per l'anno successivo di incrementare la spesa per i rapporti di lavoro flessibile del 10 per cento, mentre ai Comuni è consentito innalzare la percentuale del turnover dal 25 al 75 per cento qualora il rapporto dipendenti-popolazione sia inferiore al rapporto medio per la classe demografica degli enti deficitari o dissestati. Tali misure si accompagnano anche vantaggi di carattere economico per chi abbia registrato anche un saldo di cassa non negativo: l'attribuzione delle eventuali risorse, da destinare ad investimenti, derivanti dall'applicazione delle sanzioni agli enti inadempienti.

TAVOLA 7

STIMA DEGLI EFFETTI DEL SISTEMA SANZIONATORIO E PREMIANTE

fascia demografica	n. comuni	adempienti	di cui con surplus < 1% entrate finali	inadempienti	di cui con differenza negativa <3% entrate finali		di cui con differenza negativa >3% entrate finali		totale risorse da sanzioni agli inadempienti
					n.	importo in migliaia	n.	importo in migliaia	importo in migliaia
fino a 5000	4.813	4.738	629	75	23	740	52	17.389	18.129
>= 5000 <20000	1.739	1.719	228	20	13	1.689	7	5.223	6.912
>= 20000 <60000	400	396	54	4	1	625	3	13.019	13.644
>=60000 <250000	86	86	10			-			-
>=250000	12	11		1		-	1	22.082	22.082
Totale complessivo	7.050	6.950	921	100	37	3.054	63	57.713	60.767

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

5. *Le opportunità della flessibilizzazione per ottimizzare l'utilizzo dei margini del saldo.* Per sfruttare al meglio gli spazi, compatibilmente con la programmazione di bilancio, le amministrazioni avevano a disposizione strumenti. Nell'esercizio fanno il loro esordio le intese regionali. Non si tratta in realtà di uno strumento nuovo, su questo terreno le Regioni si erano già messe alla prova durante la vigenza del Patto di stabilità; ora tuttavia, a seguito della previsione normativa dell'istituto nella legge rinforzata, cui si accompagna anche il potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia delle Regioni¹³, l'attuazione di tali meccanismi non è più rimessa all'iniziativa volontaria ed eventuale delle singole amministrazioni regionali e con il dPCM del 21 febbraio 2017 ne è stata definita in maniera puntuale la disciplina al fine di migliorare la programmazione delle opere pubbliche sia nel breve che nel medio-lungo periodo, definire i criteri per l'assegnazione degli spazi, declinare le modalità di esercizio del potere sostitutivo dello Stato e coordinare la tempistica delle intese regionali con i patti di solidarietà nazionali. La legge ha infatti confermato anche i patti nazionali, verticale e orizzontale, come modalità di flessibilizzazione del vincolo per consentire di venire incontro alle richieste di spazio che rimangono insoddisfatte in ambito regionale.

RIQUADRO 1 - IL REGOLAMENTO RECANTE CRITERI E MODALITÀ DI ATTUAZIONE DELL'ART. 10, COMMA 5, DELLA LEGGE N. 243 DEL 2012 IN MATERIA DI RICORSO ALL'INDEBITAMENTO DA PARTE DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI, IVI INCLUSE LE MODALITÀ ATTUATIVE DEL POTERE SOSTITUTIVO DELLO STATO, IN CASO DI INERZIA O RITARDO DA PARTE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO (DPCM N. 21 DEL 2017)

Il regolamento detta la disciplina per due delle tre modalità attraverso le quali gli investimenti, finanziati da indebitamento o avanzo di amministrazione accumulato negli esercizi precedenti, possono essere attivati dagli enti territoriali nel rispetto delle regole di finanza pubblica: utilizzando tutto lo spazio a disposizione nell'ambito del proprio saldo ovvero, in assenza di margini sufficienti, mediante una flessibilizzazione dello stesso a seguito delle intese regionali o, in via residuale, i patti nazionali, verticale e orizzontale. Le intese regionali vengono obbligatoriamente avviate ad inizio anno da tutte le Regioni dando pubblicità della procedura sul proprio sito istituzionale. In caso di inadempienza da parte delle stesse, il regolamento prevede il potere sostitutivo dello Stato che nella figura del Ministro dell'economia e delle finanze diffida la Regione o la Provincia autonoma a provvedere dando avvio alla procedura e, in caso di inutile decorso del tempo assegnato per adempiere, adotta le misure necessarie per attivare l'iter per la

¹³ Art. 10 della l. n. 243 del 2012

cessione/acquisizione di spazi o nomina a tal fine un commissario ad acta. Il potere sostitutivo viene esercitato anche laddove la Regione o la Provincia autonoma abbia avviato la procedura ma non abbia poi proceduto alla distribuzione degli spazi. Il regolamento individua altresì i criteri in base ai quali effettuare la ripartizione degli spazi resi disponibili nell'ambito regionale: i Comuni esclusi dal Patto nel 2015 in quanto con popolazione inferiore a mille abitanti, i comuni costituiti nel quinquennio precedente a seguito di fusione, gli enti in possesso di progetti esecutivi completi del cronoprogramma della spesa e che presentano una maggiore incidenza del fondo cassa rispetto alla quota del risultato di amministrazione vincolata agli investimenti, gli enti in possesso di progetti esecutivi completi del cronoprogramma della spesa e presentano una maggiore incidenza del fondo cassa rispetto alla quota libera del risultato di amministrazione destinata agli investimenti. Nell'ambito delle intese regionali è prevista la facoltà delle Regioni di cedere propri spazi senza obbligo di restituzione da parte degli enti acquirenti, ciò al fine di favorire investimenti strategici per il territorio. Alle Regioni il compito di prevedere nelle intese criteri di riparto aggiuntivi rispetto a quelli indicati dal decreto e le modalità di restituzione degli spazi che comunque non possono essere inferiori a due anni e superiori a cinque. E' prevista l'istituzione di un Osservatorio presso il Ministero dell'economia e delle finanze con il compito di monitorare l'attuazione delle intese e gli esiti in termini di pieno utilizzo degli spazi messi a disposizione. L'art. 4 del decreto disciplina i patti di solidarietà nazionali che dovrebbero attivarsi per le richieste non soddisfatte dalle intese regionali, intervenendo dopo la chiusura della procedura relativa ai patti regionali. Per tutti gli enti che ricevono spazi finanziari viene stabilito l'obbligo di trasmettere le informazioni relative agli investimenti effettuati a valere sui maggiori margini acquisiti sul sistema di monitoraggio delle opere pubbliche della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP-MOP). Il decreto prevede poi l'applicazione di sanzioni per le Regioni inadempienti in relazione all'obbligo di avviare l'iter delle intese (riduzione degli impegni di spesa corrente in misura pari all'1 per cento degli impegni dell'anno precedente e divieto di assunzione di personale a qualunque titolo), per gli enti che non utilizzano totalmente gli spazi acquisiti (esclusi dalla possibilità di richiedere spazi nell'esercizio successivo) e per quelli che non effettuano la trasmissione delle informazioni sulla BDAP (divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato anche con riferimento a processi di stabilizzazione in atto).

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 23 novembre 2017 è stata regolamentata l'attività dell'Osservatorio di cui al dPCM, l'organizzazione e il funzionamento. Il decreto definisce anche gli indicatori in base ai quali l'organo effettuerà il monitoraggio delle intese: rapporto tra spazi finanziari utilizzati e spazi acquisiti, rapporto tra gli spazi disponibili e le entrate finali, tasso di incremento degli investimenti, tempestività dei pagamenti in conto capitale, tempi medi di realizzazione delle opere. All'Osservatorio è rimesso anche il compito di promozione delle intese e delle altre iniziative per realizzare una stretta sinergia tra regioni ed enti locali.

Le compensazioni di spazi finanziari prendono avvio con il Patto nazionale verticale previsto dal comma 485 della legge di bilancio per il 2017 nell'ambito dei patti nazionali di cui all'art. 10 della legge 243/2012. Anche se la flessibilità nazionale dovrebbe consentire di ripartire quote relative a richieste non soddisfatte dalle intese regionali, il patto nazionale verticale precede temporalmente le intese e per il 2017 ha assegnato spazi agli enti locali per 700 milioni per consentire maggiori spese di investimento da realizzare con avanzo di amministrazione o indebitamento¹⁴. Le due tipologie di finanziamento dei maggiori investimenti non sono in realtà poste esattamente sullo stesso piano ed è chiaro il *favor* del legislatore per l'utilizzo degli avanzi realizzati negli esercizi pregressi dal momento che, solo in questo caso, gli spazi possono essere utilizzati per impegni esigibili nell'anno oppure imputabili ad esercizi successivi e quindi da appostare nel FPV; se invece gli enti ricorrono a indebitamento è

¹⁴ Alle Regioni sono stati assegnati spazi per 500 milioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano maggiori margini sul saldo 2017 per 70 milioni e dal 2018 fino al 2030 sono previsti 50 milioni annui.

richiesto l'utilizzo nell'anno dell'intera quota di spazio finanziario ottenuta, una condizione più difficile da realizzare per gli investimenti. Questa prima fase della procedura di richiesta di spazi si è conclusa nel mese di marzo 2017 con una attribuzione provvisoria e poi con una ripartizione definitiva a fine aprile¹⁵ tenendo conto delle priorità indicate dal legislatore:

- i 300 milioni destinati all'edilizia scolastica sono stati ripartiti per interventi già avviati a valere su risorse reperite mediante contrazione di mutui e per i quali erano stati già chiesti spazi nel 2016, per la costruzione di nuovi edifici ovvero per interventi su edifici esistenti per i quali gli enti disponessero già di progetti esecutivi ma non avessero ancora bandito la gara;
- per le opere in ambiti diversi dall'edilizia scolastica gli spazi sono stati attribuiti dando priorità ai Comuni colpiti dagli eventi sismici del 2016, agli interventi dei Comuni istituiti a seguito di fusione nell'ultimo quinquennio e dei Comuni con meno di 1000 abitanti ed in possesso di progetti esecutivi e cronoprogramma della spesa; per interventi finalizzati all'adeguamento e al miglioramento sismico degli immobili adibiti ad edifici scolastici, investimenti finalizzati alla prevenzione del rischio idrogeologico e alla messa in sicurezza di siti inquinati ad alto rischio ambientale;
- criterio residuale in caso di richieste eccedenti la disponibilità, è la maggiore incidenza del fondo cassa rispetto all'avanzo di amministrazione.

La quota più rilevante dei maggiori spazi è assorbita dall'edilizia scolastica che in aggiunta ai 300 milioni già riservati ottiene il 31,9 per cento del plafond indifferenziato, arrivando a quantificare maggiori spese nel settore per complessivi 427,8 milioni; il 32,5 per cento del patto nazionale verticale è assegnato a soddisfare richieste di spazi diversi da quelli indicati come prioritari, ma comunque per investimenti da realizzare con avanzo di amministrazione (129,9 milioni); a seguire il 9,1 per cento degli spazi è destinato agli interventi di prevenzione del rischio idrogeologico, l'8,6 per cento a investimenti diversi finanziati da debito, poco più del 5 per cento è assorbito sia da investimenti dei piccoli Comuni e sia da interventi di adeguamento sismico degli immobili, il 4,9 per cento va ai Comuni istituiti a seguito di fusione e poco meno del 2 per cento di spazio è assegnato ai Comuni colpiti dal sisma del 2016. Gli spazi finanziari richiesti per investimenti diversi sono stati assegnati in base al criterio della maggiore incidenza del fondo cassa sul risultato di amministrazione e sono state soddisfatte le richieste degli enti collocati in graduatoria fino ad una incidenza superiore al 153,71 per cento. Gli enti locali della Lombardia acquisiscono la quota più rilevante del plafond, oltre il 27 per cento, seguiti da quelli del Piemonte con l'11 per cento; il resto degli spazi è parcellizzato tra le altre regioni.

A fine maggio le Regioni e le Province autonome hanno comunicato la ripartizione degli spazi sulla base delle intese regionali avviate nel mese di marzo con la pubblicazione dei bandi sui siti web istituzionali. Alle Regioni spettava il compito di individuare per la ripartizione degli spazi, criteri e priorità ulteriori rispetto a quelli definiti a livello nazionale dalla legge e dal dPCM e coordinare le richieste degli enti acquirenti con le esigenze di quelli cedenti per la tempistica di restituzione degli spazi ottenuti. Un obiettivo fondamentale delle intese – in base a quanto stabilito dal dPCM –

¹⁵ Il primo riparto è avvenuto con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 14 marzo 2017 n. 41337, sostituito successivamente dal decreto n. 77112 del 26 aprile 2017 che ha provveduto a riassegnare spazi dopo l'avvenuta rinuncia totale o parziale da parte di alcuni enti assegnatari in base al precedente decreto.

è quello di agevolare una programmazione delle opere pubbliche nel medio-lungo periodo attraverso la richiesta/concessione di spazi per un orizzonte temporale fino a 5 anni; ciò presuppone tuttavia una elevata capacità di programmazione non solo degli investimenti ma anche delle fondamentali voci contabili del bilancio ed è una opportunità che almeno nel 2017 non è stata colta dagli enti che hanno richiesto maggiori spazi. Le intese presentano caratteri piuttosto standardizzati; anche i criteri aggiuntivi utilizzati per definire un ordine di priorità delle richieste ricorrono simili in più regioni: si fa riferimento a progetti per la depurazione, la riduzione del rischio sismico, interventi strategici per il territorio per i quali sono stati ottenuti cofinanziamenti europei e nazionali (Regione Calabria, Puglia), adesione al Patto per il turismo per la regione Liguria, progetti di acquisizione di immobili per fini istituzionali, spese in conto capitale per sentenze passate in giudicato o lodi arbitrali (Lombardia, Piemonte), edilizia scolastica (Lombardia, Liguria) e progetti contro il dissesto idrogeologico per richieste non soddisfatte dal patto nazionale verticale, investimenti di enti che si trovano nella condizione di dover restituire spazi ottenuti nel 2016 sul Patto nazionale orizzontale, enti che hanno ottenuto finanziamenti regionali per opere infrastrutturali e impianti sciistici (Lombardia), investimenti per la ricostruzione post sisma o per i danni causati da calamità naturali (Marche, Piemonte, Emilia Romagna) e gli enti destinatari dei contributi di cui all'art. 1, comma 20 della legge 208/2015¹⁶ (Marche), spese per adeguamento di edifici adibiti a strutture socio-sanitarie accreditate (Piemonte), interventi di sviluppo coerenti con la programmazione regionale, particolari ed eccezionali situazioni locali (Emilia Romagna).

Un principio ribadito in tutte le intese e già contenuto anche nel dPCM riguarda la priorità da assegnare agli enti in grado di utilizzare più facilmente i maggiori spazi ottenuti, vale a dire enti con disponibilità di risorse finanziarie spendibili e di progetti immediatamente cantierabili; due condizioni, queste, che si realizzano in presenza di una maggiore incidenza del fondo cassa sull'avanzo di amministrazione e di quote di avanzo già vincolate agli investimenti e non semplicemente quote libere destinate. Per tutte le intese vale il meccanismo sanzionatorio della esclusione dalle procedure di compensazione nell'esercizio successivo nel caso in cui non vengano totalmente utilizzati gli spazi richiesti ed ottenuti. Alle Regioni anche il compito di coordinare le modalità di recupero tenendo conto principalmente delle proposte avanzate da parte degli enti cedenti.

Sono stati oggetto di intesa altresì gli spazi messi a disposizione da parte delle Regioni e per incentivare tale percorso, sicuramente più vantaggioso per gli enti locali perché senza obbligo di restituzione, il legislatore ha disposto l'eliminazione del vincolo di destinazione sui trasferimenti statali nel limite del doppio degli spazi messi a disposizione degli enti locali a condizione che non vi fossero obbligazioni sottostanti già contratte e le risorse trasferite non fossero relative a prestazioni LEP; le risorse svincolate dovevano essere destinate all'abbattimento del debito o a nuovi investimenti¹⁷. Per la cessione di spazi verticali dalla Regione finalizzati a favorire gli investimenti strategici del territorio sono state previste dal legislatore due finestre temporali, la prima con l'avvio delle intese, subito dopo la rimodulazione del Patto nazionale verticale, e la seconda nel mese di settembre, quindi a conclusione di tutte le altre forme di flessibilizzazione e nel momento in cui più chiaramente gli enti, approssimandosi l'assestamento di bilancio, avrebbero potuto essere in grado di

¹⁶ Attribuzione ai Comuni di un contributo di 390 milioni non valido ai fini del calcolo del saldo di finanza pubblica.

¹⁷ Art 6-bis del DL n. 91 del 2017.

prevedere gli spazi effettivi da poter cedere sul proprio saldo¹⁸. Gli spazi messi a disposizione con le intese sono stati pari a 204 milioni, le regioni in cui le cessioni sono state più consistenti sono la Lombardia, il Lazio e la Sardegna.

Le intese avviate in tutte le Regioni con la pubblicazione dei bandi e l'approvazione di modalità e criteri di riparto, in alcuni casi sono poi rimaste inattuato per mancanza di spazi disponibili sia da parte degli enti locali che della Regione stessa (Abruzzo, Molise, Puglia e Campania); altre volte la flessibilizzazione è stata rimessa esclusivamente agli spazi ceduti dalla Regione (così per Calabria, Sardegna, Liguria); alcune amministrazioni hanno mostrato invece capacità innovative nella gestione dei meccanismi: la Lombardia, ad esempio, per evitare la dispersione di spazi disponibili in eccesso rispetto alle richieste, ha acquisito i margini offerti dagli enti locali per poi rimetterli a disposizione quando, dopo l'introduzione dell'art. 15-sexies del DL n. 91 del 2017 è stata data alle Regioni una seconda possibilità per attivare il patto regionale verticale e si è aperta una nuova finestra temporale per accogliere ulteriori richieste di spazio precedentemente non manifestate. Ciò ha consentito a comuni e province lombarde di poter ottenere maggiori margini senza obbligo di restituzione, o meglio, dell'obbligo di restituzione agli enti cedenti si è fatto carico la Regione che in tal modo ha anche assicurato per i prossimi due anni il proprio contributo ad alimentare la capacità di scambio di spazi sul territorio. Particolare anche il caso del Veneto in cui gli spazi messi a disposizione dagli enti locali vengono quasi completamente assorbiti dalla Regione ma, a differenza del caso Lombardia, soprattutto per esigenze di maggiore flessibilità espresse dalla Regione stessa. E' sicuramente da annoverare come *best practice* l'intesa adottata dalla Giunta regionale in accordo con il CAL-Emilia Romagna¹⁹ con cui accanto alla disciplina delle intese ordinarie, viene introdotto un nuovo percorso pattizio al quale gli enti locali possono liberamente aderire e che prevede la volontaria cessione di una propria quota, in termini di spazi finanziari, pari al 10 per cento dell'ammontare relativo alla quota annua di rimborso prestiti a medio-lungo termine (al netto di eventuali quote per estinzione anticipata). L'adesione a tale forma di patto consente agli enti locali di avere una priorità nell'attribuzione degli spazi eventualmente richiesti e l'assegnazione di quote premiali attraverso spazi ceduti dalla Regione. L'attivazione del meccanismo ha comportato che il 20 per cento degli enti locali dell'Emilia Romagna ha ceduto quote di spazio (contro ad esempio l'1,3 per cento della Lombardia e lo 0,5 per cento del Lazio) per un totale di maggiori spazi disponibili di 33,9 milioni di cui 2,6 milioni di cessioni ordinarie e 31,4 milioni di spazi offerti per adesione al percorso pattizio regionale. Ciò ha determinato una eccedenza delle disponibilità rispetto alle richieste di spazio (29,3 milioni) consentendo la totale soddisfazione di queste ultime senza ricorrere ai criteri di priorità stabiliti dall'intesa e operando, invece, una riduzione delle quote offerte²⁰. La cessione di spazi non preclude agli enti di poter essere anche richiedenti e ciò ha comportato una rimodulazione dell'obiettivo cumulato regionale inferiore rispetto agli spazi messi a disposizione. Questo strumento innovativo ha determinato una disponibilità di spazi per compensazioni che non si è registrata in nessun'altra regione; infatti i 27,8 milioni acquisiti dagli enti della regione Emilia Romagna vengono interamente dalle cessioni

¹⁸ L'art. 15-sexies del DL 91/2017 ha previsto che le regioni e le province autonome possano rendere disponibili spazi finanziari per gli enti locali nell'ambito delle intese regionali di cui all'art. 10 della legge n. 243 del 2012.

¹⁹ Delibera di giunta n. 286 del 13 marzo 2017.

²⁰ Sono state ammesse al 100 per cento le cessioni dei comuni fino a 5000 abitanti e le cessioni ordinarie e quelle pattizie pari al 10 per cento del rimborso prestiti, mentre sono state ridotte le quote cedute oltre il 10 per cento del rimborso prestiti dai comuni superiori a 5000 abitanti

orizzontali, mentre in Lombardia (57,9 milioni), Lazio (41,5 milioni) e Sicilia (30 milioni) che sono le tre regioni con le quote maggiori di spazi derivanti dalle intese regionali, le compensazioni sono frutto quasi esclusivamente dell'intervento regionale verticale, rimanendo del tutto irrilevante e residuale lo scambio di quote tra enti locali. Anche guardando al risultato finale del saldo cumulato a livello regionale, *l'overshooting* permane anche per l'Emilia Romagna ma è pari al 3,8 per cento delle entrate finali, rispetto al 5,8 della media nazionale (tra i valori più bassi insieme alla regione Lombardia e Abruzzo).

TAVOLA 8

SPAZI ACQUISITI NEL 2017 CON LE INTESE REGIONALI E I PATTI DI SOLIDARIETÀ

(in milioni)

comuni, province e città metropolitane	patto nazionale verticale 2017						intese regionali 2017						patto nazionale orizzontale 2017					
	patto nazionale verticale	impegni su PNV	di cui a FPV	impegni su PNV per investimenti non oggetto di monitoraggio MOP	spazi PNV non utilizzati	incidenza spazi inutilizzati/spazi assegnati	spazi intese regionali	impegni su intese regionali	di cui a FPV	impegni su intese regionali per investimenti non oggetto di monitoraggio MOP	spazi intese regionali non utilizzati	incidenza spazi inutilizzati/spazi assegnati	spazi patto nazionale orizzontale	impegni su PNO	di cui a FPV	impegni su PNO per investimenti non oggetto di monitoraggio MOP	spazi PNO non utilizzati	incidenza spazi inutilizzati/spazi assegnati
PIEMONTE	78,4	67,7	16,9	3,4	7,3	9,3	3,8	3,5	2,4	0,1	0,2	4,3	6,4	2,2	0,1	3,1	1,2	18,4
LOMBARDIA	187,8	149,4	23,3	11,0	21,4	11,4	58,0	37,4	9,3	14,9	5,6	9,7	17,6	2,2	0,4	0,3	15,1	85,8
VENETO	40,3	32,5	6,2	3,0	4,8	11,9	3,6	3,2	0,0	0,3	0,1	3,9	1,7	1,7	0,4	0,0	0,0	0,0
LIGURIA	28,8	25,7	2,7	2,1	0,9	3,3	14,5	11,4	5,2	2,0	1,1	7,3	3,0	2,7	0,0	0,3	0,1	2,0
EMILIA-ROMAGNA	47,7	41,5	16,7	1,4	4,7	9,9	27,8	21,1	3,5	2,5	4,1	14,8	2,7	2,5	0,0	0,0	0,2	9,0
TOSCANA	47,6	32,9	15,9	3,0	11,7	24,6	3,4	2,4	0,1	0,8	0,2	7,0	1,2	0,9	0,4	0,2	0,1	5,3
UMBRIA	3,7	2,4	0,6	0,9	0,5	12,5	0,5	0,0	0,0	0,3	0,2	35,1	0,5	0,0	0,0	0,0	0,5	100,0
MARCHE	23,2	17,7	4,1	1,1	4,4	19,0	3,2	2,8	2,1	0,4	0,0	0,9	2,7	1,4	0,0	1,3	0,0	0,1
LAZIO	56,1	39,7	0,1	10,9	5,3	9,5	41,5	3,6	0,8	8,6	29,3	70,6	6,3	0,2	0,0	3,5	2,6	41,1
ABRUZZO	14,8	11,1	0,3	0,9	2,8	18,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		2,5	1,5	0,0	1,0	0,0	0,7
MOLISE	1,0	0,7	0,0	0,0	0,3	30,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	22,4
CAMPANIA	37,6	26,8	8,8	1,6	12,4	32,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		14,0	2,6	0,0	3,2	8,2	58,3
PUGLIA	39,1	24,2	2,3	1,5	14,4	36,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		3,3	0,1	0,0	0,0	3,2	97,3
BASILICATA	13,6	12,6	3,1	0,3	0,7	5,2	11,0	7,6	0,0	1,4	2,0	18,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
CALABRIA	11,7	7,5	0,5	0,8	3,4	29,1	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,4	2,7	1,6	0,0	0,0	1,1	40,9
SICILIA	21,2	15,2	2,3	1,1	4,9	22,9	6,6	0,2	0,0	0,0	6,4	96,7	5,6	4,0	0,5	1,2	0,5	8,1
SARDEGNA	30,1	14,7	4,1	11,2	4,2	14,0	30,1	26,2	4,2	2,4	1,5	5,0	5,4	4,3	0,5	0,4	0,6	11,1
Totale complessivo	682,7	522,4	107,9	54,4	104,0	15,2	204,0	119,4	27,6	33,9	50,7	24,8	75,9	27,9	2,3	14,7	33,3	43,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tra le due fasi delle intese regionali si è inserito il Patto nazionale orizzontale che ha consentito entro la fine di luglio lo scambio residuale degli spazi laddove non fosse stato possibile soddisfare le richieste sulla base delle intese fino a quel momento

attivate o del patto nazionale verticale. Complessivamente gli enti locali hanno acquisito spazi ceduti da altri per 76 milioni che dovranno essere restituiti nel successivo biennio. I maggiori margini si concentrano soprattutto nelle regioni Lombardia (23,2 per cento), Campania (18,5 per cento) e Piemonte (8,5 per cento). Indice dei problemi di coordinamento che ancora ostacolano l'operatività di questo meccanismo sembra rinvenirsi nel fatto che si verifica una sovrapposizione di regioni tra enti cedenti e acquirenti (ad esempio Lombardia e Piemonte sono le regioni in cui si addensano i casi di enti cedenti), come se il Patto nazionale avesse recuperato quelle opportunità di scambio sfuggite alle intese regionali e non rimaste insoddisfatte per mancanza di spazi offerti.

Agli effetti complessivi delle flessibilizzazioni dell'anno si aggiungono le quote provenienti dalle compensazioni del biennio precedente per cui si registrano complessivamente maggiori entrate per spazi acquisiti per 994,6 milioni e maggiori spese rilevanti ai fini del calcolo del saldo finale per 183,6 milioni connesse agli spazi ceduti.

Questi diversi strumenti messi a disposizione per alleggerire il vincolo del pareggio sulla spesa per investimenti hanno dimostrato livelli di efficacia differenti sia in termini di ottimizzazione degli spazi disponibili sul vincolo di finanza pubblica sia dal punto di vista della ripresa della spesa in conto capitale. Sotto il primo profilo va considerato che, a livello aggregato, solo i meccanismi di compensazione regionali e orizzontale nazionale vanno nella direzione di ottimizzare gli spazi finanziari consentiti dal saldo di competenza, mentre il Patto nazionale verticale, che ha mobilitato la parte più consistente di spazi, ha determinato un'ulteriore espansione dei margini che a livello complessivo non sembrava necessaria.

Un elemento che indubbiamente ha favorito l'efficacia degli scambi e sulla base del quale si può valutare anche l'effetto leva sugli investimenti, va rintracciato nell'introduzione del cosiddetto saldo obiettivo mobile che comporta un recupero – in termini di miglioramento dell'obiettivo di saldo – della quota di spazi ottenuti e non utilizzati nell'anno. Una misura prevista per i patti nazionali ma in sede di monitoraggio estesa anche alle rimodulazioni regionali e alla quale è da attribuire non tanto una connotazione sanzionatoria bensì rafforzativa dell'efficacia delle flessibilizzazioni. Guardando infatti agli impegni assunti sugli spazi acquisiti, si nota che il patto nazionale verticale presenta il livello maggiore di utilizzo: per il campione di enti preso in considerazione²¹ risultano spazi acquisiti per 682,7 milioni dei quali una quota pari al 15 per cento è rimasta non impegnata nell'anno; a livello territoriale tuttavia si arriva a percentuali di mancato utilizzo degli spazi ottenuti superiori al 30 per cento (Molise, Campania e Puglia). Con le intese regionali gli enti locali hanno acquisito spazi per 204 milioni dei quali inutilizzati il 25 per cento, ma se si escludono i picchi di Lazio (71 per cento) e Sicilia (97 per cento) l'incidenza del mancato impegno scende al 9,6 per cento. La *performance* peggiore è registrata dal patto nazionale orizzontale con un mancato utilizzo degli spazi assegnati pari al 44 per cento, con punte del 100 per cento per gli enti locali dell'Umbria, del 97 per cento della Puglia, dell'86 per cento della Lombardia e del 58 per cento della Campania.

Emerge che l'intesa regionale che introduce margini di flessibilità nei vincoli del pareggio per consentire politiche di spesa condivise a livello regionale, va vista anche come opportunità per la Regione di rafforzare la *governance* nel sistema di finanza

²¹ N. 7050 comuni e n. 98 province e città metropolitane.

pubblica territoriale e sembra presentarsi come strumento che meglio è in grado di rispondere alle finalità previste dal legislatore. Nonostante lo sforzo positivo che emerge dai processi di scambio territoriale, l'esito non appare ancora soddisfacente e permangono forti indizi di criticità del sistema. Come ad esempio il fatto che le acquisizioni/cessioni siano state limitate all'annualità 2017, lasciando inutilizzata l'opportunità offerta dalle norme di dare un respiro pluriennale alle intese (fino a 5 anni) al fine di consentire una programmazione più coerente con la durata degli investimenti. Probabilmente hanno inciso ancora una volta le incertezze che pesano sulla quantificazione annuale e la tempistica di assegnazione delle risorse con la conseguenza che in via prudenziale, le amministrazioni hanno preferito non mettere ipoteche sul proprio saldo oltre il triennio.

Altra criticità: non tutte le Regioni hanno attivato il patto verticale non potendo comprimere ulteriormente le proprie spese (8 regioni a statuto ordinario) e ad invertire la tendenza non è bastato lo svincolo dei trasferimenti statali introdotto in corso d'anno. Presumibilmente i vantaggi sono apparsi limitati dal momento che i trasferimenti statali si sono andati sempre più assottigliando e sono destinati ad essere definitivamente fiscalizzati dal 2020 con la completa attuazione del federalismo fiscale.²² Essi inoltre risentono spesso di forti ritardi nell'assegnazione con l'impossibilità per le Regioni di impegnare nell'anno le risorse trasferite. Le relative economie, confluendo nel risultato di amministrazione come avanzo vincolato nel caso fossero destinate a specifiche spese di investimento, potranno essere utilizzate l'anno successivo a condizione che il vincolo di finanza pubblica sia sufficientemente capiente.

6. Il vincolo di finanza pubblica e l'utilizzo dei risultati di amministrazione pregressi. Il vincolo di finanza pubblica, alla luce dei risultati conseguiti, avrebbe consentito a livello aggregato impegni di spesa più elevati da sostenere con nuovo debito (solo per investimenti) o con avanzo di amministrazione (sia per spesa corrente che capitale), a condizione che le amministrazioni fossero in grado di contrarre debito nel rispetto dei limiti all'indebitamento²³ o che fossero in possesso di risultati di amministrazione positivi riferiti ad anni precedenti. Se, attraverso l'espansione degli spazi sul saldo per via dei Patti di solidarietà e delle intese, ciò è consentito nell'ipotesi in cui non ci siano margini sufficienti nell'ambito degli obiettivi individuali assegnati e solo per operazioni di investimento, gli enti hanno invece sempre la facoltà di finanziare spesa con avanzo o debito rimanendo entro il limite del proprio obiettivo. L'ampiezza di tale facoltà è dipendente soprattutto dalla consistenza del fondo crediti di dubbia esigibilità e degli altri accantonamenti (fondo rischi per passività potenziali, fondo contenzioso, fondo perdite per le società partecipate) destinati a confluire nel risultato di amministrazione e non inclusi tra le spese finali rilevanti ai fini del pareggio. Questo meccanismo amplia la capacità di spesa degli enti nei limiti degli stanziamenti previsti per questi fondi e fin tanto che non si verifichino le condizioni sottostanti per fronteggiare le quali i fondi sono stati costituiti.²⁴

²² Art. 7 d.lgs. n. 68 del 2011 come modificato dal comma 778 della legge n. 205 del 2017.

²³ In base all'art. 204 del TUEL l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, dei prestiti obbligazionari, delle aperture di credito e a quello derivante da garanzie prestate, al netto di contributi statali e regionali in conto interessi, non deve superare il 10 per cento delle entrate correnti registrate nel rendiconto del penultimo anno precedente.

²⁴ Dal 2020 anche l'inclusione nel saldo di finanza pubblica del fondo pluriennale vincolato per la sola parte finanziata da entrate finali avrebbe potuto in parte agevolare lo sblocco dei risultati di amministrazione pregressi

Che nella costruzione della regola fiscale sia stato tenuto in debito conto il problema dell'utilizzabilità dei risultati di amministrazione pregressi, risulta quindi evidente dai meccanismi fin qui presi in esame, ciononostante il vincolo del pareggio in termini di competenza può generare, anche per gli enti più attenti ad una corretta programmazione delle spese, quelle stesse tensioni che durante la vigenza del Patto di stabilità interno si sono create sulla cassa in conto capitale. Esiste infatti un limite all'utilizzo dell'avanzo dato dalla saturazione di tutto lo spazio disponibile sul proprio saldo di competenza e su quello eventualmente espanso con la flessibilizzazione regionale o nazionale per operazioni di investimento. Oltre tale limite il vincolo del pareggio produce indirettamente gli effetti di una manovra di contenimento della spesa finale potenziale. Per comprendere quanto gli enti siano vicini a questa linea di confine possono essere di ausilio i dati dei risultati di amministrazione.

Con riferimento ai Comuni, i rendiconti del 2016 espongono un disavanzo aggregato di oltre 4 miliardi, al netto degli accantonamenti e vincoli previsti dal d.lgs. 118/2011 (pressoché invariato rispetto al 2015).²⁵ Un risultato complessivo, questo, che si pone come condizione se non ostativa, sicuramente molto restrittiva alla piena utilizzabilità degli spazi su saldo di finanza pubblica attraverso l'utilizzo degli avanzi, considerata l'inesistenza della quota libera e la necessità di ripristinare – attraverso una manovra sulle entrate o, più realisticamente, sulla spesa finale - l'equilibrio dei bilanci prima di poter procedere all'applicazione della eventuale quota vincolata e/o destinata. Questo risultato negativo è tuttavia determinato dalla compensazione tra enti in avanzo e in disavanzo. Per l'insieme di Comuni dei quali si è in possesso sia dei dati relativi al rendiconto 2016 sia del monitoraggio del saldo di competenza 2017²⁶ si può osservare che l'82,2 per cento realizza nel 2016 un avanzo libero che complessivamente raggiunge i 3,2 miliardi; si tratta prevalentemente di Comuni di piccole dimensioni (71 per cento al di sotto dei 5000 abitanti) e dal punto di vista territoriale oltre la metà appartengono a Piemonte, Lombardia e Veneto (in tutte e tre queste regioni gli enti in avanzo superano il 90 per cento del totale dei comuni)²⁷.

Una quota residuale di enti si trova al termine della gestione 2016 in disavanzo, generando tuttavia uno squilibrio molto considerevole: si tratta di oltre 7 miliardi, che contengono un volume considerevole di disavanzo da riaccertamento straordinario 2015, recuperato annualmente pro quota secondo un piano trentennale di rientro, ed in parte da nuovo disavanzo sostanziale generato dalla gestione del bilancio 2016 e da recuperare nell'anno successivo. Anche in questo caso la prevalenza è dei Comuni più piccoli (51 per cento) data la loro numerosità assoluta ma il numero degli enti in disavanzo in relazione a ciascuna fascia dimensionale vede tra i Comuni di grandi dimensioni addensarsi i casi con maggiori difficoltà (66,7 per cento delle 12 grandi città a fronte del 13,4 per cento dei piccoli comuni).

poiché, a differenza di quanto avviene attualmente, nell'anno di applicazione delle quote di avanzo, sarebbe stata conteggiata, a fronte di una entrata non valida per il pareggio (l'avanzo), solo la parte di spesa esigibile nell'anno e non l'intero impegno (competenza e quota rinviata al FPV), determinando una riduzione della spesa finale valida. La norma contenuta nel comma 466 della legge n. 232 del 2016 è stata tuttavia dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale con la recente sentenza n. 101 del 2018, il cui corollario dovrebbe essere una revisione dell'art. 9 della legge rinforzata n. 243/2012 che al momento reca identica disposizione.

²⁵ Sul tema la Sezione delle Autonomie ha di recente deliberato la relazione sugli "Andamenti della gestione finanziaria nel primo anno di applicazione della contabilità armonizzata" (Delibera n. 4/2018).

²⁶ Si tratta di un insieme di 6.187 Comuni.

²⁷ Il risultato degli enti in avanzo potrebbe essere sovrastimato in considerazione del fatto che per lo 0,1 per cento degli enti risulta un accantonamento al FCDE pari a 0 che in base ai nuovi principi contabili sarebbe un dato anomalo.

RIQUADRO - COMPOSIZIONE RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2016

I dati di rendiconto 2016 dei comuni oggetto di analisi mostrano per gli enti in avanzo un risultato di amministrazione di 14,5 miliardi sul quale è stato effettuato un accantonamento per 6,5 miliardi, posti vincoli specifici per 2,9 miliardi e destinate somme ad investimenti per 1,8 miliardi. Ne deriva una quota libera pari a 3,2 miliardi. Si nota la quota crescente degli accantonamenti e dei vincoli in base alla fascia demografica e conseguentemente quote libere decisamente più consistenti per gli enti di piccole dimensioni rispetto alle grandi città (si passa dai 172 euro pro capite dei piccoli comuni ai 19 dei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti). A fronte di un risultato di amministrazione quasi analogo per gli enti in disavanzo (12,6 miliardi), questi comuni presentano accantonamenti e vincoli più pesanti: la sola parte accantonata supera il risultato al 31 dicembre (13,1 miliardi), a questa si aggiungono 5,7 miliardi di vincoli e 1 miliardo destinato agli investimenti. La parte libera risulta pertanto negativa di oltre 7 miliardi ed il disavanzo cresce dai 216,4 milioni dei piccoli comuni (184 euro pro capite) agli oltre 4 miliardi delle grandi città (604 euro pro capite). Sotto il profilo territoriale mentre tra gli enti in avanzo i risultati migliori vengono realizzati dai comuni di Lombardia, Piemonte e Sardegna, oltre la metà del disavanzo complessivo degli enti in squilibrio è generato dai comuni di sole tre regioni (Lazio, Campania e Sicilia). In base al principio contabile applicato allegato dal d.lgs. 118/2011 la quota accantonata del risultato di amministrazione è costituita dal fondo crediti di dubbia esigibilità, dagli accantonamenti a fronte di residui passivi perenti (solo per le Regioni) e dagli accantonamenti per passività potenziali che assicurano la copertura alle spese connesse al verificarsi di eventi futuri e incerti che possono costituire fattori di rischio per gli equilibri finanziari (fondo contenzioso, fondo perdite società partecipate, fondo rinnovi contrattuali).

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2016 DEI COMUNI

(in milioni)

Comuni in avanzo					
fascia dimensionale	Risultato di amministrazione al 31 dicembre	parte accantonata	parte vincolata	parte destinata agli investimenti	parte disponibile
<5000	2.502,9	617,6	465,3	316,7	1.103,2
tra 5000 e 20.000	4.060,7	1.498,4	731,6	653,1	1.177,6
tra 20.000 e 60.000	2.970,8	1.300,8	553,0	431,8	685,2
tra 60.000 e 250.000	1.816,4	1.037,8	421,7	138,8	218,1
>250.000	3.171,6	2.101,8	758,8	261,7	49,4
Totale complessivo	14.522,4	6.556,4	2.930,3	1.802,1	3.233,5
Regione					
PIEMONTE	980,6	292,8	144,4	144,7	398,8
LOMBARDIA	4.882,7	2.366,6	1.025,7	673,9	816,5
VENETO	1.126,3	342,8	223,3	225,6	334,6
LIGURIA	657,1	362,6	132,7	74,0	87,9
EMILIA-ROMAGNA	1.158,2	547,7	236,9	160,6	213,0
TOSCANA	1.055,0	639,3	158,8	130,5	126,4
UMBRIA	76,6	41,9	16,9	6,5	11,2
MARCHE	266,5	98,5	54,8	27,1	86,1
LAZIO	424,1	242,3	83,6	32,8	65,4
ABRUZZO	134,0	65,4	22,3	12,7	33,6
MOLISE	48,7	15,7	9,5	2,0	21,4
CAMPANIA	862,7	394,9	169,2	47,3	251,2
PUGLIA	581,7	259,7	116,0	74,4	131,6
BASILICATA	96,1	18,5	14,2	4,5	58,9
CALABRIA	251,5	151,2	51,9	6,1	42,3
SICILIA	722,7	355,7	144,1	50,9	172,0
SARDEGNA	1.197,8	360,7	325,9	128,5	382,6
Totale complessivo	14.522,4	6.556,4	2.930,3	1.802,1	3.233,5

Le quote vincolate sono costituite da entrate e corrispondenti economie di bilancio per le quali è posto un vincolo di destinazione da parte della legge o dei principi contabili (vi rientrano i fondi per le operazioni sui derivati costituiti dall'eventuale differenza positiva derivante dalla regolazione annuale dei flussi finanziari o l'accantonamento dei proventi da estinzione anticipata di contratti nel caso di valore di mercato positivo, il credito IVA imputabile a investimenti finanziati con debito, alcuni oneri di urbanizzazione, proventi da sanzioni al codice della strada, risorse per il trattamento accessorio e premiante, incentivi per le funzioni tecniche di cui all'art. 113 comma 4 del d.lgs. 50/2016) ovvero il vincolo è formalmente attribuito dall'ente; vi sono poi i vincoli da trasferimenti statali o regionali o anche contributi europei erogati a favore dell'ente per un specifica finalità e quelli derivanti da economie su impegni per spese di investimento finanziate con mutuo. Tra gli altri vincoli vengono registrate le anticipazioni di liquidità pari nel 2016 a 1,7 miliardi di cui 1,2 riferiti ad una delle grandi città.

La quota destinata agli investimenti invece è costituita da entrate in conto capitale genericamente destinate a spesa in conto capitale. La parte libera che residua dopo aver sterilizzato tutte le quote precedenti può essere utilizzata dopo l'approvazione del rendiconto secondo un preciso ordine di priorità stabilito dal TUEL: in primis i debiti fuori bilancio, quindi i provvedimenti necessari a ristabilire gli equilibri, il finanziamento di spesa per investimenti, spesa corrente a carattere non permanente ed estinzione anticipata di prestiti.

Comuni in disavanzo

fascia dimensionale	Risultato di amministrazione al 31 dicembre	parte accantonata	parte vincolata	parte destinata agli investimenti	parte disponibile
<5000	315,9	364,5	133,9	33,9	-216,4
tra 5000 e 20.000	1.139,7	1.339,6	385,1	85,1	-670,1
tra 20.000 e 60.000	1.755,1	2.019,5	676,3	145,8	-1.086,4
tra 60.000 e 250.000	2.212,9	2.486,1	917,0	123,1	-1.313,3
>250.000	7.209,0	6.945,8	3.593,9	713,3	-4.044,0
Totale complessivo	12.632,6	13.155,5	5.706,2	1.101,1	-7.330,3
Regione					
PIEMONTE	463,7	701,3	108,3	23,2	-369,1
LOMBARDIA	157,6	134,1	47,9	37,4	-61,8
VENETO	280,7	209,2	124,6	15,7	-68,8
LIGURIA	29,2	45,5	25,2	9,6	-51,1
EMILIA-ROMAGNA	194,7	153,3	50,2	18,7	-27,6
TOSCANA	498,3	590,5	252,1	68,8	-413,1
UMBRIA	186,8	238,2	67,3	9,8	-128,6
MARCHE	55,1	73,0	16,4	5,6	-39,8
LAZIO	5.244,7	4.092,3	1.626,4	701,9	-1.175,8
ABRUZZO	152,0	217,1	48,1	11,6	-124,9
MOLISE	72,7	59,3	29,9	7,8	-24,4
CAMPANIA	2.603,5	3.052,0	2.086,0	36,2	-2.570,6
PUGLIA	814,2	780,4	342,3	51,9	-360,4
BASILICATA	18,7	127,5	10,4	4,0	-123,1
CALABRIA	697,9	876,9	257,8	28,8	-465,6
SICILIA	869,5	1.608,1	476,7	55,7	-1.271,0
SARDEGNA	293,4	196,8	136,7	14,4	-54,5
Totale complessivo	12.632,6	13.155,5	5.706,2	1.101,1	-7.330,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP–bilanci armonizzati (Rendiconti 2016)

Il saldo finanziario di competenza 2017 di questi enti in relazione al risultato di amministrazione dell'anno precedente consente di avere una misura, seppure indicativa, dei limiti e delle possibilità che gli stessi avevano nell'utilizzo degli avanzi di amministrazione accumulati negli esercizi pregressi.

Nell'ipotesi in cui l'applicabilità degli avanzi fosse stata limitata alla quota disponibile²⁸, il 35 per cento degli enti in avanzo sarebbe riuscito ad utilizzarla completamente avendo spazio sufficiente nel proprio saldo di competenza; con il ricorso ai meccanismi di compensazione sarebbe stato inoltre possibile assorbire tutto l'avanzo libero, pari a 3,2 miliardi, considerando il mancato utilizzo di spazi sul saldo per oltre 3,7 miliardi.

Ove si intendesse estendere la questione dell'applicabilità degli avanzi anche alle quote destinate a investimenti e vincolate derivanti da trasferimenti, la percentuale di enti in grado di assorbire tali quote nell'ambito del proprio saldo scenderebbe al 24,4 per cento. In questo caso anche lo scambio di spazi finanziari non sarebbe sufficiente a consentire il completo utilizzo degli avanzi (5,6 miliardi), rimanendo non assorbibili quote per circa 1,8 miliardi²⁹³⁰.

Se si considerano invece tutte le voci che compongono l'avanzo di amministrazione, il quadro è ancora diverso. Gli enti che hanno rendicontato nel 2016 un avanzo libero, nel 67,6 per cento dei casi hanno realizzato un *surplus* sul saldo di competenza finanziaria 2017 capiente per assorbire quantomeno tutta la quota vincolata e attraverso le compensazioni orizzontali avrebbero potuto assorbire anche la quota destinata a investimenti (per arrivare a circa 1,2 miliardi di avanzo complessivo applicato a fronte di 1,3 miliardi di margine sul saldo di competenza). Senza ricorrere agli scambi di spazi, un sottoinsieme di 1.658 enti (il 32,2 per cento di quelli in avanzo) avrebbe avuto margine sul proprio saldo per applicare sia la quota vincolata che quella destinata a investimenti, mentre solo il 17,3 per cento (881 enti) sarebbe riuscito ad applicare anche la quota libera senza incidere sul saldo di finanza pubblica.

TAVOLA 9

CONFRONTO TRA RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2016 E SALDO DI COMPETENZA 2017

(in milioni)

	comuni totali	in avanzo 2016	di cui con surplus capiente per:			con surplus non capiente	enti in disavanzo 2016
			avanzo vincolato destinato e libero	avanzo vincolato e destinato	avanzo vincolato		
numero enti	6.186	5.086	881	1.658	899	1.648	1.100
surplus saldo 2017	3.790,8	1.876,6	543,2	448,5	359,7	525,1	1.914,2
avanzo vincolato 2016	8.636,5	2.930,3	127,7	116,0	181,7	2.504,9	5.706,2
avanzo destinato 2016	2.903,2	1.802,1	59,7	73,5	643,4	1.025,5	1.101,1
avanzo libero 2016	-4.096,7	3.233,5	103,1	1.204,0	689,0	1.237,4	-7.330,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS 2017 e BDAP–bilanci armonizzati (Rendiconti 2016)

²⁸ Con riferimento all'utilizzo degli avanzi disponibili si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza n. 247 del 2017 fornendo una interpretazione costituzionalmente orientata della regola del pareggio introdotta dalla legge n. 243 del 2012.

²⁹ Ipotesi tracciata nel Focus tematico n. 5/2018 dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio.

³⁰ La metodologia utilizzata da Anciveneto, Università di Venezia e Unioncamere Veneto in "Investimenti e avanzi di amministrazione dei comuni del Veneto", settembre 2017, considera solo la quota libera, destinata e vincolata, quest'ultima limitatamente al 70 per cento di quella derivante da trasferimenti e da vincoli posti dall'ente. La parte applicabile dagli enti in avanzo sarebbe in questo caso pari a circa 5,8 miliardi; nell'86,6 per cento dei casi gli enti sarebbero stati in grado di assorbire attraverso il pieno utilizzo dei propri spazi almeno la quota vincolata; circa il 40 per cento avrebbe potuto applicare sia la quota vincolata che destinata; il 22 per cento dei comuni aveva spazio per utilizzare anche la quota libera.

Emerge dunque che, nell'ipotesi puramente teorica, che i comuni in avanzo avessero inteso utilizzare nel 2017 tutte le quote (quasi 8 miliardi ripartiti in avanzo vincolato, destinato e libero) risultanti dal rendiconto 2016, non avrebbero trovato piena capienza nell'ambito del proprio saldo; tuttavia mediante l'ottimizzazione degli spazi finanziari disponibili avrebbero potuto finanziare una maggiore spesa per investimenti sbloccando quote non indifferenti di avanzi pregressi. All'ampliamento dei margini del saldo avrebbero potuto concorrere in misura significativa gli enti in disavanzo che complessivamente hanno registrato un *surplus* di oltre 1,9 miliardi a dimostrazione della loro difficoltà di sfruttare tutti gli spazi disponibili, dovendo prioritariamente provvedere al ripiano del disavanzo pregresso (totale o pro quota a seconda della tipologia³¹). In un'ottica solidale l'effetto positivo sul saldo di finanza pubblica determinato dalla manovra adottata da questi 1.100 enti³², infatti, avrebbe potuto dare spazio alla maggiore spesa attivabile da enti con risultati di amministrazione positivi.

7. Una misura dell'utilizzo dell'avanzo 2016 nel bilancio 2017. Si è detto che l'ipotesi su cui si basa l'esemplificazione qui condotta è puramente teorica, ciò per diversi motivi: in primo luogo non tutto l'avanzo registrato dagli enti è utilizzabile per finanziare maggiore spesa, in particolare di investimento (come ad esempio le quote vincolate a garanzia delle operazioni in derivati che risultano particolarmente significative per alcuni enti, o le somme vincolate per le anticipazioni di liquidità ricevute che valgono complessivamente 1,7 miliardi); secondariamente, l'analisi considera non utilizzata alcuna quota dell'avanzo 2016, quando, in realtà, il saldo finale 2017 è comprensivo di una parte di avanzo indubbiamente applicata, sia entro i limiti del proprio obiettivo assegnato originariamente, sia attraverso l'acquisizione di maggiori spazi con i Patti nazionali e le intese regionali. Un ordine di grandezza degli avanzi applicati al bilancio 2017 dei comuni si può avere dal quadro aggregato dell'equilibrio economico-finanziario allegato al bilancio di previsione dal quale risultano poco più di 500 milioni applicati alla spesa corrente e 700 milioni a copertura di spesa in conto capitale. Rispetto al bilancio preventivo, approvato prima del rendiconto 2016 e pertanto prudente quanto alla previsione di assunzione di spese finanziate con avanzo presunto, potrebbero essere state incrementate le quote applicate in fase gestionale e di assestamento; lo spazio sul vincolo di finanza pubblica sembra potesse essere potenzialmente idoneo a consentire manovre espansive di spesa finanziate con questa tipologia di entrata.

Per quanto riguarda specificamente le quote di avanzo applicate per spesa di investimenti, informazioni più puntuali si possono trarre dal sistema di monitoraggio delle opere pubbliche della Banca dati Unica delle Pubbliche Amministrazioni (BDAP – MOP). Gli impegni di spesa a valere sugli spazi finanziari acquisiti dagli enti locali (comuni, province e città metropolitane) attraverso i patti di solidarietà nazionale o le intese regionali sono infatti oggetto di monitoraggio nell'ambito della rilevazione sulle opere pubbliche che obbligatoriamente gli enti devono trasmettere ai sensi del d.lgs. n. 229 del 2011 pena l'applicazione della sanzione prevista dal comma 508 della legge n.

³¹ Da considerare che il d.m. 2 aprile 2015 prevede tra le modalità di ripiano dell'eventuale maggior disavanzo derivante da riaccertamento straordinario lo svincolo di quote vincolate del risultato di amministrazione formalmente attribuite dall'ente e la cancellazione del generico vincolo di destinazione agli investimenti.

³² L'effetto positivo è dato da entrate finali – quindi valide ai fini del pareggio - quantificate in misura tale da dare copertura anche alla spesa per ripiano del disavanzo che invece non è conteggiata tra le spese finali, determinando con ciò un saldo positivo.

232 del 2016, ovvero l'impossibilità di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in corso. Dai dati del monitoraggio risulta che i maggiori spazi finanziari acquisiti hanno riguardato 3.158 opere pubbliche, di cui 2.853 attuate dai Comuni, 159 da Città metropolitane e 146 dalle Province.

TAVOLA 10

OPERE PUBBLICHE A VALERE SUGLI SPAZI FINANZIARI ACQUISITI

		di cui:	
numero di opere	3.158	città metropolitane	159
		comuni	2.853
		province	146
Importo realizzato nel 2017	196.833	città metropolitane	6.512
		comuni	183.915
		province	6.406
Importo da realizzare anni successivi	531.975	città metropolitane	49.065
		comuni	458.817
		province	24.093

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

Il 78,5 per cento delle opere monitorate è stato finanziato dalle amministrazioni locali utilizzando l'avanzo di amministrazione (quindi solo per una parte residuale si è fatto ricorso a nuovo debito) per circa 512,2 milioni, di cui 111,2 per spesa esigibile nell'anno e 401 milioni rinviati agli esercizi successivi³³. Gli interventi si riferiscono prevalentemente a strutture sociali e scolastiche (per il 38,7 per cento), e stradali (28,3 per cento), seguite ma per importi inferiori dalle opere per lo sport, lo spettacolo e il tempo libero (7,8 per cento) e altre infrastrutture sociali (7,7 per cento); si tratta nel 48,5 per cento dei casi di lavori di manutenzione straordinaria, nel 17,3 per cento di nuove realizzazioni, nel 9,3 per cento di ristrutturazione per cambio di destinazione d'uso e nel 5,2 per cento di ampliamento o potenziamento. In particolare per quanto riguarda le scuole che assorbono la quota più consistente degli interventi, dal monitoraggio risultano opere di manutenzione straordinaria avviate su 602 istituti e completata su 27, nuove realizzazioni per 110 istituti (che non sta a significare altrettante nuove scuole, ma nella maggior parte dei casi si tratta di lotti costruttivi o realizzazione di alcune parti come spogliatoi, palestre, o installazioni di manufatti come pensiline o elementi di protezione), opere di efficientamento energetico su 99 edifici.

³³ I dati si riferiscono al sottoinsieme di enti locali che ha comunicato alla BDAP i dati del piano dei costi riferito ad ogni opera.

TAVOLA 11

OPERE PUBBLICHE PER TIPOLOGIA DI FINANZIAMENTO E SOTTOSETTORE DI INTERVENTO

Descrizione Sottosettore Intervento	intese regionali		Patto nazionale		Totale
	Avanzo	Debito	Avanzo	Debito	
ABITATIVE	7	1	9	1	18
ALTRE INFRASTRUTTURE SOCIALI	89	9	112	25	235
ALTRI SERVIZI PER LA COLLETTIVITA'				1	1
BENI CULTURALI	20	6	37	4	67
CULTO	7		14	6	27
DIFESA	1		3	1	5
DIFESA DEL SUOLO	19	2	48	4	73
DIREZIONALI E AMMINISTRATIVE	17		36	7	60
DISTRIBUZIONE DI ENERGIA	19	3	15	7	44
INFRASTRUTTURE PER L'ATTREZZATURA DI AREE PRODUTTIVE	1		2	1	4
INFRASTRUTTURE PER TELECOMUNICAZIONI	4		3	1	8
MARITTIME LACUALI E FLUVIALI	2			1	3
OPERE E INFRASTRUTTURE PER L'IMPRESA SOCIALE		1	2		3
OPERE E STRUTTURE PER IL TURISMO	1		3	1	5
OPERE, IMPIANTI ED ATTREZZATURE PER ATTIVITA' INDUSTRIALI E L'ARTIGIANATO			1		1
OPERE, IMPIANTI ED ATTREZZATURE PER IL SETTORE SILVO-FORESTALE			1		1
OPERE, IMPIANTI ED ATTREZZATURE PER L'AGRICOLTURA, LA ZOOTECNIA E L'AGROALIMENTARE	2				2
PRODUZIONE DI ENERGIA	1	2	9	6	18
PROGETTI DI DIFFUSIONE E COOPERAZIONE PUBBLICO-PRIVATA				1	1
PROTEZIONE, VALORIZZAZIONE E FRUIZIONE DELL'AMBIENTE	10	1	17	2	30
PUBBLICA SICUREZZA	2		1	1	4
RIASSETTO E RECUPERO DI SITI URBANI E PRODUTTIVI	1		2	1	4
RISORSE IDRICHE E ACQUE REFLUE	34		17	7	58
SANITARIE	12		10		22
SCUOLA E ISTRUZIONE	3	1	35	9	48
SMALTIMENTO RIFIUTI	6	1	3	5	15
SOCIALI E SCOLASTICHE	88	15	791	39	1223
SPORT, SPETTACOLO E TEMPO LIBERO	72	9	116	50	247
STRADALI	267	40	475	113	895
STRUTTURE ED ATTREZZATURE PER IL COMMERCIO E I SERVIZI	2	1	4		7
TECNOLOGIE INFORMATICHE	4		4		8
TRASPORTO URBANO	9	1	9	2	21
Totale complessivo	700	93	1779	586	3158
<i>% comp</i>	22,2	2,9	56,3	18,6	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

Il monitoraggio consente di avere uno sguardo anche sull'avanzamento finanziario dei progetti, almeno per quelli per i quali è stato comunicato alla Banca Dati il piano dei costi (2.586 opere) che dà la misura del valore complessivo e della programmazione temporale di ogni progetto. Nel 2017 risulta realizzato un importo pari a 197,2 milioni e rinviato agli anni successivi, fino al 2021, la realizzazione di altri 513,4 milioni. Per alcuni di questi progetti risultano importi realizzati anche prima del 2017 e la somma di quanto già realizzato e quanto rimasto da realizzare rappresenta il valore complessivo delle opere e raggiunge i 787 milioni. Complessivamente quindi lo stato di avanzamento finanziario al 2017 è del 35 per cento, con percentuali superiori solo nell'ambito delle infrastrutture del settore energetico (58 per cento), della ricerca,

sviluppo tecnologico ed innovazione (40,4 per cento), delle infrastrutture sociali e dei servizi per la PA e la collettività (35,7 per cento); la quota realizzata nel 2017 riflette comunque lo stimolo che veniva dalla flessibilizzazione dei vincoli poiché complessivamente rappresenta un quarto del valore attribuito ai progetti (il 55 per cento nel caso delle infrastrutture del settore energetico, oltre il 35 per cento per gli interventi nell'ambito della ricerca e dello sviluppo tecnologico). La valorizzazione di importi realizzati prima del 2017 è indice del fatto che gli spazi finanziari non hanno sempre generato investimenti aggiuntivi; per 414 progetti, un numero tuttavia piuttosto esiguo rispetto al totale delle opere connesse agli spazi, i relativi CUP erano già attivi da anni ma i lavori non erano stati avviati ovvero erano stati realizzati in minima parte.

TAVOLA 12

STATO AVANZAMENTO FINANZIARIO DELLE OPERE REALIZZATE CON GLI SPAZI ACQUISITI

(in migliaia)

Settore Intervento	importo realizzato nel 2017	importo realizzato in anni precedenti	importo rimasto da realizzare negli anni successivi	valore complessivo delle opere	stato di avanzamento finanziario	% quota realizzata nel 2017
INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE	9.158	991	27.048	37.197	27,3	24,6
INFRASTRUTTURE DEL SETTORE ENERGETICO	3.607	200	2.760	6.568	58,0	54,9
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	35.802	17.771	106.270	159.843	33,5	22,4
INFRASTRUTTURE PER L'ATTREZZATURA DI AREE PRODUTTIVE	47	0	300	347	13,4	13,4
INFRASTRUTTURE PER TELECOMUNICAZIONI E TECNOLOGIE INFORMATICHE	232	6	457	694	34,2	33,4
INFRASTRUTTURE SOCIALI	142.986	54.902	355.930	553.817	35,7	25,8
ISTRUZIONE, FORMAZIONE E SOSTEGNI PER IL MERCATO DEL LAVORO	3.894	0	12.667	16.560	23,5	23,5
OPERE, IMPIANTI ED ATTREZZATURE PER ATTIVITA' PRODUTTIVE, E LA RICERCA E L'IMPRESA SOCIALE	481	6	1.611	2.098	23,2	22,9
RICERCA SVILUPPO TECNOLOGICO ED INNOVAZIONE	74	11	126	211	40,4	35,2
SERVIZI PER LA P.A. E PER LA COLLETTIVITA'	900	2.585	6.265	9.750	35,7	9,2
Totale complessivo	197.180	76.472	513.433	787.085	34,8	25,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

Quindi l'effetto leva della flessibilizzazione dei vincoli va valutato sia come avvio di oltre 2000 nuove opere sia come opportunità che gli enti attuatori hanno avuto per sbloccare progetti già programmati ma rimasti fermi per impossibilità di utilizzo delle risorse. I tempi previsti per la realizzazione dei nuovi interventi avviati dal 2017 è in media un anno e mezzo: nel 64 per cento dei casi il progetto si chiude nell'anno, nel 35 per cento dei casi ha durata biennale e per l'1,3 per cento si tratta di programmi di durata uguale o superiore a tre anni. La prevalenza di interventi che vanno a concludersi nell'anno evidenzia un profilo leggero di investimento, con impatto in termini di rafforzamento del tessuto economico locale piuttosto basso, ma è d'altronde scontato considerando che i relativi impegni di spesa hanno trovato capienza nell'alleggerimento del vincolo di finanza pubblica per il solo 2017, a condizione nei casi di patti orizzontali, di migliorare corrispondentemente il saldo nel biennio successivo.

TAVOLA 13

TIPOLOGIA DI INTERVENTO PER SOTTOSETTORE

Descrizione Sottosettore Intervento	AMMODERNAMENTO TECNOLOGICO E LABORATORIALE	AMPLIAMENTO (COMPRESA SOPRAELEVAZIONE) O POTENZIAMENTO	DEMOLIZIONE	MANUTENZIONE STRAORDINARIA *	NUOVA REALIZZAZIONE**	RECUPERO**	RESTAURO**	RISTRUTTURAZIONE***	ALTRO	Totale complessivo	% comp
ABITATIVE		1		11	5	1				18	0,6
ALTRE INFRASTRUTTURE SOCIALI	1	31	2	87	64	10	4	25	11	235	7,4
ALTRI SERVIZI PER LA COLLETTIVITA'				1						1	0,0
BENI CULTURALI		2		16	4	10	28	5	2	67	2,1
CULTO		3		10	5		4	5		27	0,9
DIFESA		1		4						5	0,2
DIFESA DEL SUOLO				30	21		1	3	18	73	2,3
DIREZIONALI E AMMINISTRATIVE		1		35	5	2	6	11		60	1,9
DISTRIBUZIONE DI ENERGIA	4	6		19	8			6	1	44	1,4
INFRASTRUTTURE PER L'ATTREZZATURA DI AREE PRODUTTIVE					4					4	0,1
INFRASTRUTTURE PER TELECOMUNICAZIONI				3	4				1	8	0,3
MARITTIME LACUALI E FLUVIALI				1	1			1		3	0,1
OPERE E INFRASTRUTTURE PER L'IMPRESA SOCIALE				2					1	3	0,1
OPERE E STRUTTURE PER IL TURISMO				1	1		2	1		5	0,2
OPERE, IMPIANTI ED ATTREZZATURE PER ATTIVITA' INDUSTRIALI E L'ARTIGIANATO								1		1	0,0
OPERE, IMPIANTI ED ATTREZZATURE PER IL SETTORE SILVO-FORESTALE				1						1	0,0
OPERE, IMPIANTI ED ATTREZZATURE PER L'AGRICOLTURA, LA ZOOTECNIA E L'AGROALIMENTARE				1	1					2	0,1
PRODUZIONE DI ENERGIA		1		6	9				2	18	0,6
PROGETTI DI DIFFUSIONE E COOPERAZIONE PUBBLICO-PRIVATA				1						1	0,0
PROTEZIONE, VALORIZZAZIONE E FRUIZIONE DELL'AMBIENTE				11	10	3	1	1	4	30	0,9
PUBBLICA SICUREZZA					1		1	1	1	4	0,1
RIASSETTO E RECUPERO DI SITI URBANI E PRODUTTIVI					1	1			2	4	0,1
RISORSE IDRICHE E ACQUE REFLUE	1	10	1	21	19	1	1	3	1	58	1,8
SANITARIE		5		5	8			4		22	0,7
SCUOLA E ISTRUZIONE		2		28	9		1	7	1	48	1,5
SMALTIMENTO RIFIUTI		4		1	10					15	0,5
SOCIALI E SCOLASTICHE	9	63	1	750	117	18	13	213	39	1223	38,7
SPORT, SPETTACOLO E TEMPO LIBERO		9		107	74	7	3	36	11	247	7,8
STRADALI	2	21		592	172	15	3	47	43	895	28,3
STRUTTURE ED ATTREZZATURE PER IL COMMERCIO E I SERVIZI		2		1	1			1	2	7	0,2
TECNOLOGIE INFORMATICHE		1		1	6					8	0,3
TRASPORTO URBANO		1		11	8			1		21	0,7
Totale complessivo	17	164	4	1757	568	68	68	372	140	3158	100,0
% comp	0,5	5,2	0,1	55,6	18,0	2,2	2,2	11,8	4,4	100,0	

* comprende anche completamento, efficientamento energetico, adeguamento impiantistica antincendio, adeguamento e miglioramento sismico, abbattimento barriere architettoniche

** comprende anche completamenti

*** comprende anche completamento, cambio destinazione d'uso, efficientamento energetico

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

La quota contenuta di avanzo che sembra essere stata applicata nel 2017, a fronte dell'ampio surplus prodotto con il saldo finale di competenza, pare rafforzare i dubbi che possa sussistere un nesso di causalità tra il vincolo di finanza pubblica e il mancato utilizzo dei risultati di amministrazione degli anni precedenti. I limiti alla capacità di spesa degli enti territoriali sembrano invece identificabili in quello che si potrebbe definire l'"equilibrio integrato" costruito sul d.lgs. 118/2011 (equilibrio corrente, di parte capitale e finale del bilancio) e sulla legge 243/2012 (saldo tra entrate e spese finali). Infatti il saldo di finanza pubblica è strettamente dipendente dall'equilibrio economico-finanziario di bilancio ed in particolare dall'equilibrio o meno delle voci contabili escluse dal pareggio *ex lege* n. 243 del 2012 ma valide ai fini della costruzione di un bilancio in pareggio: vale a dire, dal lato spesa, FCDE e gli altri accantonamenti, la spesa per rimborso prestiti, l'applicazione dell'eventuale disavanzo di amministrazione, e dal lato entrata, le risorse da indebitamento e l'applicazione dell'avanzo. I dati aggregati dei comuni relativi ai bilanci di previsione 2017³⁴ possono fornire elementi a supporto di tale tesi in quanto il saldo tra entrate e spese escluse dal pareggio produce un risultato negativo pari a circa 3,6 miliardi di maggiori spese dovute all'applicazione del disavanzo, allo stanziamento per fondo crediti ed altri accantonamenti e al rimborso dei mutui con la conseguenza che sull'equilibrio di finanza pubblica si determina un surplus strutturale, non essendo voci valide ai fini della legge 243/2012. L'effetto in un certo senso paradossale della regola fiscale è che l'ente con FCDE più elevato (indice di una scarsa capacità di realizzazione delle entrate), con un elevato livello di indebitamento e con un disavanzo di amministrazione da ripianare produrrà necessariamente maggiore spazio sul saldo di competenza finanziaria; viceversa l'ente con FCDE più contenuto, con quote ridotte di mutui in restituzione e senza disavanzi da ripianare potrebbe essere penalizzato; enti con queste caratteristiche che volessero avviare nuovi programmi di investimenti con debito o applicando quote di avanzo di amministrazione potrebbero trovarsi effettivamente limitati dagli obblighi derivanti dal saldo di competenza finanziaria.

8. Conclusioni. Anche il nuovo vincolo di finanza pubblica può quindi determinare delle frizioni soprattutto per quegli enti con condizioni finanziarie migliori che, in virtù della loro situazione, intendono sfruttare a pieno le proprie possibilità di accelerare i programmi di investimento. Ma i risultati del 2017 suggeriscono anche che pensare ad una revisione della regola, potrebbe risultare affrettato. Appare opportuno attendere il tempo necessario affinché il sistema delle autonomie si adegui al rispetto di un vincolo integrato che deve far conciliare i principi della contabilità finanziaria armonizzata con un equilibrio di carattere economico; ed è necessario comprendere le ragioni di una così elevata dispersione di spazi. Le esperienze regionali esaminate hanno mostrato che soluzioni alle diverse e particolari esigenze locali sono possibili. Ma anche che possono portare a risultati soddisfacenti senza rinunciare al percorso di risanamento della finanza, contribuendo a sostenere l'economia del territorio e a rinforzare la dotazione infrastrutturale delle comunità locali. Occorre tuttavia che le Regioni assumano maggiore consapevolezza del fondamentale ruolo di coordinamento che è loro riservato e che deve essere svolto in maniera efficace e attiva, con l'obiettivo di realizzare una profonda sinergia tra le istituzioni territoriali. Le Regioni non possono

³⁴ Allegato al bilancio di previsione 2017 relativo all'equilibrio economico-finanziario.

limitarsi ad un mero rispetto formale del precetto normativo attraverso adempimenti procedurali di raccolta e redistribuzione di spazi richiesti/offerti; è necessario un loro contributo più incisivo nel governo decentrato della regola che, come dimostrato per il caso dell'Emilia Romagna, non contempla obbligatoriamente un loro coinvolgimento finanziario. Pur ritenendo che la saturazione di tutti gli spazi del saldo di competenza non è comunque realistica, si potrebbe ottenere un netto miglioramento, anche per gli enti con significative quote di avanzo da riassorbire. È necessario che aumenti la percentuale delle cessioni di spazi da parte di amministrazioni che già a preventivo e ancora di più in corso di gestione sono chiaramente nella impossibilità di poter utilizzare tutto il loro margine. Fermo il principio, ribadito dalla Corte Costituzionale³⁵, che “l'avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza” e che nessuna amministrazione può essere obbligata a cedere spazi sul proprio saldo, questa pratica, andrebbe favorita quantomeno nell'ambito del territorio regionale. Sotto questo profilo mancano nel sistema incentivi efficaci alla cessione di spazi non solo delle Regioni ma anche degli enti locali e una scansione temporale delle fasi di flessibilizzazione più attenta alla conciliazione tra attuazione degli investimenti e programmazione/gestione del bilancio. Attualmente vengono privilegiate da comuni e province le flessibilizzazioni senza obbligo di restituzione (quindi i patti verticali nazionali e regionali). Per un miglior funzionamento del sistema queste forme di rimodulazione potrebbero essere attivate solo sui margini che gli scambi orizzontali non sono riusciti a gestire e per sostenere le amministrazioni nella restituzione degli spazi precedentemente ricevuti.

Come precedentemente sottolineato, un elemento che ha avuto effetti positivi sul funzionamento della regola è il controllo sull'effettivo utilizzo degli spazi acquisiti con rimodulazione. A tal fine l'implementazione della banca dati unica delle Amministrazioni pubbliche costituisce un passo importante e un percorso obbligato per monitorare e valutare, a livello centrale, l'efficacia degli interventi, anche in considerazione dell'avanzamento fisico e finanziario delle opere, ed eventualmente riallocare il potenziale di spesa per una maggiore produttività degli investimenti. Misure analoghe mancano sull'obiettivo individuale non rimodulato con riferimento al quale le amministrazioni sembrano meno attente ad evitare di disperdere opportunità di spesa. L'introduzione di una misura premiante legata alla riduzione dell'eccesso di risparmio non pare sia un incentivo sufficiente, nonostante fosse legato all'alleggerimento dei vincoli sul personale (una problematica molto sentita negli ultimi anni da parte degli enti locali).

La flessibilità tesa a sostenere la spesa di investimenti, in tutte le sue forme, dovrebbe declinarsi in un arco temporale ampio, anche più ampio del bilancio, come opportunamente previsto dalla legge di bilancio 2018 che con il Patto nazionale verticale assicura misure espansive fino al 2023, anche se ciò indubbiamente può comportare maggiori problemi nella programmazione dei saldi e le amministrazioni al momento non sembrano ancora in grado di superare tali difficoltà visto che per il 2017 non hanno sfruttato la facoltà prevista dalle norme di richiedere o cedere spazi per il quinquennio.

Se da una parte, quindi, è sicuramente importante che vengano introdotti ulteriori strumenti o rafforzati quelli già approntati, atti a migliorare il funzionamento della regola, è vero altresì che l'obiettivo per essere centrato necessita anche di un cambio di

³⁵ Sentenza Cost. n. 247 del 2017.

passo all'interno della macchina amministrativa degli enti con l'attivazione di un sistema di programmazione dinamica degli investimenti in grado di recepire prontamente le indicazioni che provengono dalla costante attività di monitoraggio sulla gestione del bilancio.

LE DIVERSE FORME DEL FEDERALISMO

Introduzione

La legislatura che si è appena conclusa ha visto tornare di attualità i temi relativi all'attuazione delle riforme che interessano, da diversi anni, il sistema delle autonomie territoriali, sospinti, in parte dal dibattito che ha accompagnato la proposta di revisione costituzionale¹ del 2016, in parte dalle richieste avanzate, da alcune regioni, alla fine del 2017, per promuovere forme di “autonomia rafforzata”.

Le questioni relative all'applicazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione, che prevede l'acquisizione di forme più ampie di autonomia per le regioni a statuto ordinario, sono state affrontate in Parlamento attraverso specifici approfondimenti da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali promotrice, nel novembre 2017, di una “Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna”.

La stessa Commissione aveva concluso nel 2016, inoltre, un'indagine conoscitiva “Sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze»”, per verificare, tra l'altro, se a distanza di oltre trent'anni, dall'istituzione della Conferenza Stato-Regioni, vi fossero le condizioni per un riordino complessivo delle Conferenze a Costituzione vigente². Già nel 2004 era stata la Corte costituzionale ad averne riconosciuto l'importante ruolo di “sede di raccordo e perseguimento della leale collaborazione”, nei casi di intervento dello Stato nelle materie di competenza concorrente e residuale delle Regioni e aveva colto l'occasione, inoltre, segnalare la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» idonea a garantire le autonomie territoriali³.

Di particolare rilievo, infine, anche i lavori della Commissione parlamentare per il federalismo fiscale che, nel fornire un bilancio sulle questioni ancora aperte nei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, faceva riferimento, tra gli altri, all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione. Le valutazioni parlamentari, coglievano, in sostanza, nell'accelerazione imposta da alcune Regioni alle procedure di avvio dell'autonomia differenziata, una opportunità di riflessione di più ampio respiro sul compimento del percorso di attuazione del federalismo fiscale. Si

¹Testo di legge recante: «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione», (n. 16A03075).

² Sullo stesso tema è intervenuta anche la Corte dei conti, Sezione delle autonomie, Audizione del 28 giugno 2016, sulle “Forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle Conferenze” presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

³ La Commissione parlamentare per le questioni regionali spiegava, nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al ‘Sistema delle Conferenze’, Documento conclusivo, che tale assenza era: “[...] dovuta anche, come noto, alla mancata attuazione della disposizione costituzionale (articolo 11, commi 1 e 2 (1), della legge costituzionale n. 3 del 2001), che prevede la possibilità di integrare la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di Regioni, Province autonome ed enti locali e attribuisce ai pareri resi dalla medesima Commissione, così integrata, su disegni di leggi vertenti su materie di competenza concorrente o attinenti alla finanza regionale e locale, un valore rinforzato (nello stesso senso, cfr. anche sentenze n. 7/2016, n. 278/2010, n. 401/2007, n. 383/2005), seduta del 13 ottobre 2016, pagg. 5-6.

specificava, a conclusione delle numerose audizioni svolte sul punto, che il federalismo fiscale avrebbe potuto rappresentare “[...] l’unica prospettiva seria per affrontare il tema del regionalismo differenziato, con cui costituisce un binomio inscindibile”. A parere della Commissione, forse proprio “la lentezza con cui sono stati a loro volta attuati i principi dell’autonomia finanziaria e in genere il federalismo fiscale [...]”, potrebbe essere stata alla base del fallimento dei precedenti tentativi da parte di alcune regioni⁴.

Elementi di novità, come è noto, sono stati introdotti nella Costituzione con la riforma del Titolo V nel 2001, senza tuttavia interferire con il modello cooperativo che ne connota il profilo originario.

L’avvio dell’ampio disegno riformista del sistema delle autonomie, del resto, ha reso necessario, nel corso della sua attuazione, affrontare le questioni che il nuovo sistema di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, con diverse sfaccettature, andava assumendo: prima fra tutte, la previsione dei livelli essenziali delle prestazioni. Questi, infatti, rappresentavano, nelle intenzioni del legislatore, uno dei maggiori strumenti di bilanciamento tra il principio di autonomia e i principi di uguaglianza sostanziale. La riforma del 2001, infatti, cambiando l’angolazione con cui lo Stato interveniva a garantire il raggiungimento della condizione di uguaglianza richiedeva la messa a punto di dispositivi – come successivamente, in parte, introdotto nell’ambito della legge delega sul federalismo fiscale del 2009 – che consentissero di individuare il *quantum* di risorse necessarie al loro finanziamento secondo il criterio del fabbisogno standard. Di fatto l’introduzione dei “livelli essenziali”, determinava per la prima volta un parametro di ammissibilità delle prestazioni.

La mancanza, ad oggi, di una ricognizione completa dei livelli essenziali delle prestazioni non sanitarie delle funzioni regionali cui associare i costi necessari a quantificare le risorse contribuisce - come segnalato in diverse sedi istituzionali, oltre che dalla stessa Corte dei Conti - a fornire incertezza al sistema di finanziamento delle funzioni svolte a livello territoriale nel suo complesso⁵. La predisposizione di appropriati strumenti di quantificazione delle risorse assume ora importanza, anche alla luce delle nuove istanze di autonomia promosse dalle regioni nell’ambito dell’articolo 116, comma terzo della Costituzione, collegato all’articolo 119.

⁴ Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, “Relazione semestrale sull’attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale, Doc. XVI-bis, n. 28, approvata nella seduta del 18 gennaio 2018, pag. 31.

⁵ Sul punto vedi: Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Audizione n. 5/SSRRCO/AUD/16 del 19 maggio 2016, sui “Trasferimenti finanziari agli enti territoriali”, presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale. Il comma 778 della legge di bilancio 2018, rinvia di un anno, dal 2019 al 2020, l’entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali relative ai livelli essenziali di assistenza ed ai livelli essenziali delle prestazioni come attualmente disciplinati dal d.lgs. n. 68 del 2011, emanato in attuazione della delega sul federalismo fiscale di cui alla legge n. 42/2009. Si tratta in particolare dell’attribuzione della compartecipazione IVA in base alla territorialità, della fiscalizzazione dei trasferimenti statali e dell’istituzione dei fondi perequativi.

IL RIPARTO DI COMPETENZE LEGISLATIVE DELINEATO DALLA RIFORMA DEL 2001 E LE ANALISI SULLA RIPARTIZIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE TRA STATO E REGIONI

L'analisi economica del federalismo

1. Diverse analisi sono state condotte, in passato, sugli effetti economici determinati dal nuovo assetto costituzionale disegnato dalla riforma del titolo V della Costituzione nel 2001, con una attenzione particolare, alla quantificazione dell'impatto finanziario che il decentramento, e più specificamente la nuova ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni ed enti locali avrebbe comportato per i conti pubblici.

Alcuni studi, di ambito strettamente economico, hanno cercato di indagare - secondo un filone di analisi che si colloca nella teoria tradizionale sul federalismo fiscale - quale fosse il livello di governo più adatto a svolgere le funzioni pubbliche di stabilizzazione, redistribuzione e di allocazione. In tal senso, specifiche analisi si sono inoltrate in valutazioni mirate a verificare il riparto costituzionale della competenza legislativa ed esecutiva sulla fornitura dei beni pubblici, nei termini dell'assegnazione ottimale, verificata sulla base delle preferenze dei cittadini di un determinato territorio e dell'andamento dei costi di produzione del bene.

Verso la fine degli anni Novanta, alcune istituzioni economiche, provarono, in occasione dell'avvio del disegno di decentramento di funzioni e compiti a regioni ed enti locali (cosiddetta legge Bassanini)⁶, a valutare i costi del decentramento delle competenze legislative e amministrative.

Più in generale, sulla necessità di aggiornare il sistema di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, secondo il nuovo disegno costituzionale di riforma del titolo V, si poteva rilevare una sostanziale convergenza degli analisti economici a condizione, però, di associare all'assegnazione di nuove funzioni agli enti territoriali, adeguate risorse finanziarie, individuate attraverso una gestione più attenta e responsabile del bilancio dello Stato⁷.

La riforma del 2001 disegnò, alla fine, un sistema così bilanciato: si attribuiva allo Stato la legislazione esclusiva nelle materie costituzionali relative alla “perequazione delle risorse finanziarie” e alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale”; per gli enti territoriali si stabilivano forme di “autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci”.

Una volta definiti i pilastri della cornice costituzionale, si trattava, contestualmente alla riforma, di costruire appropriati strumenti di misurazione che permettessero, seppure con gradi di approssimazione ampi, di fornire stime affidabili per valutare le effettive condizioni di attuazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni che il legislatore incardinava nell'articolo 119.

⁶Realizzato attraverso la legge n. 59 del 1997 (cosiddetta legge Bassanini), contenente la delega al governo per il conferimento alle regioni e agli enti locali delle funzioni e dei compiti amministrativi, e il successivo decreto di attuazione (d.lgs. n. 112/1998) della suddetta delega.

⁷ Ministero dell'economia e finanze – Commissione tecnica per la spesa pubblica, *La riforma dell'azione pubblica tra vincoli di bilancio ed obiettivi di efficienza. Le Raccomandazioni della Commissione tecnica per la spesa pubblica 1996-2000*, Roma 2001.

Gli strumenti conoscitivi e i problemi metodologici

2. Le analisi quantitative pubblicate nei primi anni della riforma hanno contribuito ad arricchire, anche dal punto di vista metodologico, il paniere degli strumenti di misurazione mirati a delineare i profili della spesa e le caratteristiche delle entrate degli enti territoriali⁸.

Le attività conoscitive, condotte successivamente dalle principali istituzioni sull'attuazione del federalismo fiscale⁹, come delineato nella legge 42/2009, hanno potuto contare, di conseguenza, su una conoscenza sempre maggiore della struttura del sistema di finanziamento delle autonomie, a partire dal bilancio dello Stato fino alla quantificazione puntuale delle entrate e delle spese fornite dagli enti territoriali. In tal senso si segnala anche la legge 161/2014 che, richiamandosi ai principi alla direttiva europea, in materia di caratteristiche dei quadri di bilancio degli Stati membri, attribuisce rilevanza comunitaria alle verifiche svolte dalla Corte dei conti sui bilanci di tutte le amministrazioni pubbliche. Disporre di bilanci armonizzati e comparabili, pertanto, ha rappresentato, negli ultimi anni, soprattutto per gli enti territoriali un obiettivo non più derogabile.

Nel febbraio 2016, è stata costituita la Commissione tecnica per i fabbisogni standard¹⁰, incaricata di validare la metodologia da impiegare per la definizione del fabbisogno finanziario degli enti, in base alle caratteristiche territoriali e ai profili sociali e demografici della popolazione residente, nonché di certificare l'aggiornamento delle fonti di calcolo. I risultati scaturiti dalla messa a punto delle metodologie di stima – che, in qualche modo, costituiscono il portato di quanto prodotto in questo ambito negli ultimi dieci anni – hanno segnato un nuovo importante passaggio verso il consolidamento di criteri standardizzati da utilizzare per la quantificazione dei costi sostenuti dagli enti territoriali per l'attribuzione delle risorse statali.

Contestualmente alla definizione dei fabbisogni di spesa standardizzati, relativi alle funzioni fondamentali degli enti locali, sono stati messi a punto metodi e procedure per la stima delle “capacità fiscali” (rappresentate dal gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, data la base imponibile e l'aliquota legale) dei Comuni delle regioni a statuto ordinario. La capacità fiscale e i fabbisogni standard, pertanto, rappresentano ora uno strumento consolidato per l'assegnazione di risorse agli enti locali e avvicinano il sistema dei rapporti finanziari, tra Stato ed autonomie, al principio del parallelismo tra le risorse disponibili ed i compiti svolti dagli enti territoriali.

Pur consentendo di superare, seppure non completamente, i noti limiti della distribuzione delle risorse storiche, sulle metodologie di calcolo dei fabbisogni standard, non mancano tuttavia problemi e criticità segnalati in diverse sedi istituzionali. Sul punto la stessa Corte dei conti è intervenuta per sottolineare, attraverso una verifica puntuale dell'applicazione delle metodologie citate, effettuata in occasione dell'Audizione del 2 febbraio 2017, che: “Dall'analisi svolta, fermi restando i limiti delle attuali modalità di

⁸ Cfr. Isae, “Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo”, Roma 2003 e 2004; Banca d'Italia, “Fiscal Rules, Workshop on Public Finance”, Perugia, 1 febbraio 2001.

⁹ Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, “Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse”, 30 giugno, doc. XXVII, n.22, Roma 2010

¹⁰ La Commissione tecnica per i fabbisogni standard viene istituita con la legge di stabilità 2016 (art.1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208) per analizzare e valutare le attività, le metodologie e le elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali (decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216) e Dpcm 23 febbraio 2016.

stima dei fabbisogni standard, fortemente influenzati dai livelli dell'effettiva erogazione dei servizi (come ben messo in evidenza in precedenti audizioni di altri organismi dinanzi a codesta Commissione), emerge che il meccanismo presenta diverse difficoltà di attuazione rendendo difficile proiettarlo come meccanismo “a regime”¹¹.

Manca invece, ancora, la costruzione dei fabbisogni standard non sanitari delle regioni, su cui tuttavia, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard ha iniziato a effettuare le prime analisi metodologiche per specifici servizi¹². “Analogamente ai Comuni, anche per le Regioni- segnala la Commissione - occorre puntare su entrambe “le gambe” e, cioè, fabbisogni standard e capacità fiscali standard”¹³.

Parallelamente ai lavori della Commissione hanno ripreso slancio negli ultimi anni, soprattutto su iniziativa delle regioni promotrici di forme di autonomia rafforzata, sia gli studi finalizzati alla valutazione dei profili di compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al territorio, sia le analisi volte a quantificare i trasferimenti di natura perequativa. Tra i vari temi di discussione, domina, infatti, la questione relativa alla determinazione del “livello” delle aliquote di compartecipazione finalizzate al finanziamento delle funzioni di spesa aggiuntive delle regioni interessate a richiedere competenze più ampie (art. 116, terzo comma della Costituzione) in coerenza con l'articolo 119.

3. Sulla regionalizzazione della spesa statale, si segnalano le stime quantitative effettuate da diversi analisti, a partire dai dati pubblicati annualmente dal 1991, dalla Ragioneria generale dello Stato. Questi, infatti, hanno permesso di disporre di misure “dell'intervento statale in ciascun territorio regionale [...] evidenziando, da un lato, una presenza fisica, che si sostanzia nella produzione di servizi nella realizzazione degli investimenti in loco [...], dall'altro, una presenza “finanziaria” che si manifesta sotto forma di flussi monetari in favore degli operatori locali [...]”¹⁴.

Le informazioni si riferiscono ai pagamenti complessivi (mandati) erogati dallo Stato per spese finali (ad esclusione del rimborso dei prestiti), rappresentati secondo la classificazione economica e funzionale per missioni e programmi. Per le spese relative alla produzione di servizi e per gli investimenti, la spesa viene ripartita sulla base della “allocazione fisica dei fattori produttivi impiegati e, per i trasferimenti e i contributi, in base alla localizzazione del beneficiario”¹⁵.

I dati della Ragioneria hanno consentito, pertanto, di effettuare le prime analisi sull'ammontare delle risorse che sarebbe stato necessario devolvere alle Regioni per consentire l'avvio del processo di decentramento. Tra queste, si segnalano, ad esempio, le elaborazioni svolte dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica che, nel 2003, calcolò in circa 87 miliardi di euro la cifra della spesa decentrata per le competenze

¹¹ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Audizione n.1/SSRRCO/AUD/17 del 2 febbraio 2017, sull'“Attuale distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, gli effetti sul sistema perequativo e le prospettive di modifica”, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, pag. 15.

¹² Cfr., anche Senato della Repubblica, “Rapporto concernente la ricognizione dei livelli delle prestazioni che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi”, (in base all'art. 13 comma 6 d.lgs. n. 68 del 6 maggio 2011), Doc. XXVII n. 30, 9 maggio 2017, predisposto da SOSE.

¹³ Commissione tecnica per i fabbisogni standard, Seduta del 27 luglio 2017, verbale n. 23

¹⁴ Ministero dell'economia e finanze, Ragioneria generale dello Stato, “La spesa statale regionalizzata, anno 2016. Stima provvisoria”, gennaio 2018, Roma, (con Nota metodologica).

¹⁵ Ibidem.

esclusive e concorrenti nelle regioni ordinarie nell'ipotesi di un "totale" decentramento delle funzioni (tra cui l'istruzione che avrebbe assorbito circa 21 miliardi di euro)¹⁶.

Tra le altre fonti che permisero di disporre di informazioni ufficiali consolidate a livello regionale, vi è la banca dati dei Conti pubblici territoriali (ora presso la Agenzia per la coesione territoriale) che costruisce a livello regionale – a partire dagli anni Ottanta e con gradi di completezza sempre più ampi – i conti consolidati dei vari livelli di governo applicando specifiche regole di "allocazione territoriale" delle risorse. Secondo i documenti metodologici che corredano la banca dati, "il criterio di base della ripartizione territoriale delle spese nei CPT è principalmente quello della localizzazione dell'intervento dell'operatore pubblico, in termini di flussi finanziari gestiti nei diversi territori regionali". Con lo scopo di "monitorare l'intensità" dell'intervento pubblico in una data regione essa fornisce dati elementari e/o indicatori specifici¹⁷.

Una ripartizione regionale di alcune voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche viene effettuata dall'Istat nell'ambito dei Conti economici territoriali per la ricostruzione del prodotto interno lordo regionale¹⁸. La stima regionale del valore aggiunto delle amministrazioni pubbliche è calcolata sulla base della residenza dell'unità che svolge l'attività produttiva, mentre la spesa per consumi finali è attribuita alla regione in cui il servizio viene effettivamente consumato. Per le amministrazioni che svolgono funzioni limitate ad area specifiche del territorio, come nel caso degli enti locali, il consumo viene considerato laddove il servizio è prodotto. Per le amministrazioni con competenze sovraregionali si ricorre ad indicatori (la popolazione, nella maggior parte dei casi) mirati ad individuare la regione in cui si utilizzano servizi, sia ad uso collettivo sia individuali. Ciò consente di calcolare la spesa sostenuta dall'amministrazione per il funzionamento, la gestione e regolamentazione di servizi. Nel caso dell'istruzione, data la caratteristica del servizio, le cui competenze sono centralizzate e gestite dal Ministero, l'indicatore utilizzato, diversamente da altri settori, è costituito dalla distribuzione regionale degli alunni iscritti alla scuola statale.

4. Richiamato spesso dalle Regioni e oggetto di discussione è, inoltre, da qualche tempo, l'indicatore relativo al "residuo fiscale" che, calcolato con fonti e metodologie piuttosto eterogenee, conduce, almeno in questa fase degli studi, a risultati differenti e non confrontabili. Si colloca, tuttavia, al centro del dibattito sulla redistribuzione regionale delle risorse pubbliche in quanto viene utilizzato, in talune sedi, come un indicatore sintetico dell'impatto della finanza pubblica sul territorio. Calcolato come "la differenza tra le spese erogate e le entrate raccolte (al netto dei trasferimenti tra diversi livelli di governo) da qualsiasi amministrazione pubblica in quell'area - secondo la definizione che ne dà l'Ufficio parlamentare del bilancio -, consente di misurare l'entità dei flussi finanziari che intercorrono tra i soggetti economici riferibili a quell'area e il settore pubblico nel suo insieme"¹⁹.

¹⁶ Ministero dell'economia e finanze, Commissione tecnica per la spesa pubblica, "La riforma del Titolo V della Costituzione e i nuovi rapporti finanziari fra Stato ed autonomie locali: una valutazione quantitativa", di F.M. Cerniglia, n. 15, Roma marzo 2003.

¹⁷ Agenzia per la coesione territoriale, "La Guida ai Conti Pubblici Territoriali contiene aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale", Roma, p. 91.

¹⁸ Istat, Conti economici territoriali, Nota metodologica, 2017..

¹⁹ Ufficio parlamentare del bilancio, Audizione del Presidente in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali, presso la Commissione V della Camera dei deputati, 22 novembre 2017, p. 5.

Dato l'interesse espresso da più parti, il residuo fiscale è stato sottoposto, di recente, a nuove valutazioni. Queste hanno confermato che persistono le criticità metodologiche nonché operative, già segnalate in passato da diversi studi, legate oltre che alle ipotesi teoriche sottese alle analisi, anche alla disponibilità di banche dati appropriate che consentano di “stabilizzare” le informazioni. Alcune analisi - effettuate utilizzando le ipotesi metodologiche più accreditate - hanno permesso di costruire diversi quadri informativi relativi alla redistribuzione di risorse tra aree del Paese con redditi diversi: è stato così possibile calcolare i livelli pro capite della spesa, delle entrate e dei residui fiscali per singole regioni e macro-aree (anche in rapporto al Pil di area territoriale).

Sul tema è stata chiamata ed esprimersi anche la Corte costituzionale che, in una sentenza del 2016, ha chiarito che “il parametro del “residuo fiscale” non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell’art. 119 Cost., sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza, sia perché l’assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest’ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata”²⁰.

L’argomento dei residui fiscali, analogamente ai temi fin qui richiamati, ha intersecato, prevedibilmente, il dibattito sul “federalismo differenziato”, tornato di particolare attualità alla fine del 2017, sulla spinta delle richieste di acquisizione di nuove funzioni in base a quanto previsto dall’articolo 116, comma terzo della Costituzione²¹, promosse da alcune regioni (Veneto, Lombardia, Emilia Romagna) e sottoscritte nei primi mesi del 2018 con “Accordi preliminari” in merito all’Intesa tra il Governo e ciascuna Regione.

Il percorso di attuazione del federalismo fiscale

5. Le tematiche relative all’attuazione del federalismo fiscale, che si colloca in una posizione ortogonale rispetto al cosiddetto “federalismo differenziato”, hanno pertanto, ripreso vigore in occasione del dibattito sull’autonomia rafforzata, spingendo le regioni interessate – mosse soprattutto dalla necessità di individuare i profili di sostenibilità finanziaria delle proposte di “differenziazione” - ad effettuare simulazioni mirate a quantificare le risorse necessarie per il finanziamento delle materie aggiuntive.

La prossima entrata in vigore, a partire dal 2020, dei meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali, definiti nella legge 42 del 2009, aveva già imposto, nell’ultimo anno, un’accelerazione della produzione di stime sull’attuazione del disegno di federalismo fiscale. Il finanziamento di alcune voci di spesa delle regioni, attualmente

²⁰ Corte costituzionale, Sentenza n. 83 del 2016, che specifica: “Data la struttura fortemente accentrata, nel nostro ordinamento, della riscossione delle entrate tributarie e quella profondamente articolata dei soggetti pubblici e degli interventi dagli stessi realizzati sul territorio, risulta estremamente controversa la possibilità di elaborare criteri convenzionali per specificare su base territoriale la relazione quantitativa tra prelievo fiscale e suo reimpiego. L’esigenza di aggregare dati eterogenei secondo metodologie non univocamente accettate ha fatto sì che il concetto di residuo fiscale sia stato utilizzato piuttosto come ipotesi di studio che come parametro di correttezza legale nell’allocazione territoriale delle risorse. L’accentuata disputa circa le modalità appropriate per un calcolo corretto del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e impiego negli ambiti territoriali di provenienza attraversa la forte dialettica politico-istituzionale afferente alle Regioni ed agli enti locali”.

²¹ La Costituzione, all’articolo 116, terzo comma, stabilisce che le singole Regioni ordinarie possano acquisire, con legge dello Stato, “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” per le materie riservate alla legislazione concorrente fra Stato e Regioni, secondo quanto indicato nel terzo comma dell’articolo 117.

coperto dai trasferimenti statali, dovrà infatti essere sostituito da entrate proprie delle regioni, come contributi propri o compartecipazioni ai tributi erariali.

Di recente, nell'ambito delle audizioni effettuate dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale sono stati resi disponibili ampi quadri illustrativi dei trasferimenti statali agli enti territoriali (su dati del bilancio dello stato 2015)²². A partire da questi, perciò, alcune regioni hanno tentato di effettuare stime sui “trasferimenti fiscalizzabili senza problemi di copertura finanziaria”, provando ad identificare i settori/materie oggetto di eventuale richiesta di autonomia rafforzata o di “devoluzione completa”²³. La regione Lombardia, ad esempio, ha provato a costruire, in un recente studio, alcuni scenari di impatto finanziario dell'applicazione dell'articolo 116, terzo comma, riconducendo le materie costituzionali di competenza esclusiva e di competenza concorrente (articolo 117, comma 2 e comma 3 della Costituzione) alle funzioni (Cofog) e ai programmi del bilancio dello Stato allo scopo di verificare l'entità dei trasferimenti statali fiscalizzabili. Secondo alcune elaborazioni espresse, le risorse necessarie per finanziare le competenze richieste all'interno di uno scenario di massima autonomia, troverebbero capienza nella compartecipazione IVA attribuibile alla Regione Lombardia²⁴.

Uno studio, di qualche anno fa, elaborato da Unioncamere del Veneto, esponeva l'ipotesi dell'attribuzione alle regioni Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna e Piemonte di tutte le materie legislative previste dalla Costituzione secondo quanto disposto dall'art. 116 e contestualmente, le relative risorse per il loro esercizio. La nuova riconfigurazione, incrementando la dimensione finanziaria dei bilanci regionali, avrebbe portato – secondo lo studio - ad un “decentramento della spesa pari a circa 15,8 miliardi di euro, per far fronte prevalentemente ad uscite di natura corrente (poco meno di 13,3 miliardi)”. Secondo la simulazione soltanto l'istruzione avrebbe assorbito circa il 72,2 per cento delle risorse complessive, mentre circa il 14,6 per cento sarebbe stato dedicato ad interventi per infrastrutture²⁵.

Nelle analisi utilizzate per verificare eventuali nuovi spazi di autonomia finanziaria veniva richiamato il modello delle Regioni a statuto speciale sul quale la stessa Corte dei conti è intervenuta in diverse occasioni a specificarne le peculiarità sia istituzionali sia finanziarie²⁶.

6. In occasione delle audizioni per l'attuazione del federalismo fiscale anche questa Corte ha avuto modo di pronunciarsi in diversi momenti, a partire dall'esame dello schema di decreto, poi approvato come d.lgs. n. 68 del 2011, fino agli anni più recenti. Nel segnalare le questioni più rilevanti che hanno caratterizzato le tappe di un processo ancora in fase di attuazione, la Corte dei conti, nel 2016, ebbe occasione di mettere in evidenza che, sia dal punto di vista del ridisegno del sistema di finanziamento di regioni ed enti locali, sia per le problematiche connesse al coordinamento della finanza pubblica,

²² Ministero dell'Economia e delle finanze, Ragioneria generale dello Stato, “Il quadro dei trasferimenti finanziari in favore degli enti territoriali alla luce dell'articolo 119 della Costituzione”, Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 4 maggio 2016.

²³ Regione Lombardia, Regionalismo differenziato e risorse finanziarie, Policy paper, (cod. Eupolis Lombardia GEN17009) novembre 2017, Milano.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Unioncamere del Veneto, CongiunturaPa (n. 2/2010).

²⁶ Sul punto vedi: Corte dei conti, Sezione delle autonomie, Audizione del 23 aprile 2015, sulle “Problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale”, presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

“negli anni trascorsi dall’approvazione della legge 42 del 2009, le modifiche apportate al sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali (spesso sotto la pressione dell’emergenza finanziaria) non hanno reso più semplice il completamento del disegno di riforma avviato appunto nel 2009”²⁷.

Affermava la Corte che, la crisi economico-finanziaria, che ha interessato il Paese, a partire dal 2009 per diversi anni, ha costretto il legislatore a introdurre severe misure di contenimento della spesa e a rafforzare il coordinamento della finanza pubblica con ricadute significative sull’autonomia finanziaria e amministrativa degli enti territoriali. Nell’ambito di tali considerazioni, si esponevano i risultati di un esercizio di ricognizione, articolato in più sezioni di approfondimento tra cui, di particolare interesse come richiamato anche dalla Commissione per il federalismo fiscale, la ricostruzione dei trasferimenti effettuati dallo Stato alle amministrazioni territoriali. A partire dal bilancio dello Stato, l’analisi mirava, attraverso l’esame puntuale dei singoli capitoli di spesa, a valutare, tra gli altri, quali trasferimenti considerare ai fini di una eventuale trasformazione degli importi in entrate autonome regionali.

I risultati mostravano, in sintesi, che nonostante il taglio significativo delle risorse destinate alle amministrazioni regionali (pari a circa 10 miliardi per il 2015), il peso dei trasferimenti si presentava ancora molto elevato con oltre 109 miliardi di stanziamenti definitivi (in prevalenza trasferimenti correnti) e in crescita di quattro punti percentuali rispetto al 2014 (di cui 100 miliardi classificati nella missione “relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”).

Il settore sanitario, con circa 75 miliardi e gli interventi relativi a regolazioni contabili pari a circa 24 miliardi, risultavano assorbire la maggior parte dei trasferimenti²⁸. Quello che rimaneva, al netto dei settori citati, rappresentava un “piccolo spazio”, pari a oltre 9,6 miliardi di trasferimenti, distribuiti tra il trasporto pubblico locale, l’assistenza delle politiche sociali, il diritto allo studio, l’edilizia scolastica, la politica abitativa, la prevenzione e l’edilizia sanitaria.

Quanto emergeva dall’analisi dei dati spingeva, infine, la Corte ad esprimersi nel maggio 2016, segnalando: “Manca ancora un quadro normativo da porre a fondamento dei livelli essenziali delle prestazioni: se si esclude il comparto sanitario, non sono state individuate le prestazioni di assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale compito che la Costituzione assegna alla legislazione esclusiva dello Stato. Rinvia al 2017 l’entrata in vigore dei meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali disciplinati dal d.lgs. n. 68 del 2011, sono stati mantenuti per gli anni dal 2013 al 2016 i criteri di determinazione delle aliquote di compartecipazione all’Iva introdotte con il d.lgs. n. 56 del 2000”²⁹.

²⁷ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Audizione n. 5/SSRRCO/AUD/16 del 19 maggio 2016, sui “Trasferimenti finanziari agli enti territoriali”, presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale.

²⁸ “Le regolazioni contabili – si spiega nel testo - sono connesse al sistema di finanziamento delle Regioni a statuto speciale che, come è noto, è basato principalmente sull’attribuzione della quasi totalità del gettito fiscale prodotto nell’ambito territoriale di ciascuna regione, secondo quote di compartecipazione ai tributi erariali indicate in misure specifiche e differenziate dai vari statuti speciali e dalle relative norme di attuazione”, Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Audizione n. 5/SSRRCO/AUD/16 del 19 maggio 2016, sui “Trasferimenti finanziari agli enti territoriali”, presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, pag. 5.

²⁹ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Audizione n. 5/SSRRCO/AUD/16 del 19 maggio 2016, sui “Trasferimenti finanziari agli enti territoriali”, presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, pag. 27.

7. Si deve rilevare, del resto, che il quadro in cui si analizzano gli interventi di spesa si presenta molto diverso, rispetto a quando fu ridisegnato, nel 2001, il riparto delle materie. In tal senso, la stessa Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nella relazione semestrale presentata nel gennaio 2018, nel segnalare la necessità di portare a compimento il processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, avvertiva che i quasi dieci anni trascorsi dall'emanazione della legge 42 del 2009 sono stati caratterizzati da un profondo cambiamento della cornice ordinamentale. Tra tutti, di assoluto rilievo, il “passo” imposto alle politiche nazionali dal rispetto dai vincoli europei che incide tuttora sulla tenuta dei conti pubblici, ma anche le decisioni europee sulle politiche di sostegno allo sviluppo che, a loro volta, definiscono norme puntuali sulla loro area di azione³⁰.

È stato proprio il legislatore del 2001, infatti, che nel riformulare l'articolo 117 della Costituzione ha voluto collocare in testa al catalogo delle materie, un riferimento al sistema europeo, indicando, in forma esplicita, quale dovesse essere il contesto in cui inquadrare l'area di azione di ciascun livello di governo. E sempre i vincoli europei, che individuano in capo allo Stato obblighi e responsabilità sui conti pubblici nazionali per l'intero settore delle amministrazioni pubbliche, individuate secondo i criteri del Sistema europeo dei conti, sono da considerare alla base dell'articolo 3 della legge costituzionale n. 1 del 2012 che ha modificato l'art. 117 della Costituzione riportando la materia “armonizzazione dei bilanci pubblici”, dalle competenze concorrenti a quelle esclusive dello Stato. La stessa Corte dei conti ha avuto modo di evidenziare, in proposito, la rilevanza del tema dell'armonizzazione ai fini della trasparenza dei conti pubblici e delle verifiche sugli equilibri di bilancio richieste dalla citata legge costituzionale segnalando che si tratta di “aspetti essenziali per le attività di controllo assegnate alla magistratura contabile, in quanto il coordinamento della finanza pubblica richiede basi conoscitive univoche, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale”³¹.

LE RICHIESTE DI MAGGIORE AUTONOMIA DI ALCUNE REGIONI

I tentativi precedenti

8. Con la revisione del Titolo V della Costituzione nel 2001, fu introdotto, nell'ambito del regionalismo ordinario, l'articolo 116, terzo comma, che stabilisce: “Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119”.

³⁰ Secondo la Commissione: “A partire dalle decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea risalenti al 2006 e al 2008, se un ente territoriale è dotato di sufficiente autonomia, la selettività (che, se riconosciuta, porterebbe altrimenti a qualificare un determinato intervento come aiuto di Stato) non sussiste, quindi è possibile riconoscere anche la non esistenza, per mancanza del requisito della selettività, di un aiuto di Stato”, p. 15.

³¹ Sul punto vedi: Corte dei conti, Sezione delle autonomie, Audizione del 27 novembre 2014, sull'“Armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali e sistema contabile delle Regioni”, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. Cfr. anche Corte dei conti, Sezione delle autonomie, del 29 maggio 2014, sullo “Schema di decreto legislativo recante “Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi” (Atto n. 92)”, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

Il richiamo all'articolo 119, ricollega l'opzione della “differenziazione” al rispetto dell'equilibrio dei bilanci, nonché all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. L'articolo 14 della successiva legge n. 42 del 2009 sancisce, in tal senso, che “con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia ad una o più regioni, si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge”.

Già in passato erano stati avviati, senza tuttavia avere seguito, tentativi di acquisizione di ulteriori spazi di autonomia da parte delle regioni Toscana, Lombardia, Veneto.

Una prima proposta di delibera per ottenere “autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici” fu promossa, nel 2003, dalla regione Toscana che era giunta fino al punto di acquisire un parere favorevole dal Consiglio delle autonomie locali sulla base delle indicazioni fornite dagli enti locali, senza, però riuscire a compiere i successivi passi procedurali.

Un secondo tentativo fu intrapreso nel 2006 dalla regione Lombardia con l'avvio di un'ampia istruttoria, sfociata nel giro di pochi mesi, nell'emanazione da parte del Consiglio regionale, nel 2007, degli atti di indirizzo finalizzati a coinvolgere la Giunta a realizzare un passaggio successivo con il Governo. Il confronto con quest'ultimo per il conseguimento di un'intesa su dodici materie, sempre nell'ambito di quanto indicato nell'articolo 116, terzo comma, neanche in questo caso raggiunse una fase più avanzata. L'iniziativa era stata promossa con lo scopo di “rafforzare il ruolo nevralgico – ricordava il presidente uscente della Regione nel corso dell'audizione del 9 febbraio 2018 – in ambito socio-economico, anche a beneficio dell'interesse delle collettività nazionali e a conferma di quell'assunzione di ruolo di responsabilità sempre assicurati dalla [...] Regione”³².

Nello stesso periodo anche la Giunta del Veneto avviò il procedimento per iniziare il negoziato con il Governo per il riconoscimento di nuovi spazi di autonomia. Le consultazioni con gli enti locali, effettuate con esito favorevole, furono seguite dall'approvazione da parte del Consiglio regionale, nel dicembre 2007, di un documento che elencava le materie (come per la Lombardia, con uno spettro ampio) da considerare ai fini della trattativa. Il successivo conferimento del mandato al Presidente della regione per la negoziazione con il Governo non condusse ad ulteriori passaggi.

Infine, nel 2008, il Consiglio regionale del Piemonte promosse, con una deliberazione, l'atto di indirizzo per il riconoscimento dell'autonomia differenziata, anche qui, per numerose materie. Il mandato assegnato al Presidente della regione al fine di iniziare la trattativa con il Governo, non portò la procedura ad una fase più avanzata rispetto a quanto accaduto in precedenza per il Veneto, la Toscana e la Lombardia.

L'ampiezza e la gravità della crisi economica che aveva cominciato ad investire l'Italia, a partire dalla fine del 2008, contribuì a ridurre significativamente i margini di autonomia finanziaria delle regioni ordinarie che si trovarono nella condizione di “difendere” i propri spazi di decisione, all'interno di un quadro istituzionale di sostanziale riaccentramento delle politiche di spesa. Le regioni, dunque, strette nel rigido rispetto dei parametri europei, sembrarono perdere interesse ad avviare nuove procedure per l'acquisizione di maggiori funzioni, finendo per accantonare eventuali nuove richieste,

³² Commissione parlamentare per le questioni regionali, Audizione, cit. p. 38.

convinte che i tempi non fossero ancora “maturi”. Poco dopo, fu approvata, nel 2009, la legge 42 sul federalismo fiscale con i successivi decreti di attuazione.

Il quadro procedurale, i referendum consultivi del Veneto e della Lombardia, la proposta della Emilia-Romagna e le iniziative di altre regioni

9. Oltre alla particolare congiuntura economica vi furono anche altre considerazioni che resero di particolare complessità l'avvio delle proposte di autonomia rafforzata. L'assenza di una disciplina puntuale del procedimento da seguire per l'attivazione dell'articolo 116, terzo comma, rappresentava e costituisce tuttora una condizione di criticità. “Il finanziamento dell'autonomia differenziata è trattato in modo non adeguato – fu sottolineato già subito dopo il varo della riforma costituzionale del 2001 -, in quanto l'articolo 116 non offre alcuna indicazione al legislatore ordinario sui criteri che dovrà utilizzare quando singole Regioni otterranno più ampie competenze legislative. Queste regole dovrebbero essere costruite in via prioritaria rispetto all'avvio di possibili iniziative di singole Regioni”³³.

Allo stato attuale la procedura prevede, in sintesi, che vi sia un'iniziativa da parte della Regione; una consultazione con gli enti locali; il rispetto dei principi dell'articolo 119 della Costituzione; l'intesa tra la regione interessata e lo Stato; l'approvazione della legge da parte del Parlamento a maggioranza assoluta.

Un tentativo, tuttavia, era stato fatto circa dieci anni prima, con la predisposizione di uno schema di disegno di legge, approvato dal Consiglio dei ministri il 21 dicembre 2007 che, tuttavia, non ebbe seguito. Si cercava, con il testo proposto, di disegnare il procedimento in modo puntuale, per gli aspetti relativi sia alla definizione dell'Intesa sia alla presentazione del disegno di legge per l'attribuzione alle regioni degli ulteriori spazi di autonomia.

Un intervento procedurale è stato delineato, in tempi recenti, dalla Legge di stabilità per il 2014 (comma 571 dell'articolo 1) ove si stabilisce che “Anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento (...)”³⁴. Di rilievo il riferimento al coordinamento della finanza pubblica che potrebbe assumere uno spazio del tutto nuovo all'interno del procedimento di attuazione dell'autonomia differenziata.

Nonostante la presenza di un quadro procedurale non completamente definito, alcune regioni hanno avviato nell'ultimo scorcio di legislatura, nuove richieste di autonomia differenziata. Specificamente Lombardia e Veneto, il 22 ottobre 2017, hanno rispettivamente svolto, un referendum consultivo finalizzato a conoscere l'opinione delle popolazioni sull'opportunità di avviare le procedure di richiesta di autonomia differenziata (con una partecipazione pari, al 57,2 per cento degli aventi diritto nel Veneto; e al 38,34 per cento degli aventi diritto in Lombardia). In seguito all'esito positivo del referendum, il 7 novembre 2017 il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato la risoluzione con l'elenco delle 23 materie su cui avviare il confronto con il Governo. Con

³³ P. Giarda, Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione, in “Le Regioni”, a. XXIX, n. 6, dicembre 2001.

³⁴ Sul punto cfr. Camera dei deputati, Senato della Repubblica, “Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. Dossier XVII legislatura”, novembre 2017.

la deliberazione del 15 novembre 2017 anche il Consiglio regionale del Veneto stabiliva di intraprendere il negoziato con il Governo, conferendo al Presidente della Giunta regionale ampio mandato sulle 23 materie con competenza concorrente.

Diversamente da Veneto e Lombardia, l'Emilia-Romagna, ha deciso di avviare la procedura prevista dall'articolo 116, terzo comma della Costituzione, senza svolgere una consultazione referendaria, non ritenendola, a suo parere, necessaria, privilegiando invece, forme di confronto con i rappresentanti di organizzazioni sociali, economiche e di categoria presenti nel territorio. Il presidente dell'Emilia-Romagna, ricevuto il mandato il 3 ottobre, dall'Assemblea legislativa regionale per dare avvio al negoziato (con la puntuale individuazione degli ambiti di differenziazione delle competenze legislative e amministrative), sottoscriveva già il 18 ottobre 2017 con il Presidente del consiglio dei ministri una dichiarazione d'intenti per formalizzare l'avvio della procedura.

Tra le altre regioni che hanno intrapreso iniziative analoghe, si segnalano il Piemonte e la Liguria. A seguito delle deliberazioni delle rispettive assemblee, nelle prime settimane del 2018, le due regioni hanno definito con il Sottosegretario degli affari regionali, "le modalità operative e i tempi" per arrivare, senza tuttavia riuscire, per via dei tempi strettissimi segnati dalla fine della legislatura, a disegnare una bozza di un pre-accordo analogamente a quanto fatto, almeno sul piano procedurale, per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna.

Gli accordi preliminari tra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia

10. L'accelerazione assunta dalle iniziative delle Regioni e la necessità da parte del Governo di predisporre rapidamente i passi necessari a raggiungere un pre-accordo, dato lo stato di avanzamento della trattativa, hanno indotto la Commissione parlamentare per le questioni regionali a deliberare, come già accennato, nella seduta del 21 novembre 2017, lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

Nel corso delle sedute, concluse il 21 dicembre 2017, sono stati esaminati, pertanto, sia i profili procedurali, riguardanti l'applicazione dell'articolo 116, terzo comma, sia i contenuti e le possibili evoluzioni delle iniziative avviate dalle regioni citate.

Sul coinvolgimento del Parlamento, nei limiti della procedura prevista, è stato osservato: "È in ogni caso da valutare con attenzione il rilievo da riconoscere al Parlamento fin dalle prime fasi, rilievo che - implicitamente - è stato riconosciuto in questo caso dallo stesso Governo nel momento in cui ha ritenuto di confrontarsi con la Commissione parlamentare e di riferire in corso d'opera sullo stato dell'arte. Appare infatti quanto mai utile che il Parlamento non sia posto nelle condizioni di esprimersi solamente a conclusione del processo, per ratificare o meno l'intesa raggiunta da Governo e Regione. Il Parlamento è – e deve essere – un “codecisore necessario”³⁵.

Parallelamente ai lavori della Commissione le regioni si accordavano sull'opportunità di circoscrivere il negoziato, in questa prima fase del confronto e vista la ristrettezza dei tempi per la conduzione della trattativa su tutte le materie oggetto di

³⁵ Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, "Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale, Doc. XVI-bis, n. 28, approvata nella seduta del 18 gennaio 2018, p. 31.

richiesta, solo a quelle d'interesse comune. Rimaneva aperta, comunque, la possibilità di proseguire il negoziato in una fase successiva, sia per le materie oggetto dell'accordo su cui si andava convergendo, sia per quelle che erano state accantonate.

Il Sottosegretario agli affari regionali, spiegando in Commissione le tappe del percorso di convergenza su un nucleo ristretto di materie, metteva in evidenza che dare attuazione al terzo comma dell'articolo 116, significava, provare a disegnare “un nuovo modello di regionalismo, cioè la Regione ad autonomia differenziata, la quale evidentemente è tale in ragione di una capacità di programmazione di se stessa e del proprio futuro e in ragione delle materie che vengono considerate in qualche modo cruciali, decisive e fondamentali per garantire una maggiore autonomia, quindi una maggiore efficienza e un maggiore sviluppo”³⁶. La clausola di asimmetria, che riguarda le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma dello stesso articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) ed s), comporta, infatti “un potenziamento della potestà legislativa concorrente delle Regioni e - come sottolineato nel corso delle audizioni – l'acquisizione della disciplina della materia nel caso delle competenze esclusive, sia pure entro parametri di carattere generale prescritti dalla legislazione statale”³⁷.

I tavoli tecnici, inizialmente bilaterali, tra il Governo e la singola Regione, per lo svolgimento del negoziato hanno seguito nei successivi incontri istituzionali, un calendario di incontri mirati a coinvolgere le tre regioni contemporaneamente, così da poter stabilire un percorso metodologico comune e definire, di conseguenza, alcuni criteri generali anche per la prosecuzione del negoziato. Tra questi si segnalano: “1) ricognizione - mappatura delle competenze amministrative e legislative relative alle materie, agli ambiti di materie e ai gruppi di materie di cui all'art. 117 della Costituzione siccome richiamati dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, con attenzione particolare alle materie tra loro compenstrate e/o inscindibilmente connesse, come (a titolo esemplificativo e non esaustivo) individuate dalla Corte costituzionale nella pronuncia n. 278 del 2010; 2) ricognizione delle criticità derivanti dalle attuali consistenze delle competenze amministrative e legislative quali rilevate nella sede dell'esame di cui sopra, sub a.), [...]; 3) instaurazione di Tavoli tecnici bilaterali (Stato-Regione) volti alla disamina delle richieste di maggiore autonomia, e istituzione di una Commissione paritetica Stato-Regione disciplinata dall'intesa, a cui demandare funzioni di raccordo e monitoraggio”.

Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna sono pertanto arrivate a disegnare, di comune accordo, il perimetro del negoziato relativo a “materie d'interesse comune” quali: tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale; internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione; territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture; tutela della salute; competenze complementari e accessorie riferite alla *governance* istituzionale e al coordinamento della finanza pubblica. Non è escluso, tuttavia, che successivamente potranno essere introdotte altre materie o che possano essere considerati aspetti nuovi o diversi relativamente a quelle su cui si è avviato il negoziato.

³⁶ La Commissione parlamentare per le questioni regionali, nella seduta 21 dicembre 2017, specificava, inoltre: “Cinque materie fondamentali non significano cinque funzioni. Voi sapete che le materie hanno uno spettro largo, poiché ogni materia è composta di tanti pezzetti che danno il senso complessivo e costituzionalmente proprio di materia”, pp. 5-6.
³⁷ Commissione parlamentare per le questioni regionali, “Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna”, . Audizione del 29 novembre 2017 del professor S. Mangiameli.

Il 28 febbraio 2018, i presidenti delle regioni dell'Emilia-Romagna, della Lombardia e del Veneto hanno sottoscritto con il Sottosegretario alla Presidenza del consiglio con delega agli affari regionali, gli accordi preliminari riguardanti l'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma della Costituzione³⁸.

Tali accordi, per la loro natura, consentono di definire soltanto i principi generali ed i metodi per l'attribuzione delle forme di autonomia differenziata. Sarà, invece, successivamente alla fase dell'Intesa fra lo Stato e le Regioni che il Governo potrà presentare un disegno di legge in Parlamento, dove "L'approvazione da parte delle Camere dell'Intesa, che sarà sottoscritta ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, avverrà in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'articolo 8, terzo comma, della Costituzione".

Risulta evidente che il procedimento per la definizione delle Intese è stato, in parte, abbozzato nel testo degli accordi preliminari che delineano, per la prima volta, nei vari articoli, elementi finalizzati a conferire una sorta di ossatura al procedimento stesso quali: la durata dell'Intesa (art. 2); le verifiche dei risultati e il monitoraggio (art.3); le modalità di assegnazione delle risorse (art. 4). L'Intesa, si legge negli accordi preliminari, avrà durata decennale e potrà essere modificata in qualunque momento di comune accordo tra Stato e Regione qualora sia necessaria una revisione. Il rinnovo, la rinegoziazione o la cessazione saranno subordinati alla verifica dei risultati.

Si specifica, infine, che essendo l'accordo scaturito dall'attuazione del "principio costituzionalmente garantito della leale collaborazione" le parti si sono impegnate a far sì che "la veste e la forma di queste intese e di questi accordi sia tale da mettere il prossimo Governo e il prossimo Parlamento, nel caso non volessero dare corso e concludere il processo di intesa, nella condizione di doverlo motivare", non potendo non "tenere conto di una procedura che ha visto dei soggetti costituzionalmente titolati di questo protagonismo raggiungere una sorta di preaccordo"³⁹.

Come già approfondito, lo snodo più complesso dell'accordo è rappresentato dalle risorse che la collocazione degli accordi all'interno del sistema di regole in parte già delineato dal percorso di attuazione del federalismo fiscale. I testi sottoscritti dalle tre regioni prevedono, all'articolo 4, che sarà un'apposita Commissione paritetica Stato-Regione a determinare "le modalità di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate dallo Stato alla Regione". Questa dovrà stabilire: a) la compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, così da consentire la gestione delle competenze trasferite o assegnate, in coerenza con quanto disposto dall'articolo 119, quarto comma della Costituzione; b) l'entità della spesa sostenuta dallo Stato nella Regione collegata alle funzioni trasferite o assegnate; c) la determinazione dei fabbisogni standard [...] che dovranno sostituire la spesa storica e costituire il termine di riferimento dei costi per l'erogazione dei servizi,

³⁸ Vedi: Presidenza del Consiglio dei ministri, "Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Veneto, Roma febbraio 2018"; Presidenza del Consiglio dei ministri, "Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Lombardia, Roma febbraio 2018"; Presidenza del Consiglio dei ministri, "Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Emilia-Romagna, Roma febbraio 2018".

³⁹ Commissione parlamentare per le questioni regionali, Seduta 21 dicembre 2017, p. 36.

tenendo conto della popolazione residente e del gettito dei tributi maturati nel territorio regionale.

Le materie indicate negli Accordi

11. Sulle materie scelte nell'ambito della sottoscrizione degli accordi è necessario effettuare una ulteriore riflessione. L'accordo sottoscritto il 28 febbraio 2018 dalle regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna sulle stesse materie (politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rapporti internazionali e con l'Unione europea) prevede, oltre a molti punti comuni, alcune importanti differenze soprattutto nelle materie relative alla salute e alla tutela dell'ambiente. Può essere pertanto, utile, svolgere, sul punto, una rapida ricognizione.

Per quanto riguarda le politiche del lavoro, gli accordi riconoscono alle regioni, in modo uniforme per tutte, autonomia legislativa e organizzativa in materia di politiche attive, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché la competenza legislativa per l'introduzione e la disciplina di misure complementari di controllo.

Sulla materia di competenza esclusiva relativa all'istruzione, le regioni svolgeranno - nel rispetto dell'attuale assetto ordinamentale statale - la programmazione dell'offerta di istruzione regionale (che include anche la definizione della relativa dotazione organica). Acquisiscono, inoltre, la competenza legislativa a disciplinare le modalità di realizzazione di un "Sistema integrato di istruzione professionale e di istruzione e formazione professionale". Potranno definire l'organizzazione delle fondazioni ITS per lo sviluppo delle relazioni tra autonomie scolastiche, universitarie e imprese; attivare forme di offerta integrativa di percorsi universitari e costituire fondi sia per finanziare la didattica sia per edilizia scolastica e miglioramento sismico delle strutture.

Anche l'istruzione (competenza statale), come le politiche del lavoro, è trattata in modo omogeneo per le tre regioni. Le poche differenze che si rilevano riguardano specificamente l'attivazione di alcuni fondi pluriennali che l'Emilia-Romagna dedica al finanziamento della ricerca e sviluppo della terza missione e all'offerta di servizi per il diritto allo studio. Anche la Lombardia, sul diritto allo studio, prevede l'attivazione di fondi pluriennali.

La materia relativa alla salute presenta, invece, nei testi degli accordi, oltre ad alcuni elementi comuni, importanti differenze su specifici ambiti di gestione del servizio.

Gli elementi comuni sono costituiti, oltre che dall'attribuzione, a ciascuna regione (con identica formulazione) di una maggiore autonomia nell'espletamento delle funzioni attinenti al sistema tariffario, di rimborso, di remunerazione di compartecipazione, anche dal riconoscimento di spazi più ampi mirati a: rimuovere specifici vincoli di spesa (in particolare per il personale); gestire l'accesso alle scuole di specializzazione (anche tramite accordi con l'università) e la stipula di contratti di specializzazione-lavoro per i medici; definire il sistema di *governance* delle aziende e degli enti trasversali del Servizio sanitario nazionale; sottoporre proprie valutazioni tecnico-scientifiche concernenti l'equivalenza terapeutica tra diversi farmaci, all'Agenzia italiana del farmaco; programmare interventi sul patrimonio edilizio e tecnologico del Servizio sanitario nazionale.

Differenze tra le regioni, ancora sulla materia relativa alla salute, si ritrovano, ad esempio, in Lombardia dove alla Regione è attribuita una maggiore autonomia nell'ambito della formazione dei medici di medicina generale. L'Emilia-Romagna,

invece, all'interno dell'accordo, prevede di definire “qualitativamente e quantitativamente le forme della distribuzione diretta dei farmaci destinati alla cura di pazienti che richiedono un controllo ricorrente”, nonché le modalità di erogazione di medicinali a specifiche categorie di assistiti.

Nella materia, infine, relativa alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (competenza statale), le regioni “in conformità all'articolo 118 della Costituzione”, potranno disporre, con proprie leggi, l'allocazione delle funzioni amministrative elencate in specifiche tabelle allegate agli accordi, nonché delle funzioni amministrative che la legge statale non attribuisce a organi o enti di livello statale.

L'insieme delle competenze si presenta caratterizzato da differenze rilevanti tra le tre regioni che potrebbero disegnare, in tale ambito, linee di intervento anche molto diverse. Si tratta, infatti, di esercitare funzioni di programmazione in difesa del suolo; di avviare interventi di bonifica dei siti contaminati; di gestione dei rifiuti, di prevenzione e ripristino ambientale – solo per citarne alcuni - nonché funzioni di ispezione e controllo.

In ultimo, nell'*addendum*, Governo e Regioni si accordano – anche qui con leggere differenze tra le diverse autonomie - per rafforzare le forme di partecipazione delle autonomie territoriali al consolidamento dell'Unione europea e all'intensificazione delle relazioni e della cooperazione transfrontaliere.

Conclusioni

12. Sembra configurarsi, in conclusione, uno scenario istituzionale nuovo. L'articolo 116, terzo comma, collocandosi all'interno del sistema di autonomia ordinaria delineato nel Titolo V della Costituzione, del resto, traccia un percorso per il conseguimento di forme di autonomia che può essere attivato, attraverso una procedura di tipo pattizio, da qualsiasi regione ne faccia richiesta al Governo. Spazi per disegnare perimetri funzionali più ampi e con forme eterogenee, perciò, se esplorati da tutte le regioni ordinarie potrebbero dare luogo a una nuova fase del regionalismo accrescendo, probabilmente, il tasso di complessità del sistema che potrebbe, inevitabilmente, virare verso un modello di “federalismo differenziato”.

Si rende necessario, pertanto, analizzare a fondo le problematiche che potrebbero scaturire dai passaggi che seguiranno il pre-accordo, sia sotto il profilo del riparto delle risorse e del loro monitoraggio, sia dal punto di vista del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni erogate.

L'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per gli affari regionali, ha voluto rilevare, sul punto, oltre alle criticità anche le opportunità che il disposto costituzionale potrebbe rappresentare per l'intero sistema delle autonomie. Se gestito in modo non lesivo dell'unità nazionale, come sottolineato dalle stesse regioni, ma finalizzato a valorizzare le diverse caratteristiche, economiche, demografiche e sociali che le connotano, potrebbe spingere verso forme di competizione virtuosa.

L'attuazione di profili differenziati di autonomia regionale, potrebbe favorire, grazie ad una maggiore aderenza alle “identità” territoriali, un'occasione per “realizzare appieno le proprie potenzialità, massimizzando, in termini di efficienza, il proprio valore aggiunto”⁴⁰. Si mette in evidenza, in tal senso, che tali funzioni, se esercitate “meglio di quanto ad oggi riesca a fare lo Stato”, potrebbero anche rendere più efficiente la gestione

⁴⁰ Commissione parlamentare per gli affari regionali, Considerazioni finali, dicembre 2017, cit. p 40.

delle risorse pubbliche conferendo, tra gli altri, nuovi contenuti al disegno di autonomia ordinaria tracciato nel 2001 con la riforma del titolo V della Costituzione.

Le ragioni che hanno mosso le richieste di “differenziazione”, rappresentano, del resto, istanze già presenti all’interno delle regioni nel momento in cui fu approvata la riforma del 2001 data la marcata eterogeneità economica, demografica e sociale dei territori. Pochi anni più tardi, infatti, alla richiesta della regione Lombardia, nel 2006, di accedere a “poteri speciali”, si rispondeva che “[...] una volta ridefinito l’assetto del nostro federalismo (costituzionale, amministrativo e fiscale) sarà dunque possibile e anche utile prevedere una dose moderata di geometria variabile”⁴¹.

In questo nuovo quadro, la questione delle risorse costituisce senz’altro il passaggio più importante da affrontare, a partire dalla determinazione dei fabbisogni standard sulle materie di competenza statale su cui si chiedono maggiore autonomia.

Sarà necessario, infatti, individuare un punto di equilibrio nel rapporto tra le maggiori funzioni di spesa determinate dall’acquisizione di nuovi spazi e le risorse destinate al loro finanziamento affinché non vengano meno i principi di solidarietà tra le diverse aree del territorio. Su questo punto, potrebbe essere tracciato un limite significativo al regionalismo differenziato: “[...] il parametro dell’esercizio delle competenze asimmetriche e del conferimento delle relative risorse finanziarie – si avvertiva nelle audizioni parlamentari – risiede essenzialmente nell’art. 120, secondo comma della Costituzione, lì dove la disposizione costituzionale richiede che sia mantenuta “la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle autonomie”⁴².

La possibile affermazione di un modello di federalismo più competitivo, richiede alcune riflessioni sul ruolo che lo Stato è chiamato a svolgere nella sua funzione di garante dell’equilibrio tra vincoli finanziari e diritti costituzionalmente garantiti. L’autonomismo come definito all’indomani della revisione del Titolo V nel 2001, ha creato, negli anni, lo spazio per consentire nuove trasformazioni. Agendo nella cornice costituzionale, gli elementi di flessibilità che caratterizzano i sistemi regionali in generale, hanno permesso anche al sistema italiano di adattarsi alle diverse condizioni determinate dalla congiuntura economica e sociale, mostrando peraltro profili di pronunciata resilienza. Dopo la complessa fase di centralizzazione dei poteri di coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato, che i giudici costituzionali hanno collocato nell’ambito della temporaneità/provisorietà, le recenti proposte di “federalismo differenziato”, richiedono il ricorso, ancora una volta, a quegli elementi di flessibilità che ne possono consentire il rinnovamento.

⁴¹ F. Bassanini, “Il federalismo “a geometria variabile”: una questione di tempi, di modi, di misura, Astrid, agosto 2006.

⁴² Commissione parlamentare per gli affari regionali, Audizione del 29 novembre 2017.