



CORTE DEI CONTI

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

**Rapporto 2012 sul coordinamento
della finanza pubblica**

Maggio 2012

Il Rapporto, approvato dall'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 28 maggio 2012 (DEL. 14/CONTR/12), è stato redatto dal Presidente Luigi Mazzillo e dai magistrati Maurizio Pala, Mario Nispi Landi, Enrico Flaccadoro, Massimo Romano, Vincenzo Palomba, Cinzia Barisano, Luisa D'Evoli, Natale A.M. D'Amico, Giancarlo Astegiano e Alessandra Sanguigni.

Alle analisi di base del Rapporto hanno contribuito il dott. Stefano Fantacone e il dott. Salvatore Tutino, esperti presso le Sezioni riunite.

Hanno collaborato alla stesura del Rapporto: Chiara Grassi, Elisabetta Marcatili, Lucia Marra, Lucia Mauta e Anna Rinonapoli.

Per l'elaborazione dei dati hanno collaborato: Rosaria Calafato, Anna Rita Crosti, Matilde De Rosa, Fabrizio Ferrari, Caterina Francione, Renato Manzoni, Lavinia Mattia, Francesca Mondini, Giuseppe Padula, Nicoletta Rizzi e Dafne Verongalli.

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

INDICE

SINTESI E CONCLUSIONI	I
------------------------------	----------

PARTE PRIMA

LA FINANZA PUBBLICA NEL CONTESTO EUROPEO

L'ANDAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA: IL RUOLO DEGLI STRUMENTI DI COORDINAMENTO	3
<i>ASPETTI GENERALI</i>	5
<i>I RISULTATI DEL 2011 E IL CONFRONTO CON GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI</i>	7
<i>LE TENDENZE DELL'ULTIMO BIENNIO E L'EREDITÀ PER IL 2012</i>	12
<i>LE AMMINISTRAZIONI LOCALI E GLI ENTI DI PREVIDENZA</i>	18
<i>LA NUOVA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA</i>	21

PARTE SECONDA

IL GOVERNO DELLE ENTRATE

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E DI SINTESI	39
IL RUOLO DELLE ENTRATE NELLE MANOVRE DI FINANZA PUBBLICA 2011	40
LE FONTI DI ACQUISIZIONE DELLE ENTRATE NEL 2011	42
<i>L'EFFICIENTAMENTO DELLA RISCOSSIONE E IL RUOLO DI EQUITALIA</i>	44
<i>LE ENTRATE "VOLONTARIE" E LA SPINTA DELLE ATTIVITÀ DI GIOCO</i>	47
<i>IL RECUPERO DI BASI IMPONIBILI: IL CONTRASTO ALL'EVASIONE E ALL'ELUSIONE</i>	49
<i>LA RIDISTRIBUZIONE DEL PRELIEVO</i>	57
LE NUOVE DIRETTRICI DI INTERVENTO PER IL GOVERNO DELLE ENTRATE	60
<i>IL RIDIMENSIONAMENTO DELL'EROSIONE</i>	60
<i>L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE</i>	66
<i>LE ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE E LE ENTRATE RIASSEGNABILI</i>	69
Appendice	
<i>L'anticipato avvio dei nuovi tributi locali</i>	75

PARTE TERZA
IL CONTROLLO DELLA SPESA PUBBLICA

LA SPESA STATALE	91
<i>CONTABILITÀ PUBBLICA E CONTABILITÀ NAZIONALE</i>	93
<i>LE TENDENZE DELLA SPESA STATALE NEL BIENNIO 2010-2011</i>	94
<i>I REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE</i>	98
<i>I CONSUMI INTERMEDI</i>	99
LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI E IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO	111
<i>CONSIDERAZIONI DI SINTESI</i>	113
<i>LE AMMINISTRAZIONI LOCALI: OBIETTIVI PROGRAMMATICI E RISULTATI</i>	116
<i>IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO DELLE REGIONI NEL 2011</i>	123
<i>I PRIMI RISULTATI DEL MONITORAGGIO DELLE REGIONI</i>	124
<i>IL PATTO PER LE REGIONI NEL 2012</i>	139
<i>IL PATTO PER GLI ENTI LOCALI NEL 2011</i>	139
<i>IL PATTO PER GLI ENTI LOCALI NEL 2012</i>	161
<i>IL RUOLO DEGLI ORGANISMI PARTECIPATI</i>	164
<i>IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI: NOVITÀ E PRINCIPALI PROBLEMI EMERSI</i>	166
Appendici	
<i>Gli organismi partecipati: dimensione del fenomeno nelle rilevazioni della Corte</i>	173
<i>Prime valutazioni in base alla banca dati SIQUEL</i>	187
<i>Un indice sintetico per il 2010 della situazione finanziaria degli Enti locali</i>	211
IL PATTO PER LA SALUTE	225
<i>IL 2011: UN QUADRO DI SINTESI</i>	227
<i>I RISULTATI ECONOMICI COMPLESSIVI: IL CONTO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ</i>	228
<i>I RISULTATI REGIONALI</i>	230
<i>IL MONITORAGGIO E GLI STRUMENTI DI CONTROLLO DELLA SPESA IN SANITÀ</i>	239
<i>I PROGRESSI DELLA “SPENDING REVIEW” NEL SETTORE SANITARIO</i>	265
LA SPESA DI PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	269
<i>L’ANDAMENTO E LA PROIEZIONE DEI REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE</i>	271
<i>IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NEL CONTO ANNUALE PER IL 2010</i>	273
<i>L’EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO</i>	274
<i>PROBLEMATICHE RELATIVE ALLA SPESA DI PERSONALE PER GLI ENTI LOCALI</i>	276
<i>CONCLUSIONI</i>	278

GLI INVESTIMENTI PUBBLICI PER LIVELLI DI GOVERNO	279
<i>SITUAZIONE E PROSPETTIVE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI</i>	281
<i>GLI INVESTIMENTI PUBBLICI NEL CONFRONTO EUROPEO</i>	283
<i>GLI INVESTIMENTI FISSI PER LIVELLI DI GOVERNO</i>	285
<i>GLI INVESTIMENTI E LA SPESA IN CONTO CAPITALE NEL CONTO DELLO STATO</i>	289
<i>GLI INVESTIMENTI DI REGIONI, PROVINCE E COMUNI: I DATI SIOPE</i>	292
<i>GLI INVESTIMENTI PUBBLICI DEI COMUNI: UN'INDAGINE DELLA CORTE</i>	298

RIQUADRI

<i>GOVERNANCE EUROPEA E PAREGGIO DEL BILANCIO</i>	30
<i>LOTTA ALL'EVASIONE E "TESORETTI"</i>	52
<i>IL PROCESSO DELLA SPENDING REVIEW</i>	104
<i>LE CARATTERISTICHE DEL PATTO DI STABILITÀ DISCIPLINATO DALLE REGIONI</i>	157
<i>IL RACCORDO TRA I DATI NSIS E DATI DEL MONITORAGGIO</i>	240
<i>LE PIÙ RECENTI MISURE DI SOSTEGNO DEGLI INVESTIMENTI IN INFRASTRUTTURE</i>	300

SINTESI E CONCLUSIONI

1. Il 2011 segna una discontinuità nella gestione delle politiche di bilancio della XVI legislatura. Nella seconda metà dell'anno, con l'intento di recuperare una fiducia dei mercati in verticale caduta, è stata impressa un'accelerazione al riequilibrio dei saldi di finanza pubblica. L'emergenza ha suggerito l'adozione di misure aventi effetto immediato, per lo più identificate con aumenti di imposta, che si scaricheranno sulla parte finale della legislatura. La composizione della manovra correttiva, fino a tutto il 2011 centrata in prevalenza su interventi di contenimento della spesa, è dunque cambiata.

All'inizio della legislatura, nel giugno del 2008, la correzione dei conti pubblici veniva proiettata su un orizzonte pluriennale, assumendo che il pareggio di bilancio potesse essere conseguito già nel 2011. Tutta la correzione richiesta era affidata al DL n. 112/2008 e anticipata di parecchi mesi rispetto alla presentazione della legge di bilancio. In altri termini, si assumeva di non dover prefigurare altri interventi nell'arco della legislatura.

Il profilo di sicurezza immaginato per i conti pubblici veniva tuttavia meno a seguito della crisi finanziaria globale, che precipitava l'intera economia occidentale nella recessione più profonda sperimentata dopo gli anni Trenta.

Nelle mutate condizioni internazionali, la stima di una crescita appena superiore, in media, all'1 per cento annuo, per quanto prudentiale al momento della sua formulazione, non poteva essere mantenuta: nel biennio 2008-09 il prodotto italiano si riduceva, infatti, di oltre il 6 per cento e l'attività economica arretrava sui livelli di inizio decennio. Al ripiegamento del ciclo economico conseguivano, dapprima la decisione – condivisa a livello europeo – di sospendere in via temporanea il riequilibrio dei saldi di bilancio pubblico (nel 2009, l'indebitamento aumentava al 5,4 per cento del Pil), salvo riprendere il cammino di consolidamento fiscale con il DL n. 78/2010 a metà 2010, non appena sembrava superata la fase più acuta del ciclo. Anche se rafforzata nelle

dimensioni, la manovra conservava comunque l'impostazione originaria, concentrando gli interventi dal lato della spesa, nel tentativo di preservare l'invarianza della pressione fiscale.

2. A sintesi di questo lungo percorso, sul 2011 si concentravano riduzioni discrezionali di spesa per quasi 35 miliardi, mentre le maggiori entrate programmate restavano nell'ordine degli 11 miliardi. La preponderanza degli interventi dal lato della spesa comportava, necessariamente, un rafforzamento degli strumenti di coordinamento, dal momento che, al netto degli interessi e delle prestazioni previdenziali, alle Amministrazioni locali fa capo poco meno del 60 per cento delle uscite complessive del bilancio pubblico.

Valutare l'efficacia della manovra impostata a inizio legislatura significa, dunque, esprimere un giudizio sul funzionamento dei meccanismi adottati per il controllo sulla spesa ad ogni livello di governo, dall'Amministrazione centrale alle Amministrazioni locali.

Gli andamenti del 2011, come già quelli del 2010, sono rivelatori del grado di disciplina della politica di bilancio italiana. In virtù di riduzioni di spesa superiori alle attese, l'indebitamento è sceso lo scorso anno al 3,9 per cento del Pil, rispettando pienamente gli obiettivi fissati a inizio d'anno. Al contempo, i risultati del 2011 riflettono la difficoltà in cui incorre la gestione della finanza pubblica in un contesto di sostanziale assenza di crescita. Anche lo scorso anno, infatti, il gettito fiscale è rimasto al di sotto delle previsioni, penalizzato dalla mancata ripresa dell'economia. Un fenomeno non occasionale, ma destinato a protrarsi per alcuni anni, dal momento che il vuoto di prodotto apertosi dopo la crisi finanziaria è lungi dall'essere recuperato.

Sono dunque esplose lo scorso anno le contraddizioni che accompagnano l'attuazione della politica di bilancio. Da una parte, l'efficacia delle misure di contenimento delle spese, che nei fatti si rivelano più stringenti di quanto sembri essere percepito dall'opinione pubblica nazionale e, soprattutto, internazionale;

dall'altra, una dinamica di crescita asfittica, che rende difficile conseguire risultati migliori di quelli effettivamente realizzati.

3. La percezione di una notevole e quasi inattesa efficacia dei provvedimenti di contenimento della spesa è confermata, in primo luogo, dall'esame dei risultati conseguiti nel controllo della dinamica delle spese delle amministrazioni centrali e, in particolare, dello Stato.

Con riguardo al comparto statale, vi è da osservare che, nel 2011, si sono cumulati gli effetti dei robusti “tagli” delle spese dei ministeri, disposti, già nel 2008, con il ricordato DL n. 112 e di quelli integrativi derivanti dai DD.LL n. 78 del 2010 e n. 98 del 2011.

Al netto degli interessi e dei trasferimenti alle amministrazioni locali, le spese dello Stato risultano diminuite, nel biennio 2010-2011, di circa il 6 per cento. Uno sforzo di contenimento di grande rilievo, anche se del tutto sbilanciato nella composizione: ad una riduzione di meno del 3 per cento delle spese primarie correnti fa, infatti, riscontro la caduta delle spese in conto capitale del 26 per cento.

Nel solo 2011, la spesa primaria segna anche una diminuzione superiore di quasi 4 miliardi al livello previsto in sede di DEF nell'aprile 2010.

Nel quadro della generale compressione delle spese in conto capitale, risalta il taglio applicato ai contributi alle imprese che, sempre nel biennio, ha nettamente superato il 50 per cento.

L'ultimo biennio segna una netta inversione di tendenza rispetto all'intero arco degli anni 2000, durante il quale la spesa primaria dello Stato era aumentata ad un tasso medio annuale di circa il 6 per cento.

Limitando l'attenzione ai consumi pubblici, gli ultimi anni – e non solo il 2011 – offrono l'evidenza di un vero e proprio cambio di rotta nelle dinamiche tanto delle spese di personale quanto degli acquisti di beni e servizi (i c.d. consumi intermedi) dello Stato.

I redditi da lavoro dipendente segnano, nel 2011, una riduzione che risulta superiore alle attese e che fa seguito ad un rallentamento in atto già da anni, se si considera come, rispetto alle previsioni avanzate all'inizio della legislatura, le retribuzioni delle amministrazioni pubbliche si collocano ben 13 miliardi più in basso. Un risultato che evidenzia l'efficacia delle numerose misure di controllo della dinamica retributiva e di razionalizzazione e riorganizzazione degli organici (soprattutto nel comparto scolastico) adottate con il DL n. 112/08 e con il DL n. 78/10.

La stretta impressa agli acquisti di beni e servizi dei ministeri si è tradotta, poi, nel triennio 2009-2011, in una riduzione complessiva degli impegni di bilancio dello Stato di oltre l'8 per cento. Una riduzione che è stata conseguita nonostante che, negli ultimi quattro anni, siano state regolate posizioni debitorie pregresse emerse presso le amministrazioni statali - e relative alla categoria dei consumi intermedi - per un ammontare di oltre 3,5 miliardi.

Nel periodo più recente, il controllo dei consumi intermedi è stato condizionato in misura significativa, nelle definizioni di contabilità nazionale, dalle dimensioni e dalla dinamica di poste difficilmente prevedibili, come le attrezzature militari acquisite in base a contratti di fornitura pluriennali (che il nuovo SEC 2010 impone, tuttavia, di classificare, a partire dal 2013, tra le spese di investimento).

4. Note senza dubbio positive si traggono anche dalla valutazione della disciplina di bilancio applicata al livello delle Amministrazioni locali, attraverso un progressivo affinamento degli strumenti di coordinamento. Nel consuntivo del 2011, il contributo degli Enti territoriali all'obiettivo generale di indebitamento è stato, anche se di poco, migliore delle attese: il disavanzo si è arrestato allo 0,3 per cento del Pil. Per il secondo anno consecutivo si sono ridotte le uscite complessive. Un andamento dovuto ancora alla caduta della spesa in conto capitale, ma anche ad una spesa corrente che, per la prima volta dalla metà degli anni novanta, presenta un risultato in flessione dell'1,2 per cento. Un dato di

rilievo se si considera che tra il 2005 e il 2010 si era registrato un aumento medio del 3,3 per cento, ben al di sopra del tasso di crescita medio del prodotto. Ma anche un risultato forzato dal progressivo inaridimento delle risorse disponibili per gli enti locali.

Nel 2011 si è confermata, dunque, l'efficacia delle misure di consolidamento fiscale assunte, per le Amministrazioni locali, a partire dal DL 112/2008, almeno dal punto di vista degli obiettivi quantitativi. Le correzioni al quadro tendenziale di inizio legislatura, disposte dai provvedimenti che si sono succeduti nel triennio, era previsto producessero una riduzione della spesa del settore di circa 18 miliardi, accompagnata da minori trasferimenti per poco meno di 9 miliardi. A consuntivo la spesa complessiva è stata di 22 miliardi inferiore al dato tendenziale. Nonostante la crisi, le misure di consolidamento fiscale hanno quindi consentito di mantenere il contributo degli enti territoriali al disavanzo complessivo delle amministrazioni pubbliche sui livelli previsti a inizio legislatura. Non senza pagare, tuttavia, un prezzo in termini di una dequalificazione della spesa e di un, seppur moderato, aumento della pressione fiscale locale.

Se le regioni si sono mantenute nei limiti previsti dal Patto di stabilità interno per il 2011, il quadro finanziario si presenta più articolato per quanto riguarda i Comuni, che nel complesso non sono riusciti a conseguire l'obiettivo cumulato, con gli Enti inadempienti aumentati al 4,6 per cento, dal 2,2 per cento del 2010. Tra le cause di tale situazione vi è sicuramente la maggiore stringenza degli obiettivi, resi particolarmente impegnativi dalla revisione del meccanismo di calcolo, basato sulla capacità di spesa di ciascun ente e dal taglio delle risorse trasferite.

5. Al di là dei risultati quantitativi ottenuti, gli strumenti di coordinamento applicati alle amministrazioni locali vanno considerati per alcuni fondamentali "aspetti evolutivi", che ne stanno migliorando la "qualità". L'introduzione di

meccanismi di compensazione regionale, oltre ad aver reso più sostenibili gli obiettivi dei singoli enti, ha avuto un effetto positivo sul livello dei pagamenti in conto capitale. Pur nella generale flessione degli investimenti pubblici, proprio gli enti che hanno ottenuto spazi aggiuntivi di saldo dal Patto regionale, espongono standard di pagamenti di spesa in conto capitale più elevati e riescono a contenere la caduta rispetto ai livelli 2010 (-3,8 per cento) in maniera più significativa dei restanti enti (-9,2 per cento). Una motivazione alla base di questo effetto può essere rintracciata nella capacità che il Patto regionale ha dimostrato nel selezionare gli enti maggiormente meritevoli di tutele. Il primo anno di applicazione diffusa del Patto regionalizzato, che ha coinvolto oltre il 60 per cento degli enti locali monitorati, ha dunque messo in evidenza le potenzialità dello strumento in termini di tempestivo e massimo utilizzo delle capacità finanziarie. Piuttosto incerte, tuttavia, rimangono le prospettive di sviluppo se non saranno adeguatamente affrontate alcune problematiche. Innanzitutto il potenziamento dei meccanismi decentrati di controllo e di sanzione/penalizzazione, per evitare che il mancato conseguimento dell'obiettivo da parte di alcuni enti possa compromettere l'equilibrio dell'intero sistema regionale; in secondo luogo, il coordinamento con il meccanismo del Patto nazionale orizzontale, onde evitare un depotenziamento del già fragile mercato dei "diritti all'indebitamento"; infine, ma non di minore importanza, l'affinamento di un sistema di garanzie tra livelli di governo, affinché tale strumento possa effettivamente costituire l'asse portante per consentire, anche in futuro, il finanziamento degli investimenti in disavanzo compatibilmente con il vincolo costituzionale dell'obiettivo generale di pareggio.

6. *Anche la gestione della spesa sanitaria ha presentato, nel 2011, risultati migliori delle attese. A consuntivo le uscite complessive (112 miliardi) sono state inferiori di oltre 2,9 miliardi al dato previsto e riconfermato, da ultimo, lo scorso dicembre, nel quadro di preconsuntivo contenuto nella Relazione al Parlamento.*

Per la prima volta, la spesa sanitaria ha ridotto, seppur lievemente, la sua incidenza in termini di Pil, scendendo dal 7,3 per cento del 2010 al 7,1. Si sono ridotte di un ulteriore 28 per cento le perdite prodotte dal sistema (e che devono essere in ogni caso coperte dalle amministrazioni regionali). Un risultato frutto, soprattutto, della riduzione dei costi registrata in alcune regioni in piano di rientro. Nonostante i progressi evidenti nei risultati economici, tuttavia, il settore sanitario continua a presentare fenomeni di inappropriata organizzativa e gestionale che ne fanno il ricorrente oggetto di programmi di taglio della spesa. L'emergenza economico finanziaria non può consentire di considerare indenni da possibili interventi correttivi alcuno dei settori della spesa pubblica. E' necessario, però, interrogarsi su alcuni aspetti di fondo e rimuovere alcune evidenti distorsioni nella rappresentazione che, a volte, viene data del funzionamento del comparto sanitario. E' indubitabile che quella sperimentata in questi anni dal settore sanitario rappresenti l'esperienza più avanzata e più completa di quello che dovrebbe essere un processo di revisione della spesa. Seppur non senza contraddizioni e criticità (ne sono un esempio i frequenti episodi di corruzione a danno della collettività denunciati nel settore), i progressi compiuti nella definizione di standard nei budget e una sempre più accurata informazione sulla gestione e sulle prestazioni rese dalle strutture di assistenza sono alla base degli interventi operati sugli assetti organizzativi regionali, che hanno consentito i miglioramenti nei risultati economici e il recupero di governance. A questo sono mirate le analisi sviluppate sull'assistenza ospedaliera, sul personale, sull'assistenza extra-ospedaliera, sull'emergenza-urgenza e sull'assistenza territoriale. Analisi importanti perché definiscono le modalità di valutazione delle performance gestionali, che diventano elemento ordinario (e quindi non occasionale) di valutazione del settore.

7. Certamente è possibile accelerare il percorso di contenimento dei costi e di adeguamento delle strutture e in questa direzione stanno già muovendo le amministrazioni territoriali e centrali impegnate nel monitoraggio del settore

sanitario. Ulteriori interventi non devono, tuttavia, indebolire un sistema di governance che si sta costruendo e che si è rivelato l'elemento, ad un tempo, più strategico e più fragile nel percorso di riequilibrio del settore.

Il meccanismo di responsabilizzazione, previsto dai Patti della Salute che si sono succeduti negli anni, ha posto a carico delle collettività locali la copertura dei disavanzi derivanti da una spesa superiore ai livelli programmati. Lo sforzo richiesto in termini di ticket e/o incremento del prelievo fiscale oltre a quello base (specie, ma non solo, nelle regioni in squilibrio strutturale) è cresciuto nell'ultimo anno di quasi il 6 per cento. Interventi sulla spesa non potranno, quindi, non riflettersi su tale fronte, riducendo differenze a livello territoriale non giustificate, nella maggioranza dei casi, da diverse qualità del servizio offerto. Perché si liberino risorse destinabili al miglioramento dei saldi o ad una significativa riduzione delle imposte è necessario che il processo incida sul livello di spesa anche delle regioni in equilibrio che, seppur in dimensione inferiore a quelle in rientro, presentano livelli di inappropriata ancora riassorbibili e meccanismi di acquisizione di beni e servizi migliorabili.

Una gestione più efficiente delle risorse in sanità sarà uno strumento che gli enti dovranno utilizzare per rendere il livello della spesa compatibile con un profilo programmatico che, per i prossimi anni, assume ipotesi estremamente contenute di crescita della spesa sanitaria. Le stime contenute nel DEF 2012-2015 prevedono, infatti, un incremento della spesa al 2013 di quasi 5 miliardi inferiore a quello previsto a dicembre scorso e che scontava gli effetti delle manovre estive (-2,5 miliardi nel 2012 e -5,0 miliardi nel 2013). Una previsione che, oltre a proiettare sugli esercizi successivi al 2011 il miglioramento del risultato ottenuto nell'anno, già ipotizza una ulteriore riduzione di poco meno di 2 miliardi della spesa sanitaria.

8. *Nel guardare ai possibili sviluppi della politica di bilancio, non si può ignorare che il risultato ottenuto in termini di spesa si è accompagnato, specie negli enti*

locali, ad una crescente fragilità e a pratiche tendenti ad attenuare gli effetti immediati delle misure di contenimento, con il rischio in alcuni casi di spostare in avanti il necessario riequilibrio strutturale.

L'esame e la verifica dei bilanci degli enti territoriali, condotto dalle Sezioni regionali di controllo, ha confermato quanto emerso negli anni scorsi in merito all'incremento delle situazioni di "sofferenza finanziaria" e alla presenza di fenomeni contabili che possono celare situazioni di squilibrio finanziario. Per la prima volta, da alcuni anni a questa parte, alcuni Enti hanno dichiarato il dissesto ed altri hanno avviato percorsi di risanamento seguiti anche dalla locale Sezione della Corte.

Nell'attività di controllo sono emerse criticità nell'osservanza della disciplina del Patto di stabilità interno, nel rispetto dei limiti al ricorso al debito (l'utilizzo di meccanismi contrattuali elusivi), nell'esistenza di significative situazioni di squilibrio di bilancio evidenziate da risultati negativi della gestione di competenza e di quella corrente, nel crescente ricorso ad anticipazioni di tesoreria, in alcuni casi senza soluzione di continuità tra un esercizio e l'altro, nel mancato contenimento di alcune particolari tipologie di spesa (principalmente in materia di personale, ma anche di incarichi esterni e di rappresentanza).

9. Tali criticità non sono estranee anche alla forte diffusione dell'utilizzo, da parte degli enti locali, di organismi societari per la gestione di servizi e per l'esercizio di attività pubbliche.

Secondo la banca dati della Corte (che non comprende tutte le regioni a statuto speciale), sono oltre 5.000 gli organismi partecipati (aziende, consorzi, fondazioni, istituzioni, società) nei 7.200 enti locali censiti. Si tratta, in gran parte, di organismi costituiti in forme societarie, di cui quasi la metà operante nel settore delle local utilities. Le società hanno in media circa 80 addetti e 30 gli organismi non societari. Oltre un terzo delle società rilevate ha chiuso in perdita uno degli esercizi compresi nel triennio 2008/2010. Nella grande maggioranza

dei casi, le società hanno avuto l'affidamento diretto (per un valore della produzione di quasi 25 miliardi), indice che la gestione è solo formalmente attribuita ad un soggetto esterno, considerato il rapporto organico che esiste tra ente affidante e società in house.

A tali soggetti è riferibile un indebitamento consistente (quasi 34 miliardi), in crescita nell'ultimo triennio di oltre l'11 per cento. Una connotazione non necessariamente negativa visto che nei servizi capital intensive (acqua, rifiuti, energia, gas) l'infrastruttura può rappresentare gran parte dei costi del servizio, ma fa assumere maggior rilievo alla necessità di mantenere la società in equilibrio economico-finanziario in modo da assicurarne la sostenibilità.

10. *Il quadro normativo prevede un progressivo ritrarsi del fenomeno partecipativo, soprattutto dai settori che non rappresentano servizi di interesse generale, dove maggiormente si concentrano performance negative. Peraltro, la necessità che la spesa pubblica si ripositioni su livelli inferiori e su allocazioni più efficienti rispetto al passato rende urgente rivedere presupposti e finalità che hanno determinato l'intervento pubblico in settori economici non di interesse generale o caratterizzati da gestioni negative. La revisione del perimetro dell'intervento pubblico diventa, pertanto, operazione necessaria, non solo ai fini di riduzione della spesa, ma anche a quelli di efficientamento dell'azione pubblica.*

Un percorso che si presenta particolarmente impegnativo e ancora in gran parte da percorrere: nell'esame dei conti degli enti locali è frequentemente rilevata la mancata attivazione delle procedure per addvenire alla dismissione delle società partecipate, alla cessazione delle gestioni anomale dei servizi pubblici locali, alla messa in liquidazione delle società strumentali o di servizi caratterizzate da gestioni antieconomiche. Tenuto conto che oltre il 60 per cento delle società sono partecipate da enti sotto i 30.000 abitanti, si coglie il rilievo dell'obbligo di

dismissione delle partecipazioni societarie, previsto con la manovra del 2010 (art. 14, comma 32 del DL n. 78/2010).

L'estensione del ricorso ad affidamenti diretti, poi, dà la dimensione dell'impatto che la nuova disciplina di apertura al mercato, con un generalizzato ricorso alla gara, avrà sul comparto.

Non si deve, infine, trascurare che la mancata previsione di vincoli posti al debito delle società partecipate può aver favorito forme di abuso dello strumento societario per ricorrere a finanziamenti non consentiti alle amministrazioni di riferimento.

11. Un ordinato rafforzamento della disciplina di bilancio, imposto dal livello di rischio del nostro debito pubblico, avrebbe richiesto che si realizzassero le condizioni per una graduale uscita dalla situazione di crisi finanziaria e di recessione, come sembrava non azzardato pronosticare un anno fa.

I fatti dispiegatisi nel corso del 2011 hanno, invece, ribaltato questa prospettiva.

Nel corso dell'estate, anche a seguito dell'intenzione espressa dalle Autorità europee di estendere le procedure di sorveglianza alle dinamiche del debito, esplose sui mercati finanziari una crisi di fiducia sul debito sovrano di alcuni paesi europei, fra cui l'Italia.

In queste condizioni, la logica emergenziale riprendeva il sopravvento, imprimendo una direzione diversa alla manovra di finanza pubblica.

Gli interventi correttivi decisi nell'estate presentavano la caratteristica evidente di concentrarsi sulle entrate, a cui veniva affidato il reperimento di oltre i due terzi delle maggiori risorse di bilancio. A dicembre, il nuovo governo rafforzava le dimensioni dell'intervento correttivo, aggiungendo misure integrative di correzione e confermando il ricorso prevalente alla leva fiscale per tutto l'orizzonte programmatico.

La scelta di accentuare la manovra dal lato delle entrate risponde, evidentemente, all'esigenza di assicurare il pareggio di bilancio, già nel 2013, in un contesto

reso più difficile dalla crisi finanziaria e dai rischi circa la sostenibilità del debito dei paesi europei più esposti. Nei fatti, l'aumento discrezionale della pressione fiscale contrasta la caduta del gettito provocata dalla perdita permanente di prodotto.

La controindicazione di questa scelta, già richiamata dalla Corte in altre occasioni, sta negli impulsi recessivi - del resto riconosciuti e quantificati nello stesso DEF 2012-2015 – che una maggiore imposizione trasmette all'economia reale, dunque nel rischio che un ulteriore rallentamento dell'economia allontani il conseguimento degli obiettivi di gettito.

Il pericolo di un avvitamento deve essere attentamente monitorato, disinnescando il circolo vizioso che va delineandosi.

Occorrerebbe piuttosto incidere sui fattori che bloccano la crescita, per recuperare, attraverso maggiori incrementi del Pil, il gettito mancante. Anche in questo caso, bisognerebbe comunque prendere atto del lungo tempo necessario per riassorbire il vuoto di prodotto generato dalla crisi. Ciò implica che l'intervento sulla spesa, già oggi efficace nel limitare le dinamiche del breve periodo, andrebbe ricollocato all'interno di un obiettivo di più lungo periodo, concernente la misura complessiva dell'intervento pubblico nell'economia.

12. *La scelta di accelerare il riequilibrio dei conti attraverso l'aumento della pressione fiscale, si pone, poi, in contraddizione con gli indirizzi di riordino del sistema tributario italiano, ispirati a finalità di maggiore equità distributiva.*

L'originale intonazione redistributiva, recepita nel disegno di legge delega per la riforma fiscale ed assistenziale del luglio 2011, è risultata pressoché interamente accantonata, trovando solo una parziale attuazione nel DL n. 201/2011 di fine anno, nella misura in cui l'aumento impositivo che ha investito consumi e patrimoni si è tradotto in una riduzione molto limitata del prelievo sui redditi da lavoro e d'impresa.

Il 2011, dunque, ci ha consegnato la realtà di un sistema impositivo ancora distante dal modello europeo: segnato dalla coesistenza di un'elevata pressione fiscale e di un elevatissimo tasso di evasione. Si è riusciti a ridurre (imposizione sui consumi), e, sotto altro profilo, ad invertire (imposizione sul patrimonio), il differenziale negativo evidenziato dal nostro paese, senza poter tuttavia, intaccare, in misura decisiva, il differenziale in eccesso nella pressione fiscale complessiva, in generale, e nella tassazione dei redditi da lavoro e di impresa, in particolare.

Completare il percorso di adeguamento al benchmark europeo è essenziale per aprire prospettive di crescita, ma non appare né facile né semplice. Tanto per le dimensioni dello sforzo da richiedere alla finanza pubblica, quanto per i limitati spazi di copertura disponibili, nella considerazione che il settore impositivo naturalmente deputato (il prelievo sui consumi) risulta già prenotato da un aumento a tempo delle aliquote IVA. Anch'esso, peraltro, potenzialmente gravido di controindicazioni sul piano economico e sociale.

Sostanzialmente esauriti i margini finora offerti dalle entrate volontarie, a cominciare da quelle per giochi, e dall'efficientamento dell'attività di riscossione, si rafforzano, pertanto, le ragioni per puntare sulla soluzione dell'ampliamento della base imponibile, assegnando alla lotta all'evasione ed all'elusione ed al ridimensionamento dell'erosione il compito di assicurare margini consistenti per un riequilibrio del sistema di prelievo al fine di poter almeno in parte conciliare rigore, equità e crescita.

Resta naturalmente fermo che l'opzione di fondo da perseguire non può non essere quella di una consistente riduzione della spesa corrente – sia primaria che per interessi sul debito. Riduzione della spesa primaria da ottenersi attraverso la reingegnerizzazione dei processi amministrativi, il ridisegno organizzativo delle amministrazioni pubbliche e la ridelimitazione dei confini del pubblico, ma anche innovando nelle modalità di erogazione dei servizi amministrativi, prevedendone – quando economicamente giustificata e tecnicamente fattibile – una gestione autonoma ed autofinanziata.

Va, infine, ripreso con maggiore continuità e convinzione il processo volto a realizzare un abbattimento significativo del debito, attraverso la dismissione di quote importanti del patrimonio mobiliare ed immobiliare in mano pubblica.

Nelle recenti occasioni di confronto con il Parlamento, la Corte ha più volte sottolineato l'urgenza di soluzioni operative su un fronte, come quello delle dismissioni, finora carente nell'identificare dimensioni, condizioni e responsabilità realizzative.

PARTE PRIMA

LA FINANZA PUBBLICA NEL CONTESTO EUROPEO

L'ANDAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA: IL RUOLO DEGLI STRUMENTI DI COORDINAMENTO

ASPETTI GENERALI

I RISULTATI DEL 2011 E IL CONFRONTO CON GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI

I SALDI

LE SPESE

LE ENTRATE

LE TENDENZE DELL'ULTIMO BIENNIO E L'EREDITÀ PER IL 2012

LA CONTINUITÀ DEL BIENNIO 2010-2011

UN CONFRONTO CON LE PREVISIONI DI INIZIO LEGISLATURA

L'EREDITÀ PER IL 2012

LE AMMINISTRAZIONI LOCALI E GLI ENTI DI PREVIDENZA

LA NUOVA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA

FISCAL COMPACT E DEBITO PUBBLICO: POSSIBILI SCENARI

ASPETTI GENERALI

1. I risultati di finanza pubblica sono stati, nel 2011, in linea con le attese. L'indebitamento è sceso al 3,9 per cento del Pil e il saldo primario ha registrato un attivo dell'1 per cento, in entrambi i casi rispettando gli obiettivi assunti nel DEF dell'aprile 2011. La riduzione del disavanzo è stata superiore a quanto richiesto dalle procedure di sorveglianza europee (0,7 contro 0,5 punti).

Molto al di sotto delle aspettative sono invece rimasti i risultati di crescita. Dal terzo trimestre del 2011 l'economia italiana è tornata in recessione e nella media annua l'incremento del Pil si è arrestato allo 0,4 per cento, a fronte dell'1,1 per cento previsto nel DEF 2011. Alla fine dello scorso anno il livello reale del Pil era tornato oltre 5 punti al di sotto dei valori pre-crisi.

In termini nominali, lo scostamento dai livelli di Pil nominale previsti a inizio legislatura, ossia prima dell'avvio della crisi finanziaria internazionale, era superiore a 160 miliardi, denotando una perdita permanente di prodotto nell'ordine del 9 per cento. Sulla base delle previsioni governative, è possibile stimare che questa perdita supererà il 12 per cento alla fine del 2013 (oltre 230 miliardi).

Il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica in un contesto nuovamente recessivo è stato reso possibile dall'operare di interventi correttivi di natura discrezionale. In particolare, le misure introdotte con il DL 112/2008 e poi rafforzate con il DL 98/2010 appaiono aver impresso una forte decelerazione alla spesa primaria corrente. Nel 2011 questa componente è rimasta pressoché invariata sui livelli del 2010 e, per il secondo anno consecutivo, i risparmi conseguiti sono stati superiori a quelli preventivati. A seguito della contemporanea flessione della spesa in conto capitale (-11 per cento) la spesa totale al netto degli interessi ha registrato, anche in questo caso per il secondo anno consecutivo, una contrazione dello 0,5 per cento.

Come già nel 2010, non sono stati invece conseguiti gli obiettivi di gettito fiscale. Rispetto alle quantificazioni del DEF 2011 sono mancati all'appello quasi 4 miliardi. Gli scostamenti sono stati maggiori per le componenti delle entrate correnti più sensibili al rallentamento del ciclo economico (imposte dirette e indirette, contributi sociali) per le quali la perdita di gettito rispetto ai valori programmatici ha superato, complessivamente, 11 miliardi. Nel totale, il livello delle entrate correnti è risultato inferiore al valore del 2008. Parziale compensazione a questi andamenti è venuta dalle entrate in conto capitale, che hanno beneficiato di specifici provvedimenti contenuti nel DL 112/2008.

In sintesi, le grandezze di finanza pubblica hanno presentato lo scorso anno un'evoluzione simile a quella già osservata nel 2010. Da una parte, le misure discrezionali hanno portato a un significativo rallentamento nella dinamica della spesa corrente; dall'altra parte, la debolezza del ciclo economico ha determinato una variazione del gettito inferiore alle attese. Si tratta di evoluzioni coerenti con la manovra di finanza pubblica adottata in avvio di legislatura e che, nel biennio 2010-11, ha concentrato la correzione sul lato della spesa, tentando di preservare l'obiettivo di invarianza della pressione fiscale.

Come segnalato dalla Corte nelle precedenti edizioni del Rapporto, questa impostazione lasciava impregiudicata la questione di come riportare il livello della spesa sui valori programmatici assunti, in quota di Pil, prima della crisi. Perdite permanenti di prodotto delle dimensioni ricordate imporrebbero infatti correzioni di

uguale proporzione alle voci di spesa. Obiettivo evidentemente difficile da conseguire, tanto che nel 2011 la spesa primaria è stata inferiore nei livelli (-2 per cento circa), ma allo stesso tempo superiore in percentuale di Pil (3,4 punti), rispetto agli obiettivi assunti prima della crisi. Una contraddizione che avrebbe potuto essere superata solo programmando e attuando, all'interno di un orizzonte necessariamente lungo, un eventuale ridimensionamento dei confini dell'intervento pubblico.

I fatti dispiegatisi nel corso del 2011 hanno tuttavia impresso una direzione diversa alla manovra di finanza pubblica. Nel corso dell'estate, anche a seguito dell'intenzione espressa dalle Autorità europee di estendere le procedure di sorveglianza alle dinamiche del debito, esplose sui mercati una crisi di fiducia sui titoli sovrani di alcuni paesi europei, fra cui l'Italia. Tra luglio e novembre, il differenziale di rendimento fra il Btp italiano e il *Bund* tedesco giungeva a superare i 500 punti base, palesando il rischio che l'aumento della spesa per interessi potesse compromettere la sostenibilità della finanza pubblica.

In queste condizioni, la logica emergenziale riprendeva il sopravvento. Il governo annunciava a luglio un ambizioso obiettivo di pareggio del bilancio per il 2014, che poi, nel mese di agosto, veniva anticipato al 2013. Contestualmente, il DL 98 e il DL 138/2011 predisponavano una nuova manovra correttiva, con impatto marginale sul 2011 (2,6 miliardi), ma rilevante sul successivo triennio: 20,7 miliardi nel 2012, per salire a quasi 39 miliardi nel 2014. Caratteristica evidente di questi interventi era la concentrazione sulle entrate, a cui veniva affidato il reperimento di oltre i due terzi delle maggiori risorse di bilancio. A dicembre, il nuovo governo rafforzava le dimensioni dell'intervento correttivo, aggiungendo misure per ulteriori 21 miliardi e confermando il ricorso prevalente alla leva fiscale per tutto l'orizzonte programmatico.

L'inasprimento della manovra di finanza pubblica ha coinciso, senza esserne la causa diretta, con lo scivolamento dell'economia in una nuova fase recessiva. Dalla seconda metà del 2011, la politica di bilancio ha dunque finito con l'assumere un orientamento marcatamente pro-ciclico, proponendosi in particolare di compensare la perdita di gettito, provocata dal rallentamento economico, per mezzo di un aumento discrezionale della pressione fiscale.

La controindicazione, più volte segnalata dalla Corte, è che una manovra così composta trasmette all'economia forti impulsi recessivi. Ne dà conferma il DEF 2012, che misura in 2,6 punti percentuali la minore crescita attribuibile, per il 2012-2014, alle misure correttive adottate nella seconda parte del 2011. Per lo stesso periodo, il DEF contiene una previsione di crescita, in valori cumulati, dello 0,3 per cento.

Il rischio di un avvitamento va attentamente monitorato e contrastato. Variazioni del prodotto inferiori a quelle previste dal governo – e più vicine a quelle diffuse dagli organismi internazionali e dagli Istituti nazionali indipendenti – determinerebbero ulteriori allontanamenti dagli obiettivi di gettito: il percorso di riduzione dell'indebitamento potrebbe richiedere allora altri interventi correttivi, che si scaricherebbero sulle prospettive di crescita. Un circolo vizioso che, evidentemente, occorrerebbe disinnescare.

Se, come sembra, il maggiore indebitamento è causato da una perdita di gettito, a sua volta legata alla caduta del prodotto, non sono efficaci, e probabilmente neanche credibili, politiche che imprimano un aumento discrezionale alla pressione fiscale. Occorrerebbe piuttosto incidere sui fattori che bloccano la crescita, per recuperare, attraverso maggiori incrementi del Pil, il gettito mancante. Anche in questo caso, bisognerebbe comunque prendere atto del lungo tempo necessario per riassorbire il

vuoto di prodotto generato dalla crisi. Ciò implica che l'intervento sulla spesa, già oggi efficace nel limitare le dinamiche del breve periodo, andrebbe ricollocato all'interno di un obiettivo di più lungo periodo, concernente la riorganizzazione complessiva dell'intervento pubblico nell'economia e condizione necessaria per una restituzione di risorse al settore privato.

Con riferimento alla distribuzione dell'onere dell'aggiustamento per livelli di governo, un percorso di riequilibrio centrato sulla realizzazione di risparmi di spesa ha necessariamente coinvolto le Amministrazioni locali. L'operare degli strumenti di coordinamento ha favorito, lo scorso anno, una diminuzione della spesa di quasi 4 miliardi, superiore a quella preventivata nel DEF 2011. Anche il livello di indebitamento si è fermato al di sotto delle previsioni. Sono diventati inoltre più stringenti i vincoli posti alle Amministrazioni locali dal lato delle entrate, a seguito dell'ulteriore riduzione dei trasferimenti (-7 per cento, circa il doppio di quanto indicato nel DEF 2011). La minore disponibilità di risorse trasferite ha rafforzato i risparmi di spesa e, al contempo, ha indotto gli Enti locali, nel contesto normativo del federalismo fiscale, ad accrescere le entrate proprie. Pur andando nella direzione, desiderabile, di un avvicinamento fra soggetti di spesa e contribuenti, lo sfruttamento dell'autonomia impositiva a livello locale dovrà essere considerata, negli anni a venire, nell'ambito di un già accentuato aumento delle pressione fiscale e, quindi, valutata anche alla luce degli impulsi restrittivi che potranno derivarne sulla crescita dell'economia.

I RISULTATI DEL 2011 E IL CONFRONTO CON GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI

I saldi

2. Nel 2011, l'indebitamento delle Pubbliche Amministrazioni (tavola 1) è sceso al 3,9 per cento del Pil, come previsto nel Documento di Economia e Finanza, mentre il saldo primario è risalito al di sopra dei 15,5 miliardi (1 per cento del Pil), un miliardo e mezzo in più di quanto stimato (tavola 2). Rispetto al 2010, il miglioramento è stato di sette decimi di punto per l'indebitamento e di un punto per il saldo primario (rispettivamente, -9 e +16 miliardi).

La riduzione dell'indebitamento italiano riflette una più generale tendenza europea. Lo scorso anno tutti i principali paesi hanno migliorato i saldi di bilancio, nella maggior parte dei casi con intensità maggiore di quanto avvenuto in Italia. Nella media europea, l'indebitamento è diminuito di due punti. Nei livelli, il disavanzo italiano è rimasto superiore a quello tedesco, ma inferiore a quello di Francia e Spagna. Insieme alla Germania, l'Italia registra inoltre, fra i maggiori paesi europei, il valore più elevato di saldo primario.

Meno favorevole è stato l'andamento del saldo corrente, il cui livello (-25 miliardi circa) è rimasto sostanzialmente invariato rispetto al 2010, mancando l'obiettivo di una riduzione dal -1,6 al -1,2 per cento del prodotto. Va a questo riguardo rilevato che il miglioramento del saldo corrente, confermato in misura appena meno accentuata anche nelle revisioni programmatiche adottate in corso d'anno, dapprima con l'Aggiornamento al DEF del mese di settembre, poi con la Relazione al Parlamento presentata dal nuovo governo a dicembre, non si è realizzato. Se il confronto viene limitato a quest'ultimo documento, pure il più vicino nel tempo, lo stesso indebitamento registra uno scostamento dall'obiettivo di quasi 1,5 miliardi (tavola 2).

I SALDI DI BILANCIO

	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2011-2007
	<i>Valori assoluti (in milioni)</i>				<i>Variazioni (in milioni)</i>				
Indebitamento netto	-42.700	-82.746	-71.457	-62.363	-17.427	-40.046	11.289	9.094	-37.090
Saldo corrente	12.537	-31.446	-24.763	-24.936	-20.226	-43.983	6.683	-173	-57.699
Saldo primario	38.612	-11.883	-345	15.658	-13.567	-50.495	11.538	16.003	-36.521
	<i>In % del Pil</i>				<i>In % del Pil</i>				
Indebitamento netto	-2,7	-5,4	-4,6	-3,9	-1,1	-2,7	0,8	0,7	-2,3
Saldo corrente	0,8	-2,0	-1,6	-1,6	-1,3	-2,8	0,4	0,0	-3,7
Saldo primario	2,5	-0,8	0,0	1,0	-0,9	-3,3	0,8	1,0	-2,4
	<i>Per memoria, altri paesi europei (% del Pil)</i>				<i>Per memoria, altri paesi europei (% del Pil)</i>				
<i>Indebitamento</i>									
Germania	-0,1	-3,2	-4,3	-1,0	-0,3	-3,2	-1,1	3,3	-1,2
Francia	-3,3	-7,5	-7,1	-5,2	-0,6	-4,2	0,4	1,9	-2,5
Spagna	-4,5	-11,2	-9,3	-8,5	-6,4	-6,7	1,8	0,8	-10,4
Unione europea	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1	-1,4	-4,3	0,2	2,1	-3,4
<i>Saldo primario</i>									
Germania	2,7	-0,5	-1,8	1,6	-0,4	-3,2	-1,3	3,4	-1,5
Francia	-0,4	-5,1	-4,7	-2,6	-0,4	-4,7	0,4	2,1	-2,6
Spagna	-2,9	-9,4	-7,4	-6,1	-6,5	-6,5	2,0	1,3	-9,7
Unione europea	0,9	-3,5	-3,4	-1,1	-1,4	-4,4	0,1	2,3	-3,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea, European Economic Forecast, Spring 2012 e ISTAT

Con la Relazione al Parlamento presentata all'inizio di dicembre, il nuovo Governo ha rivisto i quadri tendenziali di finanza pubblica, per tener conto dell'indebolimento delle condizioni economiche e del rialzo dei tassi di interesse. All'interno di questo quadro, fortemente peggiorativo rispetto ai precedenti documenti programmatici, si inseriscono i provvedimenti di contenimento dei saldi adottati col DL 201/2011. La revisione non ha tuttavia toccato il 2011, anno per il quale la Relazione apportava invece una correzione in senso migliorativo per oltre 2 miliardi sui saldi primario e in conto capitale e superiore a 900 milioni per l'indebitamento. Nel consuntivo Istat, la dinamica sfavorevole del saldo corrente ha sopravanzato quella più favorevole del saldo in conto capitale, impedendo la realizzazione degli obiettivi assunti nella Relazione e riavvicinando il risultato di indebitamento a quello previsto, dal precedente governo, nel DEF 2011.

Tavola 2

LE VARIAZIONI DEI SALDI DI BILANCIO DAI VALORI PROGRAMMATICI: ANNO 2011

(milioni di euro)

	<i>Variazioni rispetto a:</i>			<i>Per memoria:</i>
	<i>DEF 2011 (a)</i>	<i>Aggiornamento DEF 2011 (b)</i>	<i>Relazione al parlamento (c)</i>	<i>(c) - (a)</i>
Indebitamento netto	-444	-695	-1.437	-993
Saldo corrente	-6.527	-5.509	-5.104	1.423
Saldo primario	1.490	733	-740	-2.230
Saldo in conto capitale	6.083	4.814	3.667	-2.416

(a) Documento di Economia e Finanza, aprile 2011.

(b) Nota di aggiornamento del DEF, settembre 2011.

(c) Relazione al Parlamento, dicembre 2011.

Le spese

Le difficoltà incontrate nel conseguire i risultati attesi in termini di saldo corrente sono rivelatrici delle caratteristiche assunte, nel corso del 2011, dal percorso di riequilibrio della finanza pubblica. Come e più che nel 2010, efficace si è rivelata l'azione di controllo sulla spesa primaria corrente (tavola 3). Nei valori assoluti, questa componente è rimasta quasi invariata rispetto all'anno precedente (+0,3 per cento), a seguito di una contrazione dei redditi (-1 per cento) e di una costanza, nei livelli, della spesa per consumi intermedi e, nei saggi di variazione, delle uscite per prestazioni sociali (2,2 per cento, ma in termini reali rispetto al 2010 c'è stato un rallentamento dal 2 allo 0,9 per cento).

Tavola 3

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	milioni di euro			variazioni %	
	2009	2010	2011	2010	2011
Redditi da lavoro dipendente	171.050	172.085	170.052	0,6	-1,2
Consumi intermedi	134.392	136.098	136.126	1,3	0,0
Pensioni e altre prestazioni	291.495	298.418	305.122	2,4	2,2
Altre spese correnti	63.702	63.780	61.327	0,1	-3,8
Totale spese correnti al netto interessi	660.639	670.381	672.627	1,5	0,3
Interessi passivi	70.863	71.112	78.021	0,4	9,7
Totale spese correnti	731.502	741.493	750.648	1,4	1,2
Investimenti fissi	38.404	32.346	32.099	-15,8	-0,8
Contributi c/capitale	24.310	20.027	17.815	-17,6	-11,0
Altri trasferimenti	4.220	1.445	-1.997	-65,8	-238,2
Totale spese in conto capitale	66.934	53.818	47.917	-19,6	-11,0
Totale spese primarie	727.573	724.199	720.544	-0,5	-0,5
Totale spese	798.436	795.311	798.565	-0,4	0,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat.

Per il secondo anno consecutivo, i risparmi nella spesa primaria corrente sono stati superiori ai valori programmatici (tavola 4). Il risparmio è stato di 4,5 miliardi rispetto agli obiettivi fissati nel DEF 2011 e di 2,6 nel confronto con i valori assunti nella Relazione al Parlamento. Una riduzione della spesa superiore alle attese si era dunque evidenziata già in corso d'anno ed era stata incorporata negli aggiornamenti dei documenti programmatici. All'interno di questo andamento generale, i redditi da lavoro hanno costituito un'ulteriore sorpresa, fermandosi oltre un miliardo al di sotto della cifra indicata nella Relazione al Parlamento. Una sorpresa della medesima entità si è verificata per la spesa in "pensioni e altre prestazioni". Come si evidenzia in altri capitoli del Rapporto, la dinamica tradizionalmente crescente delle uscite pubbliche sembra aver registrato, almeno in alcune componenti, una vera e propria inversione di tendenza.

GLI SCOSTAMENTI DELLA SPESA DAI VALORI PROGRAMMATICI: ANNO 2011

(milioni di euro)

	Scostamenti rispetto a:			Per memoria
	DEF 2011 (a)	Aggiornamento DEF (b)	Relazione al Parlamento (c)	(c) - (a)
Redditi da lavoro dipendente	-1.038	-1073	-1.070	-32
Consumi intermedi	-1.299	-1202	-401	898
Pensioni e altre prestazioni	-1.078	-1.131	-1.131	-53
Altre spese correnti	-1.065	809	-68	997
Totale spese correnti al netto interessi	-4.480	-2.597	-2.670	1.810
Interessi passivi	1.934	1.428	697	-1.237
Totale spese correnti	-2.546	-1.169	-1.973	573
Totale spese in conto capitale	-774	45	1.391	2.165
Totale spese finali netto interessi	-5.254	-2.552	-1.279	3.975
Totale spese complessive	-3.320	-1.124	-582	2.738

(a) DEF, aprile 2011.

(b) Nota di aggiornamento del DEF, settembre 2011.

(c) Relazione al Parlamento, dicembre 2011.

Nel contempo, la spesa in conto capitale ha confermato il suo andamento discendente, con una flessione dell'11 per cento che segue quella, di quasi il 20 per cento, osservata nel 2010.

Nel passato biennio, quella in conto capitale è la sola componente di spesa a essere diminuita più del prodotto. Per i soli investimenti pubblici, la quota sul Pil è scesa dal 2,5 al 2 per cento, tornando sui livelli del 2003. Come la Corte ha rilevato con preoccupazione in numerose occasioni, la flessione degli investimenti pubblici sembra essere una scelta programmatica. Ancora nella Relazione al Parlamento il livello degli investimenti pubblici nel 2014 era indicato in riduzione di ulteriori 6 miliardi, ossia di un altro mezzo punto in percentuale di Pil. Questa quantificazione trova una parziale revisione nel DEF 2012, dove la flessione attesa per il 2014 viene pressoché dimezzata (-2,2 miliardi) e ridimensionata a 1,8 miliardi nel 2015. L'andamento programmatico degli investimenti pubblici mantiene tuttavia, per l'anno in corso e per il prossimo biennio, un profilo discendente.

Solo la spesa per interessi ha mostrato un'evoluzione di segno opposto, superando di 1,9 miliardi le stime del DEF 2011 e assorbendo circa il 40 per cento dei guadagni realizzati attraverso il contenimento della spesa primaria.

Il forte aumento dei differenziali rispetto alla Germania, determinatosi nella seconda metà dell'anno, ha allontanato il livello medio dei tassi di interesse dalle valutazioni contenute nel DEF 2011. Nel consuntivo, il tasso di interesse a lungo termine è risultato pari al 5,3 per cento, a fronte del 5 per cento atteso, ma nel mese di novembre si è giunti a superare il 7 per cento.

Complessivamente, le spese primarie sono diminuite, lo scorso anno, del 5 per cento, confermando il risultato del 2010 (-4,6 per cento); la contrazione cumulata sul 2009 ha raggiunto i 7 mila miliardi. La flessione è stata maggiore, per oltre 5 miliardi, di quella prevista dal DEF 2011.

Le entrate

Il mancato conseguimento degli obiettivi di saldo corrente è dunque maturato interamente dal lato delle entrate (tavola 5), aumentate complessivamente dell'1,7 per

cento, contro una previsione di incremento del 2,4 per cento. In particolare, il totale delle entrate correnti ha dimezzato il proprio tasso di incremento rispetto al 2010, con un gettito rimasto 9 miliardi al di sotto delle attese (tavola 6). Vi sono state, rispetto alle stime del DEF 2011, minori entrate dirette per 4,2 miliardi, minori entrate indirette per circa 4 miliardi e minori contributi sociali per 3,5 miliardi. Il gettito da entrate correnti è rimasto significativamente al di sotto (7 miliardi) anche delle valutazioni, più prudenti, adottate con l'Aggiornamento al DEF e con la Relazione al Parlamento.

Tavola 5

LE ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	milioni di euro			variazioni %	
	2009	2010	2011	2010	2011
Totale entrate tributarie correnti	429.255	444.095	448.340	3,5	1,0
Imposte dirette	222.846	226.235	226.027	1,5	-0,1
Imposte indirette	206.409	217.860	222.313	5,5	2,0
Contributi sociali	212.555	213.398	216.340	0,4	1,4
Altre entrate correnti non tributarie	58.246	59.237	61.032	1,7	3,0
Totale entrate correnti	700.056	716.730	725.712	2,4	1,3
Imposte in conto capitale	12.256	3.497	6.963	-71,5	99,1
Entrate in conto capitale non tributarie	3.378	3.627	3.527	7,4	-2,8
Totale entrate in conto capitale	15.634	7.124	10.490	-54,4	47,2
TOTALE ENTRATE	715.690	723.854	736.202	1,1	1,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat.

Tavola 6

GLI SCOSTAMENTI DELLE ENTRATE DAI VALORI PROGRAMMATICI: ANNO 2011

	Scostamenti rispetto a:			Per memoria
	DEF 2011 (a)	Aggiornamento DEF (b)	Relazione al Parlamento (c)	(c) - (a)
Imposte dirette	-4.194	-4.128	-3.399	795,0
Imposte indirette	-3.959	-2.911	-2.748	1.211,0
Contributi sociali	-3.480	-1.677	-2.247	1.233,0
Altre entrate correnti non tributarie	2.560	2.041	1.317	-1.243,0
Totale entrate correnti	-9.073	-6.678	-7.077	1.996,0
Imposte in conto capitale	6.390	5.201	5.201	-1.189,0
Entrate in conto capitale non tributarie	-1.081	-3432	-143	938,0
Totale entrate in conto capitale	5.309	4.859	5.058	-251,0
Totale entrate	-3.764	-1.819	-2.019	1.745,0

(a) Documento di Economia e Finanza, aprile 2011.

(b) Nota di aggiornamento del DEF, settembre 2011.

(c) Relazione al Parlamento, dicembre 2011.

Uno scostamento dagli obiettivi fissati per le entrate correnti si era manifestata già nel 2010 per una dimensione appena inferiore (8,2 miliardi) a quella osservata nel 2011. La perdita di gettito continua a contrastare gli effetti virtuosi associati, in termini di riduzione del disavanzo pubblico, alla realizzazione di risparmi di spesa superiori agli obiettivi.

Ai fini della determinazione dei valori di indebitamento e di saldo primario, la flessione delle entrate correnti è stata parzialmente compensata, nel conto capitale, dall'inattesa dimensione degli introiti ricavati dall'imposta sostitutiva sul riallineamento

dei valori contabili ai principi internazionali IAS, adottata col DL 185/2008 (5 miliardi in più rispetto alle attese). Hanno inoltre contribuito a sostenere il gettito sia l'aumento delle cosiddette entrate volontarie, sia gli 8,6 miliardi recuperati attraverso la riscossione a mezzo ruoli.

Di particolare rilevanza per le analisi di questo Rapporto sono poi i maggiori introiti che le Amministrazioni locali hanno potuto ottenere applicando alcuni degli strumenti di autonomia previsti dal federalismo fiscale (addizionali regionali, imposta provinciale di trascrizione auto, imposta sulle assicurazioni RCA, tassa di soggiorno). Nel conto degli Enti locali, queste maggiori entrate hanno tuttavia compensato una riduzione dei trasferimenti e non si sono dunque trasferite per intero sui valori di indebitamento.

LE TENDENZE DELL'ULTIMO BIENNIO E L'EREDITÀ PER IL 2012

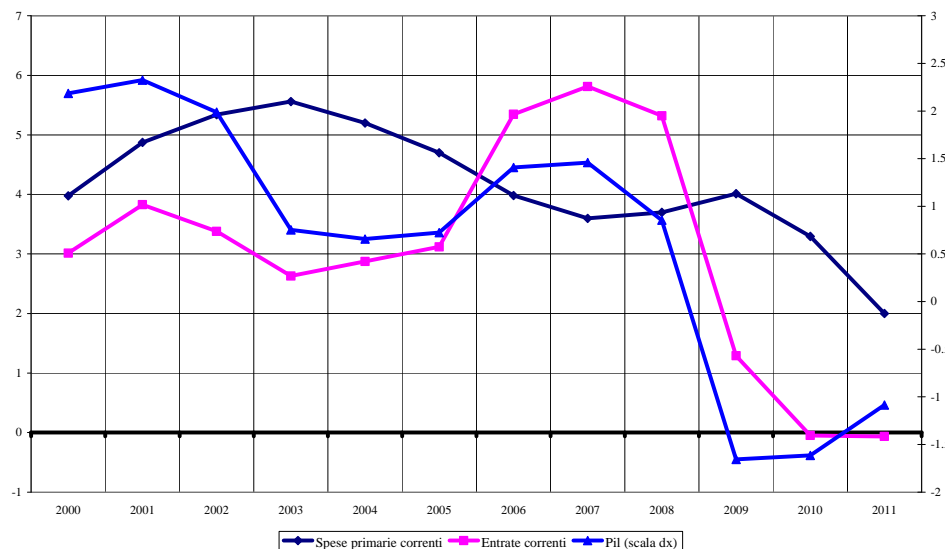
La continuità del biennio 2010-2011

3. Gli andamenti del 2011 presentano punti di analogia con il 2010. In entrambi gli anni, la riduzione dell'indebitamento è stata ottenuta in virtù di risparmi di spesa superiori alle attese e nonostante una dinamica del gettito rimasta al di sotto delle previsioni. Il grafico n.1 colloca in una prospettiva più ampia l'andamento di uscite e entrate correnti, considerando la serie storica dei saggi di variazione tra il 2000 e il 2011. Per meglio identificare le tendenze di fondo ed eliminare i fattori di volatilità annuali, i dati sono espressi come medie mobili a tre termini. Data la loro rilevanza nella determinazione del profilo temporale delle entrate, vengono inoltre riportate, per memoria, le variazioni del Pil reale, sempre espresse come media mobile a tre termini. L'analisi grafica così costruita permette di evidenziare che:

- la tendenza al rallentamento della spesa pubblica si manifesta a partire dal 2004, si interrompe momentaneamente nel corso della recessione del 2008-09 e riprende con ritmi molto accelerati nell'ultimo biennio. Nel 2011, il saggio di crescita tendenziale della spesa primaria corrente risulta dimezzato rispetto all'inizio del periodo;
- le entrate correnti seguono sostanzialmente il ciclo del Pil e conoscono aumenti particolarmente rilevanti fra il 2006 e il 2008. Successivamente, il ripiegamento ciclico del prodotto si ripercuote sull'andamento del gettito, che rallenta in modo vistoso dal 2009 per poi collocarsi, nel 2010-2011, su saggi di variazione tendenziali nulli, tre volte inferiori a quelli di inizio periodo. All'interno di una simile regolarità, di rilievo è il fatto che, lo scorso anno, le entrate correnti abbiano mancato di riflettere l'incremento del Pil.

Grafico 1

COMPONENTI DEL SALDO CORRENTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
(SAGGI DI VARIAZIONE, MEDIE MOBILI A TRE TERMINI)



Un confronto con le previsioni di inizio legislatura

Una corretta valutazione degli andamenti correnti della finanza pubblica può essere ricavata anche da un confronto con le tendenze prevalenti prima dell'innesco della crisi finanziaria globale, periodo coincidente con l'avvio della XVI legislatura e che può quindi essere rappresentato attraverso i valori programmatici assunti dal governo nel giugno 2008, con il DPEF 2009-13. Il confronto è illustrato nella tavola 7.

A fine 2011, l'indebitamento è stato più elevato di quasi 61 miliardi rispetto agli obiettivi assunti in avvio di legislatura che, lo ricordiamo, prevedevano un saldo prossimo al pareggio e facevano, a tal fine, affidamento sui soli interventi correttivi adottati col DL 112/2008. Lo scostamento è stato interamente determinato dal lato del gettito, inferiore di ben 83 miliardi (-10 per cento) rispetto alle stime di inizio legislatura. La spesa ha evidenziato di contro un risparmio di 22 miliardi (-3 per cento), contribuendo dunque a contenere l'espansione del disavanzo. Fra le singole voci, particolarmente pronunciati sono stati il ridimensionamento del gettito proveniente dalle imposte dirette (46,5 miliardi, -17 per cento), la contrazione della spesa in conto capitale (8,9 miliardi, -15 per cento) e il ripiegamento della dinamica dei redditi da lavoro (circa 13 miliardi al di sotto delle previsioni, -7 per cento). Più di quanto preventivato sono invece aumentati i consumi intermedi (8,3 miliardi, +6 per cento) e le entrate in conto capitale (4,5 miliardi, +176 per cento).

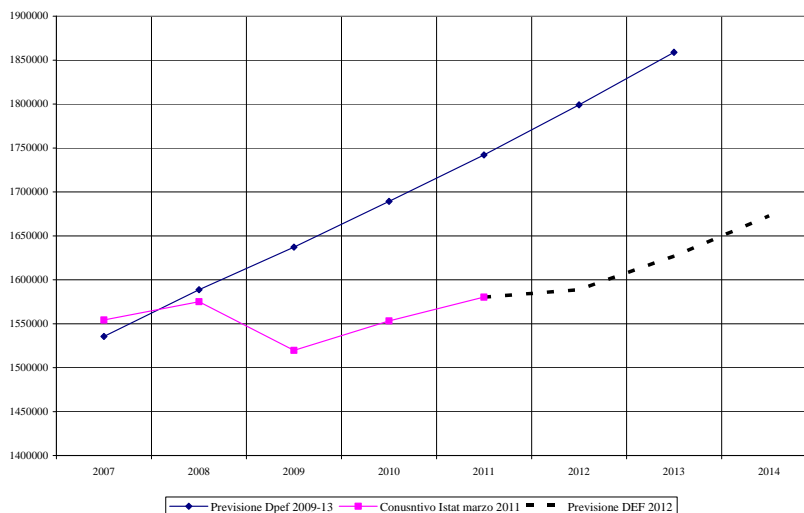
E' interessante notare che anche la spesa per interessi ha contribuito al risparmio complessivo rispetto alle previsioni di inizio legislatura, con un aumento rimasto dieci punti al di sotto di quanto stimato nel DPEF 2009-13 (-8,5 miliardi).

Infine, si può osservare come l'elasticità del gettito fiscale sia stata pari a 0,5 punti se misurata nei livelli e unitaria se considerata nei saggi di variazione. Ciò significa che, dall'innesco della crisi a oggi, per ogni miliardo di Pil nominale andato perso (rispetto

alle previsioni di inizio legislatura mancano oltre 160 miliardi di prodotto (si veda anche grafico 2) il gettito si è ridimensionato di circa 500 milioni.

Grafico 2

LIVELLI DEL PIL NOMINALE: VALORI PREVISTI ED EFFETTIVI



Il confronto con le valutazioni di inizio legislatura, elaborate in condizioni non ancora perturbate dagli effetti della crisi finanziaria globale, conferma le considerazioni avanzate all'inizio di questo paragrafo. L'aumento del disavanzo e il mancato avvicinamento dell'obiettivo di pareggio è interamente ascrivibile alla caduta del gettito fiscale, a sua volta direttamente riconducibile alla perdita permanente di prodotto in cui è incorsa l'economia italiana. Si tratterebbe, quindi, di un deterioramento di prevalente natura ciclica. Come illustra la seconda parte della tavola 7, infatti, quando rapportato al Pil, il gettito, pur flettente nei livelli, non mostra alcuna caduta, mentre le spese, nonostante i maggiori risparmi conseguiti, sono aumentate di ben tre punti e mezzo in percentuale del prodotto.

UN CONFRONTO TRA CONSUNTIVO 2011 E PREVISIONI DI INIZIO LEGISLATURA

	<i>variazioni</i>		<i>quota di pil</i>	
	<i>milioni di euro</i>	<i>rapporto %</i>	<i>previsioni DPEF 2009-2013</i>	<i>consuntivo 2011</i>
Indebitamento	-60.833	40,76	-0,1	-3,9
Entrate totali	-83.131	0,90	47,0	46,6
Imposte dirette	-46.460	0,83	15,6	14,3
Imposte indirette	-21.867	0,91	14,0	14,1
Contributi sociali	-18.868	0,92	13,5	13,7
Altre entrate correnti non tributarie	- 451	0,99	3,5	3,9
Entrate In conto capitale	4.515	1,76	0,3	0,7
Uscite totali	-22.298	0,97	47,1	50,5
Redditi da lavoro dipendente	-12.896	0,93	10,5	10,8
Consumi intermedi	8.294	1,06	7,3	8,6
Pensioni e altre prestazioni	-2.206	0,99	17,6	19,3
Altre spese correnti	1.857	1,03	3,4	3,9
Interessi passivi	-8.562	0,90	5,0	4,9
Spese in conto capitale	-8.785	0,85	3,3	3,0
Per memoria: Pil nominale	-161.919	0,91	-	-
Elasticità apparente entrate/Pil	0,51	0,99	-	-

Fonte: Istat, DPEF 2009-2013 (giugno 2008).

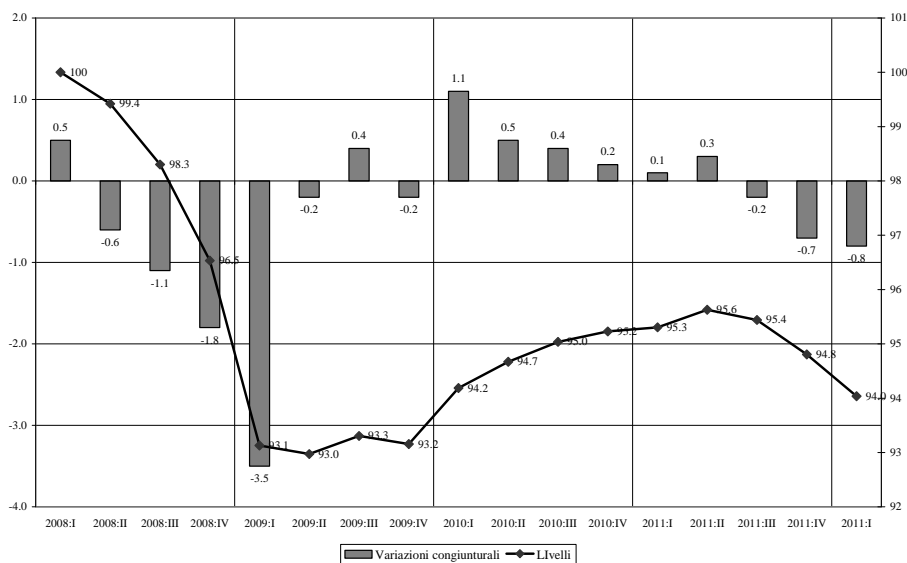
L'eredità per il 2012

Su questa situazione del tutto particolare si sono innescati, dalla seconda metà del 2011, fattori di avvitamento. Nel Rapporto dello scorso anno si indicava come la più grave recessione conosciuta dall'economia italiana dopo gli anni Trenta si fosse esaurita nel secondo trimestre 2009. Si segnalava, altresì, come a partire dall'estate 2010 i ritmi di crescita avessero assunto un passo più moderato e come il recupero del prodotto dal punto di minimo restasse largamente incompleto, sia nei valori reali, sia in quelli nominali. Si osservava, pertanto, come il ritorno a saggi di crescita positivi non configurasse alcun significativo rimbalzo dall'eccezionale caduta subita nel 2008-2009, riproponendosi piuttosto i bassi saggi di espansione che, già in precedenza, penalizzavano l'economia italiana nel confronto internazionale.

Gli andamenti osservati nel corso del 2011 hanno rivelato una realtà ancora più fragile. Le variazioni congiunturali del Pil sono tornate negative nella seconda metà dell'anno e l'economia italiana è nuovamente scivolata in recessione (grafico 3). Nella media annua il saggio di crescita è sceso allo 0,4 per cento (contro l'1,8 per cento nel 2010 e a fronte della previsione di incremento dell'1,1 per cento contenuta nel DEF 2011), ma tra dicembre e giugno il Pil si è contratto quasi dell'uno per cento.

Grafico 3

PIL REALE: VARIAZIONI CONGIUNTURALI E LIVELLI (2008:I=100)



Le stime preliminari diffuse dall'Istat indicano che la contrazione del prodotto è proseguita nel primo trimestre del 2011. Le valutazioni dei maggiori Istituti di previsione segnalano un prolungamento della fase recessiva nel trimestre primaverile. Secondo le organizzazioni internazionali, l'Italia registrerà una variazione negativa del prodotto anche nel 2013.

L'avvio di una nuova fase recessiva allontana ancor di più il recupero della perdita di prodotto subita nel corso del 2008-09. Come si mostra nella tavola 8, al secondo trimestre 2011 risultava riassorbito meno del 40 per cento della contrazione del 2008-09 (2,6 punti su 7); alla fine del 2011, a causa degli andamenti recessivi nel frattempo intervenuti, è andato perso il 30 per cento di questo parziale recupero (8 decimi di punto). Il 2011 lascia dunque in eredità condizioni di crescita molto deboli e in questi primi mesi del 2012 non si sono intravisti segnali di miglioramento delle prospettive.

Tavola 8

PERDITA E RECUPERO DI PRODOTTO IN ITALIA NEL RECENTE CICLO ECONOMICO

	<i>Inizio recessione (2008:I)</i>	<i>Fine recessione (2009:II)</i>	<i>Fine espansione (2011:II)</i>	<i>Nuova recessione (al 2011:IV)</i>	<i>Perdita cumulata</i>
<i>Livelli (2008:I = 100)</i>					
Pil reale	100,0	93,0	93,4	94,8	-5,2
Pil nominale	100,0	96,2	100,6	99,9	-0,1
<i>Tassi cumulati di variazione</i>					
Pil reale	-	-7,0	2,6	-0,8	-5,2
Pil nominale	-	-3,8	4,4	-0,7	-0,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Anche la manovra di finanza pubblica trasmette al 2012 un'eredità difficile. Per effetto dei provvedimenti adottati nella prima parte della legislatura (DL 112/2008 e DL 78/2010), nel 2011 hanno operato correzioni di spesa per quasi 35 miliardi (tavola 9).

Tavola 9

XVI LEGISLATURA: DIMENSIONI COMPLESSIVE DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA
(milioni di euro)

	2010	2011	2012	2013	2014
Maggiori entrate nette	5.653	11.449	54.330	63.842	65.361
AC	5.282	11.694	48.597	59.057	59.953
EELL	294	290	4.976	4.015	4.625
EEPP	77	-535	757	770	783
Minori spese nette	11.633	34.983	52.133	69.602	73.663
AC	5.942	16.290	20.068	24.839	24.255
EELL	6.212	18.325	26.880	33.059	35.572
EEPP	-521	368	5.185	11.704	13.836
Effetto Indebitamento netto	17.286	46.432	106.463	133.444	139.024

Fonte: DL 112/2008, DL 78/2010, DL 98/2011, DL 138/2011, DL 201/2011.

Rispetto al 2010, l'intervento correttivo è aumentato di oltre 23 miliardi e ciò rende l'anno passato quello dove maggiore è stato lo sforzo programmatico di contenimento della spesa. Meno pronunciato è stato il sostegno fornito dalla manovra di finanza pubblica al gettito fiscale. Le maggiori entrate nette ascrivibili, per il 2011, a interventi di natura discrezionale sono state inferiori ai 12 miliardi, con un aumento di 5,7 miliardi rispetto al 2010. Nel complesso, i provvedimenti di contrasto degli andamenti tendenziali hanno agito, nel 2011, per circa l'80 per cento sul versante della spesa.

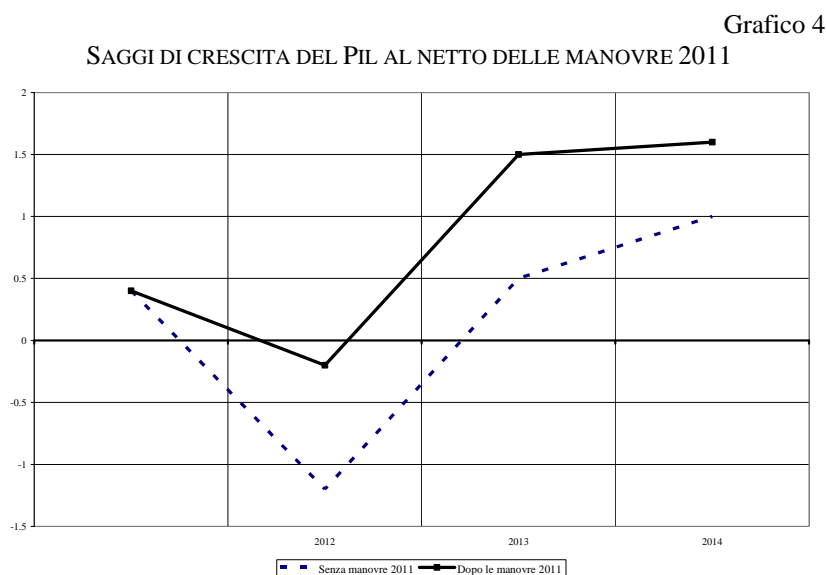
Nella seconda metà del 2011, con effetti sul 2012 e sugli anni a seguire, la composizione della manovra di finanza pubblica è però mutata radicalmente. A luglio, in condizioni di mercato ancora relativamente tranquille, ma con l'economia già in rallentamento, il governo annunciava la volontà di azzerare l'indebitamento pubblico entro il 2014. A tal fine, varava una nuova manovra di correzione dei conti pubblici (DL 98/2011). L'obiettivo, che pure fino a quel momento non era incorporato nelle aspettative degli operatori, non veniva ritenuto credibile e, sotto la pressione di tassi sui titoli pubblici in deciso rialzo, già ad agosto il governo adottava una seconda manovra correttiva (DL 138/2011), anticipando al 2013 il pareggio programmatico di bilancio. Neanche questa decisione rasserenava i mercati, che scontavano peraltro un vera e propria crisi di fiducia sulla tenuta della moneta unica europea. A novembre il tasso di interesse sui Btp saliva fino al 7 per cento, livello che avrebbe compromesso la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche italiane. A dicembre, il nuovo governo ribadiva la volontà di conseguire il pareggio di bilancio nel 2013 e, col DL 201/2011, aggiungeva al quadro programmatico nuovi provvedimenti correttivi, ritenuti necessari per conseguire l'obiettivo.

Caratteristica rilevante delle manovre adottate a partire dallo scorso luglio è lo spostamento della correzione dal lato delle entrate, in contrasto con l'impostazione che aveva prevalso fino a quel momento. Nel bilancio programmatico del 2012 sono state iscritte maggiori entrate discrezionali per ben 42,6 miliardi, circa la metà delle quali attribuibili al solo DL 201/2011.

La scelta di accentuare la manovra dal lato delle entrate risponde, evidentemente, all'esigenza di assicurare il pareggio di bilancio in un contesto reso più difficile dalla crisi dei debiti sovrani dei paesi europei. Nei fatti, l'aumento discrezionale della pressione fiscale contrasta la caduta del gettito provocata dalla perdita permanente di prodotto. La controindicazione di questa scelta, già richiamata dalla Corte in altre

occasioni, sta negli impulsi recessivi che una maggiore imposizione trasmette all'economia reale, dunque nel rischio che un ulteriore rallentamento dell'economia allontani il conseguimento degli obiettivi di gettito.

Lo stesso Governo dà misura di questo rischio. Secondo le quantificazioni riportate nel DEF 2012 (grafico 4), le sole manovre adottate tra luglio e dicembre 2011 sottrarrebbero 2,6 punti alla crescita del prevista per il 2012-2014. Considerando che in questo periodo la stima di incremento cumulato del Pil è fissata, dal Governo, in appena tre decimi di punto, l'impatto recessivo delle manovre appare molto consistente.



La manovra impostata nel corso del 2011 prevede inoltre un aumento delle aliquote IVA e delle accise, scelte che determinano un aumento immediato dell'inflazione (di un punto nel 2012 secondo le valutazioni del DEF 2012). In tal modo, oltre ad aumentare il gettito delle imposte indirette, viene recuperato, dal lato dei prezzi, una parte della perdita subita dal lato delle quantità. Accompagnandosi alla flessione del prodotto, l'aumento dei prezzi indotto dalla manovra di finanza pubblica ha però spostato l'economia italiana su un equilibrio di *stagflazione*, che potrebbe protrarsi per tutto il 2012.

LE AMMINISTRAZIONI LOCALI E GLI ENTI DI PREVIDENZA

4. Anche le Amministrazioni locali hanno registrato, nel 2011, una riduzione dell'indebitamento. Il disavanzo è sceso di 3,3 miliardi e di due decimi di punto in quota di Pil (tavola 10), tornando così al di sotto dei valori del 2008. Miglioramenti analoghi sono stati ottenuti per il saldo primario, che ha avvicinato il pareggio, partendo da un disavanzo di oltre 4 miliardi, e nell'avanzo corrente, aumentato da 11,7 a 15,4 miliardi, anche in questo caso riavvicinando i livelli del 2009. L'indebitamento delle Amministrazioni locali è diminuito più di quanto fissato in sede programmatica, al contrario di quanto avvenuto per le Amministrazioni centrali e per gli Enti previdenziali.

Tavola 10

ANDAMENTO DEI SALDI DI BILANCIO 2011 PER LIVELLI DI AMMINISTRAZIONE

	variazioni assolute			variazioni in quota di Pil		
	<i>Amm.ni centrali</i>	<i>Amm.ni locali</i>	<i>Enti previdenza e assistenza</i>	<i>Amm.ni centrali</i>	<i>Amm.ni locali</i>	<i>Enti previdenza e assistenza</i>
Saldo primario	14.153	3.563	-1.744	0,9	0,2	-0,1
Saldo corrente	-2.207	3.656	-1.622	-0,1	0,2	-0,1
Indebitamento netto	7.396	3.392	-1.694	0,5	0,2	-0,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat.

Il contributo fornito dalle Amministrazioni locali al percorso di riequilibrio dei saldi di bilancio discende direttamente dal fatto che la riduzione dell'indebitamento è stata ottenuta esclusivamente attraverso risparmi di spesa e riflette il funzionamento dei meccanismi di coordinamento, su cui ci si sofferma diffusamente nel prosieguo del Rapporto. A questi meccanismi è prevalentemente affidato il rispetto degli obiettivi di spesa che le manovre hanno affidato alle Amministrazioni locali e che rappresentano circa la metà dell'intervento di correzione sulle uscite pubbliche (vedi tavola 9).

Per l'operare di queste misure, le uscite degli Enti locali (tavola 11) sono diminuite, lo scorso anno, di 3,9 miliardi (-1,6 per cento); la riduzione è stata di 2,3 miliardi nella componente corrente (-1,1 per cento, ma -2,2 per cento per i redditi da lavoro) e 1,6 miliardi in quella in conto capitale (-4,9 per cento). Anche a livello locale, resta cioè fondamentale, per quanto non necessariamente desiderabile, il ruolo assegnato alla compressione dell'attività di accumulazione nel conseguire gli obiettivi di bilancio.

LA SPESA PUBBLICA PER LIVELLI DI GOVERNO: CONFRONTO 2010 – 2011^(*)

	DEF aprile 2011			Consuntivo		
	2010	2011	Var %	2010	2011	Var %
<i>Amministrazioni centrali</i>						
Redditi da lavoro dipendente	95.230	94.659	-0,6	95.833	95.468	-0,4
Consumi intermedi	25.128	23.931	-4,8	25.202	25.323	0,5
Totale Spese correnti netto interessi (°)	357.225	354.177	-0,9	358.309	352.816	-1,5
Totale Spese correnti	424.774	427.678	0,7	426.030	427.294	0,3
Totale spese in c/capitale	32.904	27.929	-15,1	31.551	25.161	-20,3
Investimenti fissi lordi	8.290	9.284	12,0	8.034	8.800	9,5
Totale Spese complessive netto interessi	390.129	382.106	-2,1	389.860	377.977	-3,0
Totale Spese complessive	457.678	455.607	-0,5	457.581	452.455	-1,1
<i>Amministrazioni locali</i>						
Redditi da lavoro dipendente	72.934	72.680	-0,3	72.696	71.067	-2,2
Consumi intermedi	109.014	110.572	1,4	108.246	108.801	0,5
Totale Spese correnti netto interessi	210.443	211.710	0,6	211.239	208.750	-1,2
Totale Spese correnti	213.539	215.005	0,7	215.075	212.757	-1,1
Totale Spese in c/capitale	30.840	29.346	-4,8	31.717	30.148	-4,9
Investimenti fissi lordi	23.373	21.946	-6,1	23.858	22.832	-4,3
Totale spese complessive netto interessi	241.283	241.056	-0,1	242.956	238.898	-1,7
Totale spese complessive	244.379	244.351	0,0	246.792	242.905	-1,6
<i>Enti previdenziali e assistenziali</i>						
Redditi da lavoro dipendente	3.741	3.751	0,3	3.556	3.517	-1,1
Consumi intermedi	2.867	2.922	1,9	2.650	2.002	-24,5
Totale Spese correnti netto interessi	304.730	312.871	2,7	304.629	310.419	1,9
Totale Spese correnti	305.019	313.166	2,7	304.796	310.536	1,9
Totale Spese in c/capitale	216	0	-100,0	326	398	22,1
Investimenti fissi lordi	216	0	-100,0	326	398	22,1
Totale Spese complessive netto interessi	304.946	312.871	2,6	304.955	310.817	1,9
Totale Spese complessive	305.235	313.166	2,6	305.122	310.934	1,9

(*) Al netto dei versamenti a favore dello Stato per entrate in eccesso percepite negli anni precedenti.

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Istat e DEF 2012.

Accanto agli strumenti pattizi hanno operato, dal lato delle entrate, tagli diretti ai trasferimenti che, riducendo le disponibilità di cassa, hanno evidentemente sollecitato maggiori risparmi di spesa. Come mostra la tavola 12, la riduzione dei trasferimenti è stata di quasi il 7 per cento, superando il 20 per cento nella componente in conto capitale. La riduzione è stata maggiore di 2,4 miliardi, quindi doppia, rispetto a quanto indicato nel DEF 2011.

Tavola 12

ENTRATE DA TRASFERIMENTI PER LIVELLI DI GOVERNO: CONFRONTO RISULTATI E PREVISIONI

Livelli di governo	DEF aprile 2011			Consuntivo Istat		Var %
	2010	2011	Var %	2010	2011	
Amministrazioni centrali	8.584	7.139	-16,8	6.145	6.040	-1,7
trasferimenti correnti	8.584	8.258	-3,8	6.145	6.040	-1,7
trasferimenti in c/c	0	0	-	0	0	-
Amministrazioni locali	109.305	104.887	-4,0	109.842	102.495	-6,7
trasferimenti correnti	99.244	96.304	-3,0	100.066	94.705	-5,4
trasferimenti in c/c	10.061	8.583	-14,7	9.776	7.790	-20,3
Enti di previdenza	97.475	99.249	1,8	97.585	98.613	1,1
trasferimenti correnti	97.475	99.249	1,8	97.585	98.613	1,1
trasferimenti in c/c	0	0	0,0	0	0	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat e DEF 2012.

Per quanto riguarda infine gli Enti di previdenza, si segnala come anche essi abbiano conseguito risparmi di spesa superiori alle attese, oltre che nei redditi da lavoro, nei consumi intermedi. Tuttavia, questi Enti hanno pagato prestazioni pensionistiche superiori a quelle previste nel DEF 2011, per cui questo sottosettore è l'unico a registrare un aggravio complessivo di spesa.

Allargando l'analisi alle valutazioni tendenziali sottostanti il DPEF di inizio legislatura (tavola 13), si può osservare come, tenuto conto delle correzioni introdotte a partire dal DL 112/2008, gli obiettivi di spesa siano stati pienamente conseguiti, realizzando anzi un risparmio aggiuntivo di 1,2 miliardi. Un sostanziale rispetto degli obiettivi di spesa si osserva anche per le Amministrazioni centrali e per gli Enti di previdenza, nell'un caso con uno scostamento positivo di 2,7 miliardi, nell'altro con una differenza negativa (ossia con un maggior risparmio) di 2,9 miliardi. Tenendo conto dell'ammontare complessivo della spesa, questi scostamenti sono comunque da considerarsi di entità limitata, rilevando piuttosto la quasi piena aderenza fra i risultati effettivamente conseguiti e i valori programmatici ricostruiti sottraendo le misure di correzione discrezionale dagli andamenti tendenziali di inizio legislatura. Trova dunque ulteriore conferma l'efficacia dei provvedimenti di contenimento della spesa pubblica che hanno operato fino a tutto il 2011.

Tavola 13

CONFRONTO TRA CONSUNTIVO 2011 E PREVISIONI DI INIZIO LEGISLATURA
(milioni di euro)

	<i>Stime DPEF giugno 2008</i>	<i>Obiettivo dopo correzioni (a)</i>	<i>Consuntivo</i>	<i>Differenze</i>
Amministrazioni centrali				
Entrate finali	440.733	452.427	391.655	-60.772
Uscite finali netto interessi	391.491	375.201	377.977	2.776
Saldo primario	49.242	77.226	13.678	-63.548
Amministrazioni locali				
Entrate finali	258.419	258.709	238.336	-20.373
Uscite finali netto interessi	258.521	240.196	238.898	-1.298
Saldo primario	-102	18.513	-562	-19.075
Enti previdenziali				
Entrate finali	320.034	319.499	313.940	-5.559
Uscite finali netto interessi	314.103	313.735	310.817	-2.918
Saldo primario	5.931	5.764	3.123	-2.641

(a) correzioni introdotte a partire dal DL 112/2008 fino al DL 138/2011.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat e DPEF 2009-2013.

LA NUOVA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA

Fiscal compact e debito pubblico: possibili scenari

5. In seguito all'inasprirsi della crisi economica e finanziaria e al deterioramento delle finanze pubbliche di molti paesi, la riforma della *governance* economica europea, avviata nel 2010 con il cosiddetto *six-pack*, è proseguita con il *fiscal compact* (marzo 2012), con il trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) e con le due proposte, note come *two-pack*, riguardanti il rafforzamento della sorveglianza economica dei paesi in gravi difficoltà finanziarie e l'introduzione di disposizioni

comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici degli Stati membri (*si veda riquadro*).

Fra le nuove regole approvate dall'Unione, particolarmente significative risultano quelle relative alla riduzione del debito pubblico e al mantenimento del pareggio di bilancio (quest'ultima entrata nella nostra Carta Costituzionale con la L. cost. 1/2012).

6. Nelle pagine che seguono si procede ad un'analisi degli effetti che le nuove regole e le nuove procedure comporteranno sulla gestione della finanza pubblica del nostro Paese.

Le elaborazioni di seguito illustrate partono dai dati di consuntivo relativi al 2011; fino al 2015 si assumono le previsioni programmatiche indicate nel DEF di aprile 2012 (Tavola 14) e per il successivo periodo di 20 anni si proiettano le ipotesi dello scenario di base indicate nel medesimo DEF, mantenendo sempre il bilancio delle amministrazioni pubbliche in pareggio.

Tavola 14

LE PRINCIPALI GRANDEZZE MACROECONOMICHE E DI FINANZA PUBBLICA NEL DEF 2012

DEF per gli anni 2012-2015				
	2012	2013	2014	2015
Tasso di crescita PIL nominale	0,5	2,4	2,8	3,2
Tasso di crescita PIL reale	-1,2	0,5	1,0	1,2
Debito pubblico/Pil	123,4	121,5	118,2	114,4
Indebitamento netto/Pil	-1,7	-0,5	-0,1	0,0
Avanzo primario/Pil	3,6	4,9	5,5	5,7
Interesse a breve	1,0	3,6	4,3	4,9
Interesse a lungo	5,4	5,6	6,0	6,2

La nuova *governance* europea fissa una regola numerica per vincolare il ritmo di avvicinamento del debito al parametro-soglia fissato nel 60 per cento del Pil: la quota del debito/Pil in eccesso rispetto al valore *benchmark* deve ridursi di 1/20 all'anno rispetto alla media dei tre precedenti esercizi¹.

Questa regola si applica dopo la chiusura delle eventuali procedure per disavanzo eccessivo, che avverrà presumibilmente per l'Italia nel 2012. Dato che ai fini dell'applicazione della formula sono necessari tre esercizi, questa diventerà pienamente applicabile a partire dal 2016.

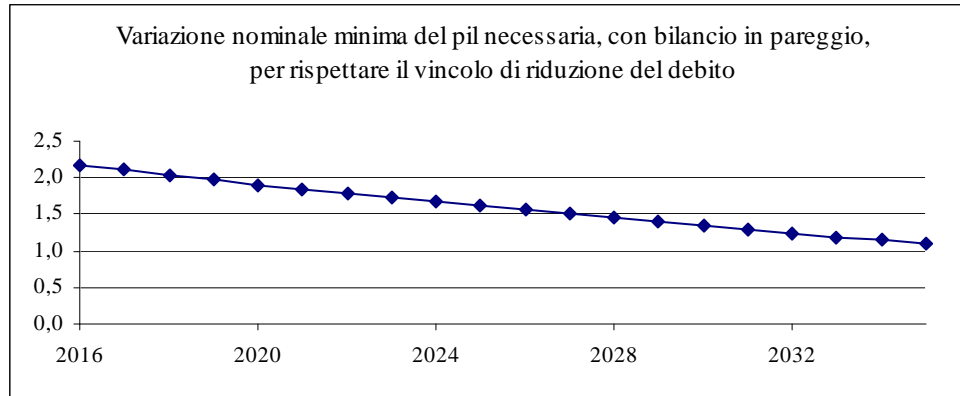
Per quanto riguarda il costo medio del debito a partire dal 2015, il valore qui considerato è pari al 5 per cento, risultante dal rapporto tra la spesa per interessi passivi prevista nel DEF per il 2015 e la semisomma del debito pubblico previsto per lo stesso anno e per l'anno precedente. Infine, per quanto riguarda il tasso di inflazione, si è considerato come valore di riferimento il 2 per cento.

Un primo aspetto sul quale si è concentrata l'attenzione riguarda la relazione tra le due regole (pareggio di bilancio e riduzione del debito) e su quale sia la variazione

¹ Per la regola numerica che ciascuno Stato membro si impegna a rispettare, si applica una media della differenza registrata negli ultimi tre anni, tra il valore del rapporto debito/Pil e il valore di riferimento del 60 per cento. Si tratta non di una media semplice ma di una media ponderata, in cui viene dato un maggior peso al debito registrato negli anni più recenti.

minima nominale del Pil necessaria ad assicurare che un bilancio in pareggio garantisca di per sé anche il rispetto del vincolo relativo alla riduzione del debito.

Grafico 5



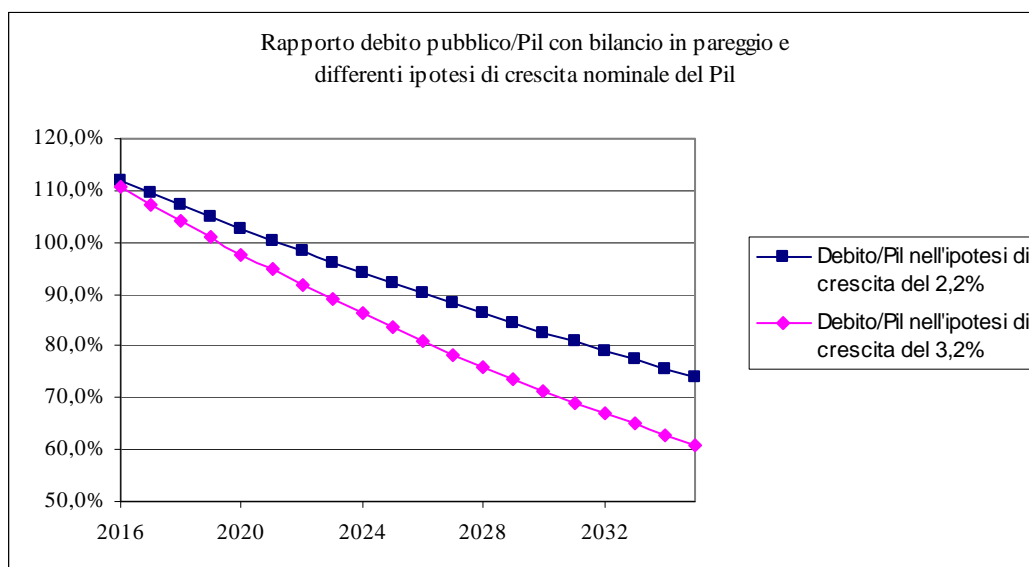
Elaborazione Corte dei Conti su base dati DEF 2012.

Il grafico 5 evidenzia come, in presenza di un bilancio in pareggio, per rispettare la regola di riduzione del debito partendo dal livello del debito stesso previsto dal DEF per il 2015, sia sufficiente che nel 2016 il Pil nominale cresca di poco più del 2 per cento; questo valore nominale minimo di crescita del Pil si ridurrebbe gradatamente, a seguito della riduzione del rapporto fra debito e Pil determinato dal bilancio in pareggio.

Si tratta indubbiamente di valori abbastanza contenuti. Anche se occorre ricordare che nel 2009 il Pil nominale è diminuito, nel 2010 è cresciuto intorno al 2 per cento, e per il 2012 si prevede un aumento di appena lo 0,5 per cento.

Il DEF 2012 stima, per il biennio 2013-2014, un aumento del Pil nominale rispettivamente del 2,4 e del 2,8 per cento, mentre è stimato del 3,2 per cento a partire dal 2015. E' possibile mettere a confronto i sentieri di riduzione del debito pubblico con bilancio in pareggio, nonché gli avanzi primari necessari per conseguire tale pareggio, nelle due diverse ipotesi che prevedono una proiezione in avanti della crescita nominale del PIL del 3,2 per cento annuo prevista nel DEF ovvero l'ipotesi più "prudenziale", con crescita nominale annua del 2,2 per cento (grafici 6 e 7). E' utile ricordare che in entrambi i casi si mantiene una ipotesi di inflazione al 2 per cento, quindi il tasso di crescita reale del Pil sarebbe rispettivamente pari all'1,2 e allo 0,2 per cento annuo. E in entrambi i casi, come risulta dal grafico 1, il pareggio di bilancio garantirebbe di per sé il rispetto del vincolo relativo alla riduzione del rapporto fra debito e Pil.

Grafico 6



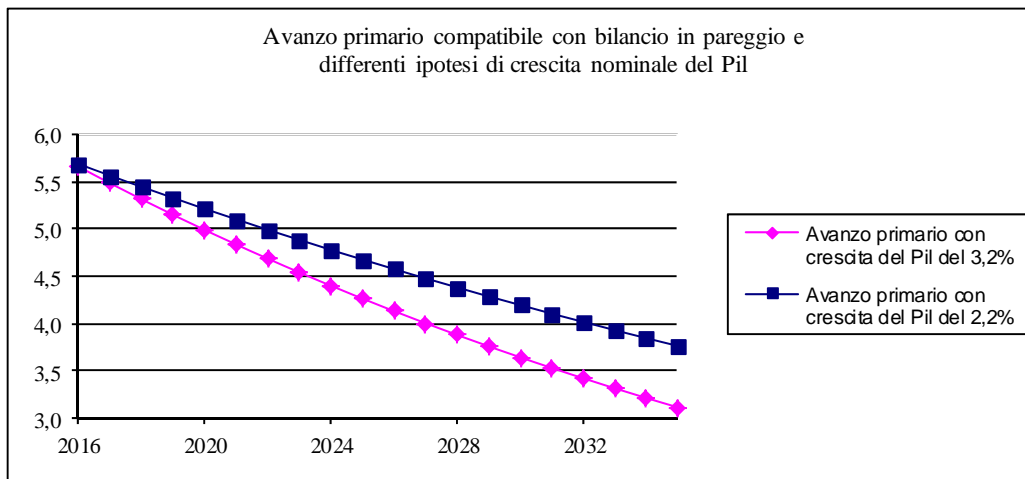
Elaborazione Corte dei Conti su base dati DEF 2012.

Si può osservare (grafico 6) come, nell'ipotesi di scenario di base prevista dal DEF, il debito pubblico potrebbe raggiungere nel 2035 l'obiettivo del parametro di Maastricht fissato nel 60 per cento. Ma (grafico 7) il percorso sarebbe realizzabile, mantenendo costante il costo implicito del debito al 5 per cento, solo con un avanzo primario che, partendo dal 5,7 per cento indicato nel DEF per il 2015, si dovrebbe mantenere sopra al 5 per cento fino al 2020, sopra al 4 per cento fino al 2027, per poi scendere progressivamente ma rimanendo sempre al di sopra del 3 per cento.

Ancora meno agevole, ovviamente, il percorso nel caso di crescita più bassa (variazione del Pil nominale del 2,2 per cento): in questo caso infatti, con un rapporto debito/Pil (grafico 6) che alla fine del periodo si manterrebbe ancora di oltre il 70 per cento, sarebbe necessario un avanzo primario (grafico 7) superiore al 5 per cento fino al 2022 e, anche negli anni successivi, sempre al di sopra del 3,5 per cento.

Negli ultimi decenni, solamente negli anni dal 1995 al 2001, fondamentali per l'ingresso dell'Italia nella moneta unica, l'avanzo primario è stato costantemente sopra il livello del 4 per cento.

Grafico 7



Elaborazione Corte dei Conti su base dati DEF 2012

7. Fin qui, mantenendo sempre il bilancio in pareggio, sono stati descritti gli andamenti del rapporto debito/Pil e dell'avanzo primario in presenza di diverse ipotesi sull'andamento futuro della crescita economica.

E' ora utile, aggiungendo alla costante del bilancio in pareggio anche la costante di una crescita del Pil eguale a quella individuata come ipotesi centrale nel DEF, tentare di distinguere i diversi percorsi possibili facendo ipotesi diverse sull'andamento della spesa, tanto più che le nuove regole (indicate dal patto di stabilità e crescita e dal codice di condotta) adottate dalla Unione Europea introducono, ai fini del rispetto dell'obiettivo di medio termine (OMT), il concetto di *expenditure benchmark*.

Si mettono quindi a confronto due possibili scenari di politica di bilancio:

- nel **primo scenario** si ipotizza la spesa primaria costante in rapporto al Pil, il che equivale a una crescita annua reale dell'1,2 per cento, si lascia immutato il costo medio del debito al 5 per cento, e si suppone l'assenza di cessioni di *assets* patrimoniali pubblici;

- nel **secondo scenario** si ipotizza una spesa primaria costante in termini reali, il che equivale a dire "nessun taglio" ma anche nessun incremento; si ipotizza altresì una ripresa delle dismissioni di *assets* patrimoniali pubblici pari a 15 miliardi l'anno (poco meno dell'1 per cento del Pil) in ciascuno dei quattro anni 2012-2015, e che ciò determini una riduzione del costo all'emissione (se si preferisce dello *spread*) dei titoli del debito pubblico di un punto percentuale.

E' opportuno fare alcune ulteriori precisazioni sui due scenari.

Le differenti ipotesi sull'andamento futuro della spesa primaria sono entrambe più severe rispetto ai percorsi sperimentati dal nostro Paese nel periodo medio lungo; ma entrambi i percorsi sono meno severi rispetto a quelli seguiti negli ultimi due anni, quando la spesa primaria è diminuita in valore nominale. In termini economici, la principale differenza consiste nel fatto che nel secondo scenario, quello caratterizzato dalla invarianza della spesa in termini reali, l'unico aumento nella quantità di "beni pubblici" offerti potrebbe venire da incrementi della produttività.

Nel secondo scenario si ipotizza, a differenza del primo, una ripresa della dismissione di *assets* pubblici, in linea con le valutazioni che la Corte dei Conti ha

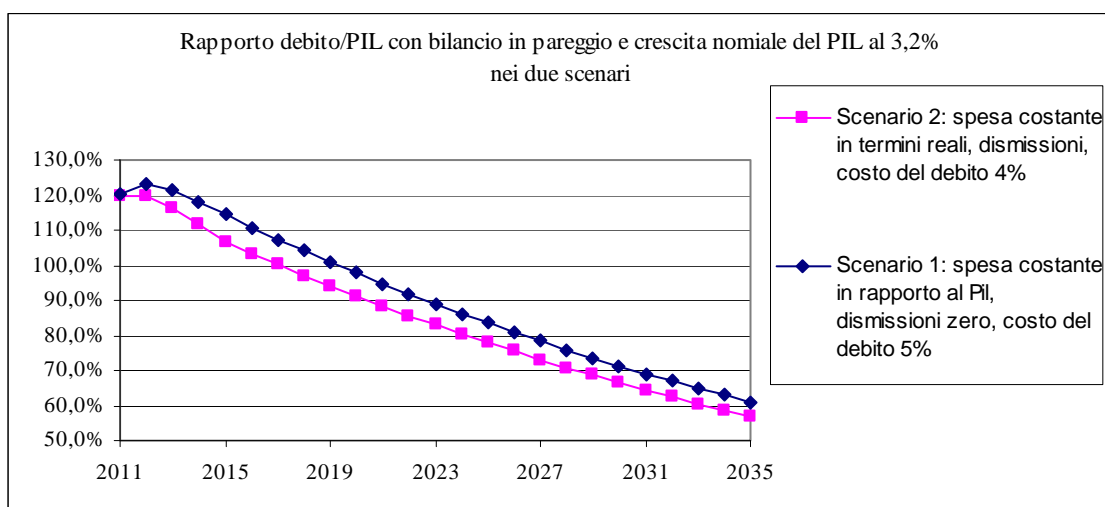
fornito da ultimo nella audizione parlamentare sul DEF. L'entità ipotizzata è puramente congetturale. Si ipotizza altresì che una simile scelta, riducendo drasticamente l'entità del ricorso netto al mercato, possa comportare una riduzione dello spread di 100 punti base, che si tradurrebbe in riduzione del costo medio del debito secondo la scalettatura indicata nell'analisi di sensitività contenuta nel DEF (0,19 punti nel primo anno, 0,36 nel secondo, 0,44 nel terzo e 0,54 punti nel quarto). Tale costo medio del debito scenderebbe poi al 4 per cento e viene mantenuto costante per tutta la durata della simulazione².

Sulla base di queste ipotesi ci si pone l'obiettivo di evidenziare:

- a) l'andamento del rapporto debito pubblico/Pil durante l'intero periodo di riferimento (2012-2035);
- b) l'avanzo primario compatibile con un bilancio in pareggio;
- c) i possibili margini per una riduzione della pressione fiscale che si aprono nei due scenari³.

Come illustrato nel grafico 4, nel secondo scenario si arriverebbe al 2015 con un rapporto debito/Pil pari al 107 per cento, rispetto ad una previsione del Governo, riportata nel Documento di economia e finanza, del 114 per cento. Dopo di allora il percorso di riduzione del debito sarebbe determinato, in entrambe le ipotesi, dato il mantenimento del bilancio in pareggio, dal ritmo di incremento nominale del prodotto, costante ed eguale in entrambi gli scenari.

Grafico 8



Elaborazione Corte dei Conti su base dati DEF 2012

Più marcate le differenze nell'avanzo primario necessario per rispettare il pareggio di bilancio nelle due ipotesi (grafico 9).

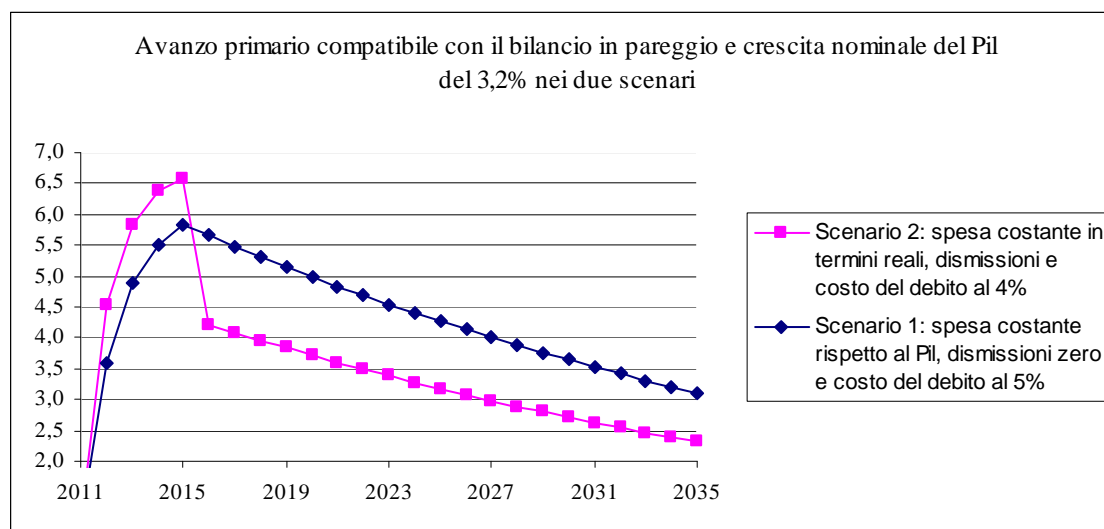
² Nel secondo scenario, partendo sempre dai dati sul fabbisogno di cassa previsti nel DEF, la finanza pubblica italiana sarebbe caratterizzata da un ricorso netto al mercato negativo in ciascuno dei tre anni 2013-2015, e al 2015 avrebbe un rapporto debito/Pil pari al 107 per cento, non molto dissimile ad esempio da quello del Belgio (98 per cento), che registra peraltro un indebitamento lievemente peggiore di quello italiano e che tuttavia registra un costo medio del debito inferiore a quello italiano di circa 1,5 punti percentuali; l'ipotesi quindi di una riduzione dello spread di 100 punti base, pur essendo anch'essa congetturale, è abbastanza conservativa.

³ Partendo dalla quantificazione delle entrate totali necessarie per assicurare il pareggio di bilancio, la pressione fiscale è stata calcolata adottando un semplice modello di regressione lineare: $\text{pressione-fiscale (t)} = 1,39 + 0,89 * \text{Entrate/Pil (t)}$, con un coefficiente di correlazione corretto = 0,99.

Nel primo scenario, infatti, l'avanzo primario dovrebbe mantenersi sopra il 5 per cento fino al 2020 e rimanere al di sopra del 4 per cento fino al 2027; non potrebbe scendere al di sotto del 3 per cento nell'intero periodo della simulazione.

Meno impervio il cammino nel secondo scenario: l'avanzo primario potrebbe scendere sotto al 4 per cento già negli anni 2017-2018 ed arrivare al livello del 3 per cento una decina di anni prima rispetto al primo scenario.

Grafico 9

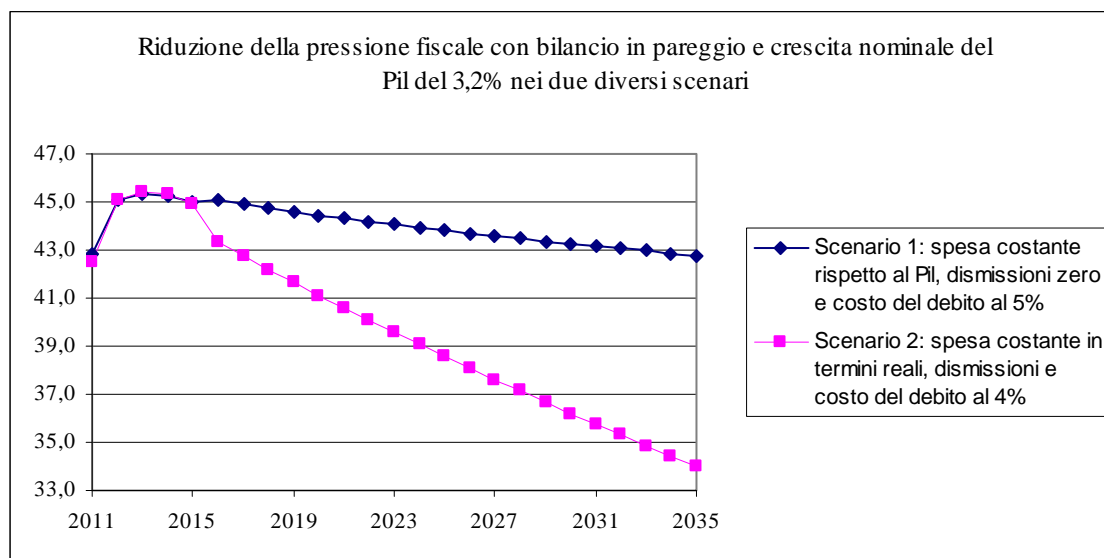


Elaborazione Corte dei Conti su base dati DEF 2012

Decisamente più ampie le differenze fra i due scenari quanto all'andamento della pressione fiscale compatibile con il pareggio di bilancio (grafico 10).

Partendo dal livello della pressione fiscale che si avrà nel 2015 secondo quanto previsto dal DEF (44,9 per cento del Pil, quasi due punti e mezzo in più rispetto al 2011):

- nel primo scenario la pressione fiscale dovrebbe mantenersi superiore al 44 per cento del PIL fino al 2022, per poi ridursi molto lentamente negli anni successivi; ciò implica che, al termine del periodo considerato, la pressione fiscale sarebbe ancora prossima al 43 per cento, superiore al valore del 2011 che, come è noto, risulta già molto alto nel confronto internazionale;
- nel secondo scenario, già a partire dal 2017 la pressione fiscale potrebbe scendere al di sotto del 43 per cento, per poi continuare a ridursi a un ritmo decisamente più celere; intorno al 2027 raggiungerebbe valori (37-38 per cento) che non si riscontrano dalla seconda metà degli anni '80 (anni in cui la crescita reale dell'economia si avvicinava al 3 per cento); al termine del periodo di simulazione la differenza nella pressione fiscale fra i due scenari sarebbe pari a circa 9 punti di Pil.



Elaborazione Corte dei conti su base dati DEF 2012

E' utile osservare che nell'esercizio non vengono considerati i possibili effetti positivi della riduzione del costo del debito e della riduzione della pressione fiscale sul tasso di crescita del Pil, che viene mantenuto costante nell'intero periodo ed eguale fra i due scenari. E' evidente che questi effetti di *feed-back* tenderebbero ad accentuare le differenze per tutte e tre le grandezze considerate (rapporto fra debito e prodotto, avanzo primario, pressione fiscale).

Deve inoltre farsi osservare che la differenza fra i due scenari nel livello della pressione fiscale compatibile con il pareggio di bilancio è in misura largamente prevalente (al termine del periodo per circa 7 punti su 9) determinata dalle diverse ipotesi formulate sull'andamento della spesa primaria (nel primo scenario costante in rapporto al prodotto, nel secondo costante in termini reali); solo i rimanenti 2 punti circa essendo attribuibili alle dismissioni di *assets* e all'ipotizzata conseguente riduzione nel costo del debito.

8. Nel presente contributo si è cercato di valutare le implicazioni che le nuove regole europee in materia di tendenziale riduzione del rapporto debito/Pil e di pareggio di bilancio (quest'ultima entrata nella nostra Costituzione con la L. cost. 1/2012) avranno sulla gestione della finanza pubblica.

Si è anzitutto verificato come, partendo dal rapporto debito/Pil di 114,4 previsto dal DEF per il 2015, sarà sufficiente nel 2016 una crescita nominale del Pil appena superiore al 2 per cento, e poi decrescente nel tempo, per far sì che il pareggio di bilancio assicuri di per sé il conseguimento dell'obiettivo di riduzione del debito secondo il ritmo prescritto dalle nuove regole.

Si è quindi verificato come, proiettando in avanti la previsione centrale contenuta nel DEF relativa a un tasso di crescita nominale del Pil del 3,2 per cento annuo (equivalente all'1,2 per cento di crescita reale), alla fine dei 20 anni della simulazione il rapporto debito/PIL raggiungerebbe il valore obiettivo di Maastricht del 60 per cento.

Alla stessa data il rapporto si attesterebbe invece al 72 per cento proiettando in avanti l'ipotesi più pessimistica, di una crescita nominale al 2,2 per cento (e reale allo 0,2 per cento).

In entrambi i casi, mantenendo invariato il costo medio del debito implicito nelle previsioni del DEF relative al 2015, il pareggio di bilancio richiederebbe rilevanti avanzi primari; nel caso di crescita più pronunciata in graduale riduzione dal 5,5 a poco più del 3 per cento del Pil; nel caso di crescita più contenuta in più lenta riduzione dal medesimo 5,5 al 3,7.

Infine, mantenendo costante il tasso di crescita nominale del Pil al 3,2 e sempre sotto il vincolo del pareggio di bilancio, si sono confrontati i percorsi della finanza pubblica in due diversi scenari.

- **Primo scenario:** spesa primaria costante in rapporto al Pil, costo medio del debito stabile al 5 per cento e assenza di cessioni di *assets*.
- **Secondo scenario:** spesa primaria costante in termini reali, dismissioni di *assets* per 15 miliardi in ciascuno dei quattro anni 2012-2015, e riduzione del costo all'emissione dei titoli del debito pubblico di un punto percentuale.

Ovviamente il secondo scenario comporta una traslazione verso il basso della curva discendente del rapporto debito/PIL, e il pareggio di bilancio diviene compatibile con avanzi primari inferiori. Soprattutto, nel secondo scenario il pareggio di bilancio e la riduzione del debito divengono compatibili, a differenza di quanto avvenga nel primo scenario, con una riduzione consistente della pressione fiscale: partendo dal 44,9 per cento previsto dal DEF per il 2015, essa già a partire dal 2017 potrebbe scendere al di sotto del 43 per cento, per poi continuare a ridursi a un ritmo celere; intorno al 2027 raggiungerebbe valori (37-38 per cento) che non si riscontrano dalla seconda metà degli anni '80 (anni in cui la crescita reale dell'economia si avvicinava al 3 per cento); al termine del periodo di simulazione, la differenza nella pressione fiscale fra i due scenari sarebbe pari a circa 9 punti di Pil, per oltre tre quarti imputabili alla diverse ipotesi relative all'andamento della spesa.

GOVERNANCE EUROPEA E PAREGGIO DEL BILANCIO

Le sei proposte legislative (six-pack) sulla governance economica europea, presentate dalla Commissione europea il 29 settembre 2011 ed approvate nella riunione del Consiglio europeo del successivo 8 e 9 dicembre, hanno trovato attuazione:

- nei tre regolamenti che riformano il Patto di stabilità e crescita: il regolamento(UE) n. 1175/2011 che modifica il regolamento(CE) n.1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; il regolamento(UE) n.1177/2011 che modifica il regolamento(CE) n.1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; il regolamento(UE) n.1173/2011 sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro;
- nella direttiva n.2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri;
- nei due regolamenti che disciplinano le nuove procedure per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici: il regolamento(UE) n.1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici ed il regolamento(UE) n.1174/2011 sulle misure per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro.

Il 23 novembre 2011 la Commissione europea ha presentato due ulteriori proposte di regolamento (two-pack) concernenti rispettivamente il "Rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria nella zona euro"(COM(2011) 819) e "Disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro" (COM(2011) 821). Inoltre il 2 marzo 2012 i Capi di Stato o di governo di tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica ceca, hanno firmato il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria, che mira a salvaguardare la stabilità di tutta la zona euro.

Il nuovo Trattato prevede che i bilanci nazionali siano in pareggio o in avanzo. Questa regola deve essere incorporata nella legislazione nazionale entro un anno dall'entrata in vigore del Trattato, "tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio" (art. 3, paragrafo 2).

Il recepimento della regola sul pareggio di bilancio può essere verificato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, su istanza anche di uno solo degli Stati contraenti. La sentenza della Corte è vincolante e può essere seguita da sanzioni finanziarie qualora lo Stato membro interessato non vi si conformi.

L'art. 3 paragrafo 1, lett. b) del Trattato stabilisce che, la regola sul pareggio sarà considerata rispettata "se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per Paese, quale definito nel Patto di stabilità e crescita riveduto, con il limite inferiore di disavanzo strutturale dello 0,5 per cento del PIL"; la lett. c) dispone che le parti contraenti possono deviare temporaneamente dal loro rispettivo obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo solo in circostanze eccezionali.

Lo stesso art. 3, paragrafo 3, lett. b), definisce circostanze eccezionali "quegli eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del Patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine".

In Italia, in ottemperanza al vincolo del pareggio di bilancio stabilito dal nuovo Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e

monetaria (con un procedimento parlamentare avviato ben prima della formale approvazione del Trattato), è stata approvata la l. cost. n. 1/2012 che novella gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione.

In particolare, l'art. 1 della L. cost., che sostituisce l'art. 81 della cost., dispone che “lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”. Il secondo comma del nuovo art. 81 cost. disciplina le possibili deroghe alla regola generale appena sancita, stabilendo che “il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali”.

Tali eventi eccezionali sono individuati dall'art. 5, comma 1, lett. d) della L. cost. in gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali, e dovranno essere più chiaramente definiti da una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (comma 5 del novellato art. 81) entro il 28 febbraio 2013.

Ovviamente, la legge rinforzata dovrà assicurare la coerenza fra gli “eventi eccezionali” previsti nel nuovo testo costituzionale e le “circostanze eccezionali” previste dal fiscal compact.

L'art. 3, paragrafo 1, lett. e) del nuovo Trattato dispone che qualora si constatino deviazioni significative del saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione di un Paese dal suo specifico obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, “è attivato automaticamente un meccanismo di correzione. Tale meccanismo include l'obbligo della parte contraente interessata di attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito”. Inoltre, il paragrafo 2 del medesimo articolo, stabilisce che “le parti contraenti istituiscono a livello nazionale il meccanismo di correzione di cui al paragrafo 1 lett. e), sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea, riguardanti in particolare la natura, la portata e il quadro temporale dell'azione correttiva da intraprendere, anche in presenza di circostanze eccezionali,...”.

La L. cost. n.1/2012, all'art. 5 dispone che la “legge rinforzata” già citata disciplini “il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lett. b) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione”; gli scostamenti negativi di cui alla lett. b) sono “quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali”.

La legge rinforzata dovrà assicurare quindi la coerenza fra le “misure di correzione” previste dalla L. cost. n.1/2012 e il meccanismo automatico di correzione di cui parla il Trattato.

Sempre all'art. 3, paragrafo 2, il Trattato dispone che gli Stati contraenti, sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea, disciplinino, fra l'altro, “il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni responsabili sul piano nazionale per il controllo dell'osservanza delle regole” di bilancio.

La proposta di regolamento europeo già citata COM(2011)821 “Sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro”) prevede che gli Stati membri dispongano “di un consiglio indipendente di bilancio che monitora l'applicazione delle regole di bilancio nazionali”; questo organismo indipendente è definito dallo stesso regolamento come un “ente dotato di autonomia funzionale nei confronti delle autorità di bilancio dello Stato membro”.

La L. cost. n. 1/2012, all'art. 1 lett. f), prevede che la legge rinforzata ripetutamente citata disciplini “l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e

verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio”.

Anche con riferimento a procedure e soggetti incaricati di vigilare sul rispetto delle nuove regole di bilancio, si pone un evidente problema di coordinamento fra la recente disciplina nazionale da un lato, il fiscal compact e la nuova proposta di regolamento della Commissione europea dall'altro.

La citata proposta di regolamento COM(2011)821 prevede all'art. 3 (Calendario comune di bilancio) che “Ogni anno, entro il 15 aprile, gli Stati membri rendono pubblici i rispettivi programmi di bilancio a medio termine conformemente al quadro di bilancio a medio termine basato su previsioni macroeconomiche indipendenti (previsioni macroeconomiche e/o di bilancio elaborate da un ente indipendente o dotato di autonomia funzionale nei confronti delle autorità di bilancio dello Stato membro), insieme ai rispettivi programmi di stabilità” ed “ogni anno, entro il 15 ottobre, sono resi pubblici i progetti di legge di bilancio per le amministrazioni pubbliche insieme alle previsioni macroeconomiche indipendenti sulle quali si fondano. Le leggi di bilancio per le amministrazioni pubbliche sono adottate e rese pubbliche ogni anno entro il 31 dicembre”.

L'art. 5 della proposta di regolamento stabilisce che “ogni anno, entro il 15 ottobre, gli Stati membri trasmettono alla Commissione e all'Eurogruppo un documento programmatico di bilancio per l'anno successivo”. La Commissione, se accerta che gli obblighi di politica finanziaria definiti nel Patto di stabilità e crescita sono gravemente disattesi, entro due settimane dalla trasmissione del documento programmatico di bilancio chiede allo Stato membro interessato un documento programmatico riveduto”.

L'art. 6, comma 1, stabilisce che “se necessario, entro il 30 novembre la Commissione adotta un parere sul documento programmatico di bilancio”.

La tempistica italiana degli strumenti di programmazione, prevista dall'art. 7 comma 2 della legge di contabilità e finanza pubblica n.196/2009, stabilisce quando i seguenti documenti debbano essere ogni anno presentati alle Camere:

- *il Documento di economia e finanza(DEF) entro il 10 aprile;*
- *la Nota di aggiornamento del DEF entro il 20 settembre;*
- *il disegno di legge di stabilità entro il 15 ottobre;*
- *il disegno di legge del bilancio dello Stato entro il 15 ottobre;*
- *il disegno di legge di assestamento entro il 30 giugno;*
- *gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica entro il mese di gennaio.*

Si pone un evidente problema di coordinamento fra la sequenza temporale degli adempimenti della Commissione europea e la nostra sessione parlamentare di bilancio.

In particolare il parere della Commissione europea giungerebbe il 30 novembre, quando il progetto di bilancio, secondo il calendario consueto, dovrebbe essere già stato licenziato da una delle due Camere.

Al riguardo la 14° Commissione permanente “Politiche dell'UE” del Senato della Repubblica, in occasione del parere espresso sulla conformità delle due proposte di regolamento(COM(2011)819 e COM(2011)821 ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, ha formulato osservazioni favorevoli sulle due proposte, rilevando però che “in considerazione delle rilevanti scelte che debbono essere adottate durante la sessione di bilancio, si ritiene opportuno proporre un'esplicita anticipazione della data ultima di emissione del parere della Commissione europea, almeno al 15 novembre, al fine di assicurare il successivo esame da parte dei rispettivi parlamenti nazionali”.

La proposta di regolamento COM(2011)819 “sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria nella zona euro” definisce una

procedura per la vigilanza rafforzata sugli Stati membri che affrontano o rischiano di affrontare gravi difficoltà economico-finanziarie, con potenziale effetto di contagio in tutta l'eurozona, o che ricevono assistenza finanziaria dal Fondo europeo di stabilizzazione dell'eurozona (FESF), dal Fondo monetario internazionale (FMI) o da altre istituzioni finanziarie internazionali, al fine di assicurare un rapido ritorno alle condizioni di normalità.

Lo Stato membro sottoposto a vigilanza rafforzata, su richiesta della Commissione, dovrebbe:

- *comunicare alla Commissione europea, alla Banca centrale europea (BCE) e all'Autorità europea per il sistema bancario (EBA) informazioni disaggregate sulla situazione finanziaria degli enti che sono soggetti alla vigilanza delle competenti autorità nazionali;*
- *condurre stress test sul sistema bancario, sotto la supervisione dell'EBA;*
- *essere oggetto di valutazioni periodiche delle sue capacità di vigilanza sul settore bancario, sulla base dei criteri di revisione tra pari (peer review) dell'EBA;*
- *ricevere le missioni periodiche di funzionari della Commissione europea, in collaborazione con funzionari della BCE, con il compito di redigere un rapporto di valutazione. Qualora tale rapporto stabilisca che lo Stato membro interessato deve assumere misure aggiuntive per uscire dalla situazione di instabilità finanziaria, "il Consiglio, a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione europea, "può raccomandare allo Stato membro interessato di chiedere assistenza finanziaria e di elaborare un programma di aggiustamento macroeconomico".*

Non è stato forse sufficientemente notato come, in virtù di quest'ultima disposizione, la richiesta di assistenza finanziaria cesserebbe di essere nella disponibilità dei singoli Stati membri, ma potrebbe essere innescata da una decisione del Consiglio europeo.

PARTE SECONDA

IL GOVERNO DELLE ENTRATE

IL GOVERNO DELLE ENTRATE

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E DI SINTESI

IL RUOLO DELLE ENTRATE NELLE MANOVRE DI FINANZA PUBBLICA 2011

LE FONTI DI ACQUISIZIONE DELLE ENTRATE NEL 2011

L'EFFICIENTAMENTO DELLA RISCOSSIONE E IL RUOLO DI EQUITALIA

LE ENTRATE "VOLONTARIE" E LA SPINTA DELLE ATTIVITÀ DI GIOCO

IL CONTRASTO ALL'EVASIONE

IL CONTRASTO ALL'ELUSIONE E ALL'ABUSO DEL DIRITTO

IL RECUPERO DI BASI IMPONIBILI: IL CONTRASTO ALL'EVASIONE E ALL'ELUSIONE

LA RIDISTRIBUZIONE DEL PRELIEVO

LE NUOVE DIRETTRICI DI INTERVENTO PER IL GOVERNO DELLE ENTRATE

IL RIDIMENSIONAMENTO DELL'EROSIONE

L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

IL COINVOLGIMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI NELL'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO

L'ANTICIPATA INTRODUZIONE DEI NUOVI TRIBUTI LOCALI

LE ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE E LE ENTRATE RIASSEGNABILI

APPENDICE: L'ANTICIPATO AVVIO DEI NUOVI TRIBUTI LOCALI

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E DI SINTESI

1. Anche nel 2011 la gestione delle entrate ha avuto un ruolo centrale tra gli strumenti di coordinamento della finanza pubblica.

Innanzitutto, sotto il profilo dei risultati – inferiori alle attese - termometro di un quadro economico in progressivo deterioramento, testimonianza della perdita di capacità di conseguire gli obiettivi programmatici fissati e, soprattutto, sotto il profilo della premonizione del rischio di reazioni in termini di ulteriori adattamenti involutivi e distorsivi.

In secondo luogo, come canale privilegiato della politica fiscale, in un susseguirsi di obiettivi tanto cumulativi quanto mutevoli, sotto la spinta dell'aggravarsi della crisi economico-finanziaria che ha investito il paese nel contesto europeo e mondiale. Obiettivi che sono stati prevalentemente di equità e di crescita nella distribuzione del prelievo, fino a quando non è stata interamente percepita l'aggravata stringenza dei vincoli del bilancio pubblico; obiettivi, successivamente, soprattutto di rigore, con un diverso impiego, quindi, delle risorse variamente acquisite (da riduzione dell'erosione, lotta all'evasione, aumenti aliquote iva, revisione della tassazione delle attività finanziarie, ...) ed originariamente prenotate per finalità di crescita e di equità.

Infine, come stanza di compensazione dei “conflitti” distributivi fra fattori della produzione e tipologie reddituali, sede di uno scambio in cui la posta in palio diventa l'alleggerimento del prelievo sui redditi da lavoro e da impresa, con il suo spostamento verso il patrimonio ed i consumi. E ciò, nel tentativo di recuperare per tale via (quella di una redistribuzione esplicita del carico tributario nell'ambito dell'imponibile già dichiarato) una strategia distributiva a favore dell'equità e della crescita, messa in forse dai vincoli del rigore.

Le decisioni assunte nel corso dell'anno non hanno potuto, tuttavia, ricomporre in misura ed in modo soddisfacenti l'immanente contraddizione, in cui da tempo è costretta a dibattersi la politica fiscale, fra rigore, da un lato, e crescita ed equità, dall'altro. L'originale intonazione distributiva, recepita nel ddl delega per la riforma fiscale ed assistenziale del luglio 2011, è risultata ben presto scavalcata dall'esigenza di porsi più ambiziosi obiettivi di rigore, veicolati in larghissima parte (DL 98 e 138) attraverso la componente delle entrate. La nuova azione redistributiva posta a base dello spostamento di quote di prelievo nell'ambito degli imponibili dichiarati ha, così, potuto trovare solo una parziale attuazione nel DL 201/2011 di fine anno, nella misura in cui l'aumento impositivo che ha investito consumi e patrimoni si è tradotto in una riduzione molto limitata del prelievo sui redditi da lavoro e d'impresa.

Il 2011, dunque, ci ha consegnato la realtà di un sistema impositivo ancora distante dal modello europeo: segnato dalla coesistenza di un'elevata pressione fiscale e di un elevatissimo tasso di evasione. Si è riusciti a ridurre (imposizione sui consumi), e, sotto altro profilo, ad invertire (imposizione sul patrimonio), il differenziale negativo evidenziato dal nostro paese, senza poter tuttavia, intaccare, in misura decisiva, il differenziale in eccesso nella pressione fiscale complessiva, in generale, e nella tassazione dei redditi da lavoro e di impresa, in particolare.

Completare il percorso di adeguamento al *benchmark* europeo è essenziale per aprire prospettive di crescita, ma non appare né facile né semplice. Intanto, per le dimensioni dello sforzo da richiedere alla finanza pubblica, che abbiamo stimato in una mobilitazione di risorse per poco meno di cinquanta miliardi. Ma anche, per i limitati spazi di copertura disponibili, nella considerazione che il settore impositivo

naturalmente deputato (il prelievo sui consumi) risulta già prenotato da un aumento a tempo delle aliquote IVA, anch'esso, peraltro, potenzialmente gravido di controindicazioni sul piano economico e sociale.

Sostanzialmente esauriti i margini finora offerti dalle entrate volontarie, a cominciare da quelle per giochi, e dall'efficientamento dell'attività di riscossione, si rafforzano, pertanto, le ragioni per puntare sulla soluzione dell'ampliamento della base imponibile, assegnando alla lotta all'evasione ed all'elusione ed al ridimensionamento dell'erosione il compito di assicurare margini consistenti per un riequilibrio del sistema di prelievo al fine di poter almeno in parte conciliare rigore, equità e crescita.

Resta naturalmente fermo che l'opzione di fondo da perseguire non può non essere quella di una consistente riduzione della spesa corrente – sia primaria che per interessi sul debito. Riduzione della spesa primaria da ottenersi attraverso la reingegnerizzazione dei processi amministrativi, il ridisegno organizzativo delle PP.AA. e la re-delimitazione dei confini del pubblico, ma anche innovando nelle modalità di erogazione dei servizi amministrativi, prevedendone - quando economicamente giustificato e tecnicamente fattibile - una gestione autonoma ed autofinanziata, riconsiderando e rivalutando a tal fine le attuali entrate riassegnabili.

IL RUOLO DELLE ENTRATE NELLE MANOVRE DI FINANZA PUBBLICA 2011

2. Nel corso del 2011 il progressivo peggioramento del quadro economico e l'accentuarsi delle tensioni finanziarie sui mercati internazionali hanno influito sull'andamento delle entrate e hanno fortemente condizionato la fissazione degli obiettivi di finanza pubblica ed il ruolo assegnato alla politica tributaria.

L'andamento delle entrate è risultato deludente. Da un lato, non sono stati conseguiti gli obiettivi programmatici fissati dal DEF 2011, registrando un mancato gettito che, come si è visto prima, ha superato gli 11 miliardi per le componenti delle entrate correnti più sensibili al rallentamento del ciclo economico (imposte dirette, imposte indirette e contributi sociali). Dall'altro, a fronte di un risultato complessivo che sembra testimoniare una non disprezzabile tenuta (+1,7 per cento sia le entrate tributarie sia le entrate finali), si intravede un esito “drogato” dall'eccezionale dinamica delle imposte in conto capitale, stimolata da forme di prelievo di natura straordinaria (come quello relativo all'adeguamento dei principi contabili IAS).

Al netto di tale effetto, prende dunque corpo l'evidenza di un deludente andamento delle entrate tributarie, ascrivibile in larga parte alla stagnazione delle imposte dirette; una stagnazione che diventa vera e propria caduta se misurata in termini reali: tre decimi di punto di Pil la flessione del 2011 rispetto al 2010, che diventano quasi un punto in meno (dal 15,2 per cento al 14,3 per cento) nell'arco del triennio 2008-2011.

Le rilevate performance si sono distribuite in modo differenziato a seconda dei livelli di governo. L'insoddisfacente dinamica delle entrate si è concentrata quasi esclusivamente sulle imposte di competenza dell'amministrazione centrale: che per un verso spiegano quasi interamente la rilevata flessione dell'imposizione diretta dell'intera P.A. e che, per altro verso, risultano penalizzate da una dinamica dell'imposizione indiretta più che dimezzata (0,8 per cento) rispetto al tasso (2 per cento) rilevabile per l'insieme della Pubblica Amministrazione.

Hanno spinto in tale direzione variazioni economiche e modifiche normative. Fra le prime si colloca sicuramente una dinamica dei redditi (sia da lavoro, dipendente e non; sia da impresa, da lavoro autonomo e da capitale) compressa da una congiuntura sfavorevole; ciò che ha prodotto inevitabili riflessi sul rendimento di imposte come IRPEF, IRES, e imposte sostitutive sulle attività finanziarie. E sempre fra le prime si pone una stagnazione dei consumi che si è scaricata sul gettito Iva e su quello delle accise (solo in parte compensati dall'aumento autunnale dell'aliquota IVA ordinaria e dall'aumento dei prezzi all'importazione). Fra le modifiche normative, un freno alla dinamica del gettito erariale può invece essere derivato da misure come la cedolare secca sugli affitti (in sostituzione dell'IRPEF ordinaria) o come la riforma della tassazione delle attività finanziarie.

Per contro, più tonico si è rivelato l'andamento del gettito delle amministrazioni locali, per effetto del combinato, e ugualmente qualificante, contributo dell'imposizione diretta (4,8 per cento) e di quella indiretta (5 per cento). Hanno operato, su entrambi i versanti, le accelerazioni di gettito prodotte da una serie di "anticipazioni" del federalismo fiscale: dall'aumento dell'addizionale regionale all'IRPEF (+4 per cento rispetto al 2010, anche sull'onda dei piani sanitari di rientro imposti ad alcune regioni), a quello dell'imposta provinciale di trascrizione auto (14,7 per cento); dall'aumento dell'imposta sulle assicurazioni contro la RC auto che ha coinvolto massicciamente le province (+15 per cento), all'introduzione della tassa di soggiorno, che ha assicurato ai Comuni un gettito "fresco" per quasi 1,1 miliardi.

Man mano che nel corso dell'anno si profilavano tali risultati, l'esigenza di assicurare l'equilibrio dei conti pubblici ha finito per relegare in secondo piano gli obiettivi di crescita economica e di equità, mentre la difficoltà di intervenire drasticamente sul versante della spesa pubblica ha caricato di responsabilità crescenti la politica tributaria, conferendole connotazioni marcatamente restrittive.

I segni di tale andamento trovano puntuale conferma nei documenti di finanza pubblica e nella produzione legislativa che si sono succeduti in poco meno di otto mesi: quelli compresi fra il varo del Documento di Economia e Finanza 2011 (DEF) e la presentazione della Relazione al Parlamento 2011.

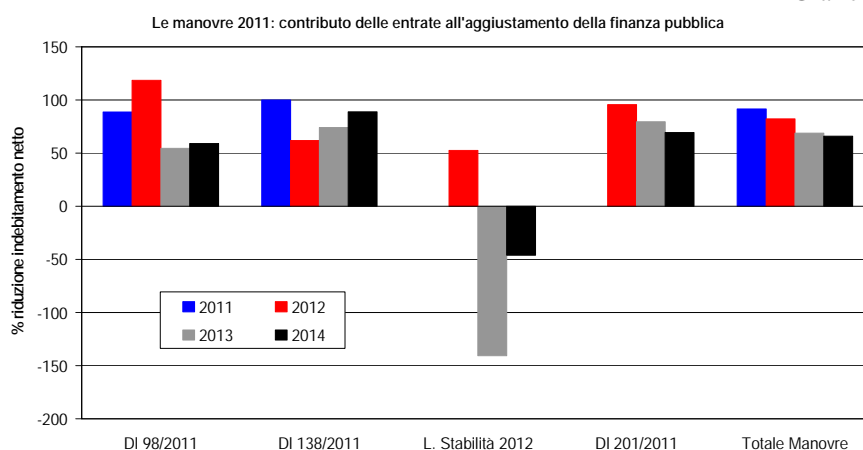
L'obiettivo del pareggio di bilancio ha accomunato tutta la programmazione di finanza pubblica 2011, anche se con una diversa tempistica e con un differente bilanciamento degli obiettivi di crescita e di equità. Il raggiungimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio, inizialmente fissato al 2014 (DEF), è stato anticipato al 2013 con la Nota di aggiornamento al DEF e con la successiva Relazione al Parlamento 2011, a seguito del deterioramento del quadro macroeconomico e dei conti pubblici.

Le esigenze di crescita economica e di equità, affermate nell'originario DEF ed esplicitate nello *Schema di delega per la riforma fiscale e assistenziale*, appaiono più sfocate nei successivi documenti di programmazione e trovano un'attenzione limitata nel nuovo *Schema di delega per la revisione del sistema fiscale* recentemente approvato dal Consiglio dei ministri.

Nelle manovre di finanza pubblica succedutesi nel 2011 (DL 98, DL 138, Legge di stabilità 2012, DL 201), l'onere dell'aggiustamento è concentrato in larga parte sul versante delle entrate (il 66 per cento, per l'insieme del quadriennio 2011-2014), con effetti cumulati crescenti, fino ai 53,7 miliardi del 2014 (pari a 3 punti percentuali di Pil). (Grafico 1).

Questa scelta – che ha avuto ricadute limitate nel 2011 (con un livello di pressione fiscale, 42,5 per cento, rimasto sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente) – manifesterà i suoi effetti a partire da quest'anno, allorché le maggiori entrate nette attese dalle manovre (41 miliardi) determineranno uno scalino della pressione fiscale (+2,6 punti), destinata, secondo le previsioni del recente DEF per il 2012, a crescere ulteriormente fino al 45,4 per cento nel biennio successivo. Un aumento significativo, rispetto alle stime contenute nel DEF 2011 (43,9 per cento) e nella successiva *Nota di aggiornamento* (44,8 per cento); anche se potrebbe rivelarsi sottostimato di fronte al rischio di un ristagno del Pil ed all'ampliamento della leva fiscale a disposizione di regioni ed enti locali.

Grafico 1



LE FONTI DI ACQUISIZIONE DELLE ENTRATE NEL 2011

3. E' in questo contesto che devono essere valutate le strategie e gli strumenti di politica delle entrate che nel corso del 2011 hanno ricomposto in parte la contraddizione fra l'esigenza di accrescere le entrate (dettata dall'obiettivo di controllo dei conti pubblici) e quella di ridurre il prelievo tributario e contributivo (suggerita da obiettivi di crescita economica e di equità distributiva).

La verifica del loro funzionamento, del grado di efficacia e degli eventuali limiti emersi, come pure degli aggiustamenti che si prospettano, può essere condotta distinguendo quattro aree di intervento, in relazione alle diverse modalità di acquisizione delle entrate.

Il quadro di sintesi che emerge dalla Tavola 1 consente già di evidenziare come, accanto a delle conferme, si manifestino sostanziali e significative novità rispetto alle tendenze affermatesi in passato.

Le prime (le conferme) riguardano essenzialmente l'area delle c.d. entrate volontarie, un insieme che comprende i proventi da giochi e lotterie, il gettito derivante da misure di variazione (anticipazione) dei termini di versamento o di riscossione, le entrate prodotte da provvedimenti *una tantum*, e che risulta accomunato da un indirizzo

di politica delle entrate affidato al maturare di extra gettiti indipendenti da espliciti inasprimenti della pressione tributaria formale. Una conferma riguarda anche l'affidamento sui risultati ottenibili alla lotta all'evasione ed all'elusione e su quelli dell'efficientamento dell'attività di riscossione coattiva.

Le seconde (le novità) risultano invece più articolate e riguardano le politiche di:

- recupero di base imponibile, come risultato non solo di un rinnovato ed accresciuto impegno sul versante della lotta all'evasione ed all'elusione (in uno con la scelta di misurare e contabilizzare i risultati solo a consuntivo), ma anche di esiti significativi attesi dal ridimensionamento dell'erosione fiscale;
- redistribuzione del prelievo che – pur originata dall'obiettivo di ridurre l'onere impositivo a carico dei fattori produttivi (lavoro e impresa), spostandolo su consumi e patrimoni – ha finito, anche a causa di un'attuazione solo parziale, per tradursi in un aumento del prelievo e del gettito complessivo;
- attuazione del federalismo fiscale, in cui l'originario obiettivo di accrescere responsabilità ed autonomia impositiva di regioni ed enti locali, a fronte di un ridimensionamento dei trasferimenti statali e di un riequilibrio del prelievo erariale, ha finito per concretizzarsi – ancora una volta a causa dell'attuazione solo parziale del disegno riformatore – in un aumento del prelievo complessivo e del livello di intermediazione dell'operatore pubblico nell'economia.

A queste tre innovazioni se ne potrebbe aggiungere una quarta, relativa al recupero di “proventi” realizzati da ciascuna amministrazione (c.d. “entrate riassegnabili”) a fronte dell'erogazione di specifici servizi, ai fini di un impiego più esplicito e trasparente per il finanziamento delle prestazioni rese dalla P.A.

Tavola 1

LA MANOVRA SULLE ENTRATE NEL 2011 (*): LE AREE D'INTERVENTO:
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA

	<i>(milioni di euro)</i>			
	2011	2012	2013	2014
A. Le entrate “volontarie”	987,0	2.116,5	2.950,7	3.657,3
- minori entrate	856,9	140,1	164,0	388,0
- maggiori entrate	1.843,9	3.091,6	3.377,7	4.045,3
B. Il recupero di base imponibile	144,5	4.203,6	19.094,9	20.522,0
- minori entrate	0,0	4.041,0	3.327,0	4.046,0
- maggiori entrate	144,5	8244,6	22.421,9	24.568,0
C. La redistribuzione del prelievo	1.239,0	20.644,5	15.614,4	14.567,3
- minori entrate	186,0	4.777,7	7.549,7	8.709,6
- maggiori entrate	1.425,0	24.587,2	22.901,1	23.276,9
D. Il federalismo fiscale	0,0	12.871,4	13.141,6	13.541,6
- minori entrate	0,0	5,2	4,8	4,8
- maggiori entrate	0,0	12.876,6	13.146,4	13.546,4
Totale	2.370,5	39.835,9	50.801,6	52.288,2
- minori entrate	1.042,9	8.964,0	11.045,5	13.148,4
- maggiori entrate	3.413,4	48.799,9	61.847,1	65.436,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ufficiali (Relazioni tecniche e MEF).

(*) Leggi 111/2011, 148/2011, 183/2011 e 214/2011. Sono escluse misure minori, sintetizzate nei documenti ufficiali nella voce “interventi minori”.

Legenda:

- A. Entrate percepite limitatamente dai contribuenti (giochi, modifica termini versamento o riscossione, *una tantum*).
- B. Entrate da interventi in materia di evasione, elusione ed erosione e da contenzioso.
- C. Entrate da spostamento del prelievo fra cespiti (redditi da lavoro, impresa, consumo, patrimonio).
- D. Entrate risultanti dall'attuazione del federalismo fiscale.

Nel loro insieme, queste strategie evidenziano un'estensione delle modalità e delle aree d'azione della politica tributaria: non sempre, come si chiarirà oltre, efficaci e in sintonia con l'obiettivo di conciliare rigore, equità e crescita; ma certamente sintomatiche dei crescenti vincoli che condizionano l'impiego della leva fiscale e le scelte di politica economica.

L'efficientamento della riscossione ed il ruolo di Equitalia

4. L'andamento delle riscossioni tramite Equitalia, riportato nella Tavola 2¹ distintamente per anno di affidamento del ruolo e per anno di riscossione, appare caratterizzato dai seguenti elementi:

- il volume della riscossione a mezzo ruoli, che nei precedenti quattro anni era cresciuto quasi del 77 per cento, passando dai 5 miliardi del 2006 agli 8,9 del 2010, ha registrato una lieve flessione nel corso del 2011: 8,6 miliardi (-2,9 per cento);
- il carico affidato ad Equitalia, al netto di sgravi e sospensioni, che era balzato da 38 miliardi nel 2005 ai circa 50 nel triennio successivo, ha fatto segnare la prosecuzione dell'impennata anche negli esercizi successivi: 60 miliardi nel 2009, 70 miliardi nel 2010 e 75 miliardi nel 2011;
- il tasso di riscossione (rapporto fra il riscosso e il carico netto), dopo la caduta del 2006 (al 2,66 per cento), determinata dalla rilevante lievitazione del carico netto, nel biennio successivo era tornato ad attestarsi intorno al 3 per cento (3,10 nel 2008 e 2009), per poi evidenziare un nuovo ridimensionamento nel 2010 (2,94 per cento), anch'esso spiegabile con l'eccezionale crescita del carico netto da 60,1 a 69,8 miliardi, ed un'ulteriore contrazione nel 2011;
- il livello del tasso di riscossione totale, come si rileva per le annualità ormai "asestate" (i primi anni 2000), tende a collocarsi intorno al 20 per cento; valore quasi doppio rispetto a quello rilevato in passato da indagini della Corte, relative agli accertamenti emessi dal preesistente Dipartimento delle entrate.

¹ I dati trasmessi da Equitalia presentano qualche disallineamento con quelli riportati nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2011. si tratta di aggiustamenti negli importi, in presenza di un fenomeno di carattere dinamico.

Tavola 2

**CARICO AFFIDATO AL NETTO DI SGRAVI E SOSPENSIONI,
RISCOSSO E PERCENTUALI DI RISCOSSIONE SU CARICO NETTO PER ANNO DI CONSEGNA E DI RISCOSSIONE
– TOTALE RUOLI.**

(milioni di euro)

Anno di affidamento del carico	Carico netto	VOLUMI DI RISCOSSIONE PER ANNO									% RISCOSSO SU CARICO NETTO						
		riscossione 2000-2005	riscossione 2006	riscossione 2007	riscossione 2008	riscossione 2009	riscossione 2010	riscossione 2011	TOTALE	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTALE 2000 - 2011	
2000	39.611,3	6.300,2	382,1	337,8	293,2	259,7	249,1	193,5	8.015,6	0,96	0,85	0,74	0,66	0,63	0,49	20,24	
2001	21.982,5	3.268,6	283,8	241,0	186,5	155,1	141,8	121,7	4.398,4	1,29	1,10	0,85	0,71	0,64	0,5	20,01	
2002	19.350,5	2.429,5	292,9	247,2	184,1	143,0	121,2	109,7	3.527,5	1,51	1,28	0,95	0,74	0,63	0,57	18,23	
2003	20.862,0	2.394,5	468,3	397,7	295,1	223,4	214,6	144,5	4.138,0	2,24	1,91	1,41	1,07	1,03	0,69	19,84	
2004	26.789,3	1.967,1	735,2	543,9	372,2	327,5	238,3	182,7	4.367,0	2,74	2,03	1,39	1,22	0,89	0,68	16,30	
2005	37.762,4	1.118,2	1.473,7	844,4	521,3	403,9	332,0	249,9	4.943,3	3,90	2,24	1,38	1,07	0,88	0,66	13,09	
2006	51.897,5		1.379,0	2.773,1	1.485,4	924,1	807,0	604,6	7.973,2	2,66	5,34	2,86	1,78	1,55	1,16	15,36	
2007	50.043,5			1.352,6	2.131,7	1.123,8	954,0	625,2	6.187,3		2,70	4,26	2,25	1,91	1,25	12,36	
2008	49.779,6				1.544,0	2.311,2	1.429,4	862,8	6.147,4			3,10	4,64	2,87	1,73	12,35	
2009	60.095,1					1.863,3	2.336,4	1.243,5	5.443,3				3,10	3,89	2,07	9,06	
2010	69.748,0						2.052,2	2.574,8	4.626,9					2,94	3,69	6,63	
2011	74.986,1							1.709,6	1.709,6						2,28	2,28	
TOT.	522.907,8	17.478,0	5.015,0	6.737,7	7.013,5	7.734,9	8.876,0	8.622,4	61.477,5							11,76	

Fonte: Equitalia, Stato della Riscossione (dati aprile 2012).

(*): Per *carico netto* si intende l'importo del carico affidato al netto della quota oggetto di sgravi e sospensioni.

Nel valutare la significatività di tali evidenze va naturalmente tenuto conto del fatto che le riscossioni rendicontate da Equitalia comprendono anche la riscossione spontanea (es. TARSU di molti comuni) e molte quote iscritte non derivano da vera evasione (una parte dei ruoli 36-*bis* e 36-*ter* derivano da errori). Più specificamente, i ruoli delle amministrazioni centrali (Agenzia delle entrate e Agenzia delle dogane) costituiscono, come negli anni precedenti, circa la metà del totale del carico, mentre l'altra metà si distribuisce fra enti previdenziali ed enti locali. In particolare, gli incassi da ruoli delle suddette Agenzie sono ammontati nel 2011 a circa 4,3 miliardi di euro, sostanzialmente in linea rispetto al corrispondente periodo del 2010 (-0,3 per cento) e in incremento rispetto al 2009 (+12,5 per cento).

Nel complesso tuttavia per il 2011 si registra una variazione negativa rispetto al 2010 (8,6 miliardi a fronte di 8,9 miliardi), pari al -2,86 per cento per il totale dei ruoli, con una forte variabilità per le diverse tipologie degli stessi (Tavola 3).

Tavola 3

RISCOSSIONE A MEZZO RUOLI

(milioni di euro)

	Anno di riscossione 2008	Anno di riscossione 2009	Anno di riscossione 2010	Anno di riscossione 2011	Variazione % 2009/2008	Variazione % 2010/2009	Variazione % 2011/2010
Totale Ruoli	7.013,5	7.734,9	8.876,0	8.622,4	10,3	14,7	-2,9
Entrate e Dogane	3.579,6	3.801,3	4.290,4	4.276,5	6,2	12,9	-0,3
INPS	2.007,7	2.356,5	2.733,3	2.527,8	17,4	16,0	-7,5
INAIL	132,6	97,3	105,4	104,7	-26,6	8,4	-0,7
Altro Erario	143,9	165,0	322,3	275,4	14,7	95,3	-14,5
Non Erario	1.149,8	1.314,8	1.424,6	1.438,1	14,4	8,4	0,9

Fonte: Equitalia, Stato della Riscossione (dati aprile 2012).

Questi risultati - che pure non comprendono l'attività gestita da *Riscossione Sicilia* - riflettono, almeno fino al 2010, le maggiori potenzialità del sistema conseguenti alle numerose modifiche normative di ordine sostanziale e procedurale adottate negli anni passati².

La flessione registrata nel 2011 è in primo luogo da mettere in relazione alle difficoltà in cui, a causa della crisi economica, si sono venuti a trovare molti dei debitori, difficoltà che li hanno indotti a beneficiare dall'aprile del 2011 delle più ampie possibilità di rateazione offerte dal legislatore con l'art. 2, comma 20, del d.l. 225 del 2010³. A ciò si aggiunga l'indebolimento, dalla metà del 2011, di alcuni degli strumenti operativi a disposizione degli agenti della riscossione. Ci si riferisce, in particolare, all'innalzamento a 20.000 euro della soglia, precedentemente fissata in 5.000 euro, oltre la quale è possibile esperire la procedura di espropriazione immobiliare (art. 76 del d.P.R. n. 602, come sostituito dall'art. 7, comma 2, del DL n. 70 del 2011), e all'introduzione, per effetto dello stesso art. 7, comma 2 (lett. *gg-quinquies*), dell'obbligo, in tutti i casi di riscossione coattiva dei debiti fino a 2.000 euro, di far precedere le azioni cautelari ed esecutive dall'invio, mediante posta ordinaria, di due solleciti di pagamento a distanza di almeno sei mesi l'uno dall'altro.

Tali misure hanno certamente influito sull'andamento della riscossione coattiva nel 2011 ed ancora di più influiranno nel 2012, cumulandosi con le ulteriori misure di attenuazione dei poteri introdotte recentemente con l'art. 3 del DL 16 del 2012

² Si richiamano, in particolare, alcune delle disposizioni contenute nell'art. 32 del DL n. 185 del 2008 e nell'art. 15 del DL n. 78 del 2009, quali l'abbassamento a 5.000 euro della soglia per l'espropriazione immobiliare, l'estensione delle misure cautelari all'intera pretesa tributaria, la possibilità di acquisire informazioni di natura finanziaria finalizzate all'iscrizione d'ipoteca e al sequestro conservativo, la rilevanza delle ipoteche e dei sequestri conservativi precedentemente ottenuti dall'Agenzia delle entrate, l'utilizzo da parte degli agenti della riscossione degli elementi informativi contenuti nel c.d. Archivio dei Rapporti Finanziari, prima nei confronti dei soli contribuenti iscritti a ruolo per mancato adempimento degli obblighi connessi alle sanatorie fiscali (ex legge n. 289/2002) e successivamente anche nei confronti dei c.d. "morosi rilevanti" (debitori per importi superiori a 500 mila euro), oltre a varie precedenti modifiche apportate al d.P.R. n. 602 del 1973, quali quelle sui pagamenti delle pubbliche amministrazioni di importo superiore a 10.000 euro (art. 48-bis, introdotto con l'art. 2, comma 9, del DL 262 del 2006), sulle più agevoli modalità procedurali previste per il pignoramento dei crediti verso terzi (art. 72-bis, come sostituito dall'art. 2, comma 6, del DL 262 del 2006 e modificato dall'art. 1, comma 141, della legge n. 244 del 2007).

³ In base al quale "Le dilazioni concesse, fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai sensi dell'articolo 19 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, interessate dal mancato pagamento della prima rata o, successivamente, di due rate, possono essere prorogate per un ulteriore periodo e fino a settantadue mesi a condizione che il debitore compri un temporaneo peggioramento della situazione di difficoltà posta a base della concessione della prima dilazione."

(raddoppio degli ordinari limiti di pignorabilità di stipendi e salari e introduzione del limite di 20.000 euro per l'iscrizione di ipoteca immobiliare).

Va, peraltro, ricordato che, per effetto di quanto stabilito dall'art. 7 del DL n. 70 del 2011, dal 31 dicembre 2012 Equitalia e Riscossione Sicilia cesseranno “di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate tributarie o patrimoniali dei comuni e delle società da essi partecipate”.

Alla luce di quanto precede va sottolineata l'esigenza di una riflessione sulle strategie adottate per la riscossione coattiva dei crediti delle pubbliche amministrazioni, e, prima ancora, sui processi che generano tali crediti, in molti casi del tutto estranei all'obbligazione tributaria e che costituiscono spesso la vera criticità del sistema. Scelte oculate in materia presuppongono un esame approfondito dei meccanismi finora adottati per la riscossione dei tributi e delle altre somme dovute alle pubbliche amministrazioni, distinguendo gli aspetti quantitativi e quelli finanziari per ciascuna delle modalità utilizzate (autoliquidazione, liquidazione ad iniziativa della P.A., riscossione bonaria a seguito di controllo da parte della stessa P.A., riscossione bonaria da parte dell'agente della riscossione, riscossione coattiva) e per ciascun tipo di credito (tributi erariali, tributi locali, contributi, violazioni amministrative, ecc.).

Allo stato delle cose non può, comunque, sottrarsi la preoccupazione che le difficoltà finanziarie, in cui si dibattono numerosi debitori per effetto dell'acuirsi della crisi del sistema produttivo, possano offrire – anche a causa di campagne mediatiche non sempre sufficientemente approfondite nella ricostruzione dei fatti - un comodo alibi a chi in passato era abituato a deliberatamente e sistematicamente sottrarsi al pagamento della somme dovute, approfittando della tolleranza e delle inefficienze degli allora concessionari privati della riscossione. Situazione, questa, che rischierebbe di riproporsi se non dovessero essere adeguatamente rimediate, sul piano attuativo, le intenzioni, forse troppo affrettatamente manifestate da regioni ed enti locali, di affidarsi a proprie società di riscossione. Va, infatti, assolutamente evitato il rischio che si finisca semplicemente con il provocare un aumento dei costi, un indebolimento dell'efficacia ed una minore trasparenza delle procedure coattive.

Le entrate “volontarie” e la spinta delle attività di gioco

5. Il contributo delle entrate volontarie alla definizione della manovra 2011 non è mancato, anche se registra un ruolo marginale (all'incirca intorno al 5 per cento del maggior gettito atteso per il 2011 e per le tre annualità successive). Il grosso dell'intervento si concentra sulle entrate da giochi che, a partire dal 2012, dovrebbero garantire un maggior gettito vicino ai due miliardi.

La manovra 2011, dunque, prefigura una forte accelerazione del gettito conseguibile dai giochi, nel tentativo di superare un'impasse che ha visto le entrate del settore collocate su un livello (8,6 miliardi) sostanzialmente costante nell'ultimo triennio, pur in presenza di un volume della raccolta lorda cresciuto in misura esponenziale: quasi 80 miliardi a fine 2011, il 47 per cento in più rispetto a due anni prima.

Si confermano, così, le due evidenze che erano state sottolineate nel Rapporto dell'anno scorso: da un lato, il consolidamento dell'affidabilità di una fonte di entrata che sembra aver perduto la sua tradizionale connotazione di aleatorietà; dall'altro, la tendenza ad una progressiva diminuzione della resa media dei giochi in termini di utile netto per l'erario, giacché la tenuta del gettito ha richiesto una forte dilatazione del

mercato della raccolta, sollecitato dall'aumento delle quote destinate alle spese di gestione ed alle vincite (che rappresentano quasi il 77 per cento della raccolta, sei punti in più in un anno).

D'altra parte, la tendenza alla relativa saturazione del mercato dei giochi trova conferma nei fenomeni di "sostituzione", nei quali lo sviluppo di un settore si accompagna alla contrazione di altri. Si tratta di fenomeni che il consuntivo 2011 mostra con ampia evidenza: da un lato, la categoria degli apparecchi da gioco, la cui raccolta lorda è aumentata del 40 per cento in un solo anno, rappresentando ormai il 56,2 per cento della raccolta totale; dall'altro, gli altri macro-settori, escluso quello delle Lotterie (che pure presenta un andamento della raccolta in lieve crescita), che hanno registrato flessioni più o meno accentuate della raccolta lorda e, conseguentemente, della relativa quota di entrate erariali.

Conseguentemente, le entrate erariali difficilmente, ormai, si potranno attestare su livelli di molto superiori a quelli già raggiunti, pur dovendosi tenere conto dell'ulteriore positiva evoluzione che la raccolta lorda potrebbe subire anche per effetto dell'ulteriore sviluppo dei giochi *on line*.

Peraltro, da un lato, va dato atto dello sforzo compiuto per recuperare alla legalità quote crescenti di gioco irregolare, sottraendole alla criminalità organizzata ed agli operatori telematici non autorizzati a raccogliere gioco in Italia, e, dall'altro, va ribadita la preoccupazione per i negativi riflessi che la diffusione del gioco può esercitare su una parte della popolazione, come da diverse fonti viene segnalato. In particolare tra i giovani e le categorie socialmente più deboli tendono a svilupparsi forme di dipendenza che richiedono attenta considerazione e vigilanza da parte delle Istituzioni per le negative implicazioni di carattere sociale ed economico che ne possono derivare.

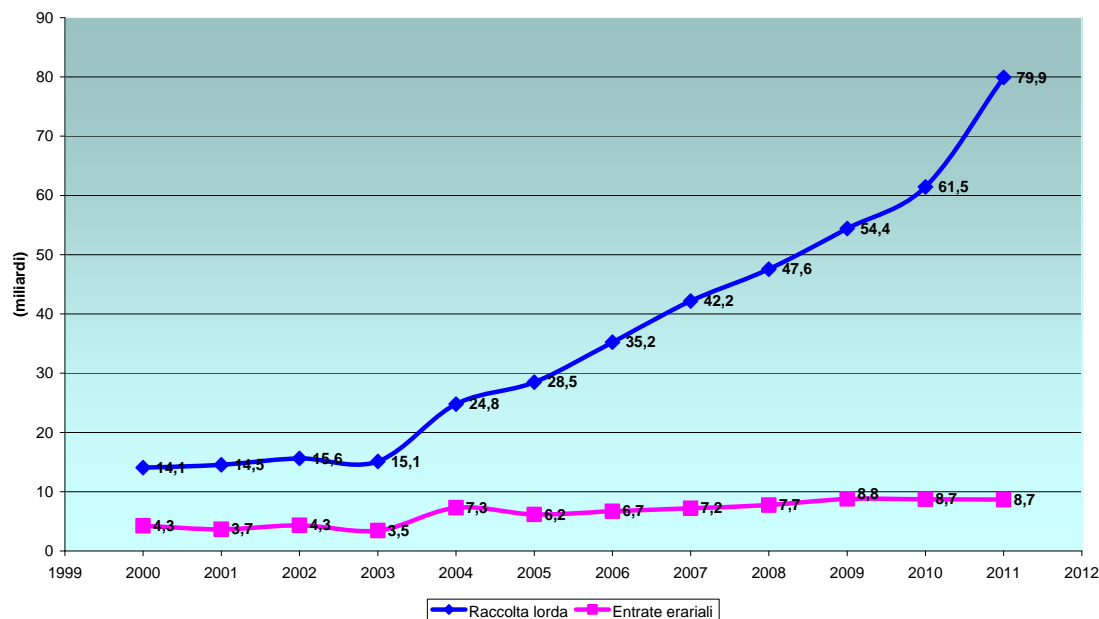
Tavola 4

MACRO CATEGORIE DEI GIOCHI 2011: RACCOLTA LORDA,
VINCITE, RACCOLTA NETTA ED ENTRATE ERARIALI
(miliardi di euro)

Macro categorie di giochi	Raccolta lorda	Vincite	Raccolta netta (spesa dei giocatori)	Entrate erariali
Lotto	6,8	4,0	2,8	1,7
Giochi numerici a totalizzatore naz.	2,4	1,0	1,4	1,1
Lotterie	10,2	7,4	2,8	1,3
Giochi a base sportiva	3,9	3,0	0,9	0,2
Giochi a base ippica	1,4	1,0	0,4	0,1
Bingo	1,9	1,3	0,6	0,2
Apparecchi	44,9	35,7	9,2	3,9
Giochi di abilità a distanza	2,3	2,0	0,3	0,1
Giochi di carte organizzati in forma diversa dal torneo e giochi di sorte a quota fissa	6,2	6,0	0,2	0,04
TOTALE	79,9	61,5	18,4	8,7

Fonte: Equitalia, Stato della Riscossione (dati aprile 2012).

Totale Giochi: Andamento 2000 - 2011 della raccolta lorda e delle entrate erariali



Il recupero di basi imponibili: il contrasto all'evasione e all'elusione

6. Sostenere la dinamica del gettito facendo leva su un ampliamento della base imponibile identifica una strategia di politica delle entrate che per tanto tempo ha tentato di conciliare l'esigenza di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica con la difficoltà di reperire risorse attraverso un contenimento della spesa pubblica e con i condizionamenti all'impiego di espliciti, quanto impopolari, inasprimenti impositivi.

Espressione di una simile strategia si è rivelata la scelta di quantificare e di appostare in bilancio le maggiori entrate attese da specifici provvedimenti (di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, di ridimensionamento delle aree di erosione), a prescindere dal conseguimento (e finanche da ogni verifica a consuntivo) delle previsioni formulate.

Da ciò le perplessità, in diverse occasioni manifestate dalla Corte, circa l'anomala individuazione di una "terza" via (in aggiunta alle riduzioni di spesa e agli espliciti aumenti impositivi), nel tentativo di rispettare il vincolo fissato dall'art. 81 della Costituzione.

L'esperienza più recente conferma appieno il ruolo in qualche modo "salvifico" attribuito dalla politica tributaria all'ampliamento di base imponibile. La manovra 2011, pur nella parzialità delle stime (limitate, come si evidenzierà più oltre, alle misure introdotte dai DL 98 e 138), lo conferma: come risulta dalla precedente tavola 1, all'insieme delle misure intestate all'ampliamento di base imponibile (lotta all'evasione, contrasto all'elusione, riduzione dell'erosione) sono riconducibili maggiori entrate nette di dimensioni rilevanti (dai 4,2 miliardi per il 2012 ai 20,5 per il 2014), con un contributo crescente (dal 17 per cento al 37 per cento) alla riduzione dell'indebitamento netto della P.A.

Il contrasto all'evasione

7. Si tratta di interventi che, per quanto più specificamente attiene alla lotta all'evasione, vanno ad aggiungersi alle misure adottate nel passato. In proposito, le stime relative alle manovre di finanza pubblica varate negli ultimi sei anni (Tavola 5) permettono di evidenziare che sugli oltre 200 miliardi di maggiori entrate attese per il periodo 2006-2011, la quota intestata a misure di contrasto all'evasione è pari ad oltre un terzo (35,5 per cento). Aspettative rilevanti, dunque, che testimoniano l'impegno anti evasione del legislatore, ma che – in assenza di specifici meccanismi di rilevazione ex post delle previsioni formulate – non sono in grado di offrire riscontri circa gli effettivi esiti dell'azione svolta.

Tavola 5

IL RUOLO DELLA LOTTA ALL'EVASIONE 2006 – 2014

(milioni di euro)

Manovra	In % delle maggiori entrate nette complessive									Effetti 2006-2014		
	Effetti sull'anno									entrate lotta	entrate nette	(a) in %
Anno	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	evasione (a)	complessive (b)	(b)
2006 (1)	21,5	32,4	35,2							5.946,30	20.139,80	29,5
2007 (2)		30,2	41,1	42,6						17.107,90	45.566,80	37,5
2008 (3)			--	--	--					1.155,20	-8.178,50	..
2009(4)				32,0	80,0	110,4	127,0			17.197,40	23.722,00	72,5
2010 (5)					67,9	87,0	78,6	85,5		21.218,50	25.718,30	82,5
2011 (6)						13,0	10,7	10,6	9,5	9.984,2	97.502,9	10,2
2006-11	21,5	30,8	44,9	47,3	120,7	83,6	38,1	24,2	9,5	72.609,50	204.471,30	35,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF – Rgs.

(1): Legge n. 266/2005.

(2): Legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) e DL n. 262/2006, convertito nella L. n. 286/2006.

(3): Legge n. 244/2007 (finanziaria 2008).

(4): Leggi nn.: 133/2008, 2/2009, 33/2009 e 102/2009.

(5): Leggi nn.: 73/2010, 122/2010, 220/2010 (Stabilità 2011).

(6): Leggi nn.: 111/11, 148/11.

La manovra 2011 conferma anche che le modalità d'impiego e gli obiettivi perseguiti attraverso una strategia di ampliamento della base imponibile risultano diversamente articolati e temperati. E' quanto avviene, in particolare, proprio sul versante della lotta all'evasione, per effetto di due apprezzabili innovazioni.

La prima, avviata con l'ultima delle manovre varate nel 2011 (DL 201/2011), consiste nell'astensione da ogni quantificazione ed utilizzo "preventivo" delle maggiori entrate derivanti dalle misure di contrasto dell'evasione; maggiori entrate che, come si è anticipato, nelle previsioni ufficiali riflettono solo l'operare delle prime due manovre (DL 98 e DL 138). Trovano così una puntuale positiva risposta le preoccupazioni più volte sottolineate dalla Corte in ordine ai rischi derivanti dalla prassi pluriennale di coprire spese o sgravi fiscali certi con la previsione di entrate per loro natura incerte.

La seconda innovazione riguarda, invece, l'approccio più "scientifico" e razionale che concretamente si prospetta nella lotta all'evasione in attuazione dei "principi e criteri direttivi" fissati nel d.d.l. delega per la revisione del sistema fiscale varato recentemente dal Consiglio dei Ministri. L'azione di contrasto è destinata ad esprimersi attraverso una strategia complessiva in cui, come più volte in passato suggerito dalla Corte, l'impegno dell'amministrazione finanziaria si concretizza in una serie di passaggi: dalla misurazione del fenomeno (*tax gap*), secondo una metodologia scientifica e trasparente; alla pubblicazione annuale delle stime; al monitoraggio della

strategia; ai risultati dell'attività di contrasto, su cui riferire con un apposito rapporto annuale al Parlamento. Trova così seguito l'esigenza, ripetutamente sottolineata dalla Corte, di un'azione di contrasto basata su *“un'adeguata conoscenza del fenomeno evasivo e di un trasparente monitoraggio dei risultati dell'azione di contrasto”*.

Più incerta, invece, è risultata l'accoglienza della terza *“raccomandazione”* avanzata in materia dalla Corte, ossia *“la puntuale fissazione di priorità su obiettivi e modalità d'impiego del gettito recuperato”*; anche perché su tale esigenza l'obiettivo redistributivo (ridurre l'onere impositivo sulle aree gravate da un prelievo eccessivo) è risultato spesso contraddetto dall'urgenza e dalla priorità assegnate all'obiettivo del rigore.

Le vicende del passato sono costellate di tali incertezze, sia per quanto riguarda l'identificazione di un *“tesoretto”* recuperato all'evasione fiscale, sia per quanto riguarda le modalità di impiego (si veda il Box *“Lotta all'evasione e tesoretti”*); anche se era diffusa la consapevolezza che l'impegno ad alleggerire la pressione fiscale identificasse la contropartita di una sorta di *“patto sociale”*, basato su un diffuso consenso nei confronti dell'azione di contrasto all'evasione.

E, d'altra parte, ancora più marcate appaiono le incertezze del presente, in cui i vincoli di finanza pubblica sembrano aver prevalso rispetto all'obiettivo di rendere più esplicite, più concrete e più coinvolgenti le ricadute distributive della lotta all'evasione. In particolare, i mutevoli orientamenti maturati nel corso del 2011 propongono:

- prima la previsione, inserita nella legge 148/2011 (art. 2, comma 36), della quantificazione annuale (a partire dal 2014) dei proventi derivanti dal contrasto all'evasione e la loro destinazione, al netto di quelle necessarie all'equilibrio dei conti pubblici, ad un Fondo per la riduzione della pressione fiscale⁴;
- poi la vicenda del DL sulle semplificazioni fiscali, che nello schema iniziale (art. 15)⁵ dava sostanzialmente attuazione alla previsione della legge 148/2011 mentre nel testo varato dal Consiglio dei Ministri, e successivamente convertito in legge (legge 26 aprile 2012, n. 44) faceva un passo indietro, facendo prevalere le ragioni del rigore;
- infine l'analogo *“ripensamento”* maturato in occasione della predisposizione dello Schema di d.d.l. delega per la revisione del sistema fiscale, allorché l'originaria previsione di un Fondo a cui destinare i proventi della lotta all'evasione (e parte del recupero di gettito derivante da una riduzione dell'erosione) è stata

⁴ *“A partire dall'anno 2014, il Documento di economia e finanza conterrà una valutazione delle maggiori entrate derivanti, in termini permanenti, dall'attività di contrasto all'evasione. Dette maggiori entrate, al netto di quelle necessarie al mantenimento del pareggio di bilancio ed alla riduzione del debito, confluiranno in un Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale e saranno finalizzate alla riduzione degli oneri fiscali e contributivi gravanti sulle famiglie e sulle imprese”*

⁵ *“Fermo quanto previsto, a decorrere dall'anno 2014, dall'articolo 2, comma 36, secondo periodo, del decreto – legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con legge 14 settembre 2011, n. 138, le maggiori entrate derivanti negli anni 2012 e 2013 dalle disposizioni di cui al presente decreto in materia di contrasto all'evasione, potenziamento della riscossione e revisione delle sanzioni, accertate, sulla base dei risultati conseguiti, con apposita relazione del Ministro dell'economia e delle finanze da presentare al Parlamento entro il mese di febbraio dell'anno successivo, sono riassegnate nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica al Fondo previsto dal citato articolo 2, comma 36, del decreto-legge n. 138 del 2011 per essere destinate, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, a misure, anche non strutturali, di sostegno del reddito di soggetti appartenenti alle fasce di reddito più basse, con particolare riferimento all'incremento delle detrazioni fiscali per i familiari a carico”*.

accantonata sempre in considerazione delle ragioni dell'equilibrio dei conti pubblici⁶.

LOTTA ALL'EVASIONE E "TESORETTI"

Il ricorso al "tesoretto" come strumento di una politica fiscale redistributiva risale alla fine degli anni '90 (Legge Finanziaria per il 2000), trova conferma nell'analogo provvedimento per il 2001 e, dopo un intervallo di cinque anni, si rinnova periodicamente fra il 2007 e il 2010. Dopo un secondo intervallo (la legge di Stabilità nulla ha previsto per il 2011), il ciclo più recente si è riaperto nella seconda metà del 2011 con la previsione "a tempo" (istituzione, dal 2014, di un Fondo in cui destinare i recuperi di evasione) contenuta nel DL 138/2011.

Più recentemente, vanno registrati i tentativi - abortiti, come si precisa nel testo - contenuti nell'iniziale Schema di DL sulle semplificazioni tributarie e nella Bozza di d.d.l. delega per la revisione del sistema fiscale.

Pur riflettendo la medesima logica, i tesoretti via via succedutisi presentano diversità quanto a:

- *individuazione, riferita a grandezze di diversa dimensione: maggiori disponibilità di finanza pubblica rispetto alle previsioni; maggiori entrate rispetto al previsto; maggiori entrate da lotta all'evasione; maggior gettito da adempimento spontaneo dei contribuenti (tax compliance), con esclusione dei proventi dell'attività di controllo;*
- *natura del recupero, non sempre essendo previsto il requisito della strutturalità;*
- *modalità di accertamento del recupero, ora affidate a una metodologia puntuale (legge 133/1999), ora indefinite e surrogate dalla "iscrizione" o "confluenza" in un apposito Fondo;*
- *condizione per una riduzione del prelievo, spesso individuata nella "eccedenza" del maggior gettito rispetto alla prioritaria destinazione agli equilibri del bilancio pubblico, ma talora (2009 e 2010) identificata, più semplicemente, con l'esigenza di "fronteggiare la diminuzione della domanda interna";*
- *destinazione del "tesoretto" a un' indefinita riduzione della pressione fiscale, ovvero a "riduzione degli oneri fiscali e contributivi gravanti sulle famiglie e sulle imprese", o, infine, a sgravi selettivi attraverso l'indicazione di determinate tipologie di contribuenti (famiglie, lavoratori dipendenti, soggetti incapienti, pensionati,..) o attraverso la scelta degli strumenti d'intervento individuati (detrazioni d'imposta, detrazioni per figli a carico, bonus incapienti).*

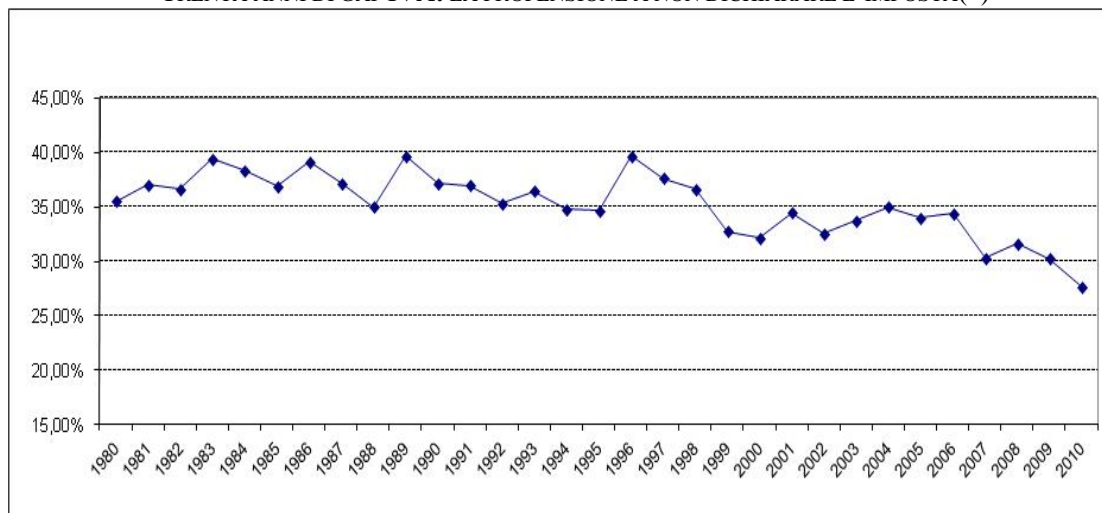
La rilevanza del nuovo approccio nel contrasto dell'evasione fiscale è testimoniata dalla recente attuazione che l'Agenzia delle Entrate ne ha dato sul versante della misurazione del fenomeno. L'esercizio, pur limitato a due sole imposte (IVA e IRAP), offre indicazioni significative.

La prima attiene all'evoluzione dell'evasione che, misurata attraverso la "propensione a non dichiarare" l'IVA, evidenzia un sostanziale ridimensionamento: la quota di gettito potenziale sottratto all'Erario, dopo avere toccato punte prossime al 40 per cento fino alla metà degli anni novanta, dieci anni dopo risulta scesa al di sotto del 30 per cento (Grafico 2 - Slide 24 Agenzia: "Analisi del Gap: IVA (1980-2010).

⁶ Nella bozza dello Schema di ddl entrata in Consiglio dei ministri era prevista la definizione di una metodologia di "misurazione e monitoraggio dell'evasione" (art. 3) e la "Confluenza del gettito conseguente alla riduzione dell'evasione, valutato secondo le metodologie di cui all'articolo 3, a un apposito fondo strutturale, destinato a finanziare sgravi fiscali" (art. 5). Nello Schema di ddl varato il 16 aprile 2012 dal Consiglio dei ministri l'art. 5 risulta stralciato.

Grafico 2

TRENTA ANNI DI GAP IVA: LA PROPENSIONE A NON DICHIARARE L'IMPOSTA(*)



Fonte: Agenzia delle Entrate, I nuovi dati sull'evoluzione e la distribuzione dell'evasione: verso una stima del *tax gap*?, (a cura di A. Braiotta, E. D'Agosto e S. Pisani). Relazione al Convegno "La campagna di primavera contro l'evasione: logica e strategie dell'Agenzia delle Entrate", Milano "Bicocca", 20 aprile 2012.

(*) Il "gap" IVA identifica la differenza fra il gettito potenziale dell'imposta (quello conseguibile in assenza di evasione) e il gettito effettivo (quello effettivamente incassato dall'erario). Tale differenza può essere espressa in termini assoluti o – come avviene nel grafico – in percentuale del gettito potenziale. I valori riportati rappresentano una media fra quelli stimati in relazione ai due diversi comportamenti con cui si realizza l'evasione IVA: quello con complicità, in cui il venditore e l'acquirente si accordano e non viene fatturato nulla; quello senza complicità, in cui il venditore fattura l'IVA all'acquirente ma non la versa all'Erario.

La seconda indicazione, riferita alle tre annualità più recenti (media 2007-2009) conferma che, anche se in diminuzione, l'evasione fiscale resta una piaga pesante per il sistema tributario e per l'economia del nostro paese. Il tasso di evasione (che, pudicamente, l'Agenzia definisce "propensione a non dichiarare") è stato stimato in misura pari al 29,3 per cento nel caso dell'IVA e al 19,4 per cento per l'IRAP, risolvendosi in un vuoto di gettito di oltre 46 miliardi all'anno (Tavola 6).

Tavola 6

LA PROPENSIONE AD EVADERE L'IVA E L'IRAP – MEDIA 2007 - 2009 (*)

(milioni di euro)

Imposte	Aree territoriali					Settori					
	Italia	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud Isole	Agricoltura	Industria SS	Costruzioni	Commercio, trasporti e comunicazioni	Credito, attività immobiliari imprenditoriali	Pubblica Amministrazione e altre attività di servizio
IVA											
gettito evaso	38.269	9.944	6.738	6.910	14.677						
propensione all'evasione *	29,3	25,7	24,5	24,6	40,1						
IRAP											
gettito evaso	8.342	1.811	1.740	1.973	2.818	358	883	572	2.820	2.867	841
propensione all'evasione *	19,4	12,7	17,5	21,4	29,4	37,8	7,8	17,9	24,8	32,7	11,3

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle entrate.

(*) Gettito evaso in percentuale del gettito potenziale. Cfr. nota al Grafico 2

La terza indicazione, infine, attiene alla distribuzione dell'evasione per aree geografiche e per settori economici. In entrambi i casi trovano conferma le conclusioni cui sono pervenute diversi studi e le evidenze che emergono dall'attività di controllo

della stessa amministrazione finanziaria. A livello territoriale, il Sud e le Isole si presentano come le aree a più alto tasso di evasione (40,1 per cento per l'IVA e 29,4 per cento per l'IRAP), a fronte di una "devianza" pressoché dimezzata nel nord del Paese. Le differenze si invertono, se invece si guarda ai valori assoluti: il grosso dell'evasione si concentra nelle aree (Nord Ovest e Nord Est) in cui si realizza la quota più rilevante del volume d'affari e del reddito del nostro paese.

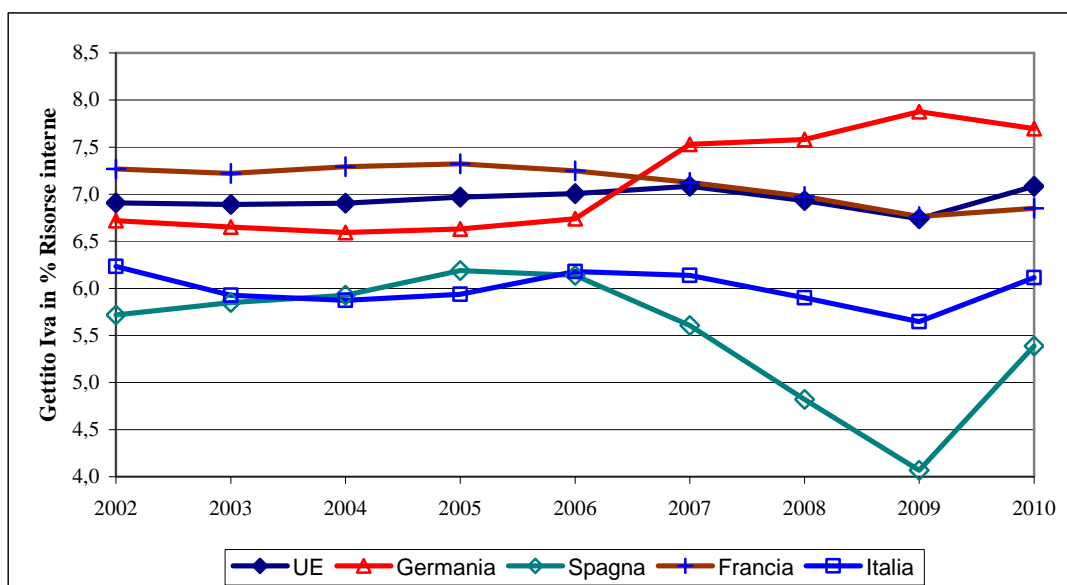
La distribuzione per settori economici conferma, a sua volta, l'elevata propensione ad evadere in Agricoltura e nel Terziario privato, con un tasso compreso fra tre e cinque volte quello calcolato per l'industria in senso stretto.

Ma gli approfondimenti condotti dall'Agenzia delle Entrate consentono di trarre anche una quarta indicazione, relativa alle dimensioni complessive dell'evasione fiscale. In proposito, pur con la doverosa cautela nei confronti di un fenomeno per sua natura dai contorni indefiniti, va sottolineato che i risultati cui perviene l'Agenzia delle Entrate sono riferiti solo a un segmento del nostro sistema tributario: due sole imposte che, con poco più di 150 miliardi, spiegano appena un quinto delle entrate complessive registrate dalla pubblica amministrazione. E nell'ampia area che resta fuori dalle stime dell'Agenzia si collocano forme di prelievo (IRPEF, IRES, altre imposte sugli affari, contributi previdenziali) che lasciano presumere tassi di evasione non molto dissimili da quelli rilevati per l'IVA e l'IRAP.

Le dimensioni del complessivo fenomeno evasivo restano dunque rilevanti e ci collocano ai primissimi posti nella graduatoria internazionale, come testimoniato da analisi che la Corte ha avuto già modo di richiamare⁷. E si tratta di conclusioni che emergono anche alla luce dell'indicatore impiegato dalla stessa Corte per misurare il rendimento dell'IVA in un contesto internazionale. Pur con tutti i *caveat* (in ordine, soprattutto, alla portata dei fenomeni erosivi prodotti dall'applicazione di aliquote ridotte, esenzioni, esclusioni, regimi speciali settoriali), non si può sottovalutare l'anomalia italiana: quella di un rapporto gettito IVA/risorse interne costantemente inferiore a quello degli altri principali paesi della UE, nonostante che l'aliquota ordinaria dell'imposta si sia mantenuta sempre a un livello superiore (Figura 3).

⁷ Secondo l'Ocse, l'Italia si collocherebbe al terzo posto fra i paesi dell'area (alle spalle di Turchia e Messico) quanto a peggiore performance, sulla base di un indicatore rappresentato dal rapporto fra il gettito effettivo IVA e quello teorico che si genererebbe se a tutta la base imponibile teorica si applicasse l'aliquota ordinaria dell'imposta e non si verificasse né evasione né erosione (il c.d. *VAT Revenue Ratio*). L'anomalia del caso italiano emerge anche da un recente studio pubblicato dalla Commissione europea, da cui emerge che nel 2006 il gettito IVA risultava in Italia del 22 per cento inferiore a quello teorico, contro il 12 per cento del complesso della UE. Parallelemente agli approfondimenti sull'evasione fiscale, l'analisi economica ha affrontato il più ampio tema dell'economia sommersa. Di recente, in uno studio diffuso dalla Banca d'Italia, è stata proposta una rivisitazione del metodo di stima dell'economia sommersa fondato sull'ipotesi che gli scambi al di fuori dell'economia regolare siano realizzati in larga misura attraverso il ricorso al contante per evitarne la tracciabilità. Dai risultati si evince che nel periodo 2005-2008 l'incidenza media dell'economia sommersa è stata pari al 16,5 per cento del Pil; il dato corrispondente per le attività illegali (l'altra componente dell'economia irregolare) è risultato uguale al 10,9 per cento, Banca d'Italia, "La misurazione dell'economia sommersa attraverso l'approccio della domanda di circolante: una reinterpretazione della metodologia con un'applicazione all'Italia" di G. Ardizzi, C. Petraglia, M. Piacenza e G. Turati. Temi di discussione n. 864, aprile 2012.

FIGURA 3 - IL RENDIMENTO DELL'IVA: ANNI 2002-2010



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Eurostat

Si tratta, ed è impossibile non sottolinearlo, di un primato gravido di implicazioni per una realtà come quella italiana, in cui un'elevata evasione fiscale si coniuga con altrettanto elevati livelli della pressione fiscale e del debito pubblico: offrendo la misura dei guasti distributivi e del circolo vizioso della finanza pubblica che ne sono alimentati; e, nello stesso tempo, lasciando intuire gli spazi che si offrono ad un'azione di recupero dell'evasione in grado di soddisfare contemporaneamente esigenze di gettito ed obiettivi redistributivi in direzione di un fisco più equo e meno distortivo nei confronti del sistema economico.

Ma la manovra 2011 ha posto anche le premesse per un ampliamento della base imponibile attraverso il ridimensionamento dell'erosione e una rinnovata considerazione del fenomeno dell'abuso del diritto (nuova e più ampia accezione dell'elusione fiscale).

Il contrasto all'elusione e all'abuso del diritto

8. Nell'ambito delle più generali strategie di contrasto dell'evasione fiscale, negli ultimi anni i fenomeni elusivi⁸ sono stati oggetto di una rinnovata e incisiva attenzione da parte dell'amministrazione finanziaria, anche per effetto dell'evoluzione giurisprudenziale intervenuta nel frattempo. In proposito va ricordato come, fatta eccezione per la disciplina dell'Imposta di registro (art. 20 del Testo unico d.P.R. 131 del 1996⁹), il legislatore nazionale non abbia fatto ricorso a disposizioni antielusive di carattere generale, avendo preferito definire le fattispecie elusive con tecnica casistica,

⁸ Tradizionalmente l'elusione identifica comportamenti, di per sé non esplicitamente vietati, che pervengono alla riduzione del prelievo sfruttando falle interpretative o applicative presenti nell'ordinamento tributario. Secondo tale impostazione, l'art. 37-bis del d.P.R. n. 600 del 1973 considera "inopponibili all'amministrazione finanziaria gli atti, i fatti e i negozi, anche collegati tra loro, privi di valide ragioni economiche, diretti ad aggirare obblighi o divieti previsti dall'ordinamento tributario e ad ottenere riduzioni di imposte o rimborsi, altrimenti indebiti." (comma 1).

⁹ L'art. 20 (interpretazione degli atti) del t.u. dell'imposta di registro stabilisce che "L'imposta è applicata secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici degli atti presentati alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente."

attraverso l'art. 37-bis, comma 3, del d.P.R. n. 600 del 1973, concernente per lo più operazioni di carattere straordinario quali fusioni, scissioni, ecc., e rapporti intercorrenti tra soggetti collegati, o altre singole disposizioni dell'ordinamento fiscale quali, ad esempio, alcune previsioni contenute nell'art. 109 del t.u. delle imposte sui redditi.

Recentemente la giurisprudenza è pervenuta al riconoscimento dell'esistenza nell'ordinamento nazionale di un più generale divieto dell'abuso del diritto. Muovendo dalla giurisprudenza comunitaria in materia di IVA (sentenza Halifax c. *Commissioners of Customs & Excise* del 2006), direttamente applicabile nell'ordinamento italiano trattandosi di tributo armonizzato, la Corte di cassazione, chiamata a giudicare l'azione di accertamento dell'amministrazione relativamente a complesse operazioni elusive non esplicitamente considerate dalla normativa (in molti casi consistenti in architetture finalizzate a sfruttare le diversità di regime fiscale presenti negli ordinamenti nazionali dei diversi Stati) ha elaborato il principio dell'abuso del diritto. Secondo tale principio deve *“ritenersi insito nell'ordinamento, come diretta derivazione delle norme costituzionali, il divieto di trarre indebiti vantaggi fiscali dall'utilizzo distorto, pur se non contrastante con alcuna specifica disposizione, di strumenti giuridici idonei ad ottenere un risparmio fiscale, in difetto di ragioni economicamente apprezzabili che giustificano l'operazione, diverse dalla mera aspettativa di quel risparmio fiscale.”* (Cass. SS.UU., sent. 23 dicembre 2008, nn. 30055, 30056, 30057).

Per effetto di tale orientamento giurisprudenziale, costantemente affermato anche recentemente (cfr. Cassazione, Sez. trib., sent. 7393 del 2012), l'azione di contrasto dei comportamenti elusivi svolta dall'amministrazione ha trovato nuovo riconoscimento, inducendo in numerosi casi i grandi contribuenti a definire bonariamente la pretesa tributaria, con evidenti benefici sul piano sanzionatorio e della certezza dei rapporti giuridici.

Tutto ciò ha dato luogo a notevoli effetti positivi in termini di entrate erariali, tanto che gran parte dei risultati finanziari conseguiti dall'attività di accertamento degli ultimi anni deriva essenzialmente dall'attività antielusiva svolta nei confronti delle grandi imprese.

Oltre che sul versante giurisprudenziale e su quello dell'attività di controllo, il tema dell'abuso del diritto è oggetto di crescente attenzione anche sul piano legislativo. L'esigenza di offrire punti certi al comportamento dei contribuenti e all'azione dell'amministrazione finanziaria è infatti all'origine di ben cinque iniziative parlamentari (tre alla Camera e due al Senato) succedutesi negli ultimi dodici mesi e orientate a intervenire su tre aspetti: a) la codifica della fattispecie dell'abuso del diritto e la sua disciplina nell'ordinamento tributario; b) l'efficacia temporale e le implicazioni sul versante sanzionatorio; c) l'assicurazione di adeguate garanzie procedurali per l'esercizio del diritto di difesa e in ordine alla distribuzione dell'onere della prova fra contribuente e fisco.

Il tema dell'abuso del diritto è stato di recente inserito anche fra le aree di intervento dell'annunciata “revisione” del sistema fiscale. I principi contenuti nell'art. 6 dello schema di ddl delega dell'aprile scorso sembrano anzi conferire priorità ad un intervento che è il primo ad essere declinato fra quelli diretti a *“contrastare l'elusione e ad accrescere la certezza del diritto”*. Richiamandosi alla giurisprudenza comunitaria ed alle migliori pratiche europee ed internazionali lo schema di ddl delega traccia un percorso inteso a dare risposte per superare l'innaturale contrapposizione fra l'esigenza

di ricomporre un equilibrio fiscale alterato e l'esigenza di rimuovere, anche per questa via, il clima di incertezza che penalizza il nostro sistema economico¹⁰.

La redistribuzione del prelievo

9. Più recente risulta la strategia di politica tributaria intesa a superare l'alternatività fra rigore e crescita facendo leva su una redistribuzione del prelievo "interna" al sistema tributario, ossia riferita agli imponibili già dichiarati, con l'obiettivo di alleggerire il prelievo sui redditi da lavoro e da impresa spostandolo sui consumi e sui patrimoni.

In proposito va subito chiarito che la manovra 2011 si è resa interprete di tale strategia; anche se, va aggiunto, l'attuazione che se ne è finora data è risultata asimmetrica, nella considerazione che ai decisi aumenti impositivi su consumi e patrimoni non si è accompagnata un'altrettanta decisa riduzione del prelievo sugli altri versanti. Quello che era stato annunciato come uno "spostamento", si è insomma rivelato un aumento della pressione tributaria sul sistema economico.

Come la Corte ha avuto più volte modo di chiarire, la significatività dello "scambio" trae origine non solo da considerazioni teoriche (la natura meno distorsiva delle imposte su consumi e patrimoni), ma anche dalla realtà internazionale, molto più attenta a non penalizzare fiscalmente i fattori produttivi.

Sotto questo profilo, misurare le distanze dall'Europa significa innanzitutto rilevare che il nostro paese si collocava – alla fine dello scorso decennio – al primo posto nel prelievo gravante sui redditi da lavoro (con il 42,6 per cento); al secondo posto in quello sui redditi d'impresa (27,4 per cento); al quindicesimo posto (con il 16,8 per cento) nel prelievo sui consumi. E, infine, al settimo posto quanto a quota di gettito complessivo derivante dalla tassazione patrimoniale (5,9 per cento).

Tavola 7

ALIQUOTE IMPLICITE DI TASSAZIONE: ITALIA - UE (2010)

Funzioni economiche	Lavoro		Impresa		Consumi	
	(%)	ranking	(%)	ranking	(%)	ranking
Italia	42,6	1 [^]	27,4	2 [^]	16,8	15 [^]
UE (17)	38,1		20,6		19,2	
Differenza	4,5		6,8		-2,4	

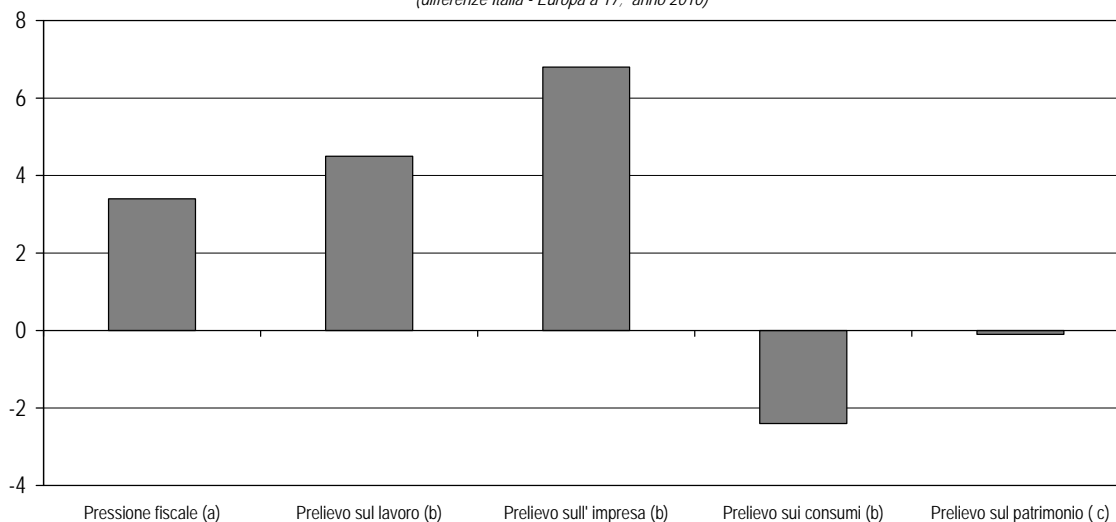
Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat, Taxation Trends, edizione 2012.

¹⁰ Il percorso disegnato dal ddl consiste:

- nell'introdurre una norma generale antiabuso, "unificandola con quella dell'elusione", da applicare a tutti i tributi e finalizzata a contrastare forme di pianificazione fiscale "prive di adeguate autonome finalità economiche, diverse dall'ottenimento di risparmi d'imposta";
- nell'estendere le "responsabilità a chiunque partecipi a tale pianificazione";
- salvaguardare la "legittimità della scelta tra regimi alternativi espressamente previsti dal sistema tributario";
- nel prevedere "specifiche regole procedurali che garantiscano un efficace contraddittorio con l'amministrazione fiscale e salvaguardino il diritto di difesa del contribuente in ogni stato e grado del giudizio";
- nell'escludere ogni "rilevanza penale per i comportamenti ascrivibili all'elusione fiscale".

Il confronto con l'Europa, insomma, suggeriva l'esigenza, e non solo l'opportunità, di un'azione redistributiva finalizzata alla crescita ed al rilancio dell'occupazione (Grafico 4).

Grafico 4 - Il sistema tributario italiano e le distanze dall'Europa
(differenze Italia - Europa a 17: anno 2010)



(a) In % del Pil; (b) aliquota implicita (ITR); (c) in % entrate totali.
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Taxation trends 2012..

E' in questo contesto che si è venuta a collocare la manovra di finanza pubblica 2011 che, di fatto, ha avviato un rimescolamento distributivo che, in prospettiva, ha contribuito a ridurre le distanze che ci separavano e ci separano dall'Europa; anche se nella sua concreta attuazione ha dato luogo ad un aumento del prelievo complessivo che è andato oltre, alterandola, l'enunciata strategia redistributiva.

Al riguardo, la traduzione quantitativa della manovra lascia emergere le seguenti indicazioni (Tavola 8):

- i 15,7 miliardi di maggiori entrate attese dagli interventi sui consumi (comprese le accise), con i primi limitati effetti cifrati già nell'anno 2011 (1.239 milioni), comporteranno una significativa crescita dell'aliquota implicita di tassazione (dal 16,8 per cento al 18,5 per cento) e – in assenza di cambiamenti nella struttura degli altri sedici paesi dell'area UE) – ridurranno il “gap” dell'Italia a circa sette decimi di Pil;

- i forti inasprimenti registratisi a partire dal 2012 a carico del patrimonio immobiliare (con l'introduzione dell'IMU in particolare) e di quello mobiliare (revisione della tassazione delle attività finanziarie e mini-patrimoniali sulla proprietà di alcuni beni di lusso) finiranno per invertire la lieve differenza che il nostro paese registrava rispetto alla media dell'area UE: la componente patrimoniale sul gettito totale potrebbe aumentare fino a quasi il 9 per cento, collocando la realtà italiana al 2° posto, subito dopo la Francia, con un differenziale salito fino ad oltre il 40 per cento in più rispetto alla media UE;

- nella direzione auspicata, ma in misura piuttosto contenuta, si è mossa la riduzione del prelievo sui redditi. Per quelli da lavoro si è registrato solo un mini sgravio concentrato sui salari di produttività; ciò che dovrebbe aver lasciato sostanzialmente inalterato il non invidiabile primato del nostro Paese nell'area UE.

Leggermente più significativo l'impatto degli sgravi a favore delle imprese (essenzialmente ACE e deducibilità IRAP): in assenza di analoghi cambiamenti negli altri paesi, il divario dalla media UE potrebbe ridursi di circa 1,5 punti, ma il livello assoluto del prelievo e la distanza dall'Europa (+5,3 punti l'ITR) continuerebbero a restare elevati.

Tavola 8

GLI EFFETTI DELLE MANOVRE VARATE NEL 2011(*)

<i>(milioni di euro)</i>		
Tipologie di prelievo	2011	2012
Patrimonio immobiliare	0	10.758
Patrimonio mobiliare	1.269	5.808
Consumi	700	7.516
Accise	0	8.191
Redditi da lavoro	0	-895
Redditi di impresa	-180	-2.482
Totale	1.789	28.896

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ufficiali (Relazioni tecniche e MEF)

(*): L.111/2011, L.148/2011, L.183/2011 (legge di stabilità), L.214/2011.

Limitatamente ai settori specificati

In conclusione, gli spazi per un aumento del prelievo sono in realtà stati impiegati nelle manovre 2011 più per accelerare la dinamica del gettito complessivo (e dunque ai fini degli equilibri di finanza pubblica) che non per imprimere una decisa svolta redistributiva a sostegno dell'occupazione e della crescita economica.

Ma quale sarebbe, e in quale direzione dovrebbe muovere, lo sforzo per dare completa attuazione alla strategia redistributiva avviata con la manovra 2011? La risposta non è semplice e, soprattutto, va oltre la mera evidenza statistica (peraltro in continua evoluzione nelle diverse realtà nazionali).

In ogni caso, se si assume che l'assetto fiscale "medio" europeo (Europa a 17) identifichi il *benchmark* cui rapportare un'evoluzione virtuosa del sistema tributario italiano, ne deriverebbe la necessità di mettere in conto un'operazione di aggiustamento di rilevanti dimensioni. E' quanto emerge da un esercizio che muove dalla consapevolezza di due vincoli. Il primo riguarda il livello del gettito complessivo che, fermo restando l'obiettivo di preservare gli equilibri dei conti pubblici, non tollererebbe un ridimensionamento che non fosse controbilanciato da una riduzione di spesa pubblica. Il secondo vincolo, invece, discende dagli spazi redistributivi che residuano dopo le manovre 2011: spazi, come si è sottolineato, d'importo relativamente limitato (circa 7 miliardi) e circoscritto all'area del prelievo sui consumi.

Si tratta, in entrambi i casi, di vincoli molto stretti, soprattutto ove si consideri che – come la Corte ha già avuto modo di rilevare – gli sgravi necessari per riportare a livello europeo il prelievo sui redditi da lavoro e da impresa, dovrebbero aggirarsi attorno ai 47 miliardi di euro (38 per i redditi da lavoro e 9 per quelli d'impresa); e sempre che, come si è più volte sottolineato, gli altri paesi non abbiano nel frattempo ritoccato al ribasso i relativi livelli di tassazione.

Dunque, considerato che gli spazi per un ulteriore aumento del prelievo sui consumi non assicurerebbero più di un settimo del fabbisogno complessivo, si dovrebbe concludere che la praticabilità di un'operazione di trasformazione del sistema per conferirgli un assetto "europeo" in grado di rilanciare competitività, efficienza e crescita

economica resta subordinata all'attuazione di un'azione redistributiva "straordinaria", in grado di ampliare strutturalmente la base imponibile soggetta a tassazione. Come dire, ad un forte impegno di recupero della base imponibile, soprattutto attraverso il contrasto all'evasione fiscale, di cui si è trattato prima.

LE NUOVE DIRETTRICI DI INTERVENTO PER IL GOVERNO DELLE ENTRATE

Il ridimensionamento dell'erosione

10. Le esigenze di crescita economica ma anche di equità, quali primari obiettivi enucleati nel DEF 2011 e poi esplicitati nel precedente schema di delega per la riforma fiscale e assistenziale (A.C. n. 4566), presentato nel mese di luglio 2011, prospettavano una riforma fiscale tendenzialmente neutrale sul piano finanziario, con una drastica riduzione delle *tax expenditures*, cioè dei regimi di favore, esenzioni ed in generale dell'erosione, conservando solo gli interventi mirati a sostegno del lavoro, della famiglia e della ricerca.

In particolare, nel DEF si sottolineava che il disegno della riforma si sarebbe dovuto sviluppare, fra l'altro, attraverso una drastica riduzione del vastissimo numero di regimi di favore fiscale, di esenzione, di erosione dell'imponibile che si sono caoticamente accumulati negli ultimi quattro decenni (stimati dapprima in circa 400 misure).

Il precedente disegno di legge di delega per la riforma fiscale, sul quale - si rammenta - la Corte ha espresso le proprie considerazioni in occasione di una specifica audizione (delibera delle Sezioni riunite n. 52/2011) pone obiettivi e direttrici di intervento non nuovi, ma in un mutato contesto economico e sociale che vede contrapporsi finalità di rigore dei conti pubblici a prospettive di crescita economica. Nel citato disegno di legge la redistribuzione si basava sulla riduzione del gettito IRPEF, IRES ed IRAP: la "copertura" dell'iniziativa legislativa si fondava in primo luogo sull'eliminazione o riduzione in tutto o in parte dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale, censiti da una delle quattro commissioni di studio per la riforma insediate presso il MEF. Le ulteriori forme di copertura erano costituite, in successione, dai proventi derivanti dalla riduzione dell'evasione fiscale, dal riordino della tassazione delle attività finanziarie, dallo spostamento dell'asse del prelievo dal reddito verso forme di imposizione reale ed, infine, dalle economie conseguite nel comparto della spesa pubblica. A chiusura del sistema si precisava che l'esercizio della delega non solo non avrebbe dovuto comportare oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, autofinanziandosi, ma avrebbe dovuto avere effetti positivi, ai fini dell'indebitamento netto, non inferiori a 4 miliardi di euro per il 2013 ed a 20 miliardi a decorrere dal 2014.

In pochi mesi il quadro di intervento nella materia delle *tax expenditures* è stato interessato da svariati mutamenti: la prima manovra economica dell'estate 2011 (art. 40 del DL 98/2011 convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111) aveva previsto il taglio lineare delle vigenti agevolazioni (5 per cento per il 2013 e 20 per cento dal 2014), salvo che entro settembre 2013 la riforma dell'intero ambito dei regimi di esenzione esclusione e favore fiscale non avesse prodotto specifici effetti positivi in termini di indebitamento netto. Il successivo DL n.138/2011, al fine di accelerare gli effetti sui conti pubblici, ha anticipato al 2012, pur con le stesse caratteristiche, il c.d. taglio lineare. Con l'art. 18, comma 1, lett. b, del DL 6 dicembre 2011, n. 201,

convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è stata abbandonata la previsione di una riduzione percentuale delle misure di favore fiscale. Peraltro, in sede di audizione sul precedente disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale, questa Corte aveva già manifestato perplessità, con simulazioni relative all'IRPEF, sulla portata redistributiva, soprattutto se operata attraverso una riduzione percentuale spalmata uniformemente su tutte le misure, proprio per l'incidenza in termini regressivi, in particolare sulle classi di reddito meno elevate. La nuova formulazione dell'art. 40 del DL 98/2011 prevede, quale clausola di salvaguardia, l'incremento delle aliquote IVA. Infatti, dal 2013 continua ad applicarsi l'aumento di due punti percentuali alle aliquote IVA, disposto ordinariamente dal 1° ottobre al 31 dicembre 2012 e, a decorrere dal 1° gennaio 2014, le aliquote saranno ulteriormente incrementate di 0,5 punti percentuali qualora entro il mese di settembre 2012 non siano adottati provvedimenti legislativi di riordino della spesa sociale e di riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale, tali da determinare effetti positivi, ai fini dell'indebitamento netto, non inferiori a 13.119 milioni di euro per l'anno 2013 ed a 16.400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014.

Nel nuovo testo dello schema di delega per la riforma fiscale, approvato dal Consiglio dei ministri il 16 aprile u.s., viene configurato un monitoraggio annuale delle agevolazioni, all'interno della procedura di bilancio, tale da contribuire a riscrivere il vasto panorama delle *tax expenditures*. Si intende per queste, così recita lo schema all'art. 4, "qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta, regime di favore, sulla base di metodi e criteri stabili nel tempo, che consentano anche un confronto con i programmi di spesa, eventualmente prevedendo la costituzione di una commissione indipendente composta da esperti indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalle altre Amministrazioni interessate senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica". I principi e criteri della delega al Governo, per l'introduzione di norme dirette a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali superate o ingiustificate, debbono informarsi alle priorità di tutela della famiglia, della salute, delle persone economicamente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'ambiente. Appare così molto ampliato il panorama di salvaguardia inizialmente impostato dal DEF 2011 su tre sole linee di intervento prioritario.

Il Rapporto del gruppo di lavoro istituito dal Ministro dell'economia e delle finanze per analizzare il fenomeno dell'erosione fiscale, presentato nel mese di novembre 2011, contempla l'area dell'erosione fiscale quale ambito di scostamento fra la regola, cioè il principio generale dell'imposizione fiscale, e l'eccezione, intesa quale deviazione legale da questo principio. Il bilancio dello Stato per l'anno 2011 contiene, per la prima volta, un elenco delle esenzioni e delle riduzioni del prelievo obbligatorio, accompagnate da una stima del mancato gettito proiettata sul triennio (2011-2013)¹¹. Il Rapporto ha tuttavia integrato l'elenco iniziale e la connessa stima finanziaria, con l'inclusione di ulteriori misure e regimi quali, ad esempio, i regimi sostitutivi di favore¹². Il campo di indagine è stato ampliato includendovi i tributi destinati al finanziamento degli enti decentrati (regioni, comuni, province): in realtà sono

¹¹ Effetti finanziari in milioni di euro: per il 2011 143.276,33, per il 2012 143.283,42 e per il 2013 142.630,17

¹² Per il bilancio dello Stato l'oggetto della ricognizione sembrano essere le agevolazioni rispetto al regime fiscale vigente, mentre per il gruppo di lavoro l'oggetto è l'erosione, cioè ogni scostamento previsto dalla normativa (inclusi i regimi sostitutivi di favore) rispetto al principio generale dell'imposizione fiscale, che in qualche modo trascende dalla legislazione vigente e fa riferimento a un modello ideale di sistema fiscale ispirato a principi generali.

quantificati solo IRAP e ICI, a causa della mancanza di informazioni attendibili per le altre misure che sono comunque state censite e codificate. Infine, sono stati inclusi alcuni crediti d'imposta che, pur configurati come un abbattimento "in compensazione" delle imposte versate, rappresentano formalmente spese dal punto di vista del bilancio dello Stato. Di conseguenza, il numero delle misure in esame è notevolmente cresciuto: rispetto alle 242 elencate in allegato al bilancio dello Stato, si è pervenuti a una lista di 720 misure. La quantificazione complessiva, pari a circa 254 miliardi, è evidenziata nella Tavola 9.

Occorre premettere che la stima effettuata nell'analisi del gruppo di lavoro, in relazione alle singole misure, si basa, per le imposte dirette, sul modello "classico" di tassazione del reddito, la Schanz-Haig-Simons (SHS), detto anche "*comprehensive income*"¹³. Per le spese fiscali concernenti i redditi da capitale si è seguito anche il modello "duale", in base al quale i redditi da capitale sono assoggettati a tassazione proporzionale: perciò per le spese fiscali concernenti i redditi da capitale l'elaborato presenta due stime e due distinte quantificazioni, conformi ai due modelli indicati.

Il gruppo di lavoro si è infine attenuto alla stima degli effetti d'impatto, come già nell'allegato al bilancio dello Stato. Solo la stima degli effetti delle singole misure è affidabile, non la loro somma: sopprimendo un gruppo di spese fiscali, l'effetto combinato sarebbe diverso dalla somma degli effetti delle singole misure.

Ciò premesso, occorre chiedersi quali possano essere i margini di praticabilità di un taglio o revisione delle spese fiscali, per raggiungere un effetto redistributivo pilotato, tutelando comunque famiglia, lavoro e ricerca e gli ulteriori settori da salvaguardare come priorità.

Le rappresentazioni grafiche che seguono mettono in luce alcuni elementi.

Gli effetti finanziari che, in termini di minori entrate, producono le misure agevolative si concentrano per il 41 per cento nelle misure per le persone fisiche; il 25 per cento attiene alle misure che legano l'imponibile alla rendita catastale e il 16 per cento a misure IVA. La quantificazione stimata è riferita a dati 2009 e non tiene conto, tra l'altro, dell'impatto della maggiorazione delle rendite catastali previsto dalle recenti normative. In relazione alle misure relative alla fiscalità finanziaria si sono riscontrate alcune discrasie che non assicurano una rappresentazione esaustiva¹⁴.

¹³ Tale modello di tassazione, detto anche reddito-entrata, fu elaborato dagli economisti Schanz (1896), Haig (1921) e Simons (1938), e considera reddito imponibile l'ammontare di risorse che può potenzialmente essere consumato in un determinato periodo di tempo, mantenendo invariata la situazione patrimoniale. Il reddito imponibile risulta essere, pertanto, la somma di tutti i redditi da lavoro (dipendente e autonomo), da impresa (individuale o di società di persone), da capitale (interessi, dividendi, canoni), più gli eventuali guadagni (o perdite) in conto capitale sulla ricchezza posseduta; esso comprende altresì i redditi occasionali (vincite, donazioni, successioni), nonché il reddito figurativo dell'abitazione di proprietà e l'autoconsumo.

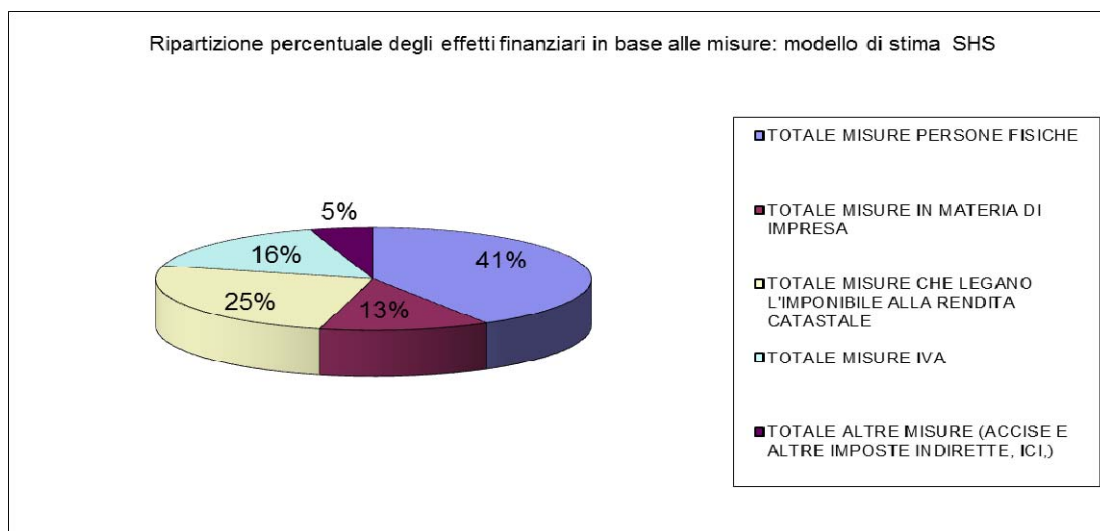
¹⁴ Nel citato Rapporto, risultano alcuni disallineamenti fra il totale delle misure e la somma delle singole tipologie. Nella tabella sono riportate le somme parziali e totali così come indicate nel Rapporto stesso. Per alcune misure - ad es. quelle relative alle liberalità (cod. da 112 a 116) - l'importo quantificato nelle schede analitiche del lavoro sull'erosione non risulta inserito nella relativa sezione, e il totale riportato in calce (-15.887.65) è nettamente superiore a quello derivante dalla somma delle singole misure conteggiate.

Tavola 9

QUANTIFICAZIONE DEGLI EFFETTI FINANZIARI PER TIPOLOGIA DI MISURE E MODELLO DI STIMA:
VALORI ASSOLUTI

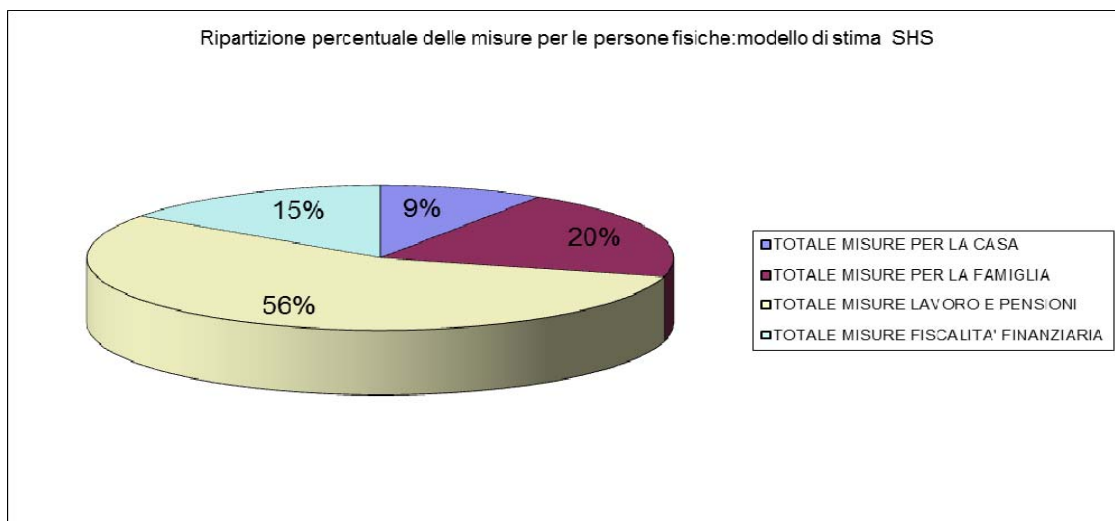
Misure	Effetti finanziari	<i>(milioni di euro)</i>	
		% - metodo SHS	% - metodo duale
Totale misure per la casa	-488,90	3,7	4,2
Totale misure per la famiglia	-21.056,37	8,3	9,3
Totale misure lavoro e pensioni	-58.095,38	22,9	25,5
Totale misure fiscalità finanziaria (modello SHS)	-15.877,65	6,3	
Totale misure fiscalità finanziaria (modello duale)	-2.707,65		1,2
A: Totale misure persone fisiche (modello. SHS)	-104.863,95	41,3	
Totale misure persone fisiche (modello duale)	-91.693,95		40,3
B: Totale misure enti non commerciali	-392,25	0,2	0,2
Totale misure imposte dirette	-23.668,70	9,3	10,4
Totale misure crediti di imposta	-1.385,74	0,5	0,6
Totale misure IRAP	-6.900,00	2,7	3,0
C: Totale misure in materia di impresa	-31.954,00	12,6	14,0
D: Totale misure che legano l'imponibile alla rendita catastale (modello SHS)	-63.955,00	25,2	
Totale misure che legano l'imponibile alla rendita catastale (modello duale)	-50.967,00		22,4
E: Totale Misure Accise	-2.372,06	0,9	1,0
F: Totale Misure IVA	-40.943,63	16,1	18,0
G: Totale Misure Altre Imposte Indirette	-4.015,08	1,6	1,8
H: Totale Misure In Materia Di Imposta Sulle Assicurazioni	-1.229,50	0,5	0,5
Totale misure imposte erariali + IRAP (modello. SHS)	-249.725,91		
Totale misure imposte erariali + IRAP (modello Duale)	-223.567,91		
L: Totale Misure ICI	-4.028	1,6	1,8
Totale misure imposte erariali + IRAP + altre imposte locali (modello SHS)	-253.754,01		

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

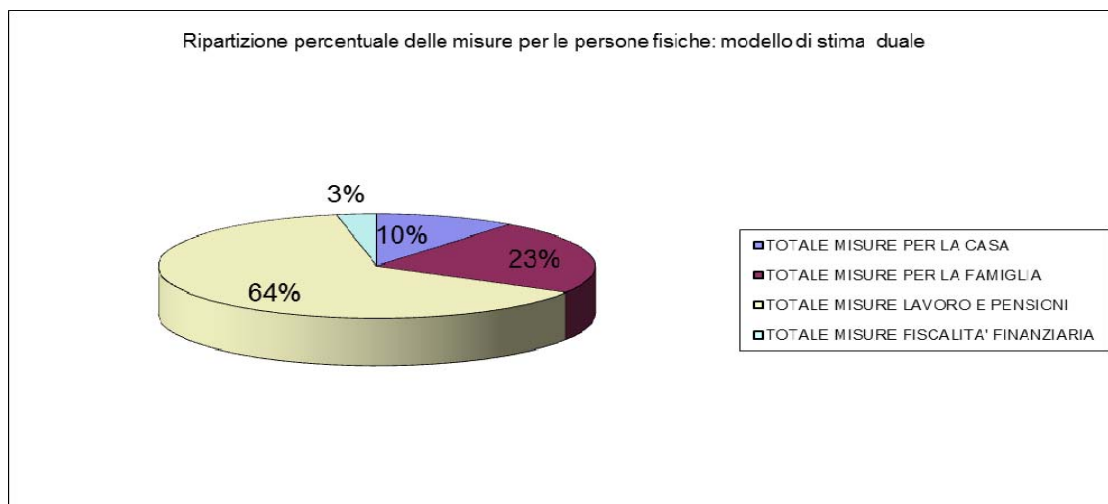


Fonte: Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, novembre 2011, MEF.
Elaborazioni Corte conti

Il grafico seguente pone in evidenza in particolare la quantificazione percentuale delle misure per le persone fisiche, nella distinzione fra misure per la casa, per la famiglia, per l'ambito lavoro e pensioni e per il settore della fiscalità finanziaria. Come è evidente, l'ambito lavoro e pensioni assorbe più della metà della spesa fiscale per le persone fisiche. La stima effettuata con il metodo duale incide in modo rilevante sulla quantificazione delle misure per la fiscalità finanziaria, che con tale ultima metodologia sono di minor impatto.



Fonte: Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, novembre 2011, MEF.
Elaborazioni Corte conti



Fonte: Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, novembre 2011, MEF.
Elaborazioni Corte conti

Il gruppo di lavoro sull'erosione, come specificato, ha adottato un criterio di classificazione, distinguendo le varie agevolazioni in codici, con l'intento di fornire un'indicazione sulle finalità delle singole misure e criteri di valutazione per il riformatore fiscale. Le tipologie identificate sono 14¹⁵.

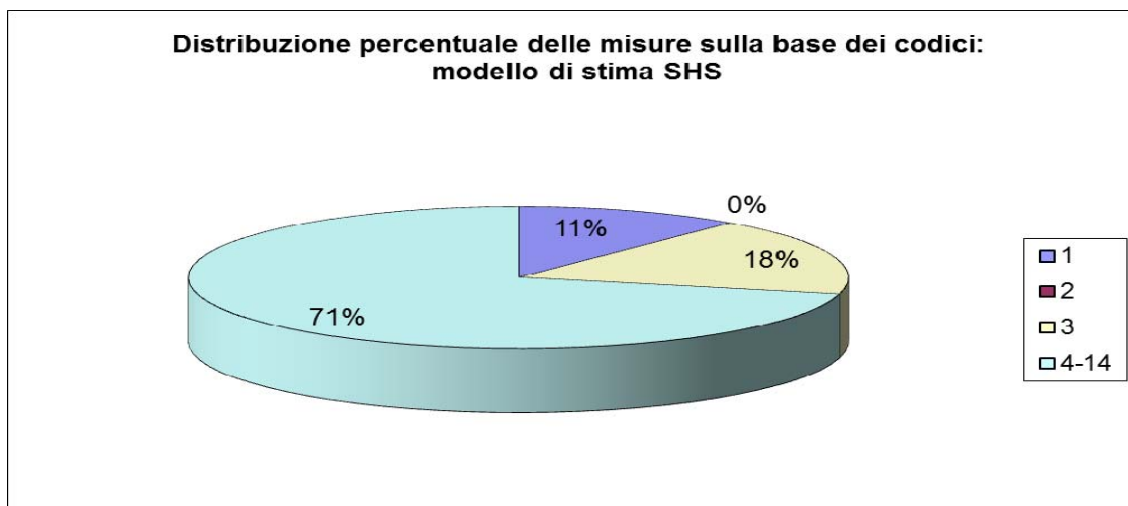
Tavola 10
EFFETTI FINANZIARI PER CODICI DI CLASSIFICAZIONE

(milioni di euro)

Codice classificazione	Importo SHS	% SHS	Importo duale	% duale
1	28.139,73	0,11	28.139,73	0,12
2	0,00	0,00	0,00	0,00
3	44.910,01	0,18	44.910,01	0,20
<i>Totale 1-3</i>	<i>73.049,74</i>	<i>0,29</i>	<i>73.049,74</i>	<i>0,32</i>
4 - 14	180.704,27	0,71	154.546,27	0,68
<i>Totale</i>	<i>253.754,01</i>	<i>1,00</i>	<i>227.596,01</i>	<i>1,00</i>

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

- ¹⁵1. Misura che evita doppie imposizioni.
2. Misura che garantisce la compatibilità con l'ordinamento comunitario e il rispetto di accordi internazionali
3. Misura che garantisce il rispetto di principi di rilevanza costituzionale
4. Misura finalizzata a interventi di *welfare*
5. Misura volta a garantire la concorrenzialità rispetto a paesi terzi
6. Misura volta alla semplificazione del sistema
7. Misura a rilevanza territoriale
8. Misura a rilevanza sociale
9. Misura a rilevanza settoriale
10. Misura volta a favorire l'emersione degli imponibili
11. Misura volta alla tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico, paesaggistico e culturale e ad incoraggiare la ricerca e lo sviluppo
12. Misura la cui soppressione può comportare l'esenzione dell'imponibile
13. Misura rivolta a imprese o esercenti arti e professioni, non limitata a un singolo settore produttivo
14. Misura volta a favorire le nuove iniziative, la riorganizzazione e la capitalizzazione delle imprese.



Fonte: Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, novembre 2011, MEF.
Elaborazioni Corte conti

La Tavola ed il grafico evidenziano che le prime tre categorie, che rivestono un carattere obbligatorio sia in riferimento ad obblighi comunitari ed internazionali, sia per il rispetto di principi di rilevanza costituzionale, rappresentano il 29 per cento del totale in termini di effetti finanziari: perciò non sussisterebbero margini di manovra.

Le altre misure sono suscettibili di intervento, ma occorre tener presente le rinnovate ed ampliate priorità di tutela indicate da ultimo nello schema di delega fiscale, e, a tal fine, analizzare ogni singola misura quantificando gli effetti a sistema in una cornice di riforma unitaria.

Peraltro, la Corte ha più volte avuto occasione di esprimere le proprie perplessità per l'incertezza delle stime, per le spesso imprevedibili reazioni di comportamento dei contribuenti e per la difficoltà di distinguere in modo chiaro fra forme di intervento devianti rispetto alla struttura normale di un tributo e trattamenti tributari preferenziali che rappresentano, invece, un elemento strutturale dell'imposta.

L'attuazione del federalismo fiscale

Il coinvolgimento delle amministrazioni locali nell'attività di accertamento

11. In una prospettiva di medio – lungo termine, lo strumento elettivo di controllo della finanza pubblica era stato individuato nell'attuazione del federalismo fiscale. La sua funzionalità al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica era legata, fra l'altro, al recupero di basi imponibili, che, accanto alla riduzione della spesa per effetto dell'adozione dei costi standard, avrebbe dovuto portare alla progressiva acquisizione da parte degli enti di autonomia anche di capacità contributive standard.

Di qui il coinvolgimento delle amministrazioni locali nell'attività di accertamento e l'incentivazione di "segnalazioni qualificate" da parte loro, in cambio del riconoscimento di una quota delle maggiori imposte recuperate.

Tavola 11

ACCERTAMENTI E SEGNALAZIONI CON CONTRIBUTO DEI COMUNI

Regione	2009			2010			2011		
	Numero accertamenti con contributo dei Comuni*	Numero segnalazioni che hanno prodotto crediti per i Comuni*	Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta (importi in euro)	Numero accertamenti con contributo dei Comuni*	Numero segnalazioni che hanno prodotto crediti per i Comuni*	Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta (importi in euro)	Numero accertamenti con contributo dei Comuni*	Numero segnalazioni che hanno prodotto crediti per i Comuni	Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta
ABRUZZO				6			8		
BASILICATA									
CALABRIA		1	82,67	12	1	57,09	41		
CAMPANIA									
EMILIA-ROMAGNA	368	174	30.886,40	1.080	808	1.062.547,29	1.065		
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	3						3		
LAZIO	3								
LIGURIA	2			36	10	15.904,01	157		
LOMBARDIA	2	1	18,82	110	35	29.378,77	311		
MARCHE	10	2	88,1	74	53	3.791,82	46		
MOLISE									
PIEMONTE	5			65	20	37.667,93	72		
PUGLIA	2			2					
SARDEGNA	4						2		
SICILIA		1	179,8	4	18	5.446,99	7		
TOSCANA	5			66			162		
TRENTINO-ALTO ADIGE	2			2	5	2.861,65			
UMBRIA	6			6			31		
VALLE D' AOSTA					23	2.281,46			
VENETO	8	179	31.255,79	41	973	1.159.937,01	62		
TOTALE	420	179	31.255,79	1504	973	1.159.937,01	1967		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia Entrate.

*Le somme riconosciute ai Comuni sono collegate alle segnalazioni che hanno dato luogo all'accertamento che, in qualche caso, è stato eseguito da un ufficio dell'Agenzia Entrate ubicato in altra regione.

Il livello di coinvolgimento degli enti locali, in particolare il numero degli accertamenti effettuati con il contributo dei Comuni, è evidenziato nella tabella seguente, distintamente per regione e per anno di esecuzione, con indicazione del numero di accertamenti realizzati con il contributo dei comuni ai sensi dell'art. 1 del DL n. 203 del 2005 e successive modificazioni e integrazioni e dell'art. 83, commi 16 e 17, del DL n. 112 del 2008. A livello quantitativo, emerge, nel triennio 2009-2011, un incremento del 400 per cento circa, ed un aumento del 30 per cento circa rispetto al 2010. Significativo il contributo, sempre in termini numerici, solo dei comuni dell'Emilia Romagna.

Per quanto riguarda, invece, il numero segnalazioni dei Comuni collegate ad accertamenti, che hanno determinato somme liquidate ai comuni, si riportano nella stessa tabella, i dati del 2009 e 2010 relativi, con l'indicazione delle somme riconosciute ai comuni medesimi, pari al 33 per cento del gettito incassato per maggiori imposte, interessi e sanzioni. Nel biennio considerato le somme riconosciute ai comuni si sono di molto incrementate, per un totale comunque di meno di 1,2 milioni, ed anche qui

soprattutto grazie agli enti dell'Emilia Romagna, ai quali nel 2010 è andato più di un milione del totale.

Infine, sul fronte del coinvolgimento delle Regioni alla lotta all'evasione, non è ancora stato emanato il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previsto dall'art. 10, comma 4 del d.lgs.68/2011¹⁶, con cui dovevano essere stabilite le modalità di riversamento diretto alle Regioni delle risorse ascrivibili al gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale, riferita ai tributi propri derivati ed alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali, nonché all'IVA, commisurata all'aliquota di compartecipazione prevista per le regioni ovvero alle ulteriori forme di compartecipazione al gettito dei tributi erariali. Non risultano peraltro le previste convenzioni, da definire da parte delle regioni con il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate, con le quali sono disciplinati le modalità di gestione delle imposte, nonché il relativo rimborso spese, per le attività di controllo, di rettifica della dichiarazione, di accertamento e di contenzioso dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF che devono essere svolte dall'Agenzia delle entrate. Tuttavia, nell'analisi dei risultati del Patto di stabilità nelle regioni a statuto ordinario, alla quale si rinvia, si riscontrano, a tal proposito 331 milioni (impegni) e 369 milioni (pagamenti)¹⁷ quali spese da portare in riduzione della parte in conto capitale nei limiti degli incassi derivanti proprio da attività di recupero fiscale di cui al d.lgs. 68/2011 citato.

L'anticipata introduzione dei nuovi tributi locali

12. Passi importanti sono già stati compiuti nell'attuazione del disegno federale in materia di introduzione anticipata dei nuovi tributi. In appendice è condotta un'analisi dettagliata per gli interventi di accelerazione che hanno riguardato l'IMU, le addizionali IRPEF, la TARES e le entrate delle Province. Qui ci si limita ad evidenziare come, a fronte degli effetti, come si è visto minimi, nel 2011 del coinvolgimento degli enti territoriali nella lotta all'evasione, un impatto ben più consistente si è invece avuto con

¹⁶ D.lgs. 68/2011 - Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario

Art. 9 1. È assicurato il riversamento diretto alle regioni, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 9, comma 1, lettera c), numero 1), della citata legge n. 42 del 2009, in relazione ai principi di territorialità di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d), della medesima legge n. 42 del 2009, dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali di cui al presente decreto. 2. È altresì attribuita alle regioni, in relazione ai principi di territorialità di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d), della citata legge n. 42 del 2009, una quota del gettito riferibile al concorso della regione nella attività di recupero fiscale in materia di IVA, commisurata all'aliquota di compartecipazione prevista dal presente decreto. Ai sensi dell'articolo 25, comma 1, lettera b), della medesima legge n. 42 del 2009, le modalità di condivisione degli oneri di gestione della predetta attività di recupero fiscale sono disciplinate con specifico atto convenzionale sottoscritto tra regione ed Agenzia delle entrate.

Art. 10 comma 2. Nel rispetto della autonomia organizzativa delle regioni nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione, le regioni possono definire con specifico atto convenzionale, sottoscritto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate, le modalità gestionali e operative dei tributi regionali, nonché di ripartizione degli introiti derivanti dall'attività di recupero dell'evasione di cui all'articolo 9, commi 2 e 3. L'atto convenzionale, sottoscritto a livello nazionale, riguarda altresì la compartecipazione al gettito dei tributi erariali. Dal presente comma non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Comma 3. La convenzione di cui al comma 2 deve prevedere la condivisione delle basi informative e l'integrazione dei dati di fonte statale con gli archivi regionali e locali

¹⁷ Al netto degli importi della regione Puglia (62 mln sia per impegni che per pagamenti).

lo sblocco delle addizionali regionale e locali e, a partire, dal 2012, con l'anticipato avvio dell'IMU.

Il decreto legge "Salva Italia" ha, infatti, anticipato di due anni l'entrata in vigore della nuova imposta comunale IMU, che sostituisce l'ICI, introducendo altresì due sostanziali aggiustamenti: l'estensione del tributo alla prima casa e la destinazione all'erario del 50 per cento del gettito relativo ai beni diversi dall'abitazione principale, associato ad un consistente aumento lineare del valore delle rendite catastali risultanti in catasto. Ne deriverà un aumento della pressione tributaria le cui proporzioni dipenderanno dal livello delle aliquote che i Comuni decideranno di applicare.

Un'ulteriore spinta all'aumento della pressione tributaria si è nel frattempo già avuta con l'intervenuto immediato sblocco delle addizionali IRPEF regionale e comunale, per le quali l'avvio era previsto, rispettivamente, dal 2013 e dal 2014.

L'accelerazione non ha riguardato in alcun modo, invece, il versante della spesa: l'adozione dei costi e fabbisogni standard di regioni ed enti locali resta, infatti, fissata al 2016 o 2017, mentre si attendono ancora sia la regolamentazione del fondo perequativo definitivo per comuni e province, sia la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard nelle materie diverse dalla sanità (assistenza, istruzione, trasporto locale).

Il DL 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14 - "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative" ha modificato i termini previsti dal decreto legislativo n. 216 del 2010, in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard concernenti alcune delle funzioni fondamentali di comuni e province. Il nuovo termine per la determinazione dei fabbisogni standard è fissato al 31 marzo 2013 e gli stessi entreranno in vigore nel 2013, con riguardo ad almeno due terzi delle funzioni fondamentali, con un'entrata a regime nell'arco del triennio successivo. La procedura di avvio di tale metodo è affidata alla Società per gli studi di settore – SOSE S.p.a., società per azioni che opera per l'elaborazione degli studi di settore. Ad oggi, è stato predisposto un sistema telematico di raccolta delle informazioni, attraverso il portale "progetto fabbisogni standard", relativamente alla funzione di polizia locale, per i comuni, e alle funzioni nel campo dello sviluppo economico-servizi del mercato del lavoro, per le province. Risulta terminata la fase di raccolta dei dati per tali due funzioni.

In tal modo c'è da attendersi che, alla pari dello Stato, anche gli enti territoriali, per far quadrare i loro conti, saranno indotti ad avvalersi esclusivamente della leva tributaria, con un inevitabile effetto di prosecuzione dell'inarrestabile tendenza all'aumento della pressione tributaria complessiva.

Le entrate extra tributarie e le entrate riassegnabili

13. Le entrate extra tributarie rappresentano una quota limitata sia delle entrate finali che delle entrate correnti e si segnalano per la loro disomogeneità, oltre che per la scarsa conoscenza che se ne ha e per la loro conseguente inaffidabilità. Dopo l'esercizio finanziario 2005, quando avevano inciso per il 7,23 per cento sulle entrate correnti e per il 7,05 per cento su quelle finali, il loro peso si è ridimensionato intorno al 6 per cento nel biennio successivo. E' seguito, grazie all'apporto delle *una tantum*, un forte aumento nel 2008 (+19,2 per cento, da 26,4 miliardi a 30,6) ed il trend positivo è continuato in ulteriore crescita nel 2009 (+29,5 per cento da 30,6 miliardi a 39,6) con

un'incidenza, sia sulle entrate correnti che su quelle finali, dell'8,7 per cento. Un'inversione di tendenza si è registrata tuttavia nel 2010, con un calo dei versamenti totali del 15,9 per cento (da 39,6 miliardi a 33,3), livello rimasto praticamente invariato anche nel 2011. Conseguentemente, negli ultimi due anni l'incidenza sulle entrate correnti è scesa di 1,2 punti percentuale (al 7,5 per cento sia sulle entrate correnti che su quelle finali).

Nel corso del 2011 le entrate extra tributarie sono lievemente aumentate (+373 milioni, pari al +1,12 per cento rispetto al 2010, quando, come si è visto, erano, invece diminuite), contribuendo, insieme con le entrate degli altri due titoli (entrate tributarie +1,72 per cento ed entrate patrimoniali +74,6 per cento) all'aumento, sia pure contenuto, delle entrate finali erariali (+1,98 per cento).

Diversamente dalle entrate patrimoniali, le entrate extra tributarie risultano in crescita anche nel primo quadrimestre del 2012 (+763 milioni e +12,27 per cento), riuscendo, nella sostanziale invarianza delle entrate tributarie (+303 milioni e +0,29 per cento), a ridimensionare, in parte, il calo dei versamenti delle entrate finali erariali (-509 milioni e -0,43 per cento).

Questi andamenti, eloquentemente illustrati dalla tabella e dal grafico allegati, confermano, insieme con l'opportunità di non trascurare questa fonte integrativa di entrate, anche la necessità di non sottovalutarne l'inaffidabilità, e comunque la non strutturalità. Con la conseguenza che ciò non può non avere per quanto riguarda i limiti della loro utilizzabilità come effettivo strumento di governo delle entrate alternativo a quello della manovra delle entrate tributarie ad ordinaria modalità di gestione della riscossione.

Tavola 12

VERSAMENTI TOTALI: ENTRATE FINALI

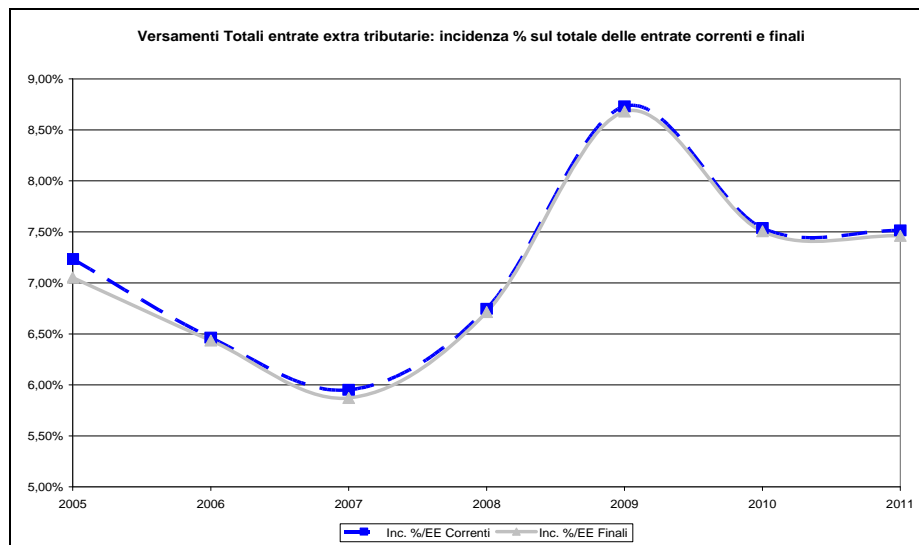
(miliardi di euro)

		TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	ENTRATE CORRENTI	ENTRATE FINALI
2005	Vers. Tot.	365	28	10	394	404
	%/EE Correnti	92,77	7,23			
	%/EE Finali	90,45	7,05	2,49		
2006	Vers. Tot.	399	28	2	426	428
	%/EE Correnti	93,54	6,46			
	%/EE Finali	93,12	6,43	0,45		
2007	Vers. Tot.	418	26	6	444	450
	%/EE Correnti	94,05	5,95			
	%/EE Finali	92,77	5,87	1,36		
2008	Vers. Tot.	423	31	2	453	455
	%/EE Correnti	93,25	6,75			
	%/EE Finali	92,81	6,71	0,47		
2009	Vers. Tot.	414	40	3	454	456
	%/EE Correnti	91,27	8,73			
	%/EE Finali	90,75	8,68	0,57		
2010	Vers. Tot.	409	33	2	442	444
	%/EE Correnti	92,46	7,54			
	%/EE Finali	92,08	7,51	0,42		
2011*	Vers. Tot.	416	34	3	449	453
	%/EE Correnti	92,49	7,51			
	%/EE Finali	91,82	7,46	0,72		

Fonte: Dati S.I. RGS (Versamenti Totali) aggiornati al 21/05/2012.

*Anno non consuntivato.

Figura 6



Fonte: elaborazioni Cdc su dati S.I. Rgs.

Va peraltro tenuto presente che una parte delle entrate extra tributarie si segnalano per la caratteristica della loro riassegnabilità a specifici capitoli di spesa.

La riassegnazione degli introiti già affluiti all'entrata e disposti a copertura delle spese viene effettuata una volta acquisita la conoscenza dell'effettiva entità degli stessi. Si tratta, infatti, di entrate non previste né stimate da esplicite previsioni iniziali di bilancio, ma che acquistano rilevanza solo quando conclusivamente consuntivate.

L'istituto della riassegnazione delle entrate trovava l'originaria disciplina negli art. 5 e 17 della legge n. 468 del 1978 (abrogata successivamente dalla legge n. 196 del 2009). Nello specifico, l'art. 5, mentre stabiliva il divieto di assegnazione di qualsiasi provento per spese o erogazioni speciali, all'ultimo comma sanciva la validità delle disposizioni legislative che avessero previsto la riassegnazione ai capitoli di spesa di particolari entrate. A tal proposito, interveniva il comma 3 dell'art. 17 che ne formalizzava la procedura, poi confluita nel 1999 nell'art. 3, comma 1 del Regolamento approvato con d.P.R. n. 469¹⁸.

Secondo quanto disposto dall'art. 2, commi 1 e 2 del Regolamento, le riassegnazioni delle entrate sono disposte con decreti del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (ora Ministro dell'economia e delle finanze) e riguardano le somme versate all'entrata entro l'anno finanziario di competenza. È, tuttavia, prevista la possibilità di ricorrere alla procedura di riassegnazione anche per le somme che siano state versate dopo il 31 ottobre di ciascun anno (e sempre entro la chiusura dell'esercizio), da effettuarsi l'anno successivo.

A fondamento della riassegnazione delle somme già riversate in specifici capitoli di entrata vi sono particolari disposizioni di legge che legittimano il Ministro dell'economia e delle finanze ad attribuirle, come copertura di certi capitoli di spesa, con appositi provvedimenti amministrativi di variazione del bilancio.

La prassi delle scorse leggi finanziarie è stata quella di introdurre disposizioni che prevedessero la riassegnazione delle entrate a copertura di una serie di spese;

¹⁸ Regolamento concernente le modalità relative al versamento delle somme all'entrata e la riassegnazione alle pertinenti unità previsionali di base per la spesa del bilancio dello Stato.

contemplando nel contempo dei limiti all'incremento degli stessi proventi, allo specifico scopo di far concorrere anche tali entrate alla riduzione del debito pubblico. Anche con riguardo alle successive leggi finanziarie per il 2010, per il 2011 e per il 2012 sono state individuate ipotesi di riassegnazione delle entrate a copertura, in particolari settori e con determinati limiti.

Un'ipotesi da verificare è sicuramente quella della percorribilità di una ridefinizione delle entrate riassegnabili, per finalizzarle alla copertura tendenzialmente integrale, e comunque monitorata, del costo di specifici servizi amministrativi resi, contabilmente separati dal contesto della complessiva gestione amministrativa di appartenenza.

Peraltro, la classificazione di bilancio delle entrate extratributarie, di cui tutti i Ministeri hanno la responsabilità, prevede già un'Unità previsionale di voto (UPV) intestata alle *“Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali”*. I proventi di tale aggregato si presentano, per definizione, come una fonte di possibile destinazione al finanziamento dei servizi che le stesse Amministrazioni devono rendere ai cittadini; inoltre detta UPV è ulteriormente ripartita in tre tipologie, una delle quali è destinata a ricevere le entrate derivanti dalla *“vendita di beni e servizi resi da Amministrazioni statali, ed altre entrate, da riassegnare ai competenti stati di previsione”* (2.1.2.2).

Nel bilancio di previsione degli ultimi esercizi finanziari, inoltre, sono presenti altre quattro tipologie dedicate alle riassegnazioni che riguardano redditi da capitale (2.1.3.7), entrate sanzionatorie (2.1.5.3), rimborsi, contributi e recuperi (2.1.7.3) ed altre entrate di carattere straordinario (2.2.1.3)¹⁹. Tale innovazione è stata introdotta dall'Amministrazione, al fine di corrispondere alle raccomandazioni formulate dalla Corte, sia in sede della specifica indagine²⁰ che in occasione dell'esame dei consuntivi, per una più appropriata registrazione delle entrate riassegnabili in bilancio, rispetto al passato.

Nell'ipotesi che le entrate che affluiscono all'aggregato individuato dalla Corte, composto dall'intera UPV (2.1.2) relativa ai proventi derivanti da servizi resi con l'aggiunta delle citate tipologie dedicate alle somme già individuate come *“da riassegnare”*, fossero impiegate per finanziare i servizi da rendere ai cittadini, si raggiungerebbe l'utilizzo, a tal fine, di una cospicua porzione di tutte le entrate extratributarie: nel 2011²¹ risultano essere stati effettuati versamenti totali per complessivi 24 miliardi, pari al 30,3 per cento dei versamenti di tutto il titolo II (79,4 miliardi). La media nel quinquennio 2007 – 2011 è stata di circa il 27 per cento.

A ciò si aggiunge, tuttavia, la constatazione²² che lo sforzo compiuto dall'Amministrazione per una migliore classificazione del bilancio delle entrate, esaminato alla luce delle elaborazioni svolte mediante il monitoraggio che la Corte dei conti effettua al suo interno, pur meritando l'apprezzamento per l'intento dimostrato, non consente ancora di rilevare in maniera esaustiva l'esatta composizione delle entrate

¹⁹ Le tipologie 2.1.5.3 *“Entrate correlate a multe, ammende, sanzioni ed illeciti da riassegnare ai competenti stati di previsione”*, 2.1.7.3 *“Rimborsi, contributi, recuperi e concorsi vari da riassegnare ai competenti stati di previsione”* e 2.2.1.3 *“Entrate di carattere straordinario da riassegnare ai competenti stati di previsione”* sono state istituite nel 2009 mentre la tipologia 2.1.3.7 *“Altri proventi da riassegnare ai competenti stati di previsione”* è stata istituita nel 2010.

²⁰ Delibera n. 15/2008/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: *“Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008”*

²¹ Dati provvisori di preconsuntivo rilevati nell'area *“entrate totali”* del S.I.RGS - Corte dei conti alla data del 13.4.2012.

²² Di cui si è già dato conto nelle *“Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del Rendiconto dell'entrata”* per gli esercizi 2009 e 2010.

riassegnabili. Infatti, le previsioni effettuate mediante decreti ministeriali di variazione di bilancio²³ per le citate tipologie definite come riassegnabili (2.1.2.2, 2.1.3.7, 2.1.5.3, 2.1.7.3 e 2.2.1.3) ammontano, per il 2011 a circa 1.107 milioni, oltre il 40 per cento del totale, pari a 2.753 milioni; i restanti 1.646 milioni (per circa il 60 per cento) sono collocati in tipologie non individuate come riassegnabili.

Tavola 13

RIASSEGNAZIONI 2011 DA DECRETI MINISTERIALI

(milioni di euro)

Tipologie	Definizione	Importo	Distrib. %
2.1	Entrate ricorrenti	33,5	1,22
2.1.1	Proventi speciali		
2.1.1.1	Diritti e tributi speciali	33,5	1,22
2.1.2	Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali	540,5	19,63
2.1.2.1	Vendita beni e servizi resi da Amministrazioni statali	16,6	0,60
2.1.2.2	Vendita beni e servizi resi da Amministrazioni statali ed altre entrate da riassegnare ai competenti stati di previsione	292,1	10,61
2.1.2.3	Contributi vari ed altre entrate eventuali e diverse	231,7	8,42
2.1.3	Redditi da capitale	871,6	31,66
2.1.3.1	Retrocessione interessi		
2.1.3.2	Proventi del demanio		
2.1.3.3	Interessi	569,3	20,68
2.1.3.4	Avanzi di gestione	19,6	0,71
2.1.3.5	Dividendi		
2.1.3.6	Altri proventi		
2.1.3.7	Altri proventi da riassegnare ai competenti stati di previsione	282,7	10,27
2.1.4	Risorse proprie dell'Unione europea		
2.1.4.1	Dazi		
2.1.4.2	Prelievi agricoli		
2.1.4.3	Contributi zucchero		
2.1.5	Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	79,9	2,90
2.1.5.1	Multe, ammende, sanzioni	13,3	0,48
2.1.5.2	Altre entrate correlate ad illeciti	9,3	0,34
2.1.5.3	Entrate correlate a multe, ammende, sanzioni ed illeciti da riassegnare ai competenti stati di previsione	57,3	2,08
2.1.6	Entrate derivanti da movimenti di tesoreria	28,1	1,02
2.1.6.1	Prelevamenti da conti di tesoreria	28,1	1,02
2.1.7	Restituzione, rimborsi, recuperi e concorsi vari	1.009,3	36,66
2.1.7.1	Restituzioni di finanziamenti		
2.1.7.2	Altre entrate	559,3	20,32
2.1.7.3	Rimborsi, contributi, recuperi e concorsi vari da riassegnare ai competenti stati di previsione	450,0	16,34
2.2	Entrate non ricorrenti		
2.2.1	Entrate di carattere straordinario	190,4	6,92
2.2.1.1	Entrate provenienti dal settore statale		
2.2.1.2	Altre entrate in conto capitale	165,4	6,01
2.2.1.3	Entrate di carattere straordinario da riassegnare ai competenti stati di previsione	25,0	0,91
		2.753,3	100,00
	Totale tipologie 2.1.2.2, 2.1.3.7, 2.1.5.3, 2.1.7.3 e 2.2.1.3	1.107,1	40,21
	Totale UPV 2.1.2 e tipologie 2.1.3.7, 2.1.5.3, 2.1.7.3 e 2.2.1.3	1.355,5	49,23

Fonte: monitoraggio Corte dei conti su dati MEF

²³ I DMT di variazione di bilancio per il 2011 hanno riguardato complessivamente 12 miliardi, tuttavia, per l'aspetto che si sta esaminando sono state considerate solo le entrate extratributarie e non anche le somme destinate a:

- finanziamento delle operazioni di erogazione dei prestiti in favore della Grecia (4,97 miliardi),
- rimborso dei Buoni postali fruttiferi e relativi interessi (2,6 miliardi),
- Fondo ammortamento titoli di Stato (1,45 miliardi),
- Fondo rotativo per le imprese (0,24 miliardi).

Appendice

L'anticipato avvio dei nuovi tributi locali

1. Addizionale regionale e comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche

L'*addizionale regionale* all'imposta sul reddito delle persone fisiche, istituita con d.lgs. n. 446 del 15/12/1997 e successive modifiche e integrazioni è stata interessata dal divieto di aumento delle aliquote da parte delle regioni, sino al d.lgs. n. 68²⁴ del 6 maggio 2011, in base al quale ciascuna regione a Statuto ordinario a decorrere dall'anno 2013 può, con propria legge, aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base. Il DL 138/2011 prima e da ultimo il DL 201/2011 hanno aumentato l'aliquota di base dell'addizionale regionale all'IRPEF dallo 0,9 per cento all'1,23 per cento, già a partire dal 2011. Alla nuova aliquota base dell'1,23 per cento si aggiungono gli aumenti già decisi dalle singole Regioni: 0,5 per cento nella maggior parte dei casi; ben oltre (lo 0,8 per cento) per le Regioni in deficit sanitario, come Molise, Campania e Calabria. Quindi, il prelievo regionale oscillerà nel 2012 fra l'1,23 per cento e il 2,03 per cento. Il maggior gettito atteso dall'aumento dello 0,33 per cento dell'aliquota base, stimato ufficialmente in circa 2,1 miliardi l'anno, non si trasformerà in una crescita delle risorse regionali, ma sarà utilizzato a compensazione dell'equivalente taglio ai fondi destinati a copertura del fabbisogno sanitario regionale.

Le regioni a statuto ordinario possono aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale all'IRPEF base (1,23 per cento oppure quella nuova aliquota "rideterminata" a norma dell'art. 2 del d.lgs. n.68/2011) in misura pari a 0,5 punti percentuali per gli anni 2012 e 2013; 1,1 punti percentuali per l'anno 2014 2,1 punti percentuali a decorrere dal 2015; possono inoltre, al fine di assicurare la razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività cui il sistema medesimo è informato, individuare, dal 2013, aliquote differenziate per scaglioni di reddito.

Anche con riguardo all'*addizionale comunale* di cui al d.lgs. n.360 del 28 settembre 1998, il citato DL 138/2011 ha ripristinato la possibilità di deliberare aumenti²⁵ dell'addizionale stessa, sino al limite dello 0,8 per cento, dal 2012. L'art.13 comma 16 dispone che siano utilizzati esclusivamente gli stessi scaglioni di reddito stabiliti, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla legge statale, nel rispetto del principio di progressività²⁶. Il DL n. 16 del 2 marzo 2012 ha, infine, conferito maggior trasparenza al sistema²⁷.

Il d.lgs. 23/2011 in materia di federalismo Fiscale Municipale, all'art 14 co.5, precisa che, in coerenza con quanto stabilito con il documento di cui all'articolo 10 della citata legge n. 196 del 2009, in materia di limite massimo della pressione fiscale complessiva, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, avvalendosi della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, monitora gli effetti finanziari del presente decreto legislativo al fine di garantire il rispetto del predetto limite, anche con riferimento alle tariffe, e propone al Governo le eventuali misure correttive. Occorre quindi specifica attenzione a che le modifiche non incidano sulla pressione fiscale.

L'analisi delle entrate tributarie degli enti territoriali, derivanti da addizionale regionale e comunale all'IRPEF, nel primo trimestre 2012, secondo i dati del bollettino ufficiale del Dipartimento delle Finanze, evidenzia un aumento rispetto a quelle registrate nel corrispondente periodo dell'anno precedente: si registrano complessivamente entrate per 1.735 milioni di euro con una variazione in aumento di 295 milioni di euro, pari al 20,5 per cento.

²⁴ "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario.

²⁵ La sospensione della facoltà di incremento era stata prevista dall'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126 e poi confermata dall'articolo 1, comma 123, della legge 13 dicembre 2010, n. 220.

²⁶ Secondo l'IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale –fondazione ANCI) l'aliquota media di sistema, che tiene conto delle scelte operate dai diversi Comuni, è pari allo 0,47%; conseguentemente, se tutti i Comuni utilizzassero appieno l'opportunità offerta dallo "sblocco" per collocarsi all'aliquota massima dello 0,8 per cento, le famiglie italiane subirebbero (sempre secondo l'IFEL) un maggior prelievo di 1,7 miliardi l'anno.

²⁷ L'art. 4 ha previsto che a decorrere dall'anno 2012, entro trenta giorni dall'approvazione della delibera che istituisce l'aliquota relativa all'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, i comuni sono obbligati a inviare al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze le proprie delibere ai fini della pubblicazione nel sito informatico www.finanze.gov.it.

Tavola 14

ADDIZIONALI REGIONALE E COMUNALE: I TRIMESTRE 2011 E 2012

(milioni di euro)

Gen - Mar	2011	2012	Variazione importo	Variazione %
Addizionale regionale	1.134	1.399	265	23,40
Addizionale comunale	306	336	30	9,80
Totale	1.440	1.735	295	20,49

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bollettino Dipartimento delle finanze, marzo 2012.

La tabella seguente espone l'andamento del primo trimestre con riferimento agli anni 2011 e 2012 dell'addizionale regionale all'IRPEF, sulla base dei dati del Bollettino delle entrate tributarie, redatto dal Dipartimento delle Finanze. I dati desunti dal Siope, al contrario, mostrano un differente andamento: le discrasie non sono giustificabili, anche alla luce del fatto che il nuovo decreto codici Siope²⁸ prevede, così come le precedenti versioni, che tutti gli incassi e i pagamenti effettuati siano codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale.

La variazione percentuale rispetto allo stesso trimestre dello scorso esercizio finanziario è del 23,40 per cento per l'addizionale regionale e del 9,80 per cento per l'addizionale comunale. I dati Siope mostrano invece nel primo caso un aumento del 10,65 per cento e nelle addizionali comunali una riduzione del 5,40 per cento .

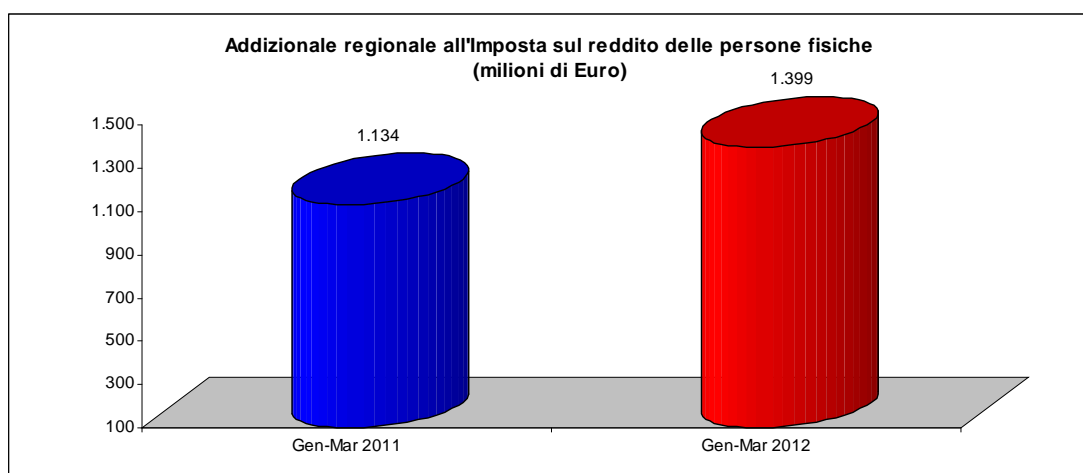
Tavola 15

ADDIZIONALE REGIONALE ALL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE

(milioni di euro)

	Gen - Mar 2011	Gen - mar 2012	Variazione importo	Variazione %
Addizionale regionale IRPEF	1.134	1.399	265	23,4
Dipendenti settore privato e lavoratori autonomi	710	868	158	22,3
Dipendenti settore pubblico	424	531	107	25,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bollettino Dipartimento delle finanze, marzo 2012.



²⁸ Decreto N. 0100676 – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – IGEP A 3.

Si è reso necessario integrare la codifica Siope degli enti locali sulla base delle disposizioni del decreto legislativo del 14 marzo 2011, n. 23, del decreto legislativo del 6 maggio 2011, n. 68 e del decreto del ministro dell'economia e delle finanze n. 26253 del 12 aprile 2011.

Tavola 16

ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE

(milioni di euro)

	Gen – Mar 2011	Gen – mar 2012	Variazione importo	Variazione %
Addizionale comunale IRPEF	306	336	30	9,8
Dipendenti settore privato e lavoratori autonomi	195	216	21	10,8
Dipendenti settore pubblico	111	120	9	8,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bollettino Dipartimento delle finanze, marzo 2012.

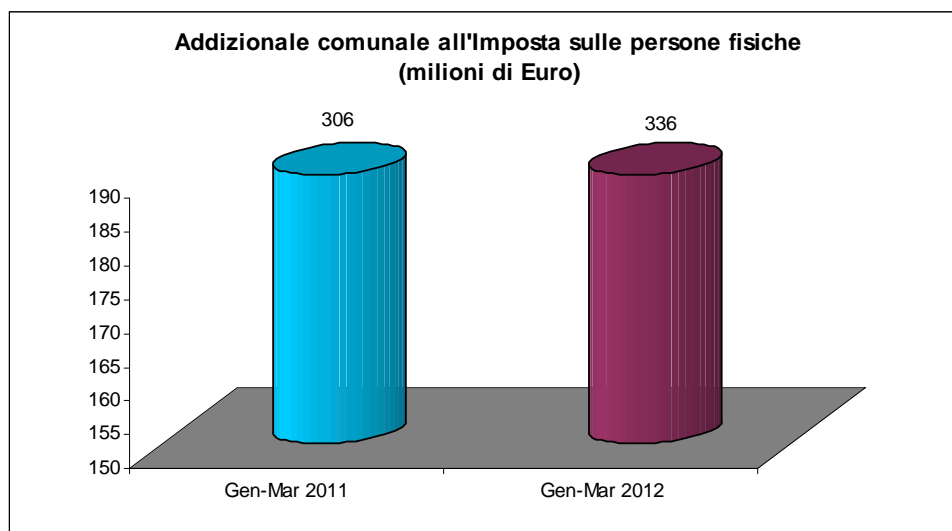


Tavola 17

ADDIZIONALE REGIONALE ALL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE: DATI SIOPE

(milioni di euro)

	Gen – Mar 2011	Gen – mar 2012 (*)	Variazione importo	Variazione %
Addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche	1.242,4	1.374,8	132,4	10,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope.

(*): A valere sul dato complessivo relativo al I trimestre 2012, risultano ulteriori incassi da regolarizzare pari a 26,7 miliardi di euro.

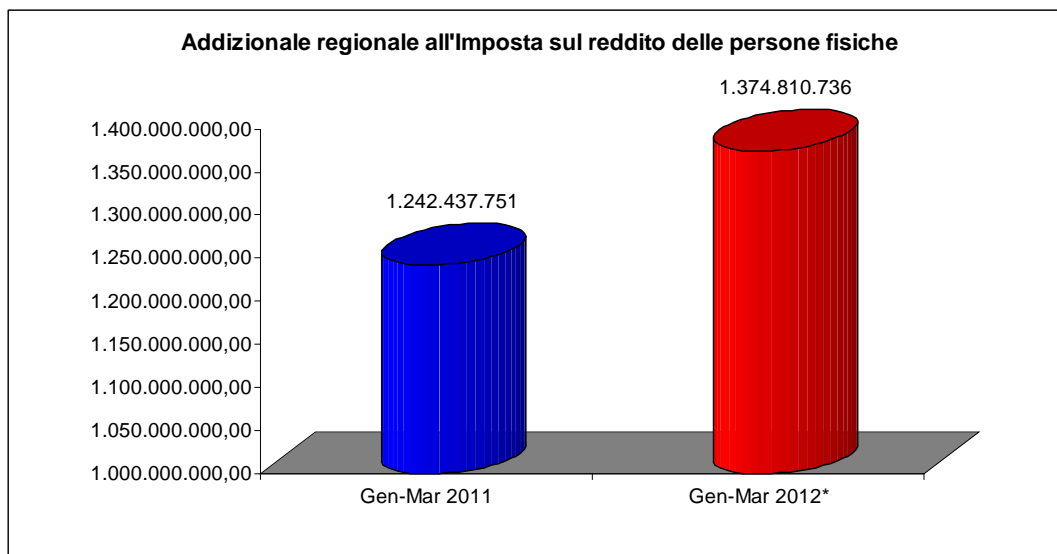


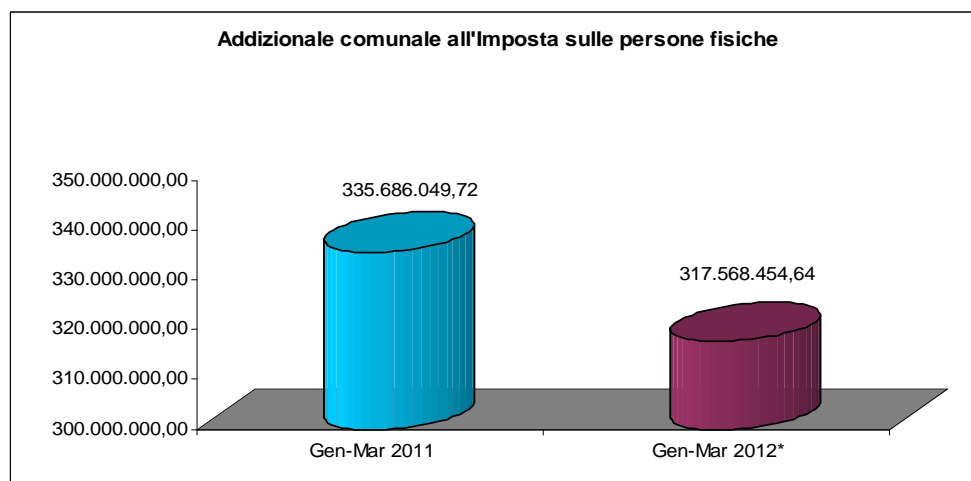
Tavola 18

ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE: DATI SIOPE
(milioni di euro)

	Gen - Mar 2011	Gen - mar 2012 (*)	Variazione importo	Variazione %
Addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche	335,7	317,6	-18,1	-5,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope.

(*): A valere sul dato complessivo relativo al I trimestre 2012, risultano ulteriori incassi da regolarizzare



Si esaminano di seguito i risultati dell'anno 2011 rispetto ai risultati conseguiti nel 2010. I dati di competenza economica desunti dal Conto consolidato delle AA.PP. (ISTAT, maggio 2012) mostrano un decremento dell'addizionale comunale all'IRPEF del 4,6 per cento. L'addizionale comunale evidenzia un decremento pari a circa il 5 per cento, presumibilmente imputabile ad una riduzione della base imponibile, non avendo le aliquote subito variazioni in diminuzione. I dati del Bollettino del Dipartimento delle Finanze, invece, evidenziano una crescita del 2,1 per cento.

Tavola 19

ANDAMENTO ADDIZIONALE ALL'IRPEF - COMUNI

ANNO				<i>(milioni di euro)</i>	
	2011	2010	Variazione importo	Variazione %	
Addizionale IRPEF (dati Siope)	2.993,1	3.149,7	-156,6	-4,97	
Addizionale IRPEF (dati Bollettino DF)	2.913,0*	2.854,0	59,0	2,07	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope e Bollettino DF.

* Dati di preconsuntivo

I dati di competenza economica desunti dal Conto consolidato delle AA.PP. mostrano un incremento dell'addizionale regionale all'IRPEF del 3,9 per cento. Le evidenze contabili del Bollettino del Dipartimento delle Finanze rilevano una crescita minore pari al 2,9 per cento. Al contrario i dati di cassa estrapolati dal Siope evidenziano, nel biennio 2010-2011, un decremento del 2,8 per cento, pur con un aumento delle aliquote.

Tavola 20

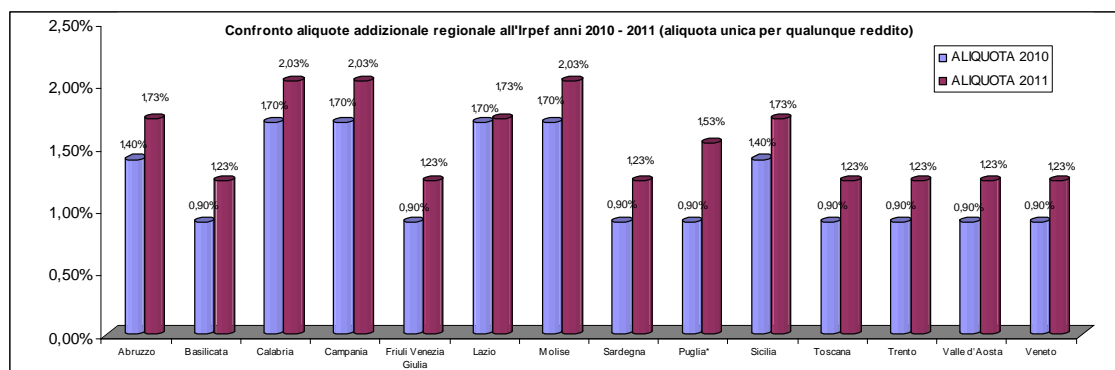
ANDAMENTO ADDIZIONALE ALL'IRPEF – REGIONI E PROVINCE AUTONOME

ANNO				<i>(milioni di euro)</i>	
	2011	2010	Variazione importo	Variazione %	
Addizionale IRPEF (dati Siope)	9.684,1	9.962,7	-278,6	-2,79	
Addizionale IRPEF (dati Bollettino DF)	8.401,0*	8.168,0	233,0	2,85	

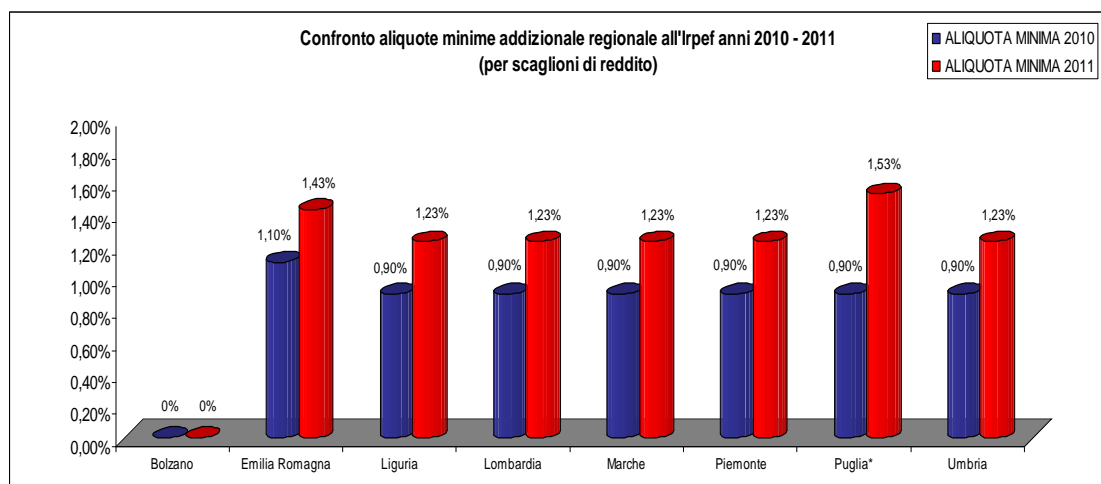
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope e Bollettino DF.

*Dati di preconsuntivo.

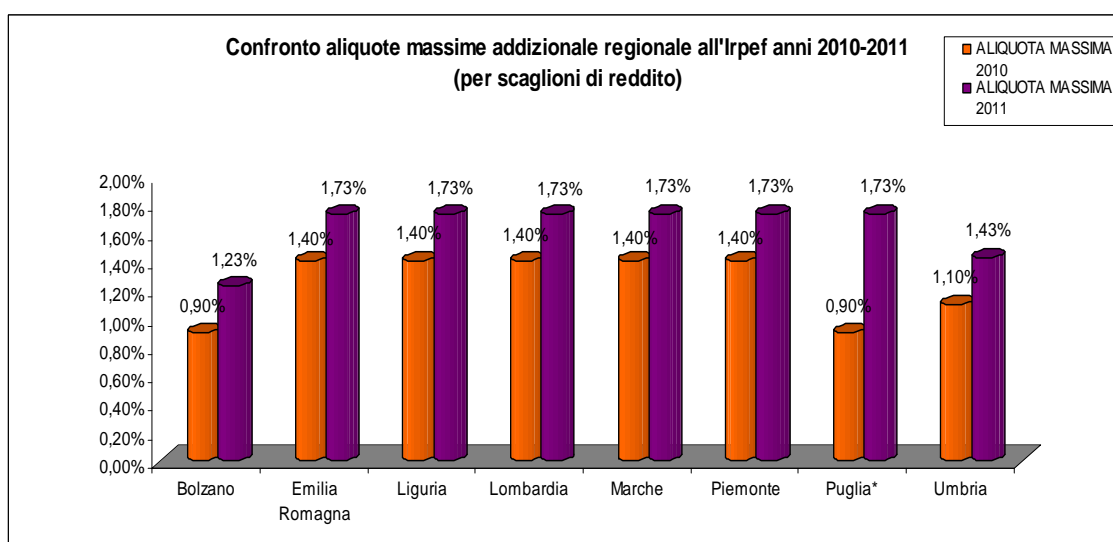
I grafici successivi evidenziano l'aumento generalizzato dell'addizionale per ogni regione, sia nelle regioni con unica aliquota, sia in quelle nelle quali è prevista una differenza di aliquota per scaglioni di reddito.



Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati Dipartimento Finanze.



Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati Dipartimento Finanze.



Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati Dipartimento Finanze.

2. L'Imposta Municipale Propria (IMU)

Nell'ambito delle misure, classificate dal DEF 2012 come finalizzate al consolidamento fiscale e debito pubblico, per attuare il risanamento finanziario, è contemplata anche l'introduzione dell'IMU.

Il d.lgs. 23/2011²⁹, articoli 8 e 9, aveva già previsto, in attuazione della legge n. 42 del 2009, nell'ordinamento fiscale, una imposta municipale propria ed una imposta municipale secondaria, a decorrere dall'anno 2014, per il finanziamento dei comuni, in sostituzione di specifici tributi³⁰.

Il DL 201/2011, convertito dalla legge 214/2011, fra gli interventi contemplati sul regime fiscale del patrimonio immobiliare, ha previsto l'anticipazione, in via sperimentale, dell'istituzione dell'Imposta municipale propria all'anno 2012, fino al 2014. Perciò, l'applicazione a regime dell'imposta municipale propria è fissata al 2015.

²⁹Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale

³⁰L'imposta municipale propria sostituisce, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, e l'imposta comunale sugli immobili.

L'imposta municipale secondaria sostituisce la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari.

L'art.13, nell'anticipare in via sperimentale il nuovo tributo, individua il presupposto dell'imposta nel possesso di immobili, comprese le abitazioni principali e le relative pertinenze, che erano precedentemente state esentate dall'imposizione³¹. Ai fini della determinazione della base imponibile, per i fabbricati, così come per i terreni agricoli, il valore dell'immobile è individuato ai sensi dell'articolo 5, commi 1, 3, 5 e 6 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, con una rivalutazione considerevole della rendita catastale e del reddito dominicale, in base a specifici moltiplicatori³². I comuni possono in ogni caso modificare, in aumento o in diminuzione fino a 0,3 punti percentuali, l'aliquota base stabilita dal legislatore, pari allo 0,76 per cento (per l'abitazione principale è pari allo 0,4 per cento, sulla quale i comuni possono incidere in aumento o in diminuzione fino a 0,2 punti percentuali, ed è prevista una detrazione dall'imposta dovuta). La rivalutazione lineare operata in modo trasversale non può inevitabilmente tenere conto del disallineamento delle attuali classificazioni (vi sono case classificate come popolari, in realtà signorili) e degli attuali estimi con la realtà urbanistica e immobiliare. Gli importi risultano necessariamente calcolati su valori fiscali piuttosto che sul valore reale degli immobili. Se ve ne fosse stato il tempo sarebbe stato opportuno procedere in via propedeutica alla revisione delle classificazioni catastali dei singoli fabbricati e all'aggiornamento delle rendite, come prevede il disegno di legge delega per la riforma fiscale recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri. A questo riguardo va ricordato secondo l'Agenzia del Territorio, il valore di mercato delle abitazioni in Italia (circa 30 milioni di unità) è mediamente 3,4 volte superiore a quello della rendita catastale.

È prevista, infine, la riserva a favore dello Stato di una quota dell'imposta pari alla metà dell'importo, calcolato applicando l'aliquota di base al valore degli immobili diversi dall'abitazione principale e delle relative pertinenze.

Gli effetti previsti sull'indebitamento netto, indicati nella Relazione tecnica al decreto legge, sono pari ad 11 miliardi, per ciascuno degli esercizi considerati (2012-2014).

Tavola 21

EFFETTI FINANZIARI SULLE ENTRATE DEL DECRETO LEGGE 201/2011

(milioni di euro)

Art.	Co.		Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
			2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
13	17	Imposta municipale e rivalutazione rendite (IMU)	9.005,0	9.005,0	9.005,0	11.005,0	11.005,0	11.005,0	11.005,0	11.005,0	11.005,0
13	17	Imposta municipale propria e rivalutazione rendite (IMU)	-2.000,0	-2.000,0	-2.000,0						

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ufficiali (Relazioni tecniche e MEF).

³¹Le modifiche introdotte dall'art.1 co.5 della legge 244/2007, al d.lgs. 504/1992, avevano previsto, in relazione all'imposta comunale sull'abitazione principale, una ulteriore detrazione dall'imposta dovuta, pari all'1,33 per cento della base imponibile, sino ad un massimo di 200 euro. Tale previsione normativa, senza peraltro essere mai stata applicata, è stata poi abrogata con il DL 93/2008, che aveva introdotto l'esenzione totale dall'imposta per le unità immobiliari adibite ad abitazione principale del soggetto passivo. Perciò il confronto è effettuato con gli effetti della disciplina ICI in vigore al 2007.

³² Per i fabbricati iscritti in catasto, il valore è costituito da quello ottenuto applicando all'ammontare delle rendite risultanti in catasto, vigenti al 1° gennaio dell'anno di imposizione, rivalutate del 5 per cento ai sensi dell'articolo 3, comma 48, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, i seguenti moltiplicatori:

- 160 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale A e nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, con esclusione della categoria catastale A/10;
- 140 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale B e nelle categorie catastali C/3, C/4 e C/5;
- b-bis 80 per i fabbricati classificati nella categoria catastale D/5;
- 80 per i fabbricati classificati nella categoria catastale A/10;
- 60 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale D, ad eccezione dei fabbricati classificati nella categoria catastale D/5; tale moltiplicatore è elevato a 65 a decorrere dal 1° gennaio 2013;
- 55 per i fabbricati classificati nella categoria catastale C/1.

Nella predetta relazione tecnica, la quantificazione della base imponibile dell'imposta municipale (21,8 miliardi), definita anche attraverso una stima prudenziale delle esenzioni, ed alla quale sono state applicate le nuove aliquote, è preceduta dall'indicazione dei gettiti stimati relativi alle imposte che saranno sostituite dall'Imposta municipale propria [gettito IRPEF e delle relative addizionali (-1,6 miliardi) e gettito ICI (-9,2 miliardi)]³³.

Viene considerato quindi un incremento di entrata per i comuni, pari ad euro 2.000 milioni annui, al quale però corrisponde, ai sensi del comma 17 dell'art. 13, una riduzione di pari importo delle risorse erariali assegnate a valere sui fondi sperimentale di riequilibrio e perequativo, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, e sui trasferimenti erariali, per i comuni delle regioni Sicilia a e Sardegna.

Gli effetti della manovra sono sostanzialmente riconducibili alla riserva a favore dello Stato di una quota dell'imposta pari alla metà dell'importo calcolato applicando l'aliquota di base, alla base imponibile di tutti gli immobili, diversi dall'abitazione principale, e delle relative pertinenze. La RT quantifica in 9 miliardi, pari cioè alla metà dei 18 miliardi riferibili alle abitazioni diverse dalla principale, ed in 2 miliardi la riduzione delle risorse erariali assegnate a valere sui fondi sperimentale di riequilibrio e perequativo, di pari importo, come già detto, delle maggiori entrate dei comuni.

Da tutto quanto calcolato, i comuni (in base alle norme applicate al 2011 potevano contare su 9,2 miliardi da ICI) per effetto della nuova previsione normativa, anticipata al 2012, saranno destinatari di 2 mld in più, neutralizzati però dalla riduzione dei trasferimenti.

Al riguardo, sembrerebbe essere sottostimata, sulla base dei differenti metodi di calcolo³⁴, la perdita di gettito per i comuni, connessa con l'introduzione delle agevolazioni relative agli immobili storici, previste dal DL 16/2012.

Occorre evidenziare che nella Relazione al Parlamento ex art.10 bis comma 6 legge 196/2009 le tavole illustrative della manovra riportano 11 miliardi per ciascuno degli anni 2012-2014, con un effetto in percentuale del Pil pari a 0,7 per il primo biennio e 0,6 per il 2014.

Nel DEF 2012, nella tavola VI.7 "Effetti del DL 201/2011" in ordine all'IMU, è indicata la quantificazione, in connessione con gli emendamenti recepiti in sede di conversione del DL 201 citato, degli effetti sull'indebitamento netto, pari a 10.660 milioni per il 2011, 10.930 per il 2013 e 11.330 per il 2014. Le schede allegate al DEF specificano le maggiori entrate in termini di SNF e di indebitamento netto.

Tavola 22

PROSPETTO RIEPILOGATIVO DEGLI EFFETTI FINANZIARI DEL DECRETO LEGGE 201/2011

(milioni di euro)

Art.	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
13 DL 201/2011	9.032,47	9.167,40	9.167,40				10.659,80	10.929,80	11.329,80
	-1.627,40	-1.762,40	-1.762,40						

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ufficiali (Relazioni tecniche e MEF)

Il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento

33

IMU sperimentale	21,8
ICI a normativa vigente	-9,2
IRPEF ed addizionali su redditi fondiari relativi a immobili non locati	-1,6
Variazione	+ 11
- di cui riserva allo Stato	+ 9
- di cui maggiori entrate a favore dei comuni	+ 2

Valori in miliardi

³⁴Differenti possono essere i metodi di stima: desumere l'importo dai valori evidenziati nella relazione tecnica di accompagnamento al maxi-emendamento approvato dal Senato in prima lettura; ovvero desumere l'importo dalle dichiarazioni ICI e dalle richieste di rimborso per immobili sottoposti a vincolo storico; oppure desumere l'importo in relazione alla base imponibile degli immobili presenti in particolari zone censuarie. Appare verosimile che non siano stati considerati i fabbricati delle categorie A2, A3, A4 che sono sicuramente le tipologie di gran lunga più frequenti tra gli immobili vincolati.

delle procedure di accertamento, modifica in parte le norme sull'IMU. Le nuove disposizioni prevedono la possibilità di rateizzazione del pagamento; ammettono le detrazioni prima casa, solo qualora il proprietario e il suo nucleo familiare dimorino abitualmente e risiedano anagraficamente nell'abitazione stessa, consentendo altrimenti che le detrazioni si utilizzino per un solo immobile; intestano l'obbligo del tributo al coniuge separato che abita nella casa coniugale assegnatagli dal giudice, valorizzando appunto il "diritto di abitazione". Prevedono, infine, specifiche agevolazioni per i fabbricati di interesse storico o artistico, per i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati, per i terreni agricoli posseduti da coltivatori diretti o da imprenditori agricoli professionali.

Nel caso in cui, in base alla proiezione annuale dei dati di gettito emergessero, a livello aggregato, rilevanti scostamenti rispetto alla stima iniziale, si provvederà all'adozione di apposito intervento correttivo (art.13 comma 8). A tal proposito, con dPCM entro il 10 dicembre, il Governo potrà modificare le aliquote, le relative variazioni e le detrazioni già previste, al fine di assicurare l'ammontare del gettito complessivo previsto per l'anno 2012. Ciò formalmente dovrebbe garantire il mantenimento degli effetti finanziari delle norme sul nuovo tributo. Anche i comuni, entro il mese di settembre, sulla base dei dati aggiornati, ed in deroga all'articolo 172, comma 1, lettera e), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono approvare o modificare il regolamento e la deliberazione relativa alle aliquote e alla detrazione del tributo. Si tratta di previsioni che inevitabilmente condizionano la certezza del quadro normativo e disattendono, ancora una volta, quanto previsto dallo Statuto dei diritti del contribuente³⁵.

Il Dipartimento delle Finanze ha reso disponibili i dati relativi al gettito stimato per l'anno 2012 dell'imposta municipale propria, utili per la predisposizione del bilancio di previsione per la stessa annualità, ai sensi del comma 12-bis dell'articolo 13 citato, introdotto dall'articolo 4, comma 5 del DL 16/2012. Nell'art. 4 del citato DL viene precisato che l'accertamento convenzionale non dà diritto al riconoscimento ai comuni da parte dello Stato dell'eventuale differenza tra gettito accertato convenzionalmente e gettito reale.

Con la recente circolare n. 3/DF del 18 maggio 2012, l'Amministrazione ha emanato le istruzioni per il corretto adempimento dell'obbligo contributivo in relazione al nuovo tributo.

In ordine agli ipotizzati effetti redistributivi, il Dipartimento delle finanze ha effettuato una simulazione di raffronto tra prelievo IMU e prelievo _ICI_ sulla abitazione principale attraverso una duplice metodologia: la prima su una casistica teorica di contribuenti proprietari prima casa [proprietari con e senza figli e con aliquota IMU base al 4 per mille ed aliquote ICI 4 per mille ovvero 5 per mille], l'altra operando simulazioni sulla documentazione della banca dati immobiliare integrata con le informazioni delle dichiarazioni dei redditi [ICI al 5 per mille con detrazione di 103,29 euro ed IMU al 4 per mille con detrazione base di 200 euro maggiorata per eventuali figli a carico].

I dati così elaborati indicano sia il numero complessivo dei contribuenti IMU per abitazione principale, circa 17,5 milioni, sia le rendite catastali distinte per fasce. Queste ultime hanno un valore fino a 500 euro, per 12 milioni circa di soggetti passivi, ed un valore da 500 a 700 euro circa per circa 2,8 milioni di contribuenti.

La citata simulazione teorica, con le aliquote di base (ICI al 4 per mille ed IMU al 4 per mille) evidenzia che i contribuenti IMU pagheranno per immobili adibiti ad abitazione principale a cominciare da una rendita di 300 euro e il prelievo sarà più elevato rispetto all'ICI a partire da una rendita di 384 euro. Nel caso di pari aliquota ICI- IMU , al 5 per mille, il soggetto passivo inizierà a dover versare il tributo da una rendita di circa 250 euro e il prelievo sarà più elevato rispetto all'ICI a partire da una rendita di circa 307 euro.

La valenza redistributiva della nuova imposta può comportare effetti recessivi, in assenza di una organica revisione della normativa sulle rendite catastali, rispetto ad una finalità di incremento di gettito. La configurazione ibrida fra imposta locale ed imposta nazionale, per la previsione della quota fissa destinata all'erario, non potrà di fatto non incidere sulla discrezionalità dei comuni, in ordine alla variazione delle aliquote in basso, rispetto all'aliquota base. L'osservazione dei dati del DF pone in luce che, in caso di abitazione principale, per la nuova imposta sarà minore il numero dei contribuenti, che il prelievo medio sarà più elevato, pari a 193.42 euro a fronte di 150.74 della vecchia ICI, e che in ossequio a principi di equità sociale saranno privilegiate le famiglie con prima casa a basso valore di rendita catastale e con più figli. Soprattutto nella fascia di reddito fra 10 e 26 mila euro annui di reddito, i contribuenti per abitazione

³⁵ Legge 212/2000 "Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente" art. 3, comma 1 "Salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo. Relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono"

principale pagheranno il 35 per cento dell'imposta totale, rispetto al 37 per cento ICI. In termini quantitativi, tuttavia, essendo più elevata la quantificazione dell'imposta totale IMU rispetto all'ICI, detto insieme di contribuenti (6.976.000) avrà un minor prelievo per circa 7 milioni di euro.

Considerato quanto sopra, appare evidente comunque un aumento del prelievo tributario, che inevitabilmente non assicura l'invarianza della pressione fiscale ipotizzata nel d.lgs. 23/2011.

3. Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES)

Con la manovra del dicembre 2011³⁶ è stato disciplinato il nuovo *tributo comunale sui rifiuti e sui servizi* che sostituisce, a decorrere dal 1° gennaio 2013, gli attuali prelievi di carattere tributario (Tassa sui rifiuti solidi urbani) e di carattere corrispettivo (Tariffa di igiene ambientale - TIA).

L'art. 14 indica i soggetti passivi del tributo ed il soggetto attivo che è unicamente il comune.

La cosiddetta TARES è istituita a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento ed a copertura dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni ed è commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie. Quindi la tariffa deve essere tale da assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio. In via generale, viene stabilito che la superficie dell'immobile assoggettabile al tributo sia pari all'80 per cento di quella catastale³⁷.

La tariffa³⁸ è composta da una quota che viene individuata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio (investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti) e da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione. Viene specificato che la tariffa deve essere tale da assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, così come è attualmente previsto per la TIA. Al riguardo non è chiaro se l'attuazione della nuova disciplina possa essere coerente con la determinazione dei costi e fabbisogni standard di cui al d.lgs. 216/2010 che ha affidato alla SOSE la relativa procedura.

La nuova imposta si applicherà in base a due variabili: una tariffa commisurata alla quantità dei rifiuti prodotti in relazione alla superficie dell'immobile (cd. "TARES rifiuti"); una maggiorazione della tariffa, pari a 0,30 euro a metro quadro di superficie (aumentabile fino a 0,40 euro, con graduazione in ragione della tipologia di immobile ed alla zona di ubicazione) che va a finanziare i servizi indivisibili del Comune (ad es. illuminazione, sicurezza - cd. "TARES servizi"). Il consiglio comunale³⁹, inoltre, può deliberare un aumento della citata maggiorazione, per un importo massimo di 0,40 euro, anche graduando la percentuale in ragione della tipologia dell'immobile e della zona in cui lo stesso è ubicato. In relazione al nuovo tributo la norma contempla riduzioni tariffarie (a titolo esemplificativo per le zone in cui non è effettuata la raccolta) ed anche riduzioni ed esenzioni, demandate all'autonomia regolamentare del comune⁴⁰.

La Relazione tecnica al DL 201/2011 in esame afferma che proprio tale maggiorazione determina, a decorrere dall'anno 2013, gli effetti positivi, previsti in tabella, di minor spesa per 1.000 milioni annui sul SNF e di aumento di entrata, con effetti della medesima entità sul fabbisogno e sull'indebitamento sempre dal 2013. Difatti, all'incremento di entrata per i comuni (stimato appunto in euro 1.000 milioni annui)

³⁶DL 6-12-2011 n. 201 convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, modificato successivamente dal DL 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27.

³⁷ In base alle modifiche introdotte dal DL 16/2012 convertito dalla legge 44/2012, per gli immobili privi di planimetria catastale, nelle more della presentazione, o per i quali è stata attribuita la rendita presunta, l'Agenzia del territorio procede alla determinazione di una superficie convenzionale, sulla base degli elementi in proprio possesso. Il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi corrispondente è corrisposto a titolo di acconto e salvo conguaglio.

³⁸La nuova tariffa è determinata sulla base dei criteri definiti con regolamento ai sensi dell'art. 17 comma 1 legge 400/1988 su proposta del Ministero Economia e Finanze, sentita la conferenza Stato-città, da emanare entro il 31/10/2012. Il regolamento deve individuare i criteri per determinare il costo del servizio gestione rifiuti.

³⁹Le tariffe del tributo comunque devono essere deliberate dal comune entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione. Tale principio è sottolineato già dagli orientamenti della Corte dei conti in sede di controllo con delibere delle Sezioni regionali e delle SS.RR. n. 2/CONTR/2011.

⁴⁰Le suddette riduzioni sono previste in caso di: a) abitazioni con unico occupante; b) abitazioni tenute a disposizione per uso stagionale od altro uso limitato e discontinuo; c) locali, diversi dalle abitazioni, ed aree scoperte adibiti ad uso stagionale o ad uso non continuativo, ma ricorrente; d) abitazioni occupate da soggetti che risiedono o abbiano la dimora, per più di sei mesi all'anno, all'estero; e) fabbricati rurali ad uso abitativo. Il regime della riduzione della tariffa è, altresì, previsto per quelle zone in cui non è effettuata la raccolta dei rifiuti e perciò il tributo non deve superare la misura del 40 per cento della tariffa determinata. Sono anche assicurate riduzioni nella modulazione delle tariffe per la raccolta differenziata dei rifiuti riferibile alle utenze domestiche.

corrisponde una riduzione di pari importo delle risorse erariali assegnate a valere sui fondi sperimentale di riequilibrio e perequativo, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, e sui trasferimenti erariali, per i comuni delle regioni Sicilia e Sardegna (comma 13-bis dell'art.14). La Relazione al Parlamento, ex art.10bis, comma 6, della legge n. 196/2009, conferma gli effetti stimati, in percentuale del Pil dello 0,1 per cento per il 2013 e per il 2014.

L'intervento normativo, pur se dal 2013, finisce per derogare all'obiettivo dell'invarianza della pressione fiscale complessiva (erariale + regioni ed enti locali) comportando aumenti significativi del prelievo.

Sorgono peraltro dubbi sulla quantificazione degli effetti, sia in ordine all'incremento delle entrate dei comuni sia in riferimento al calcolo della maggiorazione della tariffa, che ancora non è determinata, né sulla base dei criteri del regolamento che sarà emanato entro il 31/10/2012 (termine ordinatorio?), né sulla base dei criteri transitori attuati solo dai comuni in regime TIA.

Alle maggiori entrate dei comuni corrisponderà, in base al comma 13 bis, la riduzione delle risorse erariali dei fondi sperimentale di riequilibrio e perequativo, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, e dei trasferimenti erariali per gli altri.

Le perplessità sulla quantificazione sono pure riconducibili alla base informativa, cui fa riferimento l'impianto sistematico del nuovo tributo⁴¹. Alle difficoltà di esatta misurazione delle superfici da assoggettare al nuovo tributo, consegue l'incerta quantificazione della maggiorazione di prelievo a beneficio dei comuni e della contemporanea riduzione di pari importo da apportare ai fondi di cui al comma 13-bis richiamato sopra.

Il decreto sulle semplificazioni tributarie⁴² è intervenuto, nell'ottica di efficientamento dell'azione di certificazione dell'amministrazione tributaria, al fine di rendere disponibile ai comuni la superficie catastale sulla quale determinare la nuova imposta, atteso che possono esservi tempi lunghi per acquisire dai soggetti interessati, su richiesta del comune, le dichiarazioni di aggiornamento catastale. Perciò, in sede di prima applicazione, per le unità immobiliari urbane a destinazione ordinaria, prive di planimetria catastale, l'Agenzia del Territorio determina una superficie convenzionale, sulla base di elementi di consistenza in proprio possesso. Il corrispondente tributo comunale sui rifiuti e sui servizi è corrisposto a titolo di acconto e salvo conguaglio. La novità interessa anche le unità immobiliari a destinazione ordinaria alle quali è stata attribuita la rendita presunta.

Non sembra ancora superata, infine, la problematica relativa alla natura tributaria o tariffaria del prelievo sulla gestione dei rifiuti. Come noto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 238 del 24 luglio 2009, ha riconosciuto la natura tributaria dei prelievi TARSU e TIA, affermando che il fatto generatore dell'obbligo di pagamento è legato non all'effettiva produzione di rifiuti da parte del soggetto obbligato e alla effettiva fruizione del servizio di smaltimento, ma esclusivamente all'utilizzazione di superfici potenzialmente idonee a produrre rifiuti ed alla potenziale fruibilità del servizio di smaltimento e concludendo, perciò, per ritenere estranei all'ambito di applicazione dell'IVA sia la TARSU che la TIA. Tuttavia, a seguito del pronunciamento della Corte costituzionale, il legislatore, al fine di scongiurare la restituzione dell'ammontare dell'IVA versato dai contribuenti, ha statuito, con il disposto di cui al comma 33, dell'art.14 del DL n. 78/2010⁴³, che la tariffa non ha natura tributaria.

La disciplina della TARES sembra nuovamente contrapporre la natura tributaria del nuovo tributo⁴⁴ alla dichiarata natura corrispettiva della tariffa per i comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità dei rifiuti conferiti al servizio pubblico (comma 29).

Desta infine perplessità, anche per la quantificazione degli effetti, la circostanza che nella fase di transizione, e fino all'emanazione del regolamento, i comuni, per individuare il costo del servizio, applicheranno le disposizioni del d.P.R. 158/1999, cioè il metodo normalizzato per individuare la tariffa per i comuni in regime TIA. Ciò, nonostante la maggior parte dei comuni sia in regime TARSU.

Il comma 28 del citato art.14 del DL 201/2011, infine, fa salva l'applicazione del tributo provinciale per l'esercizio di funzioni di tutela, protezione ed igiene dell'ambiente (di cui al d.lgs. 504/1992). Sussistono in tal caso dubbi sulla compatibilità della previsione normativa, con il disposto di cui all'art. 23 co.14 e 18 dello stesso DL, che prevede il trasferimento delle funzioni delle province e delle

⁴¹I comuni possano modificare d'ufficio le superfici, a seguito dell'incrocio dei dati comunali (toponomastica) con i dati dell'Agenzia del territorio. In caso di mancanza di dati catastali, l'ente locale può chiedere al contribuente atti o informazioni ed inviare questionari al contribuente per verificare il corretto assolvimento degli obblighi tributari, con l'eventuale accesso agli immobili.

⁴²DL 16/2012, art.6.

⁴³DL n. 78 del 31 maggio 2010 ('misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica'), convertito con legge n. 122 del 30 luglio 2010.

⁴⁴La norma fa riferimento all'obbligazione tributaria.

relative risorse a comuni o regioni per l'esercizio unitario, entro il 30/4/2012, con leggi regionali o statali e il mantenimento in capo alle province delle sole funzioni di indirizzo e di coordinamento. Le disposizioni di cui ai citati commi 14-18, peraltro, non risultano attuate.

4. Entrate delle Province da Imposta su Responsabilità Civile Auto

Ai sensi dell'art 17 del Decreto sul Federalismo Fiscale (d.lgs. n. 68 del 6/5/2011) a decorrere dall'anno 2012 l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, costituisce tributo proprio derivato delle province. Le Province a statuto ordinario hanno facoltà di modificare le aliquote applicate all'RC Auto. L'aliquota pari al 12,5 per cento può quindi essere aumentata o diminuita in misura non superiore a 3,5 punti percentuali, dal 2011 anno per il quale è disposta la facoltà delle Province di apportare dette variazioni alle aliquote. A seguito degli aumenti deliberati dalle Province, nel 2012 tale imposta aumenterà mediamente dell'1,5 per cento rispetto allo scorso anno, e del 2,6 per cento rispetto al 2010.

Sono 68 le Province, che quest'anno applicano la maggiorazione dell'aliquota a fronte delle 36 dello scorso anno, con un'aliquota media che passa dal 12,5 per cento del 2010 al 15,1 per cento del 2012.

L'imposta RC Auto da sola, con circa 2,4 miliardi rappresenta il 45,4 per cento del totale delle entrate tributarie delle Province, che ammontano a circa 5,2 miliardi di euro.

I dati di competenza economica desunti dal Conto consolidato delle AA.PP. mostrano un incremento del 17,5 per cento.

Anche l'andamento degli incassi, sulla base dei dati Siope, evidenzia un aumento totale del 15 per cento, del 2011 rispetto al precedente esercizio, più significativo nel sud ed isole, molto più contenuto al nord.

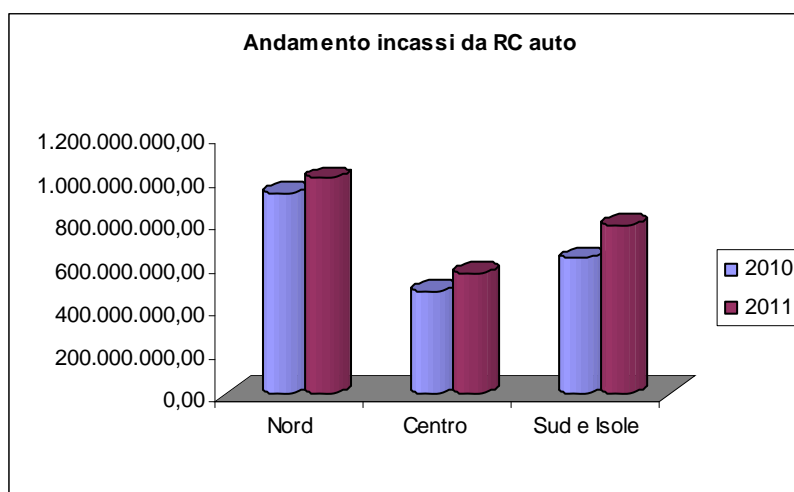
Tavola 23

ANDAMENTO INCASSI DA RC AUTO: 2010-2011

(milioni di euro)

AREA	2010	2011	Variazione importo	Variazione %
Nord	933,9	1.007,9	74,0	7,9
Centro	477,7	561,0	83,3	17,4
Sud e Isole	630,2	788,5	158,3	25,1
TOTALE	2.041,8	2.357,4	315,6	15,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope



Il raffronto del primo trimestre 2012 con analogo spazio temporale del 2010 e 2011, pone in evidenza un calo delle entrate di circa il 4 per cento rispetto al 2010 e di circa l'11 per cento rispetto al 2011.

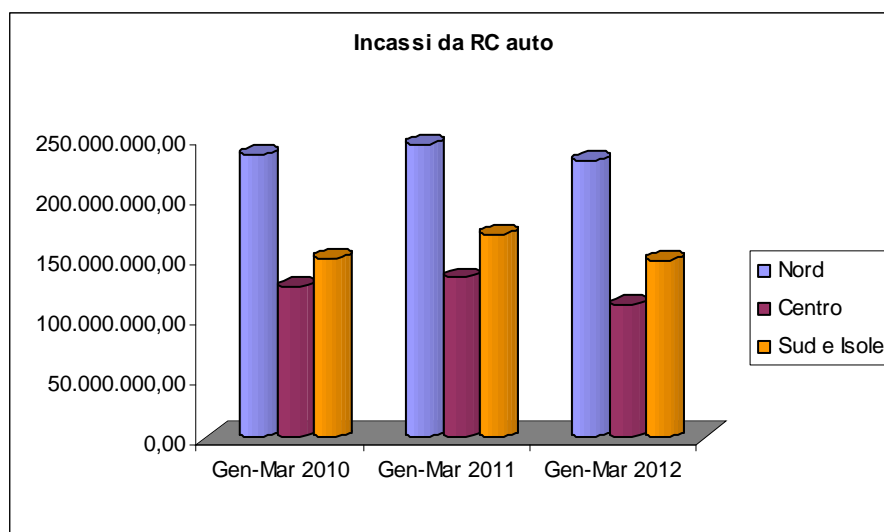
Tavola 24

ANDAMENTO INCASSI DA RC AUTO: GENNAIO-MARZO 2010/2012

(milioni di euro)

AREA	Gen-Mar 2010	Gen-Mar 2011	Gen-Mar 2012	Variazione % 2010-2011	Variazione % 2010-2012	Variazione % 2011-2012
Nord	235,8	244,9	230,6	3,9	-2,2	-5,8
Centro	125,4	133,2	110,6	6,2	-11,8	-16,9
Sud e Isole	149,3	169,5	147,9	13,5	-0,9	-12,8
TOTALE	510,5	547,6	489,1	7,3	-4,2	-10,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope



PARTE TERZA

IL CONTROLLO DELLA SPESA PUBBLICA

LA SPESA STATALE

CONTABILITÀ PUBBLICA E CONTABILITÀ NAZIONALE

LE TENDENZE DELLA SPESA STATALE NEL BIENNIO 2010-2011

I REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

I CONSUMI INTERMEDI

CONTABILITÀ PUBBLICA E CONTABILITÀ NAZIONALE

1. Nella prima parte il Rapporto ha offerto una valutazione generale dell'andamento dei conti pubblici nel 2011 nel quadro dell'evoluzione macroeconomica, con particolare attenzione alle dinamiche di spese ed entrate espresse dai diversi livelli di governo.

Spunti di riflessione di rilievo emergono anche dal confronto delle condizioni attuali della finanza pubblica con quelle prefigurate ad inizio di legislatura, quando la percezione dell'intensità della crisi economico-finanziaria internazionale era ancora parziale.

Sotto questo profilo, l'intento specifico del Rapporto è di soffermarsi sulle scelte in materia di riaggiustamento dei conti pubblici, imposte dagli obiettivi di riequilibrio concordati in sede europea, tentando di valutare l'efficacia complessiva dei provvedimenti via via adottati e di segnalare gli "effetti collaterali" prodotti dalle stesse manovre correttive.

Particolarmente significativa appare, da questo punto di vista, l'analisi intesa a misurare la distribuzione del peso del riaggiustamento tra le principali categorie e funzioni della spesa pubblica (e delle entrate) e tra amministrazioni centrali ed enti regionali e locali. Una misurazione che, a sua volta, ha bisogno di essere condotta assumendo, come riferimento, i percorsi programmatici di medio periodo esposti nei documenti governativi definiti nel ciclo di bilancio di questi ultimi anni.

Evidenze di qualche efficacia (anche in ragione delle grandi dimensioni quantitative degli scostamenti rilevabili) sull'onere sopportato dai diversi sottosettori emergono proprio dal confronto tra i consuntivi relativi al 2011 e il quadro previsionale che era stato formulato nel 2008, ad inizio legislatura.

In questo capitolo, uno schema di analisi in linea con l'approccio generale prescelto è utilizzato per sottoporre a verifica l'andamento e il contributo al riequilibrio dei conti pubblici del 2011 derivante dal bilancio dello Stato, con riguardo alle componenti della spesa e, soprattutto, tentando di isolare gli effetti generati dai principali provvedimenti di contenimento assunti nel periodo 2008-2011 (essenzialmente, il DL 112/2008, il DL 78/2010).

Come si è illustrato nelle edizioni del 2010 e del 2011, le analisi condotte nell'intero Rapporto sul coordinamento si svolgono esclusivamente nel solco delle definizioni e degli aggregati di finanza pubblica utilizzati nella contabilità nazionale. Una scelta obbligata in relazione alla finalità specifica del Rapporto, che consiste nel "rendere conto" del grado di funzionamento degli strumenti impiegati per ricondurre la dinamica di spese ed entrate pubbliche nella linea coerente con gli obiettivi programmatici europei, necessariamente misurabili solo con i parametri della contabilità nazionale.

La precisazione assume rilievo soprattutto quando si tratta dei conti dello Stato centrale, poiché la configurazione che essi assumono in contabilità nazionale può risultare assai difforme da quella che si rileva nella sede della parificazione del rendiconto generale.

E, peraltro, merita di essere richiamata, ancora una volta, una complicazione concettuale e pratica che si incontra sia nella fase di definizione e adozione dei provvedimenti di correzione della spesa che nella fase di valutazione *ex post* dei risultati conseguiti. E', infatti, evidente che, mentre gli obiettivi programmatici non possono che

riferirsi agli aggregati di contabilità nazionale (l'indebitamento netto e non il saldo netto da finanziare, ad esempio), l'articolazione operativa dei provvedimenti richiede, inevitabilmente, correzioni del bilancio di previsione dello Stato, muovendosi, dunque, nell'ambito dei momenti contabili propri della contabilità pubblica (stanziamenti, impegni, pagamenti, ecc.).

LE TENDENZE DELLA SPESA STATALE NEL BIENNIO 2010-2011

2. L'analisi del conto dello Stato per il 2011, nella definizione di contabilità nazionale, consente di proporre un raffronto con gli andamenti più generali di finanza pubblica (ampiamente commentati nel capitolo primo) e di misurare quantità e qualità dello sforzo di aggiustamento realizzato nel biennio 2010-2011. Un biennio che segna una netta inversione di tendenza rispetto all'intero arco degli anni 2000, durante il quale la spesa pubblica, ma soprattutto la spesa statale, hanno registrato una dinamica molto elevata in condizioni di netta decelerazione del Pil (Tavola 1).

Tavola 1

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DELLO STATO 1995-2011

Anni	Amministrazioni pubbliche		Stato		Amministrazioni pubbliche		Stato		Pil nominale
	Totale uscite	Totale uscite netto interessi	Totale uscite	Totale uscite netto interessi	Totale uscite	Totale uscite al netto interessi	Total e uscite	Totale uscite netto interessi	
	Variazioni %				Inc. % di Pil				Variazioni %
1995	5,8	4,7	6,7	5,0	52,7	41,2	37,8	26,5	7,9
1996	5,7	5,8	-1,3	-4,1	52,6	41,1	35,2	24,0	6,0
1997	0,0	4,3	-3,1	3,0	50,3	41,1	32,7	23,7	4,5
1998	1,3	4,2	-8,3	-7,6	49,0	41,1	28,8	21,0	4,1
1999	1,4	4,4	-0,5	4,1	48,1	41,5	27,7	21,2	3,3
2000	1,5	1,4	-1,6	-2,4	46,2	39,9	25,8	19,6	5,7
1995-2000	2,0	4,0	-3,0	-1,4					4,7
2001	9,2	10,0	12,2	15,4	48,1	41,8	27,7	21,6	4,8
2002	2,2	3,9	0,8	3,3	47,4	41,9	26,9	21,5	3,7
2003	5,6	6,9	2,1	4,0	48,6	43,4	26,6	21,7	3,1
2004	3,0	3,8	2,6	4,1	48,0	43,3	26,2	21,6	4,2
2005	3,8	4,2	4,3	5,1	48,5	43,9	26,6	22,1	2,7
2006	5,3	5,5	6,6	7,3	49,2	44,5	27,3	22,9	3,9
2007	2,4	1,3	3,3	1,9	48,4	43,4	27,1	22,4	4,1
2008	3,5	3,4	0,7	-0,1	49,4	44,2	26,9	22,0	1,4
2009	3,0	4,9	8,5	13,0	52,5	47,8	30,1	25,7	-3,1
2000-2010	4,2	4,9	4,6	6,0					2,8
2010	-0,5	-0,5	-1,5	-1,8	51,2	46,7	29,1	24,8	1,9
2011	0,4	-0,5	-1,6	-3,7	50,5	45,6	28,1	23,4	1,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat.

Più precisamente, se si guarda agli ultimi due decenni, solo nella seconda metà degli anni novanta il consistente dividendo dell'euro in termini di minore costo del debito pubblico e la contestuale crescita del prodotto nominale (poco meno del 5 per cento medio annuo) avevano prodotto una flessione dell'incidenza della spesa pubblica sul Pil (da poco meno del 53 per cento nel 1995 a circa il 46 per cento nel 2000). Di rilievo era stato, in quell'arco temporale, il contributo offerto dalla spesa dello Stato

che, anche al netto degli interessi sul debito, segnava una riduzione di quasi l'1,5 per cento all'anno, abbassando la propria incidenza sul Pil di ben 7 punti percentuali.

Nel decennio successivo, invece, la spesa pubblica primaria è cresciuta ad un ritmo medio annuo di poco inferiore al 5 per cento, con la componente statale ancora più dinamica (circa il 6 per cento all'anno). Ciò è intervenuto, come già segnalato, in un periodo concluso con la fase di recessione economica: tra il 2000 e il 2009 il Pil è aumentato meno del 3 per cento, in media annua, in termini nominali. A fine periodo, dunque, l'incidenza della spesa pubblica sul Pil ha superato nuovamente il 52 per cento, mentre anche quella della spesa primaria dello Stato è sostanzialmente tornata sui livelli del 2000.

I severi impegni assunti in sede europea, dopo l'impatto dirompente della crisi finanziaria internazionale e i conseguenti ripetuti interventi correttivi del disavanzo pubblico, hanno prodotto, nei conti pubblici dell'Italia, effetti di forte riequilibrio, da assegnare non soltanto all'aumento del prelievo fiscale, ma anche al contenimento della spesa.

Il biennio 2010-2011 espone, in proposito, risultati incontrovertibili.

Nei dati cumulati, le spese delle amministrazioni pubbliche al netto degli interessi diminuiscono dell'1 per cento; la spesa primaria dello Stato addirittura del 5,5 per cento.

La portata del raddrizzamento della spesa statale viene colta con più efficacia se i consuntivi sono considerati al netto dei trasferimenti correnti e in conto capitale destinati agli altri enti della pubblica amministrazione e, in particolare, alle amministrazioni regionali e locali. Si tratta, infatti, di voci di spesa condizionate dai meccanismi normativi di finanziamento dei servizi locali nel regime del federalismo e che alterano, pertanto, il profilo delle spese finali dirette dello Stato. Per il solo 2011 appare, inoltre, opportuno operare un'ulteriore correzione. Nelle elaborazioni qui presentate, infatti, a differenza del conto dello Stato SEC95 non vengono contabilizzati, come minore spesa in conto capitale, i proventi della cessione delle frequenze radioelettriche (3,8 miliardi circa).

Al netto di tali componenti, le uscite dello Stato risultano diminuite, nell'ultimo biennio, di quasi il 6 per cento. Uno sforzo di contenimento di grande rilievo, anche se del tutto sbilanciato nella sua composizione interna: ad una riduzione di meno del 3 per cento delle spese correnti (al netto degli interessi e dei trasferimenti ad enti pubblici) fa, infatti, riscontro la caduta delle spese in conto capitale che, nel biennio, ha superato il 26 per cento (Tavola 2).

Tavola 2

LE SPESE DELLO STATO

	Milioni				Variazioni %			
	2008	2009	2010	2011	09/08	10/09	11/10	Var. base 09
Uscite correnti (netto interessi)	311.388	351.620	352.567	344.326	12,9	0,3	-2,3	-2,1
Uscite correnti (netto interessi e trasferimenti enti pubblici)	142.909	151.962	148.757	147.848	6,3	-2,1	-0,6	-2,7
Uscite totali (netto interessi)	345.826	390.552	383.526	369.307	12,9	-1,8	-3,7	-5,4
Uscite totali (netto interessi e trasferimenti enti pubblici)*	161.093	175.988	167.203	165.579	9,2	-5,0	-1,0	-5,9
Spese c/cap (netto trasferimenti enti pubblici)	18.184	24.026	18.446	17.731	32,1	-23,2	-3,9	-26,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat.

*il dato del 2011 è al netto dell'importo relativo alle frequenze radioelettriche.

Al netto degli interessi sul debito e dei trasferimenti agli altri enti pubblici (e nella definizione di contabilità nazionale), più del 70 per cento della spesa statale è costituita

dai consumi pubblici, un aggregato che comprende, in sostanza, i redditi da lavoro dipendente e gli acquisti di beni e servizi finalizzati alla prestazione dei servizi pubblici alla collettività. Gli investimenti fissi non superano il 3,5 per cento del totale, i contributi alle imprese di parte corrente e in conto capitale meno del 10 per cento (Tavola 3).

Tavola 3

LE SPESE DELLO STATO AL NETTO DEGLI INTERESSI E DEI TRASFERIMENTI A ENTI PUBBLICI. ANNI 2008-2011

VOCI	Milioni di euro				Composizione %			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
TOTALE	161.093	175.988	167.203	165.579	100,0	100,0	100,0	100,0
Redditi da lavoro dipendente	90.077	92.125	92.445	92.182	55,9	52,3	55,3	55,7
Consumi intermedi	19.120	22.048	20.721	21.127	11,9	12,5	12,4	12,8
Altro	8.217	8.714	9.034	8.409	5,1	5,0	5,4	5,1
CONSUMI PUBBLICI	117.414	122.887	122.200	121.718	72,9	69,8	73,1	73,5
Contributi alla produzione	5.797	5.360	6.042	5.234	3,6	3,0	3,6	3,2
Altre spese correnti	19.698	23.715	20.515	20.896	12,2	13,5	12,3	12,6
Investimenti fissi lordi	5.147	6.439	5.241	5.883	3,2	3,7	3,1	3,6
Contributi in c/cap a imprese	11.930	16.454	11.737	9.877	7,4	9,3	7,0	6,0
Altre spese in c/cap	1.107	1.133	1.468	1.971	0,7	0,6	0,9	1,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat.

Se si considera che l'aggregato dei redditi da lavoro comprende circa 30 miliardi di contributi sociali (effettivi e figurativi) e che altre voci del conto economico dello Stato (ammortamenti e imposte indirette su beni e servizi acquisiti) non costituiscono spese suscettibili di correzioni finanziarie, in quanto partite di giro che trovano corrispondenza in entrate delle amministrazioni pubbliche, se ne deduce che il livello di consumi pubblici dello Stato – la porzione di gran lunga preponderante delle spese cosiddette “aggredibili” dai procedimenti di revisione legislativa o amministrativa – non dovrebbe discostarsi troppo dagli 80 miliardi.

E', dunque, in primo luogo con riguardo a questo aggregato che appare opportuno verificare quale sia la composizione e la dinamica delle principali tipologie di intervento e se i provvedimenti di correzione della spesa adottati fin dal 2008 abbiano prodotto effetti di tale rilievo, da far ritenere ristretti i margini per un ulteriore ridimensionamento dei servizi e del loro costo di produzione. Un tema che è affidato alla complessa operazione della *spending review* dalla quale si attendono risultati in termini di ridefinizione strutturale dei confini dell'intervento pubblico (si veda il riquadro “Il processo della *spending review*”).

Una valutazione separata deve essere, invece, riservata (si veda il capitolo “Investimenti pubblici e infrastrutture”) agli investimenti fissi e, più in generale, alla spesa in conto capitale, per la quale il ruolo dello Stato è ormai di dimensioni ridotte nella realizzazione diretta di opere e infrastrutture, mentre acquista un rilievo determinante nel sostegno indiretto (peraltro in fortissima contrazione) agli enti locali e alle imprese.

3. Prima di fornire qualche elemento informativo sulle tendenze in atto nella spesa statale per consumi pubblici, distintamente con riguardo alle retribuzioni lorde e ai consumi intermedi, è utile ricordare che, nella composizione percentuale, le spese per

l'istruzione restano solo di poco al di sotto del 40 per cento dell'aggregato, mentre, complessivamente, difesa e ordine pubblico coprono all'incirca un altro 20 per cento del totale.

Come è ormai consuetudine, le analisi quantitative contenute in questo Rapporto sono presentate con riferimento alle componenti della spesa statale che direttamente si riflettono sull'indebitamento netto. Ciò richiede, come già ricordato, di procedere ad una lettura parallela delle risultanze del rendiconto generale dello Stato e di quelle del conto dello Stato di contabilità nazionale, che impone correzioni non marginali dei criteri di classificazione e di contabilizzazione di numerose poste di entrata e di spesa. E' opportuno sottolineare che la disponibilità di un quadro di controllo come quello costruito sui principi del SEC'95, anche se in sede previsionale espone alla oggettiva difficoltà di formulare ipotesi sull'evoluzione di fattori contabili in larga misura imprevedibili ed erratici, dovrebbe costituire il riferimento di base per l'adozione, da parte dei diversi settori dell'amministrazione pubblica, di regole di condotta sostanziale coerenti e mirate. E non invece, come talvolta sembra prevalere, per aggiustamenti contabili meramente strumentali e di corto respiro.

In ogni caso, nell'illustrazione che segue si è scelto di mantenere ben solido anche l'aggancio al rendiconto dello Stato che, pur essendo poco significativo come indicatore delle tendenze dei saldi, resta la base di riscontro più adatta per misurare l'efficacia degli strumenti utilizzati per il controllo dei flussi di spesa.

Per esprimere un primo giudizio d'assieme sulla rispondenza degli andamenti della spesa statale nel 2011 agli indirizzi programmatici, si può procedere ad un confronto tra le proiezioni predisposte in occasione del DEF dell'aprile 2011 e il consuntivo Istat (Conti e aggregati economici delle amministrazioni pubbliche – maggio 2012).

Tavola 4

CONTO DELLO STATO 2010-2011

(milioni di euro)

	Previsione DEF 2011		Variazioni %	Consuntivo Istat		Variazioni %	Variazioni in milioni	
	2010	2011	2011/10	2010	2011	11/10	2010	2011
SPESE								
Redditi da lavoro dipendente	91.803	91.186	-0,7	92.445	92.182	-0,3	642	996
Consumi intermedi	21.268	20.005	-5,9	20.721	21.127	2,0	-547	1.122
Prestazioni sociali	3.431	3.465	1,0	3.352	3.643	8,7	-79	178
<i>Trasferimenti ad enti pubblici</i>	<i>202.475</i>	<i>197.961</i>	<i>-2,2</i>	<i>203.810</i>	<i>196.478</i>	<i>-3,6</i>	<i>1.335</i>	<i>-1.483</i>
Altre spese correnti (netto interessi)	31.785	32.470	2,2	32.239	30.896	-4,2	454	-1.574
SPESE CORRENTI (netto interessi)	350.762	345.087	-1,6	352.567	344.326	-2,3	1.805	-761
Interessi passivi	67.470	73.419	8,8	67.688	74.447	10,0	218	1.028
TOTALE SPESE CORRENTI	418.232	418.506	0,1	420.255	418.773	-0,4	2.023	267
Investimenti fissi lordi	5.638	6.234	10,6	5.241	5.883	12,2	-397	-351
Contributi agli investimenti esterni	13.199	10.640	-19,4	12.655	7.161	-43,4	-544	-3.479
<i>Contributi agli investimenti ad enti pubblici</i>	<i>13.260</i>	<i>12.481</i>	<i>-5,9</i>	<i>12.274</i>	<i>10.419</i>	<i>-15,1</i>	<i>-986</i>	<i>-2.062</i>
Altri trasferimenti in c/capitale	550	-1.400	-354,5	789	1.518	-15,1	239	2.918
TOTALE SPESE IN C/CAPITALE	32.647	27.955	-14,4	30.959	24.981	-19,3	-1.688	-2.974
TOTALE SPESE FINALI (netto interessi)	383.409	373.042	-2,7	383.526	369.307	-3,7	117	-3.735
TOTALE SPESE FINALI	450.879	446.461	-1,0	451.214	443.754	-1,7	335	-2.707

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2011 e consuntivo Istat.

Come nello scorso anno, si deve registrare che il consuntivo evidenzia un livello delle spese finali inferiore al preconsuntivo proposto in sede DEF: solo le spese per interessi sul debito risultano per circa 1 miliardo superiori alle previsioni, mentre la spesa primaria segnala una diminuzione di 3,7 miliardi rispetto alle proiezioni del DEF. Si può rilevare come l'intero risparmio sia da imputare ad un ulteriore rallentamento delle spese in conto capitale, poiché, invece, una spesa superiore al previsto per i consumi pubblici, dell'ordine di 2 miliardi, è stata sostanzialmente compensata dai miglioramenti conseguiti in altre poste della parte corrente del bilancio. Particolarmente accentuata è la flessione dei contributi in conto capitale alle imprese, che nel biennio 2010-2011 ha nettamente superato il 50 per cento.

I REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

4. Per i redditi da lavoro dipendente, il consuntivo 2011 evidenzia, per la prima volta dalla privatizzazione del Pubblico impiego, una significativa diminuzione (1,2 per cento rispetto al 2010). Tale stima, rivede al ribasso le previsioni governative effettuate nel mese di dicembre, che ipotizzavano un calo dello 0,6 per cento.

Il risultato va ricondotto alla rilevante diminuzione del numero degli addetti, in particolare nel comparto scuola, per effetto della razionalizzazione dell'organizzazione scolastica avviata con il DL n. 112 del 2008, in un contesto caratterizzato dal blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012, dai limiti alla crescita dei trattamenti economici ordinariamente spettanti agli interessati e dalle altre misure contenute nel DL n. 78 del 2010.

In particolare, il blocco degli automatismi stipendiali per il personale non contrattualizzato e i limiti alla crescita della consistenza dei fondi unici di amministrazione hanno consentito di tenere sotto controllo il fenomeno del cosiddetto "slittamento salariale", cioè la crescita inerziale delle retribuzioni anche in periodi caratterizzati dalla mancata sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali.

Si rileva dunque un'efficacia delle misure di contenimento della spesa di personale superiore alle previsioni, già nel 2011, primo anno di applicazione del DL 78/2010.

Il dato relativo al 2011 fa seguito alla sostanziale stabilità della spesa per retribuzioni lorde che si era registrata nel 2010. Il lieve incremento evidenziato, invece, dalla spesa per redditi da lavoro dipendente (+0,6 per cento) è infatti da imputare all'incremento del valore dei contributi, che, relativamente al 2010, registrano, per il personale dello Stato, un andamento "anomalo" in conseguenza delle regolazioni dei rapporti economici fra lo Stato e l'INPDAP.

Il quadro previsionale contenuto nel recente Documento di economia e finanza ipotizza un andamento in ulteriore lieve diminuzione dell'aggregato in esame, fino a tutto il 2014, ultimo anno di applicazione delle misure contenute nel DL 78 del 2010.

Nel paragrafo "Gli strumenti di controllo della spesa di personale delle amministrazioni pubbliche" del presente Rapporto viene presentata una valutazione più approfondita dei fattori alla base di questo risultato positivo e, forse, sorprendente nella misura, unitamente a prime considerazioni di prospettiva sull'efficacia degli strumenti messi a punto per il controllo delle spese di personale nell'orizzonte di medio periodo.

Relativamente al 2011, da un esame dell'andamento dei redditi da lavoro dipendente nei diversi sottosettori istituzionali emerge una riduzione decisamente più marcata per le Amministrazioni locali (-2,2 per cento) rispetto alle Amministrazioni centrali. Con riferimento specifico al settore statale (il cui peso risulta pari al 54 per cento del totale) va peraltro sottolineato che gli impegni di spesa registrati sul rendiconto generale segnalano una riduzione dell'1 per cento, che si trasforma in una riduzione di solo lo 0,3 per cento in seguito alle "correzioni" di contabilità nazionale, riguardanti soprattutto la diversa modalità di contabilizzazione dei contributi effettivi a carico del lavoro pubblico.

I CONSUMI INTERMEDI

5. Nel 2011, i consumi intermedi dello Stato, sono aumentati di circa il 2 per cento, un risultato che appare distante sia dalla proiezione effettuata lo scorso anno in sede di DEF (- 5,9 per cento) che dal consuntivo del 2010 (-6 per cento).

Poiché lo scopo primario del Rapporto è quello di verificare l'efficacia degli strumenti di "taglio" della spesa pubblica, è opportuno – prima di trarre conclusioni affrettate – valutare con attenzione questi dati, tenendo presente che nella rappresentazione della contabilità nazionale i consumi intermedi sono oggetto di trattamenti che possono determinare scostamenti anche importanti dalle risultanze del bilancio statale, l'aggregato sul quale, in realtà, si misura il funzionamento dei tagli agli stanziamenti o dei limiti posti alla spesa.

Come è stato ricordato nel Rapporto dello scorso anno, per i consumi intermedi, secondo il SEC'95, la registrazione per competenza economica – che implica di cogliere il momento in cui i beni e servizi si trasferiscono da un operatore ad un altro per essere impiegati nel processo produttivo – viene approssimata al meglio utilizzando gli impegni di bilancio, piuttosto che i pagamenti. L'impegno, infatti, si concreta al momento del perfezionamento di un contratto di fornitura dei beni e servizi, con il conseguente obbligo di pagamento da parte dell'amministrazione (non necessariamente regolato nello stesso esercizio finanziario).

Ma va anche evidenziato che si tratta di una categoria di spesa che ammonta complessivamente a circa 20 miliardi e che gli impegni di competenza del bilancio dello Stato rappresentano mediamente poco più della metà dell'aggregato, essendo il resto riferibile a voci di spesa (principalmente, consegne di attrezzature militari, aggi e commissioni del lotto, servizi di intermediazione finanziaria) che, secondo le regole di classificazione e contabilizzazione del SEC'95, devono essere riclassificate entro i consumi intermedi.

Per un corretto confronto tra le risultanze del rendiconto dello Stato, come parificato dalla Corte dei conti, e il conto dello Stato, come rielaborato dall'Istat si deve, inoltre, porre particolare attenzione ad uno specifico fattore, che si riflette sulla dinamica della spesa. Si fa riferimento al trattamento contabile delle risorse stanziare e impegnate negli ultimi anni (DL n. 185/2008, DL n. 5/09, DL n. 78/2009 e DL n. 98/2011) per far fronte ad acquisti di beni e servizi effettuati, in realtà, in anni precedenti, ma che non erano stati regolati contabilmente, al fine di impegnare e pagare il corrispettivo ai fornitori (circa 3,6 miliardi di euro nel periodo 2007-2011). La materia è stata affrontata sia in via d'urgenza (consentendo, appunto, la sollecita integrazione di risorse sul bilancio dello Stato) che con l'emanazione di disposizioni intese ad impedire

il riprodursi del fenomeno (DM 8 agosto 2010 e circolari della Ragioneria generale dello Stato n. 38 del 15 ottobre 2010 e, da ultimo, n. 6 del 27 febbraio 2012).

Ora, mentre il rendiconto parificato in base ai principi di competenza giuridica include tra le spese l'intero importo delle integrazioni dello specifico Fondo (Fondo da ripartire per la regolazione delle posizioni debitorie pregresse emerse presso le amministrazioni, capitolo 3084 del MEF), deliberate con i citati decreti-legge, la costruzione del conto dello Stato di contabilità nazionale, in applicazione della competenza economica, imputa pro-quota le spese agli anni nei quali i beni e i servizi sono stati acquisiti dalle amministrazioni statali.

Questa operazione di "normalizzazione" del profilo dei consuntivi dello Stato, oltre a corrispondere meglio all'andamento effettivo della spesa, consente di valutare in modo più affidabile l'efficacia dei provvedimenti di contenimento adottati in questi ultimi anni.

6. I dati illustrati di seguito sono il risultato di una rielaborazione dei rendiconti degli anni 2007-2011 che utilizza gli stessi criteri di imputazione di spese pregresse adottati dall'ISTAT. In questo modo il giudizio *ex post* sugli effetti degli strumenti di taglio dei consumi intermedi è meglio articolato: da un lato, si misura l'efficacia delle manovre correttive sul terreno proprio dell'azione amministrativa e sulla gestione del bilancio da parte delle amministrazioni statali; dall'altro si raggruppano gli effetti di espansione o di contenimento dei consumi intermedi derivanti dall'evoluzione delle numerose ed eterogenee poste contabili che, come sopra ricordato, sono ricomprese nella definizione dell'aggregato secondo il SEC 95.

Le due componenti, come anticipato, mostrano nel 2011 andamenti divergenti. Mentre, infatti, gli impegni di spesa per consumi intermedi – come rappresentati nel Rendiconto dello Stato "normalizzato" – segnano ancora nel 2011 una diminuzione di poco inferiore al 2 per cento (che fa seguito a riduzioni complessivamente superiori al 6 per cento nel biennio precedente), l'insieme delle voci che integrano l'aggregato di contabilità nazionale registrano un aumento di circa l'8 per cento.

Tavola 5

I CONSUMI INTERMEDI DELLO STATO

	Milioni di euro					Variazioni %			
	2007	2008	2009	2010	2011	2008/ 2007	2009/ 2008	2010/ 2009	2011/ 2010
Acquisto beni e servizi bilancio Stato* corretto con imputazione dei debiti pregressi	13.338	13.824	12.963	12.928	12.707	3,6	-6,2	-0,3	-1,7
<i>(per memoria):</i>									
• - <i>rendiconto Stato riclassificato SEC95</i>	11.007	11.370	13.135	9.830	11.012	3,3	15,5	-25,2	12,0
• - <i>Idem (con imputazione debiti pregressi)</i>	11.691	12.252	11.371	10.875	10.715	4,8	-7,2	-4,4	-1,5
Correzioni di contabilità nazionale	4.639	5.296	9.085	7.793	8.420	14,2	71,5	-14,2	8,0
Consumi intermedi conto Stato	17.977	19.120	22.048	20.721	21.127	6,4	15,3	-6,0	2,0

* Sono compresi Presidenza del Consiglio dei ministri, Corte dei conti, Tar e Consiglio di Stato, Agenzie fiscali.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat.

Tale aumento, a sua volta, è prevalentemente imputabile a due categorie di spesa, le consegne della difesa (in aumento di quasi il 14 per cento rispetto al 2010) e gli aggi e le commissioni del lotto (cresciute di poco meno del 30 per cento).

Quanto alle attrezzature militari, che nell'ultimo triennio hanno rappresentato una quota dei consumi intermedi sempre superiore al 25 per cento, è evidente che la dimensione, i criteri di contabilizzazione per data di consegna e la difficoltà di stima in sede di previsione costituiscono un fattore di instabilità nella *governance* dei consumi pubblici che giustificherebbe un ripensamento concordato in sede EUROSTAT della decisione assunta nel 2006 circa le regole di registrazione dei “*long-term contracts*” della Difesa.

Quanto agli aggi e alle commissioni del lotto la forte lievitazione del 2011 appare in linea con l'aumento registrato nella raccolta lorda.

Dalla lettura dei dati di consuntivo sembra, in conclusione, emergere che le cause degli scostamenti tra obiettivi e risultati, con riguardo agli acquisti di beni e servizi dell'amministrazione statale, possono farsi risalire a due fattori principali: da un lato, il persistere di oneri latenti connessi a forniture per le quali nell'esercizio di riferimento non si è provveduto alla formale assunzione di impegni di spesa (e che, dunque, figurano nei bilanci di anni successivi come “debiti pregressi”); dall'altro, il peso rilevante di poste contabili, come le attrezzature militari o gli aggi e commissioni, di difficile quantificazione in sede di previsioni. In proposito, vale richiamare che, nell'ottobre 2010, la “Nota tecnico-illustrativa al disegno di legge di stabilità 2011”, nel definire il raccordo tra bilancio dello Stato e comparto di Contabilità nazionale, quantificava in circa 3,5 miliardi il totale delle poste aggiuntive rispetto ai consumi intermedi del bilancio dello Stato (competenza) riclassificato secondo le voci economiche del SEC'95. A consuntivo, come ricordato, l'insieme di tali poste ha superato gli otto miliardi e le sole consegne della difesa, con oltre 5 miliardi, sono andate ben oltre i limiti della proiezione.

Se il quadro di riferimento programmatico deve necessariamente controllare gli andamenti degli aggregati di contabilità nazionale, non fa troppa differenza attribuire gli eventuali sconfinamenti alla dinamica degli impegni di bilancio o alle altre componenti contabili. La conoscenza articolata degli andamenti in un arco temporale congruo costituisce, tuttavia, una essenziale base informativa per tentare di ridurre progressivamente i rischi di errore nelle previsioni.

7. La riduzione degli impegni di bilancio che si riscontra nelle risultanze del rendiconto dello Stato mette in evidenza alcuni aspetti di interesse, se si osservano i dati per tipologia di bene o servizio.

Per apprezzare le tendenze effettive delle spese per tipologia si è proceduto ad analizzare i dati del rendiconto finanziario dello Stato espressi in termini di contabilità pubblica e non riclassificati in applicazione dei criteri e delle regole della contabilità nazionale (SEC'95), ma con l'imputazione dei debiti pregressi agli esercizi di competenza.

L'analisi è, necessariamente, limitata al biennio 2009-2010, non tanto perché gli impegni di competenza del rendiconto generale dello Stato per il 2011 rivestano ancora carattere provvisorio, quanto piuttosto perché, al momento, non sono disponibili informazioni utili a distribuire per tipologia di spesa le somme derivanti dal

riconoscimento di debiti, per la categoria dei consumi intermedi, a carico delle amministrazioni statali (DL n. 1/2012, art. 35).

Il biennio 2009-2010, peraltro, è già sufficientemente rappresentativo della tendenza riflessiva della spesa per acquisti di beni e servizi, raggiungendo complessivamente una riduzione di oltre l'11 per cento.

Tavola 6

I CONSUMI INTERMEDI NEL BILANCIO DELLO STATO: IMPEGNI DI SPESA PER TIPOLOGIA

TIPOLOGIE	Rendiconto finanziario dello Stato (milioni di euro)				Rendiconto finanziario corretto con imputazione dei debiti pregressi (milioni di euro)			Variazioni % impegni			Variazioni % impegni corretti	
	2007	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008/2007	2009/2008	2010/2009	2009/2008	2010/2009
Beni di consumo	1.877	1.669	1.841	1.332	1.737	1.555	1.410	-11,1	10,3	-27,7	-10,5	-9,3
Pubblicazioni periodiche	34	28	26	19	28	26	19	-20,0	-6,9	-27,7	-9,2	-27,7
Armi e materiale bellico per usi militari	259	323	492	448	323	485	462	24,6	52,2	-9,0	50,2	-4,8
Acquisto di beni	2.171	2.020	2.358	1.798	2.089	2.066	1.891	-7,0	16,8	-23,8	-1,1	-8,5
Noleggi locazioni e leasing	979	1.071	1.218	1.045	1.086	1.150	1.101	9,5	13,7	-14,2	5,9	-4,3
Manutenzione ordinaria e riparazioni	1.599	1.548	1.721	1.421	1.585	1.655	1.521	-3,2	11,2	-17,4	4,4	-8,1
Utenze servizi ausiliari spese di pulizia	729	740	1.091	551	938	645	1.003	1,5	47,5	-49,5	-31,3	55,6
Spese postali e valori bollati	54	53	65	32	58	32	80	-1,1	22,8	-50,2	-45,7	153,1
Corsi di formazione	369	284	186	223	284	185	224	-22,9	-34,5	20,0	-35,0	21,3
Accertamenti sanitari per attività lavorativa	67	56	201	69	118	264	70	-17,2	261,4	-66,0	123,1	-73,6
Spese di rappresentanza relazioni pubbliche	152	161	199	91	161	145	91	6,4	23,4	-54,5	-10,0	-37,6
Commissioni comitati consigli	173	191	152	329	191	152	330	10,3	-20,6	117,4	-20,6	117,8
Compensi per incarichi continuativi	143	170	188	172	171	189	174	18,7	10,6	-8,4	10,5	-7,8
Studi consulenze indagini	104	72	80	118	72	80	118	-31,0	11,3	47,2	11,0	47,6
Aggi di riscossione	684	755	338	504	755	338	504	10,3	-55,2	49,1	-55,2	49,1
Commissioni su titoli	512	587	837	759	587	837	759	14,8	42,5	-9,3	42,5	-9,3
Indennità di missione e rimborsi spese viaggi	458	447	368	387	447	361	411	-2,4	-17,6	5,0	-19,3	13,9
Altri servizi	2.588	2.940	3.984	2.176	3.419	3.304	2.445	13,6	35,5	-45,4	-3,4	-26,0
Canoni fip	111	117	119	123	117	119	123	5,2	2,2	3,1	2,2	3,1
Acquisto di servizi effettivi	8.722	9.193	10.748	8.001	9.990	9.278	8.954	5,4	16,9	-25,6	-7,1	-3,5
Acquisto servizi figurativi	0	0	0	0	0	0	0			0,0		0,0
Spesa non imputata	87	129	0	0	129	0	0	47,7	-100,0		-100,0	
Totale consumi intermedi	10.980	11.341	13.107	9.800	12.208	11.344	10.845	3,3	15,6	-25,2	-7,1	-4,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del sistema informativo RGS-CDC.

Si osserva soprattutto la flessione delle spese comprese nella tipologia “altri servizi”, nonostante questa voce sia stata alimentata da più del 35 per cento delle risorse per debiti pregressi, imputati principalmente alle spese di giustizia dei procedimenti penali e civili (210 milioni) e per intercettazioni di conversazioni e comunicazioni (174

milioni) e a spese del Ministero dell'interno (quasi 131 milioni), connesse al sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con l'ammenda e custodia delle cose sequestrate. Si rileva, invece, una diminuzione delle spese per l'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile di collocamento in comunità e in centri diurni.

Con riferimento al Ministero della difesa, si segnala una riduzione degli impegni per indennizzi al personale impiegato nelle missioni militari all'estero, nonché alle popolazioni civili, che abbiano contratto infermità o patologie connesse all'esposizione all'uranio impoverito e alla dispersione nell'ambiente di minerali pesanti prodotti dall'esplosione di materiale bellico.

Allo stesso modo è in riduzione l'acquisto di beni di consumo dei Ministeri dell'Istruzione e della Difesa e di pubblicazioni periodiche. Le uscite per utenze, servizi ausiliari e spese di pulizia mostrano un andamento irregolare nella serie storica che comprende la reintegrazione finanziaria per il riconoscimento di debiti pregressi (pari a circa il 34 per cento del totale delle regolazioni 2009-2010). In particolare, i capitoli che indicano maggiori flessioni nel biennio si riferiscono sostanzialmente a spese concernenti canoni e provviste d'acqua e riscaldamento, somministrazione ed erogazione di energia elettrica e altro del Ministero della difesa (quasi 138 milioni), e della giustizia (100 milioni circa). In netta riduzione le spese di rappresentanza del Ministero degli affari esteri e per i corsi di formazione a carico del Ministero dell'istruzione, della difesa e dell'interno.

IL PROCESSO DELLA “SPENDING REVIEW”

1. Per quanto riguarda il tema della riduzione selettiva della spesa improduttiva e del connesso tema della spending review, si tratta di argomenti su cui già da qualche anno è iniziata la riflessione nel nostro paese, a partire almeno dalla passata legislatura sul piano operativo.

L'esigenza di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni e di una contestuale riqualificazione della stessa ha infatti indotto il legislatore del 2007 (legge n. 296 del 2006) ad avviare, nell'ambito di un complesso di iniziative in materia di monitoraggio della spesa e di riforma del bilancio, un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali con l'obiettivo di superare gradualmente un approccio incrementale alle decisioni di allocazione della spesa; limitare, a fini di riduzione della spesa, il ricorso a tagli lineari delle dotazioni di bilancio o a strumenti di blocco della spesa; stimolare, infine, all'interno delle amministrazioni attività di misurazione dei risultati e verifica dell'efficienza dell'amministrazione.

Tale programma, previsto originariamente solo per il 2007 è stato successivamente reso permanente dalla legge finanziaria 2008 individuando nella R.G.S. il soggetto istituzionale titolare della missione diretta ad un sistematico riesame dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali volto ad individuare le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse e le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse disponibili.

2. 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.

La legge di contabilità (art. 39) ha in particolare previsto l'avvio di una collaborazione del Ministero dell'economia e delle finanze con le amministrazioni centrali attraverso Nuclei di analisi e valutazione della spesa; organi questi che hanno lo scopo di individuare e quantificare i principali fattori che ostacolano l'allocazione ottimale e l'utilizzo efficiente delle risorse da parte delle amministrazioni centrali nonché di verificare l'efficacia delle misure disposte nella legge di stabilità ai fini del raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa. I Nuclei sono chiamati ad esaminare l'articolazione dei programmi, la coerenza delle norme autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto degli stessi, a formulare proposte per l'accorpamento e la razionalizzazione delle leggi di spesa sottostanti i programmi. Spetta inoltre loro avanzare proposte in merito alla revisione delle missioni e dei programmi, alla programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi da conseguire in ciascun settore, alla rimodulazione delle risorse iscritte in bilancio e alla definizione delle previsioni di spesa e dei fabbisogni associati ai programmi. I loro compiti sono funzionali infine alla stesura del Rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato (art. 41) da presentare ogni tre anni e volto ad illustrare la composizione e l'evoluzione della spesa e i risultati conseguiti, anche in termini di efficienza, con le misure dirette al suo controllo e alla sua riqualificazione.

L'attività dei Nuclei di analisi e valutazione è stata posta di recente in nuovo risalto dal d.lgs n. 123 del 2011 in materia di controlli di regolarità amministrativa e contabile e di potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa che, oltre a specificarne compiti e procedure, ha ribadito che il controllo e la valutazione della spesa rappresenta un principio cui deve orientarsi l'attività delle amministrazioni nella gestione delle risorse finanziarie anche in relazione al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

I Nuclei hanno operato sulla base di programmi di lavoro articolati in temi

trasversali (analisi della spesa per consumi intermedi e approfondimento sulla formazione dei debiti pregressi, analisi dei fabbisogni delle strutture periferiche delle amministrazioni dello Stato e l'individuazione di indicatori di risultato da associare ai programmi di spesa) e temi specifici individuati dalle amministrazioni interessate. I primi risultati del lavoro svolto, contenuti nelle relazioni inviate al MEF e ai singoli Ministeri, evidenziano l'avvio di un processo di analisi della spesa basato su consolidate metodologie di spending review.

Significative, in particolare, appaiono le attività di rilevazione avviate con riferimento all'analisi ed alla valutazione della spesa per consumi intermedi e della formazione di debiti pregressi. In relazione ai consumi intermedi appaiono sicuramente utili le attività dirette a definire preliminarmente lo spazio di azione, individuando, a livello di categoria economica, le voci su cui le amministrazioni non possono intervenire nonché le voci relative a spese straordinarie e limitate nel tempo, e definendo le misure di razionalizzazione sulla base di tavole di raffronto omogeneo per tutti i Nuclei (Ministero ambiente). Quanto ai debiti pregressi, omogenee risultano le attività avviate dai Nuclei e dirette, sulla base della circolare del Ministero dell'economia e finanze n. 38 del 2010, ad individuare le misure di natura procedurale, amministrativa e organizzativa idonee a razionalizzare la spesa per consumi intermedi in corrispondenza dei quali allo stato attuale si genera la maggior parte dei debiti fuori bilancio. Assumono specifico rilievo, per alcune amministrazioni, le analisi non limitate ai soli capitoli di funzionamento dell'amministrazione, ma rivolte anche ad altre voci di spesa, come i trasferimenti alle regioni e la spesa per indennizzi medico sanitari (Ministero della salute), i trasferimenti alle istituzioni scolastiche (Ministero per l'istruzione), i contributi ai privati per il restauro di beni culturali (Ministero per i beni e le attività culturali), il miglioramento dell'efficienza e dell'allocazione delle risorse del Dipartimento dei vigili del fuoco (Ministero dell'interno).

Più avanzate risultano le analisi volte alla individuazione di indicatori di risultato da associare ai programmi di spesa; indicatori che dovrebbero essere in grado di offrire un quadro aggiornato non solo dell'attività dell'amministrazione ma anche della domanda di servizi richiesta, della quantità e qualità di servizi effettivamente realizzati nonché dei fenomeni che si intende influenzare con l'attuazione delle politiche declinate nelle missioni e nei programmi. In tale direzione sembrano avviate le attività di tutti i Nuclei di valutazione, concentrate in particolare nell'ambito dei programmi gestiti direttamente dai ministeri nel cui ambito sono stati individuati due gruppi di indicatori: gli indicatori di risultato e gli indicatori di contesto (Ministero della salute, MIUR, Ministero per l'ambiente, Ministero per i beni e le attività culturali). Come si rileva in tutte le relazioni, si tratta di indici che consentono di monitorare le attività sottese ai programmi di spesa e rappresentano un presupposto per la rappresentazione del processo produttivo sottostante nonché per la quantificazione dei fabbisogni. Le rilevazioni delle variabili che possono essere influenzate dalle politiche sottese ai programmi risentono invece della natura delle relative spese e richiedono quindi maggiori approfondimenti, come nel caso dei programmi di ricerca (in cui le valutazioni di impatto presuppongono tempi più lunghi dell'anno) o dei programmi di trasferimento di risorse ad altre pubbliche amministrazioni con autonomia finanziaria e gestionale.

Quanto, infine, alla tematica dei fabbisogni e dei costi standard degli uffici periferici delle amministrazioni, le attività, ancora in corso di definizione, consistono in rilevazioni degli input e degli output di tali strutture al fine di effettuare un'analisi di efficienza, individuare i fabbisogni in relazione al servizio da erogare ed analizzare i criteri di ripartizione delle risorse disponibili in base al carico di lavoro operativo, rappresentato da un numero di variabili non limitate al solo bacino di utenza.

3. Ulteriori disposizioni in materia di spending review sono state infine dettate nell'ambito dei 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) prevede, nell'art. 9, 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 propongono di individuare eventuali criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici e le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare. Sulla base di tali analisi la norma attribuisce alle amministrazioni centrali dello Stato, nell'ambito di accordi triennali con il Ministero dell'economia e delle finanze, la proposta di disposizioni volte a realizzare gli obiettivi di razionalizzazione della spesa da inserire nella legge di stabilità ovvero in apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica.

Il successivo decreto legge n. 138 del 2011 (convertito con la legge n. 148 del 2011), nel confermare l'avvio dal 2012 del ciclo di spending review previsto dal precedente decreto legge, lega tale procedura ad un più vasto programma di riorganizzazione della spesa pubblica del Ministero dell'economia e delle finanze - da presentare al Parlamento entro il 30 novembre 2011 - scandendone l'implementazione attraverso 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 appare, tra gli altri, quello legato alla sistematica comparazione di costi e risultati a livello nazionale ed europeo. La concreta attuazione delle misure indicate nel programma viene infine demandata all'approvazione del DEF ove indicare i disegni di legge collegati alla manovra 2013-2015 contenenti le riorganizzazioni da avviare.

Nella misura delle risorse che si renderanno disponibili a seguito dell'attuazione del suddetto programma di revisione integrale della spesa pubblica si prevede, nel corso degli anni 2012 e 2013, la progressiva riduzione della spesa corrente primaria relativa alle missioni di spesa di ciascun Ministero rispetto alle risultanze del rendiconto 2010 dell'ordine dell'1 per cento delle spese di funzionamento, dell'1,5 per cento delle spese relative agli interventi e dello 0,5 per cento degli oneri comuni di parte corrente e in conto capitale.

4. *La rilevanza del processo di analisi e razionalizzazione della spesa pubblica viene sottolineata più di recente anche dal DEF, presentato ad aprile 2012 che, nel Programma nazionale di riforma, richiede una decisa azione di riduzione della spesa pubblica e di lotta agli sprechi al fine di riattivare il circuito virtuoso della crescita e di ridurre la pressione fiscale.*

Viene in particolare previsto che i progetti di revisione riguardino inizialmente la spesa delle amministrazioni centrali con riferimento ai servizi da loro prodotti o acquistati, ai programmi di infrastrutture a diretto carico del bilancio statale, ai programmi di trasferimenti finanziari a favore di individui ed imprese, limitando in sostanza l'area di intervento alla c.d. spesa diretta.

In tale ambito il processo di verifica si concentrerà sui programmi e sui trasferimenti, sugli acquisti e sulle singole voci di spesa per le quali verranno identificate le opportunità di risparmio mediante l'ausilio della Consip. Viene invece demandata ad una fase successiva la revisione della spesa svolta dagli enti decentrati (Regioni ed Enti locali).

Nell'ambito di tale più ampio programma di revisione integrale della spesa pubblica di cui al decreto legge n. 138 del 2011 e in attesa della presentazione al Parlamento del programma di riorganizzazione della spesa pubblica di cui al decreto legge n. 138 del 2011 nonché della formulazione di specifiche proposte legislative, è stato presentato nel Consiglio dei Ministri del 30 aprile il rapporto "Elementi per una revisione della spesa pubblica".

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

Di particolare rilievo si presentano la individuazione delle procedure di spending review – che si articolano in misure di riduzione delle inefficienze (eliminazione degli sprechi e innovazioni nella organizzazione) e in modifiche dei confini dell'intervento pubblico - e la definizione del contesto finanziario di operatività e degli obiettivi.

Sotto tale ultimo aspetto le previsioni-obiettivo prevedono la sostanziale invarianza della spesa primaria fino al 2014 affidata all'insieme delle misure di contenimento della spesa garantite dalla legislazione vigente; spetta quindi alle procedure di spending review definire, anche nel breve periodo, interventi atti a liberare risorse per progetti, attività e iniziative a favore di famiglie e imprese nonché dar vita ad iniziative di contrasto a qualcuna delle anomalie del sistema di finanza pubblica.

Quanto agli spazi di azione, appare condivisibile l'approccio volto ad evidenziare la spesa pubblica da considerare aggredibile o rivedibile con gli strumenti della spending review (stimata dal Governo in 295 miliardi) per poi individuarne una quota (non superiore al 25-30 per cento) su cui operare al fine di ottenere risultati apprezzabili nel breve periodo. Si tratta peraltro di una massa di spesa che, negli orientamenti attuali del Governo, è destinata ad essere in un primo tempo studiata per poi essere sottoposta a riduzione in un secondo momento sulla base delle valutazioni effettuate.

Saranno rilevanti, in tale sede, le analisi sulla struttura della spesa aggredibile e la tipologia di interventi da adottare. Sotto il primo profilo la componente di spesa di maggior rilievo è costituita dalla spesa per l'acquisto di beni e servizi, seguita dalla spesa per le retribuzioni, mentre in termini di livello di governo la quota maggiore è costituita dalla spesa degli enti sanitari, seguita da quella degli enti territoriali e dalle amministrazioni centrali.

In una prospettiva di breve termine gli interventi potranno avere ad oggetto, in particolare, i comparti di spesa gestiti sul bilancio dello stato (30 per cento dei 95,9 miliardi della spesa aggredibile), al netto dei programmi di trasferimenti statali a favore del sistema delle autonomie, operando sulla quota di consumi intermedi ancora aggredibile in termini di contenimento della quantità e dei prezzi dei beni acquistati e di migliore utilizzo degli immobili utilizzati nello svolgimento delle attività pubbliche.

Più ristretto appare l'ambito di operatività nei confronti della spesa per le retribuzioni dei dipendenti pubblici la cui dinamica, in forte calo nell'ultimo esercizio, si riconduce alle politiche di contenimento degli organici e di moderazione retributiva, avviate con il decreto legge n. 112 del 2008, che hanno notevolmente ridotto le distanze con il valore dei salari del settore privato.

L'innovazione nell'organizzazione della produzione dei servizi pubblici, si pone invece, in una prospettiva di medio periodo, coinvolgendo cambiamenti nelle tecniche di produzione e politiche di personale (mobilità sul territorio e politiche retributive) che richiedono un orizzonte temporale più ampio.

L'obiettivo di abbandonare la procedura dei tagli lineari – suggerisce ancora il rapporto sulla revisione della spesa - potrebbe essere conseguito col fissare un importo necessario di interventi da ripartire per centri di spesa sulla base di progetti articolati.

5. I contorni così delineati della spending review si concretizzano con l'adozione della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 maggio 2012 che, nel determinare in 4,2 miliardi il contributo cui tutte amministrazioni devono concorrere, per il raggiungimento della riduzione programmata della spesa pubblica, indica alle amministrazioni centrali le linee da seguire per contenere le spese di gestione.

L'attività di revisione di spesa di ogni amministrazione dovrà in particolare 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, sull'impugnativa delle sentenze di primo grado che "riconoscano miglioramenti economici, progressioni di carriera per dipendenti pubblici, onde evitare che le stesse passino in giudicato".

6. *Una forte accelerazione del programma di revisione della spesa, in ragione delle straordinarie condizioni di necessità e urgenza che impongono interventi decisi sull'economia, ha portato alla adozione del recente decreto legge n. 52 del 2012 che istituisce un Comitato interministeriale con compiti di indirizzo e coordinamento in materia di spending review (in particolare in materia di revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti alle imprese, di razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti, di ridimensionamento delle strutture, di riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi, di ottimizzazione nell'uso degli immobili e nelle altre materie individuate nella direttiva del Presidente del Consiglio del 3 maggio 2012) e prevede la nomina di un Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per beni e servizi con il compito di definire il livello di spesa per voci di costo delle amministrazioni pubbliche.*

Di rilievo i poteri di coordinamento delle attività di approvvigionamento di beni e servizi nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni, comprese le autorità indipendenti, gli enti locali, le società a partecipazione pubblica diretta e indiretta nonché le amministrazioni regionali commissariate per l'attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari. Nei confronti delle sole regioni, per la definizione dei livelli di spesa per gli acquisti di beni e servizi il Commissario formula proposte al personale della regione interessata, comunicandole al Ministro dell'economia e delle finanze.

Sull'attività di razionalizzazione della spesa pubblica il Presidente del Consiglio riferisce semestralmente al Parlamento e la relazione viene trasmessa anche alla Corte dei conti.

Molto ampi e incisivi sono i poteri riconosciuti al Commissario straordinario che potrà segnalare al Consiglio dei ministri o al Consiglio regionale le norme di legge o di regolamento che determinano voci di spesa o di costo che possono essere razionalizzate; potrà inoltre 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 anche per ragioni di opportunità e l'introduzione di nuovi obblighi informativi a carico delle pubbliche amministrazioni. Tali provvedimenti vengono segnalati, anche ai fini di quanto previsto dall'art. 11 della legge n. 15 del 2009 in materia di controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento, al Presidente della Corte dei conti, il quale, per quanto riguarda le regioni, li comunica alla competente Sezione regionale di controllo.

Il decreto legge detta 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. Viene inoltre previsto l'utilizzo del sistema informatico di negoziazione del Ministero dell'economia a titolo gratuito da parte della Consip per le attività che svolge come centrale di committenza per le pubbliche amministrazioni.

Di rilievo infine, con l'obiettivo di ridurre i consumi energetici e rendere più efficienti gli usi finali di energia da parte delle pubbliche amministrazioni, la norma che prevede la possibilità di ricorrere a contratti di energia (disponibili anche tramite convenzioni quadro Consip) ad un unico fornitore.

7. L'opportunità di ottenere un più ampio consenso, anche da parte sindacale, all'avvio di tale nuovo ciclo di spending review si rinviene, infine, nella recente intesa tra il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, gli enti territoriali e le parti sociali che riconosce la necessità di emanare un provvedimento legislativo che comporti, tra l'altro, un coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nei processi di razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni (appunto la spending review) secondo modalità coerenti con le autonomie previste dall'ordinamento che accompagni anche i processi di miglioramento e innovazione, nonché il sistema premiante e incentivante al livello integrativo anche tenendo conto delle norme già vigenti in materia di risparmi derivanti da processi di riorganizzazione.

8. Alla luce del quadro normativo appena delineato, l'obiettivo della riorganizzazione della spesa corrente primaria attraverso le procedure di spending review consolidate a livello internazionale rappresenta un'iniziativa particolarmente apprezzata dalla Corte, rappresentando un criterio di fondo della programmazione della spesa e dell'organizzazione dell'amministrazione, idoneo a segnare un passaggio innovativo rispetto alla tecnica dei tagli lineari.

E' pertanto un processo che va strutturato in maniera coordinata anche dal punto di vista tecnico.

Con la direttiva della Presidenza del Consiglio del mese di maggio e il coevo decreto-legge n. 52 del 2011, è stata definita una tabella di marcia per 4,2 miliardi di risparmi entro il 2012, allo scopo di contenere, nel breve periodo, la spesa per gli acquisti di beni e servizi del complesso delle amministrazioni pubbliche, comprese le società in mano pubblica, gli enti locali e, sia pur nel rispetto del principio della sussidiarietà e della leale collaborazione, le regioni.

Si tratta di un provvedimento, come riconosciuto nella relazione illustrativa, dettato per dare una più rapida esecuzione, in un contesto di interventi urgenti in materia economica, al programma di revisione della spesa previsto dal decreto legge n. 138 del 2011 che si affianca all'appena avviato percorso della spending review nella sua versione tradizionale diretta a considerare il merito e l'attualità dei programmi di spesa ritenuti rilevanti ai fini della definizione dell'intervento pubblico e ad analizzarne le criticità in una verifica costante dei livelli di efficienza, efficacia e qualità. Tale attività si articola in una strategia complessa e a medio-lungo termine, tesa a modernizzare il processo di programmazione dei flussi di finanza pubblica, rafforzare la funzione allocativa del bilancio dello Stato, prevedere maggiore flessibilità nell'uso delle risorse finanziarie.

In tale logica le attività di analisi e ricerca finora svolte sia in sede di Nuclei di analisi e valutazione della spesa sia nell'ambito delle iniziative avviate da alcuni ministeri pilota, pur non essendo ancora concretate in disegni di legge, hanno dato vita ad analisi, diagnosi, proposte di riorganizzazione di servizi pubblici che rappresentano una indispensabile base di partenza per affrontare difficoltà legate ad una molteplicità di fattori:

- i ripetuti interventi di contenimento delle spese per consumi intermedi massicciamente operati nelle manovre degli ultimi tempi;*
- la difficoltà di applicare il concetto di costo standard ai programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato;*
- la forte rigidità della spesa primaria dello Stato (le previsioni del bilancio statale per il 2012 evidenziano una spesa primaria in gran parte assorbita da stanziamenti di natura non rimodulabile pari a circa il 94 per cento);*
- il più contenuto ambito di intervento in cui operano, in via amministrativa, le amministrazioni centrali dello Stato (che comprende le spese per il funzionamento e per gli interventi realizzati direttamente dall'amministrazione nonché le risorse*

erogate al settore privato senza il tramite di altre amministrazioni pubbliche);
- la destinazione dei risparmi provenienti dall'attività di revisione della spesa (riduzione della pressione fiscale, iniziative dirette a contrastare le condizioni di difficoltà di famiglie e imprese, miglioramento e innovazione nel settore del pubblico anche attraverso incentivazioni a livello di contrattazione integrativa);
- l'autonomia riconosciuta alle amministrazioni pubbliche diverse da quelle centrali dello Stato nell'attività di analisi della spesa e di monitoraggio e valutazione degli interventi.

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI E IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO

CONSIDERAZIONI DI SINTESI

LE AMMINISTRAZIONI LOCALI: OBIETTIVI PROGRAMMATICI E RISULTATI

IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO DELLE REGIONI NEL 2011

I PRIMI RISULTATI DEL MONITORAGGIO DELLE REGIONI

IL PATTO PER LE REGIONI NEL 2012

IL PATTO PER GLI ENTI LOCALI NEL 2011

OBIETTIVI E RISULTATI DELLE PROVINCE

OBIETTIVI E RISULTATI DEI COMUNI

ONEROSITÀ DEI SALDI PROGRAMMATICI

GLI EFFETTI DEL PATTO REGIONALIZZATO SUI RISULTATI FINALI

DINAMICA DELLE VOCI RILEVANTI AI FINI DEL PATTO DI STABILITÀ

IL PATTO REGIONALE VERTICALE E ORIZZONTALE PER I COMUNI E LE PROVINCE

GLI SPAZI FINANZIARI MESSI A DISPOSIZIONE DAL SISTEMA REGIONALE

CONSIDERAZIONI COMPLESSIVE SUL PATTO REGIONALE

IL PATTO PER GLI ENTI LOCALI NEL 2012

IL RUOLO DEGLI ORGANISMI PARTECIPATI

**IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI: NOVITÀ E PRINCIPALI PROBLEMI
EMERSI.**

IL CONTROLLO DELLA CORTE NEGLI INTERVENTI LEGISLATIVI DEL 2011

LE PRINCIPALI PROBLEMATICHE EMERSE DALL'ATTIVITÀ DI VERIFICA DELLE

SEZIONI REGIONALI DELLA CORTE

VERIFICA DEI BILANCI DI PREVISIONE E DEI RENDICONTI

GLI EQUILIBRI DI BILANCIO

IL DEBITO E LA SUA GESTIONE

Appendici

*Gli organismi partecipati: dimensioni del fenomeno nelle rilevazioni della
Corte*

Prime valutazioni in base alla banca dati SIQUEL

Un indice sintetico per il 2010 della situazione finanziaria degli Enti locali

CONSIDERAZIONI DI SINTESI

Nel Def di aprile dello scorso anno le amministrazioni locali erano previste conseguire, a seguito dell'operare delle misure di contenimento della spesa, un disavanzo pari allo 0,5 per cento del prodotto, mantenendosi sui livelli del 2010. A consuntivo il contributo di tali amministrazioni al risultato complessivo di finanza pubblica è stato, anche se di poco, migliore delle attese: il disavanzo è pari allo 0,3 per cento del Pil.

La spesa in termini di prodotto si è mantenuta sostanzialmente in linea con quanto previsto: la flessione nella spesa corrente primaria è stata compensata dalla crescita della stessa misura della spesa per interessi e di quella in conto capitale. Sono aumentate di tre decimi di punto su Pil le entrate complessive grazie al miglior risultato delle entrate tributarie.

Per il secondo anno consecutivo si sono ridotte le uscite complessive. Un andamento dovuto ancora alla caduta della spesa in conto capitale, ma anche ad una spesa corrente che, per la prima volta dalla metà degli anni novanta, presenta un risultato in flessione dell'1,2 per cento. Un dato di rilievo se si considera che tra il 2005 e il 2010 la variazione è stata in media del +3,3 per cento, ben al di sopra del tasso di crescita medio del prodotto.

Nel 2011 si conferma, pertanto, l'efficacia delle misure di consolidamento fiscale assunte a partire dal DL 112/2008, almeno dal punto di vista degli obiettivi quantitativi. Le correzioni al quadro tendenziale di inizio legislatura disposte dai provvedimenti che si sono succeduti nel triennio era previsto producessero una riduzione della spesa del settore di circa 18 miliardi, accompagnata da minori trasferimenti per poco meno di 9 miliardi.

A consuntivo la spesa complessiva è stata di 22 miliardi inferiore al dato tendenziale. La spesa corrente è inferiore di 8 miliardi, ma pesa il 13,5 per cento in termini di PIL contro il 12,7 previsto a l.v. nel giugno del 2008, ciò per la caduta, anche in termini nominali, del prodotto. La spesa in conto capitale è inferiore di oltre 13,5 miliardi, di cui 9 miliardi di minor investimenti fissi e 4 miliardi di contributi agli investimenti. Nel complesso essa è di soli 2 decimi di punto superiore al livello tendenziale pre-crisi in termini di prodotto.

Dal lato delle entrate la riduzione è più contenuta (circa 20 miliardi). Oltre alla riduzione per oltre 10 miliardi dei trasferimenti correnti e dei contributi in c/capitale (strettamente connesso alla riduzione operata sui trasferimenti da parte dello Stato), le entrate tributarie sono inferiori di 9 miliardi. Sono le imposte indirette a conoscere una riduzione ancora maggiore (oltre 10 miliardi) compensate in parte da una crescita oltre alle attese delle imposte dirette (+1,5 miliardi).

Nonostante la crisi, le misure di consolidamento fiscale sembrano quindi aver consentito di mantenere il contributo degli enti territoriali al disavanzo complessivo della PA sui livelli previsti nel tendenziale 2008, non senza pagare, tuttavia, un prezzo in termini di una dequalificazione della spesa e di un, seppur moderato, aumento della pressione fiscale locale.

Il risultato ottenuto dal complesso delle amministrazioni locali è frutto degli andamenti diversi di singoli sottosettori.

Le regioni si mantengono nei limiti previsti con il Patto per il 2011.

Nell'anno, la attribuzione di risorse aggiuntive alle regioni per far fronte a oltre 760 milioni di pagamenti e quasi 860 milioni di impegni per le politiche sociali e gli interventi nel trasporto pubblico locale, oltre che il maggior gettito nei limiti delle somme incassate derivante dal recupero dell'evasione fiscale, ha consentito un alleggerimento, ma non un annullamento del vincolo.

La spesa complessiva si riduce in termini di pagamenti di circa l' 1 per cento, mentre in termini di impegni la flessione è del 2,5 per cento.

Per il secondo anno cala, di oltre il 6 per cento, il volume dei pagamenti correnti al netto della sanità. Quelli in conto capitale confermano anche nel 2011 una forte flessione: -16,6, dopo il calo di oltre il 20 per cento del 2010. Tra il 2008 e il 2011, i pagamenti per spesa in conto capitale si sono ridotti di quasi 5 miliardi: una riduzione del 25 per cento, che supera il 32,5 per cento nelle regioni del Nord soprattutto per effetto degli andamenti più recenti. La più rilevante contrazione degli impegni osservata nell'esercizio è da attribuire ad un decremento (-1,1 per cento) del complesso degli impegni correnti, che accompagna una flessione di quelli in conto in capitale. Nel quadriennio anche gli impegni in conto capitale si sono ridotti del 25 per cento: un andamento guidato, anche in questo caso, dalle regioni del Nord.

Tale gestione ha consentito di utilizzare i risparmi di spesa corrente realizzati in termini di impegni per il "finanziamento" delle misure di flessibilizzazione degli obiettivi degli enti appartenenti al territorio regionale.

Un meccanismo che sembra aver risposto alle attese, laddove le necessità di flessibilità del Patto erano effettivamente legate a disponibilità di cassa rese non utilizzabili dai vincoli del Patto medesimo. Non sono state attivate laddove, invece, le condizioni finanziarie degli enti trovavano un limite solo apparente nel Patto.

Il riferimento ai proventi della lotta all'evasione ha, infine, certamente agevolato le aree a maggior capacità fiscale. Nel Sud, solo la Puglia ha beneficiato della attribuzione di un gettito significativo (oltre 62 milioni).

Per quanto riguarda i Comuni, il quadro finanziario che risulta dal Patto 2011 esprime tensioni e criticità. Il complesso degli enti non riesce a conseguire l'obiettivo cumulato ed i Comuni inadempienti, che nel 2010 erano il 2,2 per cento, raggiungono il 4,6 per cento.

Tra le cause di tale situazione vi è sicuramente la maggiore stringenza degli obiettivi, resi particolarmente impegnativi dalla revisione del meccanismo di calcolo, basato sulla capacità di spesa di ciascun ente, e dal taglio delle risorse trasferite.

Tuttavia, va tenuto conto che, grazie ai correttivi apportati al calcolo del saldo programmatico in base alla normativa nazionale, ma soprattutto in virtù della rimodulazione operata dal Patto regionalizzato, l'obiettivo complessivo di comparto è stato alleggerito di oltre il 54 per cento; in diversi ambiti regionali, i meccanismi di compensazione si sono tradotti in un saldo obiettivo cumulato di disavanzo, consentendo quindi margini di indebitamento eccezionali rispetto al principio enunciato all'art. 1, c. 90, della L. 220/2010 dell'obiettivo a regime di saldo finanziario strutturale pari a zero per tutti gli enti locali.

I meccanismi di compensazione regionale, oltre ad aver reso più sostenibili gli obiettivi individuali ed aver così contribuito a contenere i casi di inadempimento, hanno avuto un effetto positivo sul livello dei pagamenti in conto capitale. Infatti, proprio gli

enti che hanno ottenuto spazi aggiuntivi di saldo dal Patto regionale espongono standard di pagamenti di spesa in conto capitale più elevati e riescono a contenere la caduta rispetto ai livelli 2010 (-3,8 per cento) in maniera più significativa dei restanti enti (-9,2).

Una motivazione alla base di questo effetto può essere rintracciata nella capacità che il Patto regionale ha dimostrato nel selezionare gli enti maggiormente meritevoli di tutele. L'articolato quadro di parametri e requisiti posti a presidio della scelta dei destinatari delle agevolazioni sembra aver consentito di individuare le amministrazioni locali che, pur esponendo fabbisogni finanziari aggiuntivi, davano garanzia circa le risorse economiche e le capacità programmatiche necessarie per sfruttare pienamente i maggiori margini acquisiti.

Il primo anno di applicazione diffusa del Patto regionalizzato, che ha coinvolto oltre il 60 per cento degli enti locali monitorati, ha messo in evidenza le potenzialità dello strumento in termini di tempestivo e massimo utilizzo delle capacità finanziarie consentite dal Patto di stabilità interno, nonché quale soluzione idonea a favorire la flessibilizzazione degli investimenti. Piuttosto incerte, tuttavia, rimangono le prospettive di sviluppo se non saranno adeguatamente affrontate alcune problematiche. Innanzitutto il potenziamento dei meccanismi decentrati di controllo e di sanzione/penalizzazione per evitare che il mancato conseguimento dell'obiettivo da parte di alcuni enti possa compromettere l'equilibrio dell'intero sistema regionale; in secondo luogo, il coordinamento con il meccanismo del Patto nazionale orizzontale introdotto dal DL 16/2012, art. 4-ter, onde evitare un depotenziamento del già fragile mercato dei "diritti all'indebitamento"; infine, ma non di minore importanza, l'affinamento di un sistema di garanzie tra livelli di governo affinché tale strumento possa effettivamente costituire l'asse portante per consentire, anche in futuro, il finanziamento degli investimenti in disavanzo compatibilmente con il vincolo costituzionale dell'obiettivo cumulato di pareggio.

Nel guardare ai possibili sviluppi della politica di bilancio, non si può ignorare che il risultato ottenuto in termini di spesa si è accompagnato, specie negli enti locali, ad una crescente fragilità e a pratiche tendenti ad attenuare gli effetti immediati delle misure di contenimento, con il rischio, in alcuni casi, di spostare in avanti il necessario riequilibrio strutturale.

L'esame e la verifica dei bilanci degli enti territoriali, condotto dalle Sezioni regionali di controllo, ha confermato quanto emerso negli anni scorsi in merito all'incremento delle situazioni di "sofferenza finanziaria" e alla presenza di fenomeni contabili che possono celare situazioni di squilibrio finanziario. Per la prima volta, da alcuni anni a questa parte, alcuni Enti hanno dichiarato il dissesto ed altri hanno avviato percorsi di risanamento seguiti anche dalla locale Sezione della Corte.

Nell'attività di controllo sono emerse criticità, oltre che nell'osservanza della disciplina del Patto di stabilità interno, nel rispetto dei limiti al ricorso al debito (l'utilizzo di meccanismi contrattuali elusivi), nell'esistenza di significative situazioni di squilibrio di bilancio evidenziate da risultati negativi della gestione di competenza e di quella corrente, nel crescente ricorso ad anticipazioni di tesoreria, in alcuni casi senza soluzione di continuità tra un esercizio e l'altro, nel mancato contenimento di alcune particolari tipologie di spesa (principalmente in materia di personale, ma anche di incarichi esterni e di rappresentanza).

Tali criticità non sono estranee anche alla forte diffusione dell'utilizzo, da parte degli enti locali, di organismi societari per la gestione di servizi e per l'esercizio di attività pubbliche.

Secondo la banca dati della Corte (che non comprende alcune regioni a statuto speciale), sono oltre 5.000 gli organismi partecipati (aziende, consorzi, fondazioni, istituzioni, società) nei 7.200 enti locali censiti. Si tratta, in gran parte, di organismi costituiti in forme societarie, di cui quasi la metà operante nel settore delle local utilities.

Nella grande maggioranza dei casi, le società hanno avuto l'affidamento diretto (per un valore della produzione di quasi 25 miliardi), indice che la gestione è solo formalmente attribuita ad un soggetto esterno considerato il rapporto organico che esiste tra ente affidante e società *in house*. Oltre un terzo delle società rilevate ha chiuso in perdita uno degli esercizi compresi nel triennio 2008/2010.

A società con affidamenti diretti è riferibile un indebitamento consistente (quasi 34 miliardi), in crescita nell'ultimo triennio di oltre il 5 per cento. Una connotazione non necessariamente negativa visto che nei servizi capital intensive (acqua, rifiuti, energia, gas) l'infrastruttura può rappresentare gran parte dei costi del servizio, ma che fa assumere maggior rilievo alla necessità di mantenere la società in equilibrio economico-finanziario in modo da assicurarne la sostenibilità.

Il quadro normativo prevede un progressivo ritrarsi del fenomeno partecipativo, soprattutto dai settori che non rappresentano servizi di interesse generale. Un percorso che si presenta particolarmente impegnativo e ancora in gran parte da percorrere (frequente è il ritardo nell'attivazione delle procedure per la dismissione delle società partecipate e la cessazione delle gestioni anomale dei servizi pubblici locali).

Tenuto conto che oltre il 60 per cento delle società sono partecipate da enti sotto i 30.000 abitanti, si coglie il rilievo dell'obbligo di dismissione delle partecipazioni societarie, previsto con la manovra del 2010 (art. 14 del DL 78/2010)

L'estensione del ricorso ad affidamenti diretti, poi, dà la dimensione dell'impatto che la nuova disciplina di apertura al mercato, con un generalizzato ricorso alla gara, avrà sul comparto.

Non si deve, infine, trascurare che la mancata previsione di vincoli posti al debito delle società partecipate può aver favorito forme di abuso dello strumento societario per ricorrere a finanziamenti non consentiti alle amministrazioni di riferimento.

LE AMMINISTRAZIONI LOCALI: OBIETTIVI PROGRAMMATICI E RISULTATI

1. Nel quadro programmatico per il 2011 le amministrazioni locali erano previste conseguire un disavanzo pari allo 0,5 per cento del prodotto, mantenendosi sui livelli del 2010. Il contributo di tali amministrazioni al risultato complessivo di finanza pubblica è stato, anche se di poco, migliore delle attese: il disavanzo registrato è pari allo 0,3 per cento del Pil.

Ciò è avvenuto sulla base di andamenti solo in parte diversi rispetto alle previsioni dello scorso anno, soprattutto per la revisione dei risultati relativi al 2010, in crescita nel nuovo quadro di finanza pubblica rispetto ai primi dati dello scorso anno.

Tavola 1

IL CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI
(in milioni di euro)

	S E C 95 edizione 2012				Variazioni %			In termini di PIL			
	2008	2009	2010	2011	09/08	10/09	11/10	2008	2009	2010	2011
Redditi da lavoro dipendente	72.582	71.783	72.696	71.067	-1,1	1,3	-2,2	4,61	4,72	4,68	4,50
Beni e servizi prodotti da produttori market	41.877	43.693	44.552	43.665	4,3	2,0	-2,0	2,66	2,88	2,87	2,76
Consumi intermedi + sifim	58.803	61.481	63.694	65.136	4,6	3,6	2,3	3,73	4,05	4,10	4,12
Altre spese correnti	6.907	7.071	6.857	6.259	2,4	-3,0	-8,7	0,44	0,47	0,44	0,40
SPESA PER CONSUMI FINALI	180.169	184.028	187.799	186.127	2,1	2,0	-0,9	11,44	12,11	12,09	11,78
Contributi alla produzione	10.225	11.328	11.704	11.391	10,8	3,3	-2,7	0,65	0,75	0,75	0,72
Rendite dei terreni	41	40	41	38	-2,4	2,5	-7,3	0,00	0,00	0,00	0,00
Imposte dirette	463	416	413	411	-10,2	-0,7	-0,5	0,03	0,03	0,03	0,03
Prestazioni sociali in denaro	2.990	3.062	3.129	3.109	2,4	2,2	-0,6	0,19	0,20	0,20	0,20
Premi di assicurazione	802	863	898	963	7,6	4,1	7,2	0,05	0,06	0,06	0,06
Trasferimenti ad enti pubblici	882	990	831	756	12,2	-16,1	-9,0	0,06	0,07	0,05	0,05
Aiuti internazionali	11	9	17	17	-18,2	88,9	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00
Trasferimenti correnti diversi	6.673	6.379	6.407	5.938	-4,4	0,4	-7,3	0,42	0,42	0,41	0,38
SPESE CORRENTI netto interessi	202.256	207.115	211.239	208.750	2,4	2,0	-1,2	12,84	13,63	13,60	13,21
Interessi passivi	5.622	4.210	3.836	4.007	-25,1	-8,9	4,5	0,36	0,28	0,25	0,25
SPESE CORRENTI	207.878	211.325	215.075	212.757	1,7	1,8	-1,1	13,20	13,91	13,85	13,46
Investimenti fissi lordi	27.039	28.080	23.986	22.901	3,8	-14,6	-4,5	1,72	1,85	1,54	1,45
Variazione delle scorte	-91	-66	-128	-69	-27,5	93,9	-46,1	-0,01	0,00	-0,01	0,00
Acquisizioni nette di attività non finanziarie nc	-101	105	122	115	-204,0	16,2	-5,7	-0,01	0,01	0,01	0,01
Contributi agli investimenti	8.788	9.217	6.877	6.332	4,9	-25,4	-7,9	0,56	0,61	0,44	0,40
- di cui a famiglie	1.770	1.634	1.459	1.318	-7,7	-10,7	-9,7	0,11	0,11	0,09	0,08
- di cui a imprese	7.003	7.573	5.404	5.002	8,1	-28,6	-7,4	0,44	0,50	0,35	0,32
- di cui al resto del mondo	15	10	14	12	-33,3	40,0	-14,3	0,00	0,00	0,00	0,00
Altri trasferimenti in c/capitale	924	751	860	869	-18,7	14,5	1,0	0,06	0,05	0,06	0,05
- di cui a imprese	924	751	860	869	-18,7	14,5	1,0	0,06	0,05	0,06	0,05
SPESE IN CONTO CAPITALE	36.559	38.087	31.717	30.148	4,2	-16,7	-4,9	2,32	2,51	2,04	1,91
SPESE COMPLESSIVE al netto interessi	238.815	245.202	242.956	238.898	2,7	-0,9	-1,7	15,16	16,13	15,64	15,12
SPESE COMPLESSIVE	244.437	249.412	246.792	242.905	2,0	-1,1	-1,6	15,52	16,41	15,89	15,37
Imposte indirette	70.248	62.994	64.731	67.952	-10,3	2,8	5,0	4,46	4,15	4,17	4,30
Imposte dirette	32.944	29.674	31.246	32.745	-9,9	5,3	4,8	2,09	1,95	2,01	2,07
Contributi sociali	1.335	1.351	1.408	1.391	1,2	4,2	-1,2	0,08	0,09	0,09	0,09
Indennizzi di assicurazione	24	75	29	28	212,5	-61,3	-3,4	0,00	0,00	0,00	0,00
Trasferimenti da enti pubblici	90.680	106.159	100.066	94.705	17,1	-5,7	-5,4	5,76	6,99	6,44	5,99
Aiuti internazionali	845	1.013	485	1.107	19,9	-52,1	128,2	0,05	0,07	0,03	0,07
Trasferimenti correnti diversi	5.840	6.207	6.645	7.329	6,3	7,1	10,3	0,37	0,41	0,43	0,46
Altre entrate correnti	21.482	21.892	22.227	22.918	1,9	1,5	3,1	1,36	1,44	1,43	1,45
ENTRATE CORRENTI	223.398	229.365	226.837	228.175	2,7	-1,1	0,6	14,18	15,09	14,60	14,44
Imposte in conto capitale	33	32	35	30	-3,0	9,4	-14,3	0,00	0,00	0,00	0,00
Contributi agli investimenti	13.827	13.400	10.864	9.478	-3,1	-18,9	-12,8	0,88	0,88	0,70	0,60
- dal resto del mondo	1.587	1.100	1.088	1.688	-30,7	-1,1	55,1	0,10	0,07	0,07	0,11
- da enti pubblici	12.240	12.300	9.776	7.790	0,5	-20,5	-20,3	0,78	0,81	0,63	0,49
Altri trasferimenti in c/capitale	1.253	1.064	1.095	653	-15,1	2,9	-40,4	0,08	0,07	0,07	0,04
- da famiglie	141	102	105	102	-27,7	2,9	-2,9	0,01	0,01	0,01	0,01
- da imprese	1.112	962	990	551	-13,5	2,9	-44,3	0,07	0,06	0,06	0,03
ENTRATE IN CONTO CAPITALE	15.113	14.496	11.994	10.161	-4,1	-17,3	-15,3	0,96	0,95	0,77	0,64
ENTRATE COMPLESSIVE	238.511	243.861	238.831	238.336	2,2	-2,1	-0,2	15,14	16,05	15,38	15,08
Risparmio lordo (+) o disavanzo	15.520	18.040	11.762	15.418				0,99	1,19	0,76	0,98
Indebitamento (-) o Accredito.(+)	-5.926	-5.551	-7.961	-4.569				-0,38	-0,37	-0,51	-0,29

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

La spesa complessiva si è mantenuta sostanzialmente in linea con quanto previsto (15,4 per cento del Pil contro il 15,3 stimato ad aprile 2011): la flessione nella spesa corrente primaria di un decimo di punto è stata compensata dalla crescita della stessa misura della spesa per interessi e di quella in conto capitale. Significativo è, poi, l'aumento di tre decimi di punto delle entrate complessive da ascrivere alla variazione, superiore al previsto, delle entrate tributarie.

Specie alla luce dell'andamento inferiore alle attese del prodotto (1,7 per cento in termini nominali contro il 2,9 previsto), assume particolare rilievo la conferma anche nel 2011, della tendenza riflessiva nella spesa delle amministrazioni locali già evidenziata lo scorso anno.

Tavola 1b

IL CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI NEL DEF 2011 E A CONSUNTIVO (in milioni di euro)

SPESE	Documento di economia e finanza aprile 2011			Consuntivi Istat 2012			Differenza assoluta		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Redditi da lavoro dipendente	71.763	72.934	72.680	71.783	72.696	71.067	20	-238	-1.613
Consumi intermedi	106.958	109.014	110.572	105.174	108.246	108.801	-1.784	-768	-1.771
Trasferimenti a PA	989	922	1.711	990	831	756	1	-91	-955
Trasferimenti ad altri	19.660	19.114	18.327	20.778	21.257	20.455	1.118	2.143	2.128
Altre spese correnti	7.978	8.459	8.420	8.390	8.209	7.671	412	-250	-749
Totale spese correnti al netto interessi	207.348	210.443	211.710	207.115	211.239	208.750	-233	796	-2.960
Interessi passivi	3.860	3.096	3.295	4.210	3.836	4.007	350	740	712
Totale spese correnti	211.208	213.539	215.005	211.325	215.075	212.757	117	1.536	-2.248
Investimenti fissi	27.798	23.373	21.946	28.014	23.858	22.832	216	485	886
Trasferimenti a PA									
Trasferimenti ad altri	9.929	7.316	7.246	9.968	7.737	7.201	39	421	-45
Altri trasferimenti	107	151	154	105	122	115	-2	-29	-39
Totale spese in conto capitale	37.834	30.840	29.346	38.087	31.717	30.148	253	877	802
Totale spese al netto interessi	245.182	241.283	241.056	245.202	242.956	238.898	20	1.673	-2.158
Totale spese complessive	249.042	244.379	244.351	249.412	246.792	242.905	370	2.413	-1.446
Spesa sanitaria	110.435	113.457	114.836	110.474	112.742	112.039	39	-715	-2.797

ENTRATE	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Entrate tributarie	92.618	95.210	97.063	92.668	95.977	100.697	50	767	3.634
Contributi sociali	1.354	1.345	1.373	1.351	1.408	1.391	-3	63	18
Trasferim. da PA	106.248	99.244	96.304	106.159	100.066	94.705	-89	822	-1.599
Trasferim. da altri	7.137	6.599	6.784	7.220	7.130	8.436	83	531	1.652
Altre entrate correnti	21.682	22.250	22.806	21.967	22.256	22.946	285	6	140
Totale entrate correnti	229.039	224.648	224.330	229.365	226.837	228.175	326	2.189	3.845
Imposte in c/capitale	28	24	0	32	35	30	4	11	30
Trasferim. da PA	12.616	10.061	8.583	12.300	9.776	7.790	-316	-285	-793
Trasferim. da altri	2.177	2.089	3.548	2.164	2.183	2.341	-13	94	-1.207
Totale entrate in conto capitale	14.793	12.150	12.131	14.464	11.959	10.131	-329	-191	-2.000
Totale entrate	243.860	236.822	236.461	243.861	238.831	238.336	1	2.009	1.875
Saldo corrente	17.831	11.109	9.325	18.040	11.762	15.418	209	653	6.093
Indebitamento	-5.182	-7.557	-7.890	-5.551	-7.961	-4.569	-369	-404	3.321
Saldo primario	-1.322	-4.461	-4.595	-1.341	-4.125	-562	-19	336	4.033
PIL	1.519.702	1.548.816	1.593.314	1.519.695	1.553.166	1.580.220			

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Le uscite si sono ridotte nel complesso dell' 1,6 per cento (-1,1 per cento nel 2010): un andamento dovuto ancora alla caduta della spesa in conto capitale (calata di un ulteriore 4,9 per cento), ma anche ad una spesa corrente che, per la prima volta dalla metà degli anni novanta, presenta un risultato in flessione del 1,2 per cento. Un risultato di rilievo se si considera che tra il 2005 e il 2010 la variazione è stata in media del 3,3 per cento, ben al di sopra del tasso di crescita medio del prodotto.

Tale andamento è da ricondurre al calo della spesa per consumi finali (-0,9 per cento), legata prevalentemente alla riduzione della spesa per lavoro dipendente, e a quello dei contributi alla produzione (-2,7 per cento).

Ha interrotto la sua discesa, invece, la spesa per interessi, a testimonianza della ripresa del costo del denaro che ha interessato le amministrazioni nel 2011.

Tavola 1c

SPESE	DEF aprile 2011			Consuntivo Istat 2012			DEF aprile 2011			Consuntivo Istat 2012		
	in percentuale del Pil						Tassi di variazione					
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Redditi da lavoro dipendente	4,7	4,7	4,6	4,7	4,7	4,5	-1,1	1,6	-0,3	-1,1	1,3	-2,2
Consumi intermedi	7,0	7,0	6,9	6,9	7,0	6,9	4,8	1,9	1,4	4,5	2,9	0,5
Trasferimenti a PA	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	12,0	-6,8	85,6	12,2	-16,1	-9,0
Trasferimenti ad altri	1,3	1,2	1,2	1,4	1,4	1,3	4,3	-2,8	-4,1	4,4	2,3	-3,8
Altre spese correnti	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	6,0	-0,5	2,2	-2,2	-6,6
Spese correnti al netto interessi	13,6	13,6	13,3	13,6	13,6	13,2	2,5	1,5	0,6	2,4	2,0	-1,2
Interessi passivi	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	-31,3	-19,8	6,4	-25,1	-8,9	4,5
Spese correnti	13,9	13,8	13,5	13,9	13,8	13,5	1,6	1,1	0,7	1,7	1,8	-1,1
Investimenti fissi	1,8	1,5	1,4	1,8	1,5	1,4	3,2	-15,9	-6,1	4,0	-14,8	-4,3
Trasferimenti a PA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0						
Trasferimenti ad altri	0,7	0,5	0,5	0,7	0,5	0,5	2,2	-26,3	-1,0	2,6	-22,4	-6,9
Altri trasferimenti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-205,9	41,1	2,0	-204,0	16,2	-5,7
Spese in conto capitale	2,5	2,0	1,8	2,5	2,0	1,9	3,5	-18,5	-4,8	4,2	-16,7	-4,9
Spese complessive al netto interessi	16,1	15,6	15,1	16,1	15,6	15,1	2,7	-1,6	-0,1	2,7	-0,9	-1,7
Spese complessive	16,4	15,8	15,3	16,4	15,9	15,4	1,9	-1,9	0,0	2,0	-1,1	-1,6
Spesa sanitaria	7,3	7,3	7,2	7,3	7,3	7,1	1,8	2,7	1,2	1,5	2,1	-0,6

Il Conto delle Amministrazioni locali nel DEF 2011 e a Consuntivo

segue Tavola 1C

ENTRATE	DEF aprile 2011			Consuntivo Istat 2012			DEF aprile 2011			Consuntivo Istat 2012		
	in percentuale del Pil						Tassi di variazione					
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Entrate tributarie	6,1	6,1	6,1	6,1	6,2	6,4	-10,2	2,8	1,9	-10,2	3,6	4,9
Contributi sociali	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	1,4	-0,7	2,1	1,2	4,2	-1,2
Trasferim. da PA	7,0	6,4	6,0	7,0	6,4	6,0	17,2	-6,6	-3,0	17,1	-5,7	-5,4
Trasferim. da altri	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	6,7	-7,5	2,8	8,0	-1,2	18,3
Altre entrate correnti	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,2	2,6	2,5	2,1	1,3	3,1
Entrate correnti	15,1	14,5	14,1	15,1	14,6	14,4	2,6	-1,9	-0,1	2,7	-1,1	0,6
Imposte in c/capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	ns	ns	ns	ns	ns	ns
Trasferim. da PA	0,8	0,6	0,5	0,8	0,6	0,5	3,1	-20,3	-14,7	0,5	-20,5	-20,3
Trasferim. da altri	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	-23,3	-4,0	69,8	-23,8	0,9	7,2
Entrate in conto capitale	1,0	0,8	0,8	1,0	0,8	0,6	-1,9	-17,9	-0,2	-4,1	-17,3	-15,3
Entrate complessive	16,0	15,3	14,8	16,0	15,4	15,1	2,3	-2,9	-0,2	2,2	-2,1	-0,2

Saldo corrente	1,2	0,7	0,6	1,2	0,8	1,0
Indebitamento	-0,3	-0,5	-0,5	-0,4	-0,5	-0,3
Saldo primario	-0,1	-0,3	-0,3	-0,1	-0,3	0,0
PIL	1.519.702	1.548.816	1.593.314	1.519.695	1.553.166	1.580.220

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Dalle entrate e dalle spese delle A.L. sono stati esclusi nel 2009 e 2010 gli effetti di una operazione contabile tra lo Stato e le Regioni che non ha influenzato il conto consolidato delle A.P.. Le regioni hanno prelevato nei due anni 6,1 e 2,7 miliardi dai loro conti di tesoreria statale riversandoli al Bilancio dello Stato.

In linea con le previsioni il calo della spesa in conto capitale, ma diversi gli andamenti tra le componenti: più ridotta la flessione degli investimenti fissi (-4,5 per cento contro il -6,6 per cento previsto) si fa più netta la riduzione dei contributi agli investimenti (poco meno dell'8 per cento).

Dal lato delle entrate, il risultato ottenuto è in termini assoluti sui livelli del 2010. La riduzione dei trasferimenti (superiore a quanto previsto) è infatti compensata dall'aumento delle entrate tributarie, cresciute in termini assoluti di poco meno di 5 miliardi nell'ultimo anno.

Come già osservato nel capitolo introduttivo del Rapporto, l'anno esaminato, il 2011, doveva essere, prima dell'accentuarsi della crisi economica di fine 2008, l'anno di conseguimento dell'obiettivo di riequilibrio dei conti pubblici. Il confronto del quadro relativo alle amministrazioni locali alla base della previsione tendenziale del DPEF 2009-2013 con i risultati a consuntivo dà conto del rilievo delle modifiche che la crisi ha prodotto.

IL CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI – CONFRONTO DPEF 2009-2013 – DEF 2012
 (in milioni di euro)

SPESE	Dpef 2009-2013 (B.L.V.)									
	2009	% pil	2010	% pil	2011	% pil	2012	% pil	2013	% pil
Redditi da lavoro dipendente	73.233	4,5	74.467	4,4	75.716	4,3	77.106	4,3	78.399	4,2
Consumi intermedi	104.927	6,4	108.887	6,4	113.425	6,5	117.922	6,6	122.878	6,6
Trasferimenti ad enti pubblici	413	0,0	433	0,0	454	0,0	473	0,0	493	0,0
Altre spese correnti	24.336	1,5	24.858	1,5	25.317	1,5	25.740	1,6	26.153	1,6
SPESE CORRENTI (netto interessi)	202.909	12,4	208.645	12,7	214.912	13,1	221.241	13,5	227.923	13,9
Interessi passivi	5.575	0,3	5.785	0,3	5.952	0,3	6.213	0,3	6.499	0,3
SPESE CORRENTI	208.484	12,7	214.430	12,7	220.864	12,7	227.454	12,6	234.422	12,6
Investimenti fissi lordi	30.012	1,8	30.796	1,8	31.753	1,8	32.842	1,8	33.960	1,8
Altri contributi e trasferimenti	11.274	0,7	11.536	0,7	11.856	0,7	12.090	0,7	12.338	0,8
SPESE IN C/CAPITALE	41.286	2,5	42.332	2,6	43.609	2,7	44.932	2,7	46.298	2,8
SPESE FINALI (netto interessi)	244.195	14,9	250.977	14,9	258.521	14,8	266.173	14,8	274.221	14,8
SPESE FINALI	249.770	15,3	256.762	15,2	264.473	15,2	272.386	15,1	280.720	15,1
di cui spesa sanitaria	111.592	6,8	116.007	6,9	120.656	6,9	125.156	7,0	129.916	7,0
ENTRATE										
Entrate Tributarie	104.199	6,4	106.621	6,3	109.011	6,3	111.574	6,2	113.408	6,1
Imposte Dirette	30.139	1,8	30.825	1,8	31.411	1,8	32.018	1,8	32.449	1,7
Imposte Indirette	74.060	4,5	75.796	4,5	77.600	4,5	79.556	4,4	80.959	4,4
Imposte c/capitale	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Contributi sociali	1.293	0,1	1.308	0,1	1.327	0,1	1.346	0,1	1.364	0,1
Trasferimenti da enti pubblici	87.305	5,3	91.066	5,4	95.201	5,5	99.106	5,5	103.933	5,6
Altre entrate correnti	29.727	1,8	30.538	1,8	31.337	1,8	32.140	1,8	32.975	1,8
ENTRATE CORRENTI	222.524	13,6	229.533	13,6	236.876	13,6	244.166	13,6	251.680	13,5
Entrate c/cap. non tributarie	3.609	0,2	4.636	0,3	4.667	0,3	4.219	0,2	4.268	0,2
<i>Contributi agli investimenti da enti pubblici</i>	<i>16.349</i>	<i>1,0</i>	<i>16.612</i>	<i>1,0</i>	<i>16.876</i>	<i>1,0</i>	<i>17.139</i>	<i>1,0</i>	<i>17.413</i>	<i>0,9</i>
ENTRATE FINALI	242.482	14,8	250.781	14,8	258.419	14,8	265.524	14,8	273.361	14,7
<i>- pressione fiscale</i>	<i>6,4</i>		<i>6,4</i>		<i>6,3</i>		<i>6,3</i>		<i>6,2</i>	
SALDO PRIMARIO	-1.713	-0,1	-196	0,0	-102	0,0	-649	0,0	-860	0,0
SALDI DI PARTE CORRENTE	14.040	0,9	15.103	0,9	16.012	0,9	16.712	0,9	17.258	0,9
INDEBITAMENTO	-7.288	-0,4	-5.981	-0,4	-6.054	-0,3	-6.862	-0,4	-7.359	-0,4
<i>Pil nominale</i>	<i>1.637.199</i>		<i>1.689.202</i>		<i>1.742.139</i>		<i>1.799.075</i>		<i>1.858.870</i>	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat e MEF

Può fornire, inoltre, una prima misura, non legata al singolo esercizio, del funzionamento degli strumenti posti alla base del coordinamento della finanza pubblica e dell'area su cui è necessario ancora agire. Alcuni dati di sintesi sul confronto dei due scenari offrono la chiara dimensione dell'effetto sugli enti territoriali della crisi e delle misure di consolidamento fiscale assunte nel periodo di riferimento.

Gli interventi correttivi che si sono susseguiti a partire dal DL 112/2008 hanno disposto riduzioni di spesa del settore per 17,7 miliardi (minori spese per 19,1 e maggiori spese per 1,4 miliardi). Ciò è stato accompagnato da minori trasferimenti per poco meno di 9 miliardi.

Il confronto con il consuntivo disegna una evoluzione con caratteristiche più accentuate. Nel 2011 la spesa complessiva delle amministrazioni locali è stata di poco meno di 22 miliardi inferiore a quanto previsto nel documento di programmazione. La spesa corrente è inferiore di 8 miliardi, ma pesa il 13,5 per cento in termini di prodotto contro il 12,7 previsto a l.v. nel giugno del 2008, ciò per la caduta, anche in termini nominali, del prodotto. La spesa in conto capitale è inferiore di oltre 13,5 miliardi, di cui 9 miliardi di minor investimenti fissi e 4 miliardi di contributi agli investimenti. Nel complesso la spesa è di soli 2 decimi di punto superiore al livello tendenziale pre-crisi in termini di prodotto.

DEF 2012

SPESA	2009	% pil	2010	% pil	2011	% pil	2012	% pil	2013	% pil
Redditi da lavoro dipendente	71.783	4,7	72.696	4,7	71.067	4,5	70.854	4,5	70.701	4,3
Consumi intermedi	105.174	6,9	108.246	7,0	108.801	6,9	110.867	7,0	110.453	6,8
Trasferimenti ad enti pubblici	990	0,1	831	0,1	756	0,0	767	0,0	772	0,0
Altre spese correnti	29.168	1,8	29.466	1,8	28.126	1,7	25.382	1,7	23.527	1,7
SPESA CORRENTI (netto interessi)	207.115	13,6	211.239	13,6	208.750	13,2	207.870	13,1	205.453	12,6
Interessi passivi	4.210	0,3	3.836	0,2	4.007	0,3	4.303	0,3	4.115	0,3
SPESA CORRENTI	211.325	13,9	215.075	13,8	212.757	13,5	212.173	13,4	209.568	12,9
Investimenti fissi lordi	28.119	1,9	23.980	1,5	22.947	1,5	21.578	1,4	21.096	1,3
Altri contributi e trasferimenti	9.968	0,7	7.737	0,5	7.201	0,5	7.025	0,4	6.960	0,4
SPESA IN C/CAPITALE	38.087	2,5	31.717	2,0	30.148	1,9	28.603	1,8	28.056	1,7
SPESA FINALI (netto interessi)	245.202	16,1	242.956	15,6	238.898	15,1	236.473	14,9	233.509	14,4
SPESA FINALI	249.412	16,4	246.792	15,9	242.905	15,4	240.776	15,2	237.624	14,6
di cui spesa sanitaria	110.474	7,3	112.742	7,3	112.039	7,1	114.497	7,2	114.727	7,1
ENTRATE										
Entrate Tributarie	92.700	6,1	96.012	6,2	100.727	6,4	107.430	6,8	107.892	6,6
Imposte Dirette	29.674	2,0	31.246	2,0	32.745	2,1	35.818	2,3	36.177	2,2
Imposte Indirette	62.994	4,1	64.731	4,2	67.952	4,3	71.612	4,5	71.715	4,4
Imposte c/capitale	32	0,0	35	0,0	30	0,0	0	0,0	0	0,0
Contributi sociali	1.351	0,1	1.408	0,1	1.391	0,1	1.414	0,1	1.435	0,1
Trasferimenti da enti pubblici	106.159	7,0	100.066	6,4	94.705	6,0	83.633	5,3	81.071	5,0
Altre entrate correnti	29.187	1,9	29.386	1,9	31.382	2,0	32.072	2,0	32.751	2,0
ENTRATE CORRENTI	229.397	15,1	226.872	14,6	228.205	14,4	224.549	14,1	223.149	13,7
Entrate c/cap. non tributarie	2.164	0,1	2.183	0,1	2.341	0,1	3.094	0,2	3.319	0,2
Contributi agli investimenti da enti pubblici	12.300	0,8	9.776	0,6	7.790	0,5	7.924	0,5	7.090	0,4
ENTRATE FINALI	243.861	16,0	238.831	15,4	238.336	15,1	235.567	14,8	233.558	14,4
- pressione fiscale	6,2		6,3		6,5		6,9		6,7	
SALDO PRIMARIO	-1.341	-0,1	-4.125	-0,3	-562	0,0	-906	-0,1	49	0,0
SALDI DI PARTE CORRENTE	18.072	1,2	11.797	0,8	15.448	1,0	12.376	0,8	13.581	0,8
INDEBITAMENTO	-5.551	-0,4	-7.961	-0,5	-4.569	-0,3	-5.209	-0,3	-4.066	-0,2
<i>Pil nominale</i>	<i>1.519.695</i>		<i>1.553.166</i>		<i>1.580.220</i>		<i>1.588.662</i>		<i>1.626.858</i>	

Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati MEF e Istat (aprile 2012)

Dal lato delle entrate la riduzione è più contenuta (circa 20 miliardi). Oltre alla riduzione per oltre 10 miliardi dei trasferimenti correnti (0,5 miliardi) e dei contributi in c/capitale (9 miliardi) (strettamente connesso alla riduzione operata sui trasferimenti da parte dello Stato), le entrate tributarie sono inferiori di 9 miliardi. Sono le imposte indirette a conoscere una riduzione ancora maggiore (poco meno di 10 miliardi, in particolare dovuti alla riduzione dell'IRAP) compensate in parte da una crescita oltre alle attese delle imposte dirette (+1,5 miliardi).

L'effetto combinato di tali variazioni fa sì che il disavanzo degli enti territoriali sia pari allo 0,3 per cento del prodotto, come era previsto nel quadro tendenziale prima della crisi. I meccanismi di controllo della spesa e la flessione delle entrate tributarie proprie per effetto della riduzione della crescita sembrano aver consentito di mantenere il contributo degli enti territoriali al disavanzo complessivo della PA sui livelli previsti nel tendenziale 2008, ma a prezzo di una dequalificazione della spesa e di un seppur moderato, aumento della pressione fiscale locale.

IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO DELLE REGIONI NEL 2011

2. Con la finanziaria per il 2011 si era nuovamente intervenuti sul Patto delle regioni.

Per quanto riguarda le regioni a statuto ordinario ha continuato ad applicarsi la regola del controllo della spesa finale (corrente e in conto capitale), ma con la fissazione di obiettivi distinti in termini di competenza e di cassa. A differenza del passato, il complesso delle spese considerate è stato calcolato sulla media delle uscite 2007-2009. Per ciascun anno del triennio 2011-2013, il complesso delle spese di competenza e di cassa non deve superare la media del triennio 2007-2009 ridotta rispettivamente del 12,3 e del 13,6 per cento nel 2011, del 14,6 e del 16,3 per cento nel 2012 e del 15,5 e del 17,2 per cento nel 2013.

Sono rimaste confermate alcune esclusioni già previste¹ ed è stata riproposta la possibilità per gli enti cui si applicano limiti alla spesa di ridefinire il proprio obiettivo di cassa attraverso una corrispondente riduzione dell'obiettivo degli impegni di parte corrente relativi agli interessi passivi e oneri finanziari diversi, alla spesa di personale, alla produzione di servizi in economia e all'acquisizione di servizi e forniture calcolati con riferimento, in questo caso, alla media dei corrispondenti impegni del triennio 2007-2009. Una opzione nel 2010 utilizzata da Lazio e Puglia e, nel 2011, colta dalla sola Puglia.

Per le regioni a statuto speciale la maggiore novità è stata la predeterminazione della ripartizione tra gli enti delle somme complessive di contributo agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dal DL 78/2010 (500 milioni di euro per l'anno 2011 e 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012 e 2013) Ciascuna regione e provincia autonoma ha dovuto ridurre il proprio tetto di spesa tendenziale (o migliorare il proprio saldo tendenziale nel caso della regione Trentino-Alto Adige e delle due province di Trento e di Bolzano) di tale importo. Determinata la misura del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, con una intesa tra ciascun ente e il MEF si è calcolato il livello complessivo delle spese e dei pagamenti.

Per la regione Trentino Alto Adige e per le province di Trento e di Bolzano, come nel 2010, gli obiettivi di risparmio sono stati calcolati in riferimento al saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, anziché sul complesso delle spese.

La legge 220/2010 ha poi previsto modifiche all'ordinamento finanziario della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ai fini dell'attuazione dei principi del federalismo fiscale. Le norme, tra l'altro, disciplinano il Patto a decorrere dall'esercizio 2011, in riferimento al "sistema integrato regionale", comprensivo, oltre che della regione, di tutti gli enti e organismi finanziati direttamente dalla regione stessa. Ai fini della determinazione dell'accordo annuale relativo al patto di stabilità interno, si è previsto di considerare il complesso delle spese finali.

Di particolare rilievo sono state poi le modifiche alla normativa con cui si è riproposta la disciplina concernente il Patto regionale di tipo verticale. Le regioni hanno

¹ Come nella precedente disciplina sono escluse dal calcolo le spese per la sanità, soggette a disciplina specifica, le spese per la concessione di crediti, le spese correnti e in conto capitale per interventi cofinanziati dall'Unione europea, relativamente ai finanziamenti comunitari, i pagamenti effettuati a favore di enti locali a valere sui residui passivi di parte corrente, a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali. Per il 2011 sono poi escluse le spese relative ai beni trasferiti alle regioni e a fondi immobiliari ricevuti dallo Stato in attuazione del d.lgs. n. 85/2010 sul federalismo demaniale e le spese concernenti i censimenti.

potuto autorizzare gli enti locali, compresi nel proprio territorio, a peggiorare il saldo programmatico, consentendo un aumento dei pagamenti in conto capitale, non solo rideterminando il proprio obiettivo di risparmio in termini di cassa per un ammontare pari all'entità complessiva dei pagamenti in conto capitale autorizzati² (quindi in base alle disponibilità per pagamenti non sfruttati dalla regione stessa per pagamenti), ma anche sfruttando i margini offerti da un livello degli impegni più limitati del limite convenuto, sempre che tale risparmio di spesa fosse riconducibile ad un miglioramento degli impegni per spesa corrente. Una previsione normativa che, dati i ben più ampi margini dal lato degli impegni rispetto ai pagamenti, ha rappresentato un efficace meccanismo per alleggerire il vincolo posto agli enti locali e uno spazio di intervento prezioso per l'avvio in molte regioni del Patto regionalizzato (si veda al riguardo il paragrafo successivo dedicato al patto degli enti locali).

Si è riproposta, infine, anche la possibilità per le regioni di integrare e modificare le regole per gli enti locali compresi nel proprio territorio "in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti", fermo restando l'obiettivo determinato complessivamente dalle regole del Patto di stabilità per gli enti locali. I criteri per l'applicazione di tali disposizioni sono definiti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze d'intesa con la Conferenza unificata (anche su tale aspetto si rinvia al paragrafo successivo).

Di rilievo è poi l'esclusione dalla base rilevante per il calcolo delle spese finali di tre interventi specifici, in tutti i casi finanziati con risorse aggiuntive attribuite alle regioni. Si tratta delle somme destinate ad interventi in campo sociale attribuite dalla legge 220/2010, di quelle previste dal DL 98/2011 per il trasporto pubblico locale e di quelle attribuite a fronte del recupero di somme evase relative ai tributi regionali (ex d.lgs. 68/2011). La sottrazione di tali somme nel calcolo delle spese finali soggette al limite del Patto mira ad evitare che il sistema di controllo della spesa neutralizzi tali misure finanziate con fondi aggiuntivi, vanificando la stessa ragione degli interventi di sostegno della spesa.

I PRIMI RISULTATI DEL MONITORAGGIO DELLE REGIONI

3. Secondo i primi dati del monitoraggio³, nel 2011 sia le regioni a statuto ordinario che quelle a statuto speciale hanno rispettato gli obiettivi previsti. Anche quest'anno la valutazione complessiva dei risultati è resa più complessa per l'operare di diversi sistemi che richiedono di guardare a cinque tipologie di enti (una tipologia in più rispetto allo scorso anno): le regioni a statuto ordinario (14 regioni) che rispondono alla disciplina del Patto secondo le tradizionali modalità di calcolo, una (la Puglia) che ha utilizzato la possibilità di ridefinire il proprio obiettivo di cassa attraverso una corrispondente riduzione dell'obiettivo degli impegni di parte corrente, le regioni a statuto speciale che concordano con il Mef l'obiettivo annuale e le spese da escludere nel calcolo dei risultati, ma che hanno mantenuto come riferimento gli obiettivi di spesa (3 regioni), quella (il Friuli) che ha assunto come valore di riferimento il complesso

² A "compensazione" del maggiore onere assunto dalla regione, la norma dispone che parte dei trasferimenti che la regione riceve dallo Stato sia sottratta al vincolo di destinazione, nella misura del triplo delle somme cedute a compensazione degli obiettivi peggiori degli enti locali.

³ L'esame dei risultati relativi al Patto per le regioni a statuto ordinario e speciale si basa sui dati trasmessi dagli enti entro il 30 aprile 2012.

della spesa (al netto delle sole concessioni di credito ma al lordo, ad esempio, della spesa sanitaria) e quelle (Trentino Alto Adige, province di Trento e Bolzano) che, invece, hanno confermato un obiettivo assunto in termini di saldo in competenza mista.

Le quattordici regioni che hanno mantenuto le modalità di calcolo tradizionali hanno conseguito l'obiettivo in termini di competenza con notevole scarto, presentando un livello di spesa complessiva netta di oltre il 17 per cento inferiore a quella obiettivo. Ciò nonostante che in alcune regioni sia stato attribuito agli enti locali un margine da scontare per maggiore spesa per un totale di 845,8 milioni, peggiorando di pari importo il proprio obiettivo. Sono le regioni del nord e del centro ad utilizzare in misura significativa tale possibilità (sono 545 e 296 i milioni attribuiti agli enti locali rispettivamente nelle regioni del Nord e del Centro), conservando tuttavia un margine ancora consistente rispetto all'obiettivo. Nel sud invece l'importo utilizzato è limitatissimo (4 milioni) nonostante l'ampio margine riscontrabile rispetto all'obiettivo in molte regioni.

Maggiore la stringenza del vincolo in termini di pagamenti: il risultato ottenuto è nel complesso inferiore del solo 2,3 per cento all'importo obiettivo. Anche in questo caso le regioni hanno potuto sfruttare parte del margine ottenuto per agevolare la gestione dei pagamenti degli enti locali. Si tratta nel complesso di 181 milioni di cui 121 nel nord e 60 nel centro. Non ci sono casi di attribuzione di quote dell'obiettivo agli enti locali nelle regioni del sud.

I dati del monitoraggio offrono elementi ulteriori:

- il risultato è stato ottenuto in un quadro di flessione della spesa corrente, ridotta in termini di impegni dello 0,7 per cento. Al netto della spesa per la sanità (cresciuta nell'anno del 1,1 per cento) e delle altre spese non considerate ai fini del Patto, si registra invece una flessione di quasi il 12 per cento. Di segno negativo anche gli impegni in c/capitale in riduzione del 21,7 per cento (particolarmente forte al Nord con una flessione del 34,2 per cento). Escludendo le voci non rilevanti dal Patto (gli investimenti sanitari, le concessioni di credito, le spese correlate ai cofinanziamenti UE, quelle finanziate dal fondo per il trasporto pubblico locale e quelle finanziate con l'attività di recupero fiscale), gli impegni di capitale si riducono di circa il 37 per cento. Una flessione molto forte al Nord (quasi del 50 per cento), ma superiore al 25 per cento anche nelle altre aree;
- sono in aumento, invece, i pagamenti correnti (+2,7 per cento) mentre continuano a flettere quelli in conto capitale (-17,5 per cento). I pagamenti correnti al netto della sanità si riducono nell'anno del 6,2 per cento. Flessione che si accentua ove si guardi alle sole spese correnti soggette al Patto, calate del 12,7 per cento. Anche in questo caso, si conferma la forte differenziazione territoriale: in forte crescita nell'anno i pagamenti per la sanità nelle regioni del Sud (+20,3 per cento); in riduzione di poco meno del 28 per cento i pagamenti per spesa in conto capitale; in flessione la spesa corrente nelle regioni del nord con un forte aumento dei pagamenti in c/residui a fronte di residui attivi degli enti locali (oltre 680 milioni).

IL PATTO DI STABILITÀ. I RISULTATI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO (RSO esclusa Puglia) - PAGAMENTI
Tavola 3
(milioni di euro)

	Nord			Centro			Sud			TOTALE		
	2010	2011	var%	2010	2011	var%	2010	2011	var%	2010	2011	var%
	TOTALE TITOLO 1°	54.126,0	52.977,8	-2,1	26.191,8	27.169,0	3,7	19.530,5	22.392,2	14,7	99.848,3	102.539,1
Spese per la sanità	45.586,5	44.917,8	-1,5	21.532,7	22.780,7	5,8	15.582,5	18.751,3	20,3	82.701,7	86.449,8	4,5
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 7-quater, c. 15, L. n. 33/2009)	275,2	243,2	-11,6	127,1	119,3	-6,1	48,8	62,9	28,7	451,1	425,5	-5,7
Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali (art. 9 bis, c. 5, L. 102/2009)	129,4	682,2	427,1	490,1	554,3	13,1	235,3	222,8	-5,3	854,9	1.459,2	70,7
Spese concernenti le politiche sociali finanziate con le risorse di cui art. 1, comma 38 L.220/2010	0,0	51,7		0,0	11,7		0,0	9,5		0,0	73,0	
Spese a valere sul fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale (art. 21 c.3 DL 98/2011)	0,0	146,2		0,0	104,0		0,0	6,9		0,0	257,1	
Altre spese portate in riduzione	3,6	10,6	195,4	0,3	8,9	2.730,7	0,1	35,8	30.243,2	4,0	55,3	1.271,3
SPESE CORRENTI NETTE	8.131,2	6.926,1	-14,8	4.041,7	3.590,1	-11,2	3.663,7	3.303,0	-9,8	15.836,6	13.819,2	-12,7
TOTALE TITOLO 2°	4.700,5	3.969,3	-15,6	2.811,1	2.035,8	-27,6	3.429,0	3.019,7	-11,9	10.940,6	9.024,8	-17,5
Spese per la sanità	223,2	533,3	139,0	214,5	332,1	54,8	147,3	221,6	50,4	585,0	1.087,0	85,8
Spese per concessione di crediti (art. 77 ter, c. 4, L. n. 133/2008)	161,4	68,6	-57,5	8,9	15,2	71,1	21,9	54,5	149,1	192,2	138,3	-28,0
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 2, c. 42, L. n. 203/2008)	134,6	140,6	4,4	154,4	130,3	-15,6	491,9	596,8	21,3	780,9	867,7	11,1
Spese in c/capitale nei limiti incassi derivanti da attività di recupero fiscale di cui a Dlgs 68/2011	0,0	231,0		0,0	125,2		0,0	13,2		0,0	369,3	
Altre spese portate in riduzione	0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	4.181,3	2.995,8	-28,4	2.433,3	1.433,0	-41,1	2.767,8	2.133,6	-22,9	9.382,5	6.562,4	-30,1
RISULTATO SPESE FINALI	12.312,6	9.921,9	-19,4	6.475,0	5.023,2	-22,4	6.431,5	5.436,6	-15,5	25.219,1	20.381,7	-19,2
OBBIETTIVO PROGRAMMATICO SPESE FINALI		10.315,2			5.170,7			5.646,1			21.132,0	
QUOTA OBBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI		121,3			60,0			0,0			181,3	
OBBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO		10.193,9			5.110,7			5.646,1			20.950,7	
DIFFERENZA TRA SPESE FINALI E OBBIETTIVO RIDETERMINATO		-272,0			-87,5			-209,5			-569,1	

Fonte : elaborazione Corteconti su dati RGS

T avola 3 segue

IL PATTO DI STABILITÀ A. I RISULTATI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO (RSO esclusa Puglia) - IMPEGNI

	Nord			Centro			Sud			Totale		
	2010	2011	var%	2010	2011	var%	2010	2011	var%	2010	2011	var%
TOTALE TITOLO 1°	54.767,6	52.771,1	-3,6	29.935,5	28.119,6	-6,1	20.220,5	23.238,5	15,0	104.923,6	104.149,3	-0,7
Spese per la sanità	45.996,9	45.291,0	-1,5	24.631,1	23.062,4	-6,4	16.144,9	19.341,9	19,8	86.772,9	87.695,3	1,1
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 7-quater, c. 15, L. n. 33/2009)	315,4	218,0	-30,9	297,7	288,8	-3,0	70,1	74,3	6,0	683,2	581,0	-15,0
Spese concernenti le politiche sociali finanziate con le risorse di cui art.1, comma 38 L.220/2010		62,4			11,7			9,5			83,6	
Spese a valere sul fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale (art. 21 c.3 DL 98/2011)		162,9			113,1			47,8			323,7	
Altre spese portate in riduzione	8,4	7,3	-13,1	8,3	2,5	-70,4	0,9	35,0	ns	17,6	44,8	154,7
SPESE CORRENTI NETTE	8.446,8	7.029,6	-16,8	4.998,4	4.641,1	-7,1	4.004,7	3.750,0	-6,4	17.449,9	15.420,7	-11,6
TOTALE TITOLO 2°	5.450,0	3.586,4	-34,2	3.659,2	3.238,5	-11,5	4.105,7	3.519,0	-14,3	13.214,8	10.343,9	-21,7
Spese per la sanità	311,3	718,2	130,7	436,5	632,8	45,0	156,5	399,1	155,0	904,3	1.750,1	93,5
Spese per concessione di crediti (art. 77 ter, c. 4, L. n. 133/2008)	163,1	34,3	-78,9	50,7	87,7	72,8	38,2	126,2	230,4	252,0	248,2	-1,5
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 2, c. 42, L. n. 203/2008)	241,5	218,6	-9,5	339,2	272,1	-19,8	806,1	715,7	-11,2	1.386,7	1.206,4	-13,0
Spese in c/capitale nei limiti incassi derivanti da attività di recupero fiscale di cui a Dlgs 68/2011		231,0			97,5		0,0	2,5		0,0	331,0	
Spese a valere sul fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale (art. 21 c.3 DL 98/2011)		0,0			27,6		0,0	10,7		0,0	38,3	
Altre spese portate in riduzione		0,0			0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	4.734,1	2.384,3	-49,6	2.832,8	2.120,8	-25,1	3.104,9	2.264,8	-27,1	10.671,8	6.769,9	-36,6
RISULTATO SPESE FINALI	13.180,8	9.414,0	-28,6	7.831,3	6.761,9	-13,7	7.109,6	6.014,8	-15,4	28.121,7	22.190,6	-21,1
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE FINALI		11.684,3			8.371,3			7.582,0			27.637,6	
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art.1 c138 L220/2010)		545,3			296,3			4,2			845,8	
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE FINALI		11.139,0			8.075,0			7.577,8			26.791,8	
DIFFERENZA TRA RISULTATO SPESE FINALI E OBIETTIVO PROGRAMMATICO		-1.725,1			-1.313,1			-1.563,0			-4.601,2	

Fonte : elaborazione Corteconti su dati RGS

Di particolare rilievo nel nord e nel centro l'incasso derivante da attività di recupero fiscale (231 milioni nel nord e 125,2 nel centro) mentre sono solo 13 milioni nel sud.

Tavola 4

IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO CON COMPENSAZIONE: LA PUGLIA – PAGAMENTI E IMPEGNI
(milioni di euro)

Pagamenti		
	2010	2011
Totale titolo 1°	8.429,3	8.112,5
Spese per la sanità	7.213,4	6.707,8
Spese correlate ai cofinanziamenti UE -escluse quote statali e regionali (art. 7-quater, c. 15, L. n. 33/2009)	84,8	92,0
Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali (art. 9 bis, c. 5, L. 102/2009)	49,5	260,0
Spese concernenti le politiche sociali finanziate con le risorse di cui art.1, comma 38 L.220/2010		3,5
Spese a valere sul fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale (art. 21 c.3 DL 98/2011)		14,5
Altre spese portate in riduzione		1,0
SPESE CORRENTI NETTE	1.081,5	1.033,8
TOTALE TITOLO 2°	867,8	950,4
Spese per la sanità	187,4	72,7
Spese per concessione di crediti (art. 77 ter, c. 4, L. n. 133/2008)		0,0
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 2, c. 42, L. n. 203/2008)	155,6	301,6
Spese in c/capitale nei limiti incassi derivanti da attività di recupero fiscale di cui a Dlgs 68/2011	0,0	62,2
Altre spese portate in riduzione	0,0	0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	524,8	513,9
RISULTATO SPESE FINALI	1.606,3	1.547,7
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE FINALI		1.565,8
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI		0,0
OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO		1.565,8
DIFFERENZA TRA RISULTATO ANNUALE SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERMINATO		-18,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Anche la regione Puglia, che ha optato anche quest'anno per il regime delle compensazioni, ha rispettato gli obiettivi posti con il Patto. Diverso, tuttavia, il risultato conseguito nel 2011 rispetto al precedente anno.

IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO CON COMPENSAZIONE: LA PUGLIA – PAGAMENTI E IMPEGNI
(milioni di euro)

Impegni	2010	2011
Totale titolo 1°	8630,3	8135,6
Spese correnti soggette a compensazione	272,5	264,4
Spese relative a voci escluse	0,0	3,9
SPESE CORRENTI NETTE SOGGETTE A COMPENSAZIONE	272,5	260,4
OBIETTIVO SPESE CORRENTI SOGGETTE A COMPENSAZIONE	275,0	270,3
DIFFERENZA TRA RISULTATO SPESE CORRENTI SOGGETTE A COMPENSAZIONE E OBIETTIVO	-2,5	-9,9
Spese correnti non soggette a compensazione	8357,8	7871,3
Spese per la sanità	7278,6	6711,0
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali	55,0	116,9
Spese concernenti le politiche sociali finanziate con le risorse di cui art.1, comma 38 L.220/2010		3,5
Spese a valere sul fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale (art. 21 c.3 DL 98/2011)		14,5
Altre spese portate in riduzione	35,2	0,1
Spese correnti nette non soggette a compensazione	989,0	1025,4
Totale titolo 2°	1218,7	1481,9
Spese per la sanità	120,4	129,9
Spese per concessione di crediti	0,0	0,0
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali	451,1	603,4
Spese in c/capitale nei limiti incassi derivanti da attività di recupero fiscale di cui a Dlgs 68/2011		62,2
Spese a valere sul fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale (art. 21 c.3 DL 98/2011)		
Altre spese portate in riduzione		
Spese in conto capitale nette	647,2	686,4
RISULTATO SPESE NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	1908,8	1711,8
OBIETTIVO SPESE NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE		1721,7
DIFFERENZA TRA RISULTATO SPESE NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE E OBIETTIVO SPESE NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE		-10,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel 2010, infatti, il ridimensionamento degli impegni e il corrispettivo incremento dei pagamenti era stato pari a 104 milioni. Esso, tuttavia, non sembrava avere inciso sull'operatività dell'ente. A consuntivo, infatti, i pagamenti erano stati di oltre 215 milioni inferiori all'obiettivo corretto, rendendo, almeno sotto questo aspetto, influente il beneficio acquisito. Nel 2011 invece la compensazione resa possibile dal ridimensionamento degli impegni correnti è stata pari a 148,5 milioni, ben superiori al margine riscontrato in termini di pagamenti (18,1 milioni) dimostrando quindi l'utilità della scelta effettuata oltre che la virtuosità degli effetti sulla spesa corrente.

Nel complesso i pagamenti e gli impegni (netti) ottenuti dalle regioni a statuto ordinario (considerando anche il dato della regione Puglia) risultano a consuntivo inferiori a quanto previsto dalla legge di stabilità 2011.⁴ Il contributo di tali enti al miglioramento dei conti pubblici si presenta quindi coerente con quanto ipotizzato in occasione della definizione della legge di stabilità.

Anche nel caso delle Regioni a statuto speciale (RSS) che hanno mantenuto il riferimento a tetti di spesa (al netto di alcune voci escluse), l'obiettivo risulta raggiunto, sia in termini di pagamenti che di impegni. Come nel caso delle regioni a statuto ordinario, il vincolo sugli impegni è stato meno stringente di quello sui pagamenti, anche se per valori molto più ridotti. Il risultato è stato inferiore del 6 per cento al limite nel caso degli impegni e di solo lo 0,5 per cento nel caso dei pagamenti.

Tavola 5

IL PATTO DI STABILITÀ. I RISULTATI DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE– PAGAMENTI
(RSS Valle d' Aosta, Sicilia e Sardegna)

	<i>(milioni di euro)</i>		
	2010	2011	var%
Totale titolo 1°	6.907	7.015	1,57
Spese per la sanità	3.453	3.588	3,91
Spese non considerate in sede di accordo	185	255	38,06
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 7-quater, c. 15, L. n. 33/2009)	64	73	12,53
Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali (art. 9 bis, c. 5, L 102/2009)	165	160	-3,03
Altre spese portate in riduzione	8	0	
Spese correnti nette	3.031	2.939	-3,02
Totale titolo 2°	1.389	1.280	-7,82
Spese per la sanità	93	44	-52,54
Spese per concessione di crediti	20	12	-41,72
Spese non considerate in sede di accordo	74	86	15,43
Spese correlate ai cofinanziamenti UE (escluse quote statali e regionali)	89	140	57,70
Spese in conto capitale nette	1.112	998	-10,24
Risultato trimestrale spese finali	4.143	3.938	-4,96
Obiettivo annuale spese finali determinato in sede di accordo		3.961	
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI		0	
OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO		3.961	
DIFFERENZA TRA RISULTATO ANNUALE SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERMINATO		-23	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Si ripropone anche in questo esercizio una riduzione degli impegni correnti (-2,9 per cento), mentre si fa meno consistente quella in conto capitale (-4,9 per cento contro il -8,1 per cento del 2010).

Si confermano in crescita invece i pagamenti correnti (+1,6 per cento) ma esclusivamente per quello che riguarda la spesa sanitaria. I pagamenti per spesa in c/capitale flettono dell'8 per cento.

⁴ Si veda al riguardo la relazione tecnica allegata al maxi emendamento che specifica il risultato atteso della spesa tendenziale corretta secondo gli importi stabiliti nel DL 78/2010

Solo la regione Sardegna utilizza i margini offerti dal lato degli impegni per attribuire maggior flessibilità agli enti locali.

Tavola 5 segue
 IL PATTO DI STABILITÀ. I RISULTATI DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE (RSS) – IMPEGNI
 (RSS Valle d'Aosta, Sicilia e Sardegna)

	2010	2011	(milioni di euro) var%
Totale titolo 1°	7.321	7.105	-2,96
Spese per la sanità	3.651	3.584	-1,84
Spese non considerate in sede di accordo	189	260	37,37
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 7-quater, c. 15, L. n. 33/2009)	23	24	2,41
Altre spese portate in riduzione	0	0	
Spese correnti nette	3.457	3.237	-6,38
Totale titolo 2°	1.456	1.385	-4,93
Spese per la sanità	83	36	-57,08
Spese per la concessione dei crediti	21	12	-40,57
Spese non considerate in sede di accordo	126	111	-12,41
Spese correlate ai cofinanziamenti UE(escluse quote statali e regionali)	42	103	143,74
Spese in conto capitale nette	1.184	1.123	-5,16
Risultato trimestrale spese finali	4.641	4.360	-6,07
Obiettivo annuale spese finali determinato in sede di accordo		4.690	
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art. 7-quater, c. 1, 2 e 3 della L 33/2009)		50	
OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO		4.640	
Differenza tra obiettivo annuale e risultato trimestrale spese finali		-280	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Come si diceva anche in apertura, la legge 220/2010 ha modificato a partire dal 2011 la disciplina del patto di stabilità interno per la regione Friuli Venezia Giulia. Il patto si riferisce al sistema integrato regionale. La regione finanzia infatti con fondi del proprio bilancio il sistema degli enti locali e altri enti strumentali. L'accordo annuale tra Regione e Stato deve pertanto stabilire l'obiettivo di risparmio da conseguire considerando il complesso delle spese finali (al netto delle sole concessioni di credito) mentre per gli enti locali del sistema regionale si applica una disciplina speciale stabilita dalla Regione (sostituita solo in caso di mancata definizione di tali obiettivi dalla normativa generale valida sul territorio nazionale). L'obiettivo è calcolato considerando che l'andamento della spesa sanitaria si mantenga coerente con quello nazionale.

Anche in questo caso l'obiettivo risulta rispettato sia in termini di pagamenti che di impegni. Diversamente che negli altri casi, tuttavia, maggiore è il margine sul fronte dei pagamenti (il risultato è oltre 10 per cento inferiore al limite) che sul fronte degli impegni. Nell'anno i pagamenti correnti sono cresciuti del 4,6 per cento a fronte di una contrazione della spesa in conto capitale di poco meno dell'11 per cento. In flessione sia la spesa corrente (-1,3 per cento) sia la spesa in conto capitale (-5,5 per cento) nel caso degli impegni.

Tavola 6

IL PATTO DI STABILITA' INTERNO DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

(milioni di euro)

Pagamenti	2010	2011	var%
Totale titolo 1°	4.363	4.563	4,59
Spese correnti nette	4.363	4.563	4,59
Totale titolo 2°	984	878	-10,76
Spese per concessione di crediti	45	27	-40,32
Spese in conto capitale nette	938	851	-9,33
Risultato trimestrale spese finali	5.301	5.414	2,13
Obiettivo annuale spese finali determinato in sede di accordo	0	6.022	
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art. 7-quater, c. 1, 2 e 3 della L 33/2009)	0	0	
OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO	0	6.022	
DIFFERENZA TRA RISULTATO ANNUALE SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERMINATO	0	-608	
Impegni			
Totale titolo 1°	4903	4840	-1,28
Spese correnti nette	4903	4840	-1,28
Totale titolo 2°	1017	963	-5,31
Spese per la concessione dei crediti	27	29	5,36
Spese in conto capitale nette	989	934	-5,60
Risultato trimestrale spese finali	5892	5774	-2,00
Obiettivo annuale spese finali determinato in sede di accordo	0	6.080	
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art. 7-quater, c. 1, 2 e 3 della L 33/2009)	0	0	
OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO	0	6.080	
Differenza tra obiettivo annuale e risultato trimestrale spese finali	0	-306	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Positivo il riscontro anche nel caso dell'ultima "tipologia" di Patto, basata su obiettivi concordati, calcolati in termini di competenza mista e relativa alle province di Trento e Bolzano e alla regione Trentino Alto Adige. Nel caso di entrambe le province, il saldo ottenuto nel 2011 si pone ampiamente al di sopra di quello concordato. Nonostante l'ulteriore miglioramento richiesto si conferma un obiettivo di disavanzo per tutte le realtà territoriali considerate. Si riducono considerevolmente i margini della Provincia di Trento. La dimensione assoluta dei disavanzi ammessi, seppur in miglioramento rispetto al 2010, rimane superiore ai 1.500 milioni nel complesso regionale. Un importo di rilievo, specie se comparato con il risultato di saldo (in termini di contabilità nazionale) conseguito dal complesso delle regioni, al netto della spesa sanitaria pari appunto a 1.500 milioni.

Tavola 7

IL PATTO DI STABILITÀ: I RISULTATI DELLA REGIONE TRENINO ALTO ADIGE E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

(milioni di euro)

	PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	TRENTINO-ALTO ADIGE	TRENTINO-ALTO ADIGE	TRENTINO-ALTO ADIGE	
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	
ACCERTAMENTI	TOTALE TITOLO 1°-TRIBUTI PROPRI E DEVOLUZIONI	3.923	4.035	3.982	3.826	4.248	4.234	403	400	531
	TOTALE TITOLO 2° - CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI	634	473	448	58	70	47	14	14	15
	TOTALE TITOLO 3-ENTRATE EXTRARIBUTARIE	116	123	138	68	74	69	0	0	0
	Totale entrate correnti	4.673	4.630	4.568	3.952	4.391	4.350	417	414	546
	a detrarre: Gettiti arretrati	1.059	687	515	552	749	746	76	74	169
	TOTALE ENTRATE CORRENTI NETTE	3.614	3.943	4.054	3.401	3.642	3.604	342	339	377
INCASSI	TOTALE TITOLO 4°-ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONI BENI E TRASFERIMENTI IN C/CAPITALE E DA RISCOSSIONI CREDITI	23	45	36	111	188	115			
	a detrarre: Entrate derivanti dalla riscossione di crediti	3	2	3	15	56	8			
	a detrarre: Entrate derivanti da alienazione di beni e diritti patrimoniali, affrancazioni	15	11	5	3	1	1			
	TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE NETTE	5	31	28	94	131	106			
IMPEGNI	Spese correnti per la sanità	1.188	1.249	1.084	1.035	1.068	1.120	0	0	
	Altre spese correnti	2.263	2.293	2.409	1.694	1.762	1.709	240	236	227
	TOTALE TITOLO 1° - SPESE CORRENTI	3.451	3.542	3.493	2.729	2.830	2.829	240	236	227
	Maggiori spese corr. per leggi di settore e nuove funzioni trasferite	0	0	0	0	35	36			
PAGAMENTI	Spese in conto capitale per la sanità	67	77	68	127	62	79			
	Altre spese in conto capitale	1.133	1.119	1.121	1.740	1.493	1.400	124	133	125
	TOTALE TITOLO 2° - SPESE IN CONTO CAPITALE	1.200	1.196	1.188	1.867	1.555	1.479	124	133	125
	a detrarre: Spese derivanti dalla concessione di crediti	25	48	8	25	46	25	0	0	
	a detrarre: Partecipazioni azionarie e conferimenti	7	20	3	2	2	1	0	0	1
	TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	1.167	1.129	1.178	1.841	1.507	1.413	124	133	123
COMPETENZA MISTA	Maggiori spese c/cap. per leggi di settore e nuove funzioni trasferite	0	0		0	25	84	0	0	0
	TOTALE ENTRATE FINALI NETTE (ECOR+ECAP)	3.619	3.974	4.082	3.495	3.773	3.709	342	339	377
	TOTALE SPESE FINALI NETTE (SCOR + SCAP + MSCOR + MSCAP)	4.619	4.671	4.671	4.569	4.397	4.362	364	370	350
	SALDO FINANZIARIO in termini di competenza mista (EFIN - SFIN)	-1.000	-698	-589	-1.074	-624	-652	-23	-30	27
	OBBIETTIVO PROGRAMMATICO CONCORDATO in termini di competenza mista	0	-798	-739	0	-733	-674	0	-31	-26
	QUOTA OBBIETTIVO ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI			6			2			
	OBBIETTIVO PROGRAMMATICO CONCORDATO in termini di competenza mista	0	-798	-734	0	-733	-672	0	-31	-26
	DIFFERENZA TRA IL SALDO FIN. E OBBIETTIVO Progr.(SAL10 - OBT10)	0	101	144	0	109	20	0	0	53

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La mancanza di importi dettagliati relativi all'andamento tendenziale della spesa degli enti ad autonomia speciale non rende agevole la verifica a consuntivo non solo del rispetto formale dei limiti posti ma anche di quello sostanziale. Come osservato poi in sede di valutazione delle coperture durante l'esame parlamentare, la mancata riduzione delle risorse disponibili, con conseguente possibilità di emersione di posizioni di avanzo, potrebbe consentire lo smobilizzo delle somme accantonate con conseguenti effetti negativi sulla finanza pubblica.

4. Nel complesso, quindi, si conferma il conseguimento da parte delle regioni del Patto concordato per il 2011.

I risultati del monitoraggio consentono alcune osservazioni sull'operare del meccanismo che ha regolato il contributo regionale agli obiettivi di finanza pubblica.

Il dato di maggior rilievo nell'anno è costituito dal buon funzionamento della misura che ha consentito di utilizzare i risparmi di spesa corrente realizzati in termini di impegni per il "finanziamento" delle misure di flessibilizzazione degli obiettivi degli enti appartenenti al territorio regionale.

Diverso ne è stato l'utilizzo nelle regioni. Sembra aver risposto alle attese laddove le necessità di flessibilità del patto erano effettivamente legate a disponibilità di casse rese non utilizzabili dai vincoli del Patto. Non sono state attivate laddove, invece, le condizioni finanziarie degli enti trovavano un limite solo apparente nel Patto.

Nelle RSO le somme destinate sono state di poco inferiori ai 900 milioni in termini di impegni e di 180 milioni in termini di pagamenti. Un totale di 1,1 miliardi che ha consentito di alleggerire gli effetti di inasprimento degli obiettivi del Patto per gli enti locali.

Nell'anno ha giocato un ruolo di rilievo, sia dal lato dei pagamenti che degli impegni, la attribuzione di risorse aggiuntive alle regioni per oltre 760 milioni di pagamenti e quasi 860 milioni di impegni. Si tratta delle somme relative alle politiche sociali e agli interventi nel trasporto pubblico locale, oltre che del maggior gettito nei limiti delle somme incassate con il recupero dell'evasione fiscale.

Esse hanno consentito un alleggerimento, ma non un annullamento del vincolo. Attraverso l'iniezione di risorse aggiuntive (in parte a destinazione vincolata) si attenua infatti l'effetto restrittivo prodotto dal taglio dei trasferimenti, che attribuiva all'obiettivo del Patto il carattere più stringente. L'obiettivo posto alle regioni a statuto speciale con il Patto per il 2011 era, infatti, inferiore al livello della spesa corrente netta del 2010 di poco più del 16 per cento in termini di pagamenti (4 miliardi) e di circa il 2 per cento in termini di impegni (540 milioni). I margini con cui è stato raggiunto l'obiettivo testimoniano del rilievo maggiore avuto dal vincolo sulle disponibilità di cassa su cui ha inciso in alcuni casi anche il raggiungimento dei limiti posti all'indebitamento.

Il riferimento ai proventi della lotta all'evasione ha certamente agevolato le aree a maggior capacità fiscale. Nel Sud solo la Puglia ha beneficiato della attribuzione di un gettito significativo (oltre 62 milioni).

In crescita nelle regioni del Nord (da 129 milioni del 2010 a oltre 680 milioni) e del Sud (da 284 a 483 milioni) le somme destinate al pagamento dei crediti degli enti locali del territorio. In calo, invece, il rilievo delle spese correlate al cofinanziamento nazionale di cui è consentita la deduzione.

Le modifiche introdotte al Patto hanno ulteriormente differenziato le modalità di funzionamento delle regioni a statuto ordinario da quelle delle regioni a statuto speciale, con ricadute sulla gestibilità e sulla leggibilità degli andamenti della gestione che dovranno essere attentamente valutate. Come osservato anche nel Rapporto dello scorso anno, l'aver rinunciato, sin dalla predisposizione della legge 42/2009, ad una riforma che riconducesse entro un impianto unico, pur attento alle diversità, sia le caratteristiche di base del sistema di finanziamento sia le regole valide per il concorso di tutte le realtà territoriali agli obiettivi di finanza pubblica, oltre a rappresentare un'occasione mancata per rivedere scelte del passato, incide sulla leggibilità e sul governo della spesa.

5. Pur nella diversità dei regimi che regolano gli apporti delle regioni, i dati del Patto consentono uno sguardo d'insieme agli andamenti regionali degli ultimi anni.

Nel 2011 la spesa complessiva delle regioni si riduce in termini di pagamenti di circa l' 1 per cento. Una flessione che, come impegni, è del 2,5 per cento.

Per il secondo anno cala, di oltre il 6 per cento, il volume dei pagamenti correnti al netto della sanità. Quelli in conto capitale confermano anche nel 2011 una forte flessione: -16,6, dopo il calo di oltre il 20 per cento del 2010. Tra il 2008 e il 2011 i pagamenti per spesa in conto capitale si sono ridotti di quasi 5 miliardi: una riduzione del 25 per cento che supera il 32,5 per cento nelle regioni del Nord soprattutto per effetto degli andamenti più recenti.

La più rilevante contrazione degli impegni è da attribuire ad un decremento (-1,1 per cento) del complesso degli impegni correnti che accompagna una flessione degli impegni in conto capitale. Nel quadriennio anche gli impegni in conto capitale si sono ridotti del 25 per cento, un andamento guidato anche in questo caso dalle regioni del Nord.

Nelle regioni a statuto ordinario la flessione dei pagamenti complessivi è superiore nel quadriennio ai 6 miliardi. Un risultato da ascrivere pressoché esclusivamente alla sanità e alla spesa in conto capitale e da distribuire tra le regioni del Centro e del Sud. Al netto delle somme destinate alla sanità, i pagamenti risultano costanti (dopo una crescita) nel centro e in significativa riduzione nelle altre due aree.

In termini di impegni, invece, la spesa corrente al netto della sanità conosce per il secondo anno una flessione superiore all'8 per cento. Una flessione comune, seppur con diverse intensità a tutte le aree. E' in forte calo anche il volume degli impegni in conto capitale. Le difficoltà di portare a compimento la spesa e la forte riduzione delle somme destinate al finanziamento delle norme a sostegno del settore produttivo, trasferite con il decentramento amministrativo, sono alla base di un ridimensionamento di poco inferiore al 38 per cento in due anni, particolarmente forte nell'ultimo esercizio nelle regioni del Nord.

Simili, ma con accentuazioni maggiori, anche i risultati, in flessione, delle regioni a statuto speciale. La spesa complessiva si riduce dell'5,8 per cento, quella al netto della sanità e delle concessioni di credito di poco meno del 12 per cento. Molto più limitate le correzioni sul fronte degli impegni -0,4 per cento che arriva a -3,5 per cento al netto della sanità.

La spesa complessiva netta si riduce nel quadriennio dell'1,5 per cento.

Tavola 8

LA SPESA REGIONALE NEL QUINQUENNIO 2007 - 2011 - LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO - in milioni

	Centro										Sud					T totale				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Pagamenti	2073,0	2099,5	2131,8	2148,2	2088,9	2210,7	2664,8	2266,4	2206,1	2273,5	2096,2	2186,5	2076,1	1973,7	2150,3	2111,2	2254,3	2147,5	2113,4	2148,6
Spesa corrente	317,8	334,9	337,0	338,9	317,8	359,1	335,4	335,9	392,4	367,2	359,7	379,4	401,6	364,5	355,7	339,1	351,6	377,8	358,4	339,7
Spesa corrente al netto sanità	205,2	201,8	209,0	186,6	156,5	193,3	199,1	227,3	236,8	170,4	402,7	390,4	504,1	303,3	279,8	257,9	253,9	295,2	230,5	193,7
Spesa in c/capitale	198,2	196,7	203,1	180,1	153,8	193,2	198,9	224,2	236,0	169,1	402,5	390,3	501,3	301,8	276,0	254,4	251,3	290,8	226,7	191,0
Spesa in c/capitale al netto concessioni	2278,2	2301,2	2340,9	2334,7	2245,4	2404,0	2863,9	2493,8	2442,9	2443,9	2498,9	2576,9	2580,2	2277,0	2430,1	2369,1	2508,2	2442,7	2343,8	2342,3
Spesa complessiva	515,9	531,5	540,1	519,1	471,6	552,4	552,3	660,1	628,5	536,3	762,2	769,7	902,9	666,3	631,7	593,5	602,9	668,6	585,1	530,7
Spesa complessiva netta																				
Pro Capite																				
Pagamenti																				
Spesa corrente	2096,9	2142,0	2137,5	2173,6	2087,0	2381,1	2789,5	2330,5	2521,5	2353,0	2244,1	2087,7	2083,0	2036,1	2213,0	2203,7	2276,3	2167,1	2216,3	2180,3
Spesa corrente al netto sanità	317,2	355,1	363,4	348,1	294,9	428,3	420,3	508,3	446,8	423,2	387,3	386,9	438,1	383,1	376,5	362,5	379,0	417,7	380,6	347,2
Spesa in c/capitale	229,8	228,2	227,1	216,3	141,4	322,8	372,7	390,7	306,2	271,0	493,9	485,6	542,0	375,9	352,4	325,4	333,5	352,4	281,7	229,6
Spesa in c/capitale al netto concessioni	2326,7	2370,2	2364,6	2389,9	2222,1	2703,8	3162,2	2721,2	2829,7	2624,0	2738,0	2573,2	2625,0	2412,5	2565,5	2529,1	2609,8	2519,5	2498,1	2410,0
Spesa complessiva	540,1	576,7	580,7	557,9	435,0	751,0	792,8	883,2	750,7	686,8	881,0	872,3	975,3	756,3	720,1	684,4	709,2	760,3	657,4	572,0
Spesa complessiva netta																				

Fonte : elaborazione Corte dei conti su dati RCS

LA SPESA REGIONALE NEL QUINQUENNIO 2007-2011 - LE REGIONI A STATUTO SPECIALE

importi in milioni - esclusi Trentino Alto Adige e Province Trento e Bolzano

	Nord					Sud					Totale				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Pagamenti	4.705	4.687	6.460	5.432	5.621	19.282	21.535	20.689	20.109	19.097	23.987	26.222	27.149	25.550	24.718
Spesa corrente	2.313	2.458	3.723	2.880	2.933	8.433	8.132	8.993	8.517	7.475	10.746	10.590	12.716	11.397	10.408
Spesa in c/capitale	1.545	1.558	2.029	1.420	445	3.912	4.214	3.889	3.435	3.473	5.457	5.772	5.918	4.855	3.918
Spesa in c/capitale al netto concessioni	1.525	1.516	1.549	1.355	408	3.911	4.211	3.888	3.418	3.436	5.436	5.726	5.437	4.773	3.844
Spesa complessiva	6.250	6.245	8.489	6.852	6.066	23.194	25.749	24.577	23.553	22.570	29.444	31.994	33.067	30.406	28.635
Spesa complessiva netta	3.838	3.973	5.272	4.234	3.341	12.344	12.343	12.881	11.935	10.911	16.182	16.316	18.154	16.170	14.252
Impegni															
Spesa corrente	4.718	5.736	5.805	6.009	5.922	20.097	23.446	21.482	21.109	20.952	24.816	29.182	27.287	27.118	26.874
Spesa corrente al netto sanità	2.325	3.296	3.238	3.417	3.242	8.853	9.095	9.798	8.701	8.078	11.178	12.391	13.036	12.118	11.320
Spesa in c/capitale	1.612	1.724	2.061	1.553	1.385	4.473	5.246	4.331	4.451	4.737	6.085	6.969	6.392	6.004	6.122
Spesa in c/capitale al netto concessioni	1.594	1.689	1.578	1.506	1.346	4.468	5.241	4.330	4.405	4.725	6.062	6.930	5.908	5.911	6.071
Spesa complessiva	6.330	7.460	7.867	7.563	7.307	24.570	28.691	25.812	25.559	25.689	30.900	36.151	33.679	33.122	32.996
Spesa complessiva netta	3.919	4.985	4.816	4.922	4.588	13.321	14.336	14.128	13.106	12.803	17.240	19.321	18.944	18.029	17.391
Variazioni															
Pagamenti															
Spesa corrente	-0,37	37,83	1,21	-15,92	3,47		11,68	-3,93	-2,76	-5,08		9,32	3,53	-5,89	-3,26
Spesa corrente al netto sanità	6,26	51,49	-22,66	1,85	-3,57	10,59	-5,29	-12,24				-1,46	20,08	-10,38	-8,68
Spesa in c/capitale	0,84	30,25	-30,00	-68,67		7,71	-7,72	-11,68	1,10			5,77	2,53	-17,96	-19,31
Spesa in c/capitale al netto concessioni	-0,60	2,20	-12,52	-69,89		7,66	-7,66	-12,10	0,52			5,34	-5,05	-12,22	-19,47
Spesa complessiva	-0,07	35,94	-19,28	-11,48		11,02	-4,55	-4,17	-4,18			8,66	3,35	-8,05	-5,82
Spesa complessiva netta	3,53	32,69	-19,68	-21,11		-0,01	4,36	-7,34				0,83	11,26	-10,93	-11,86
Impegni															
Spesa corrente	2,157	1,21		3,51	-1,45		16,66	-8,38	-1,74			17,59	-6,49	-0,62	-0,90
Spesa corrente al netto sanità	4,172	-1,75	5,51	-5,11			2,74	7,72	-11,19	-7,16		10,85	5,20	-7,04	-6,58
Spesa in c/capitale	6,94	19,57	-24,64	-10,83			17,28	-17,45	2,77	6,44		14,54	-8,29	-6,07	1,97
Spesa in c/capitale al netto concessioni	5,99	-6,57	-4,59	-10,61			17,29	-17,38	1,73	7,26		14,32	-14,75	0,04	2,71
Spesa complessiva	17,84	5,45	-3,87	-3,38			16,77	-10,03	-0,98	0,51		16,99	-6,84	-1,65	-0,38
Spesa complessiva netta	27,19	-3,38	2,20	-6,79			7,62	-1,46	-7,23	-2,32		12,07	-1,95	-4,83	-3,54
Pro Capite															
Pagamenti															
Spesa corrente	3517,9	3477,1	4757,2	3988,3	4120,5	2888,1	3216,4	3083,8	2995,9	2839,1	2993,2	3260,1	3365,5	3163,2	3055,1
Spesa corrente al netto sanità	1729,5	1823,2	2741,8	2114,3	2150,0	1263,2	1214,6	1340,5	1268,4	1111,3	1341,0	1316,6	1576,4	1411,0	1286,4
Spesa in c/capitale	1155,1	1155,6	1494,1	1042,9	326,3	586,0	629,4	579,7	511,5	516,2	681,0	717,6	733,6	601,1	484,2
Spesa in c/capitale al netto concessioni	1140,0	1124,2	1140,5	994,9	299,0	585,8	628,9	579,6	509,0	510,8	678,3	711,9	674,0	590,9	475,1
Spesa complessiva	4673,0	4632,8	6251,4	5031,2	4446,8	3474,1	3845,8	3663,5	3507,4	3355,3	3674,2	3977,7	4099,1	3764,3	3539,4
Spesa complessiva netta	2869,6	2947,5	3882,3	3109,2	2449,1	1849,0	1843,5	1920,1	1777,3	1622,1	2019,3	2028,5	2250,4	2001,9	1761,5
Impegni															
Spesa corrente	3527,9	4255,1	4275,0	4412,3	4341,6	3010,2	3501,8	3202,0	3143,3	3114,8	3096,6	3628,1	3382,6	3357,3	3321,6
Spesa corrente al netto sanità	1738,8	2444,7	2384,4	2508,6	2376,8	1326,0	1358,5	1460,4	1295,7	1200,9	1394,9	1540,5	1616,0	1500,2	1399,2
Spesa in c/capitale	1205,3	1278,7	1517,8	1140,5	1015,4	669,9	783,5	645,5	662,7	704,3	759,3	866,5	792,3	743,3	756,7
Spesa in c/capitale al netto concessioni	1191,5	1253,0	1162,1	1105,6	986,8	669,3	782,8	645,4	655,9	702,4	756,5	861,6	732,4	731,8	707,4
Spesa complessiva	4733,2	5533,9	5792,7	5356,2	5356,2	3680,2	4285,3	3847,5	3806,1	3819,1	3855,9	4494,6	4175,0	4100,6	4048,3
Spesa complessiva netta	2930,3	3697,7	3546,5	3614,2	3363,6	1995,3	2141,3	2105,8	1951,7	1903,3	2151,4	2402,1	2348,4	2232,0	2149,5

Fonte : elaborazione Corte dei conti su dati RCS

Tavola 10

SPESA REGIONALE NEL QUINQUENNIO 2007-2011
 importi in milioni - (tutte le regioni ad eccezione del Trentino Alto Adige e delle Province di Trento e Bolzano)

	Nord					Centro					Sud					Totale				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Pagamenti	55.499	56.673	59.786	59.558	58.598	25.512	31.113	26.740	26.192	27.169	48.795	52.434	50.060	48.078	49.602	129.807	140.219	136.586	133.828	135.369
Spesa corrente	10.099	10.749	12.152	11.419	10.993	4.145	4.126	5.143	4.659	4.388	13.498	13.494	14.675	13.681	12.521	27.741	28.370	31.970	29.759	27.902
Spesa in c/capitale	6.572	6.554	7.258	6.121	4.414	2.231	2.325	2.682	2.811	2.036	9.582	9.730	11.021	7.732	7.443	18.386	18.610	20.961	16.664	13.893
Spesa in c/capitale al netto concessioni	6.380	6.386	6.629	5.894	4.309	2.230	2.322	2.645	2.802	2.021	9.577	9.726	10.981	7.693	7.351	18.187	18.433	20.255	16.389	13.680
Spesa complessiva	62.071	63.228	67.044	65.679	63.013	27.744	33.437	29.422	29.003	29.205	58.377	62.164	61.081	55.810	57.044	148.192	158.829	157.547	150.492	149.262
Spesa complessiva netta	16.479	17.135	18.781	17.313	15.301	6.375	6.448	7.788	7.461	6.409	23.075	23.220	25.656	21.374	19.872	45.929	46.803	52.225	46.149	41.582
Impegni																				
Spesa corrente	56.099	58.775	59.273	60.777	58.693	27.479	32.569	27.496	29.936	28.120	51.693	52.948	50.951	49.960	52.346	135.271	144.291	137.720	140.672	139.159
Spesa corrente al netto sanità	10.097	12.088	12.327	12.187	10.722	4.943	4.908	5.998	5.304	5.057	14.306	14.563	15.995	14.129	13.419	29.346	31.559	34.320	31.620	29.199
Spesa in c/capitale	7.242	7.375	7.741	7.003	4.971	3.725	4.352	4.610	3.659	3.238	11.427	12.107	11.998	9.775	9.738	22.394	23.834	24.349	20.437	17.948
Spesa in c/capitale al netto concessioni	7.056	7.178	7.014	6.793	4.898	3.724	4.348	4.423	3.608	3.151	11.419	12.100	11.931	9.691	9.599	22.198	23.626	23.367	20.092	17.648
Spesa complessiva	63.341	66.150	67.014	67.780	63.665	31.204	36.921	32.106	33.595	31.358	63.119	65.051	62.949	59.735	62.084	157.665	168.125	162.069	161.109	157.107
Spesa complessiva netta	17.153	19.266	19.341	18.980	15.620	8.667	9.256	10.420	8.913	8.208	25.725	26.663	27.926	23.820	23.019	51.545	55.185	57.688	51.712	46.847
Variazioni																				
Pagamenti																				
Spesa corrente	2.11	5.49	-0.38	-1.61																
Spesa corrente al netto sanità	6.44	13.05	-6.04	-3.73																
Spesa in c/capitale	-0.27	10.73	-15.67	-27.88																
Spesa in c/capitale al netto concessioni	0.09	3.81	-11.09	-26.90																
Spesa complessiva	1.86	6.04	-2.04	-4.06																
Spesa complessiva netta	3.98	9.61	-7.82	-11.62																
Impegni																				
Spesa corrente	4.77	0.85	2.54	-3.43																
Spesa corrente al netto sanità	19.72	1.98	-1.14	-12.02																
Spesa in c/capitale	1.83	4.97	-9.53	-29.01																
Spesa in c/capitale al netto concessioni	1.73	-2.29	-3.15	-27.89																
Spesa complessiva	4.43	1.31	1.14	-6.07																
Spesa complessiva netta	12.32	0.39	-1.87	-17.70																
Pro Capite																				
Pagamenti																				
Spesa corrente	2147.8	2170.6	2267.0	2242.5	2192.5	2210.7	2664.8	2266.4	2206.1	2273.5	2350.9	2517.6	2400.2	2302.4	2371.8	2232.8	2392.3	2314.0	2256.3	2271.7
Spesa corrente al netto sanità	390.8	411.7	460.8	430.0	411.3	359.1	353.4	435.9	392.4	367.2	650.3	647.9	703.6	655.2	598.7	477.2	484.0	541.6	501.7	468.2
Spesa in c/capitale	254.3	251.0	275.2	230.5	165.2	193.3	199.1	227.3	236.8	170.4	461.7	467.2	528.4	370.3	355.9	316.2	317.5	355.1	280.9	233.1
Spesa in c/capitale al netto concessioni	246.9	244.6	251.4	221.9	161.2	193.2	198.9	224.2	236.0	169.1	461.4	467.0	526.5	368.4	351.5	312.8	314.5	343.1	276.3	229.6
Spesa complessiva	2402.1	2421.6	2542.2	2473.0	2357.7	2404.0	2863.9	2493.8	2442.9	2443.9	2812.6	2984.8	2928.7	2672.7	2727.7	2549.0	2709.8	2669.1	2537.3	2504.8
Spesa complessiva netta	637.7	656.3	712.2	651.9	572.5	552.4	552.3	660.1	628.5	536.3	1111.8	1114.9	1230.1	1023.6	950.2	790.0	798.5	884.8	778.1	697.8
Impegni																				
Spesa corrente	2171.0	2251.1	2247.6	2288.4	2196.1	2381.1	2789.5	2330.5	2521.5	2353.0	2490.5	2542.3	2443.0	2392.5	2503.1	2326.8	2461.8	2333.2	2371.7	2335.3
Spesa corrente al netto sanità	390.7	463.0	467.4	458.9	401.2	428.3	420.3	508.3	446.8	423.2	689.3	699.2	706.9	676.6	641.7	504.8	538.4	581.4	533.1	490.0
Spesa in c/capitale	280.3	282.5	293.5	263.7	186.0	322.8	372.7	390.7	308.2	273.0	550.5	581.0	575.3	468.1	465.6	385.2	406.6	412.5	344.6	301.2
Spesa in c/capitale al netto concessioni	273.1	274.9	266.0	255.8	183.3	322.7	372.4	374.9	303.9	263.7	550.1	581.0	572.1	464.1	459.0	381.8	403.1	395.9	338.8	296.2
Spesa complessiva	2451.3	2533.5	2541.1	2552.1	2382.1	2703.8	3162.2	2721.2	2829.7	2624.0	3041.1	3123.6	3018.2	2860.7	2968.7	2712.0	2868.4	2745.7	2716.3	2636.5
Spesa complessiva netta	663.8	737.9	733.4	714.6	584.5	751.0	792.8	883.2	750.7	686.8	1239.4	1280.2	1339.0	1140.7	1100.7	886.6	941.5	977.3	871.9	786.2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

IL PATTO PER LE REGIONI NEL 2012

6. Durante il 2011 si sono rivisti ripetutamente gli obiettivi finanziari delle regioni per garantirne il contributo al risanamento e all'equilibrio di bilancio nel triennio 2012-2014. Ne è risultata una stratificazione di interventi normativi che agiscono sia attraverso la revisione del Patto sia attraverso il taglio dei trasferimenti. A decorrere dal 2012 il DL 78/2010 aveva previsto un taglio dei trasferimenti di 4,5 miliardi per le regioni a statuto ordinario e di 1 miliardo per quelle a statuto speciale. Con le manovre dell'estate 2011 (DL 98/2011 e DL 138/2011) è stato previsto per le regioni a statuto ordinario un ulteriore contributo ai saldi complessivi di 1,6 miliardi, che salgono a 2 miliardi per le regioni a statuto speciale. Lo stesso DL 138/2011 e la legge di stabilità nel novembre successivo hanno previsto una riduzione degli effetti restrittivi delle manovre per il complesso degli enti territoriali, disponendo un allentamento degli obiettivi per il 2012 di 1.800 milioni di cui 760 milioni a favore delle regioni a statuto ordinario e 370 milioni per quelle a statuto speciale. Un'ulteriore riduzione di 95 milioni e di 20 milioni è stata disposta a favore, rispettivamente delle regioni "virtuose" e di quelle coinvolte nella sperimentazione dei bilanci e dei sistemi contabili (d.lgs. 118/2011).

Per le regioni a statuto ordinario con la modifica introdotta con la legge di stabilità, a partire dal 2012 il contributo è differenziato per ciascuna regione. Un regime valido nelle more della definizione del nuovo sistema premiale. Con l'introduzione di parametri di virtuosità si dovrebbe consentire, infatti, ad alcune amministrazioni di concorrere alla manovra con obiettivi più "leggeri" (il complesso delle spese finali non potrà superare l'obiettivo fissato per il triennio 2007 – 2009 aumentato dello 0,9 per cento). Il decreto interministeriale con cui saranno individuati gli enti virtuosi dovrà anche definire il contributo compensativo a carico degli altri enti.

Definito dalla legge di stabilità il contributo aggiuntivo (rispetto al 2011) di ciascuna regione a statuto speciale, con il DL 201/2011 è stato disposto un contributo ulteriore a carico di tali enti di 860 milioni, a cui si aggiungono altri 60 milioni che le regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e le Province di Trento e Bolzano devono assicurare attraverso gli enti locali che ricadono nel territorio. Misure queste ultime per le quali si è disposto un accantonamento proporzionale a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Con il DL 1/2012 il contributo delle regioni a statuto speciale è stato ulteriormente incrementato di 235 milioni, per poi ridurlo di 180 con il DL 16/2012.

IL PATTO PER GLI ENTI LOCALI NEL 2011

Obiettivi e risultati delle province

7. L'obiettivo programmatico riferito alle 100 province soggette al Patto era nel 2011 particolarmente impegnativo: era richiesto un avanzo di 35,2 milioni, risultato che è pienamente raggiunto a fine anno con un risparmio oltre alle attese per circa 147 milioni. Il saldo di parte corrente genera un avanzo di 1,1 miliardo, mentre il saldo di cassa della parte capitale mostra un disavanzo di 939 milioni. Solo una provincia non rispetta il proprio obiettivo per 11,6 milioni.

Le province conseguono dunque un risultato positivo, anche a fronte di un obiettivo più oneroso rispetto agli esercizi precedenti: il saldo programmatico per il 2011 richiedeva, infatti, non più un contenimento del disavanzo, bensì la realizzazione di un saldo positivo.

L'obiettivo definitivo, comunque, risulta molto attenuato rispetto al calcolo iniziale basato su un saldo positivo di competenza mista pari all'8,3 per cento della spesa corrente media previsto dalla legge 220/2010 (articolo 1 comma 88).

L'esame delle successive correzioni attraverso le quali si è arrivati a quantificare il contributo specifico di ciascun ente, mette in rilievo come l'obiettivo iniziale di saldo positivo (al netto del taglio dei trasferimenti disposti dall'art. 14 del DL 78/2010), pari a 388,1 milioni, sia stato ridotto del 94 per cento, riportando le province di sette ambiti regionali ad esporre saldi programmatici cumulati di segno negativo.

In particolare, il riequilibrio degli obiettivi rispetto alla loro quantificazione basata sul precedente meccanismo definito dal DL 112/2008 determina una riduzione complessiva del 4,4 per cento; l'applicazione della soglia massima di correzione rispetto alla spesa media 2006-2008 porta un beneficio di 41 milioni e comporta una ulteriore riduzione dell'obiettivo complessivo del 10,6 per cento; le risorse messe a disposizione dal Patto regionalizzato, per un importo complessivo di oltre 311,5 milioni, abbattano del 90 per cento il saldo programmatico corretto con l'applicazione della clausola di salvaguardia.

Sono quindi proprio le amministrazioni che aderiscono alle forme di compensazione regionale che ottengono l'alleggerimento più consistente.

Tavola 11

RISULTATI DEL PATTO 2011 – PROVINCE -

(migliaia di euro)

	totale monitorate	province che hanno aderito al patto regionalizzato	province che non hanno aderito al patto regionalizzato
n. province	100	70	30
entrate tributarie	5.112.222	3.635.504	1.476.718
entrate da trasferimenti correnti	3.506.009	2.374.357	1.131.652
entrate extratributarie	688.276	512.696	175.580
totale entrate correnti	9.306.507	6.522.557	2.783.950
voci a detrarre	259.468	189.945	69.523
totale entrate correnti nette	9.047.039	6.332.612	2.714.427
spese correnti	8.182.898	5.765.495	2.417.403
voci a detrarre	257.743	189.317	68.426
totale spese correnti nette	7.925.155	5.576.178	2.348.977
entrate da alienazioni e trasferimenti in conto capitale	1.529.015	1.114.168	414.847
voci a detrarre	299.042	265.555	33.487
totale entrate in conto capitale nette	1.229.973	848.613	381.360
spese in conto capitale	2.423.795	1.749.961	673.834
pagamenti per concessione di crediti	169.330	162.801	6.529
voci a detrarre	84.986	55.196	29.790
totale spese in conto capitale nette	2.169.479	1.531.964	637.515
saldo di competenza di parte corrente	1.121.884	756.434	365.450
saldo di cassa di parte capitale	-939.506	-683.351	-256.155
saldo finanziario di competenza mista	182.378	73.083	109.295
obiettivo programmatico definitivo	35.261	-8.168	43.429
<i>differenza</i>	<i>147.117</i>	<i>81.250</i>	<i>65.867</i>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Va osservato come la misura correttiva disposta ai sensi dell'art. 1, comma 93, della L. 220/2010 cui ha dato attuazione il DPCM del 23 marzo 2011, abbia offerto un vantaggio soprattutto alle province meridionali (97 per cento delle riduzioni totali), mentre la flessibilizzazione del patto regionale veda una concentrazione delle risorse al centro-nord (92 per cento del totale generato dal patto verticale ed orizzontale).

Tavola 12

EVOLUZIONE DEGLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI 2011 – PROVINCE –(in migliaia di euro)

Regione	obiettivo calcolato come 8,3% della spesa corrente media 2006-2008	obiettivo al netto del taglio dei trasferimenti ex art. 14 DL 78/2010	obiettivo corretto in base al confronto con con l'obiettivo previgente 2011 calcolato in base al DL 112/2008 (comma 92, art. 1, legge n. 220/2010)	totale riduzioni disposte dal DPCM 23/3/2011	obiettivo con applicazione della clausola di salvaguardia	riduzioni da Patto regionale verticale/orizzontale	obiettivo finale 2011	var%		
								c/b	d/c	e/d
	a	b	c		d		e	c/b	d/c	e/d
PIEMONTE	71.280	55.531	33.217	0	33.217	-142.824	-109.607	-40,2	0,0	-430,0
LOMBARDIA	105.104	93.858	80.095	0	80.095	-20.300	59.795	-14,7	0,0	-25,3
LIGURIA	23.858	15.983	10.640	0	10.640	-24.422	-13.782	-33,4	0,0	-229,5
VENETO	48.097	37.361	37.391	-1.380	36.012	-7.800	28.212	0,1	-3,7	-21,7
EMILIA ROMAGNA	54.834	48.786	45.727	0	45.727	-16.415	29.312	-6,3	0,0	-35,9
TOSCANA	61.388	45.649	33.047	0	33.047	-18.000	15.047	-27,6	0,0	-54,5
UMBRIA	15.049	9.065	5.659	0	5.659	-3.752	1.907	-37,6	0,0	-66,3
MARCHE	26.189	18.205	13.534	0	13.534	-34.596	-21.062	-25,7	0,0	-255,6
LAZIO	57.812	43.687	35.246	-2.876	32.369	-18.300	14.069	-19,3	-8,2	-56,5
ABRUZZO	15.694	2.049	4.722	-1.922	2.800	1.768	4.568	130,4	-40,7	63,1
MOLISE	4.248	-3.903	-1.065	-1.791	-2.856	0	-2.856	-72,7	168,1	0,0
CAMPANIA	67.021	15.010	39.601	-2.689	36.913	0	36.913	163,8	-6,8	0,0
PUGLIA	37.932	10.989	11.068	-3.092	7.976	-21.648	-13.672	0,7	-27,9	-271,4
BASILICATA	12.225	1.108	3.886	-3.679	207	0	207	250,9	-94,7	0,0
CALABRIA	30.721	-5.284	6.637	-7.910	-1.273	0	-1.273	-225,6	-119,2	0,0
SICILIA	49.355	4.589	12.459	-14.784	-2.324	0	-2.324	171,5	-118,7	0,0
SARDEGNA	21.851	13.108	16.212	-1.120	15.093	-5.286	9.807	23,7	-6,9	-35,0
Totale complessivo	702.659	405.791	388.078	-41.242	346.836	-311.575	35.261	-4,4	-10,6	-89,8

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'andamento nel triennio 2009-2011 delle principali voci che concorrono alla verifica del Patto di stabilità registra in tutto il periodo una flessione nella gestione di parte corrente, sia per le entrate che per le spese. Solo apparente l'inversione di tendenza della spesa in conto capitale netta nell'ultimo biennio (+3,4 per cento): i pagamenti per spesa in conto capitale, seppure in modo più contenuto rispetto al biennio 2009-2010, continuano ad essere in calo anche nel 2011 (-12,8 per cento). La ripresa dei pagamenti netti è, infatti, solo l'effetto della espansione dell'area di spesa soggetta ai vincoli del patto rispetto all'anno precedente, e non rappresenta un effettivo cambio di direzione nel trend degli investimenti delle province.

Tavola 13

ANDAMENTO DELLE VOCI RILEVANTI AI FINI DEL PATTO NEL TRIENNIO 2009-2011 - PROVINCE -

	(valori assoluti i migliaia di euro)			var%	
	2009	2010	2011	2010/2009	2011/2010
entrate tributarie	4.656.655	4.707.580	5.099.867	1,1	8,3
trasferimenti correnti	4.278.677	4.086.553	3.486.084	-4,5	-14,7
entrate extratributarie	702.424	707.541	685.176	0,7	-3,2
entrate correnti totali	9.637.756	9.501.674	9.271.127	-1,4	-2,4
voci a detrarre	27.105	263.826	255.495	873,3	-3,2
entrate correnti nette	9.610.651	9.237.848	9.015.632	-3,9	-2,4
spese correnti	8.820.200	8.692.480	8.149.022	-1,4	-6,3
voci a detrarre	26.600	265.758	254.537	899,1	-4,2
spese correnti nette	8.793.600	8.426.722	7.894.485	-4,2	-6,3
entrate da trasferimenti in conto capitale, alienazioni e riscossione crediti	1.745.239	1.874.382	1.517.413	7,4	-19,0
voci a detrarre	422.959	535.229	298.772	26,5	-44,2
entrate in conto capitale nette	1.322.280	1.339.153	1.218.641	1,3	-9,0
spese in conto capitale	3.362.635	2.750.561	2.397.421	-18,2	-12,8
voci a detrarre	959.770	673.700	250.921	-29,8	-62,8
spese in conto capitale nette	2.402.865	2.076.861	2.146.500	-13,6	3,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dati riferiti a 99 province.

Obiettivi e risultati dei comuni

8. Pur non replicandosi la performance particolarmente positiva registrata dai comuni lo scorso anno, il 2011 presenta comunque un buon livello di adempienza: su un totale di 2.271 comuni monitorati, infatti, gli enti che non hanno conseguito l'obiettivo richiesto rappresentano il 4,6 per cento (104 comuni): forte è la caratterizzazione territoriale (oltre il 13 per cento nei comuni del Mezzogiorno), ma più evidente il discrimine segnato dalla adesione o meno alle forme di flessibilizzazione regionale: il 63 per cento degli inadempienti non ha usufruito di compensazioni verticali e/o orizzontali regolate dalla regione. Sotto il profilo dimensionale, invece, si riscontra una sostanziale omogeneità nel grado di inadempienza. La percentuale di comuni che hanno mancato l'obiettivo oscilla tra il 4 ed il 5 per cento in tutte le fasce demografiche. Un allineamento che sembra esprimere un dato fisiologico nel funzionamento del meccanismo ed è, probabilmente, da riconnettere allo sforzo di revisione del patto 2011 teso a riequilibrare l'onerosità degli obiettivi tra enti piccoli ed enti di grandi dimensioni.

Tavola 14

COMUNI INADEMPIENTI AL PATTO 2011

AREA GEOGRAFICA	<10.000	tra 10.000 e 19.999	tra 20.000 e 59.999	> o = 60.000	Totale	composizione % per area	% inadempienti sul totale dei comuni dell'area di appartenenza
NORD OVEST	18	7	4	1	30	28,8	4,7
NORD EST	8	5			13	12,5	2,8
CENTRO	1	1	1		3	2,9	0,8
SUD	20	19	5	1	45	43,3	8,2
ISOLE	1	2	8	2	13	12,5	5,2
Totale complessivo	48	34	18	4	104	100,0	4,6
composizione % per classe	46,2	32,7	17,3	3,8	100,0		
% inadempienti sul totale dei comuni della classe di appartenenza	4,3	5,1	4,5	4,0	4,6		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dal punto di vista finanziario il risultato aggregato (sulla base dei dati comunicati al 10 aprile 2012) evidenzia, per la prima volta, le difficoltà del comparto nel conseguimento dell'obiettivo cumulato, quantificato, per i 2.271 comuni monitorati, in un saldo positivo di 1.259 milioni.

Tavola 15

RISULTATI AGGREGATI PATTO 2011 – COMUNI –

(in migliaia)

	tutti i comuni	comuni aderenti al patto regionalizzato	comuni non aderenti patto regionalizzato
n. comuni	2271	1368	903
entrate tributarie	24.927.557	16.492.302	8.435.255
entrate da trasferimenti correnti	6.999.938	3.291.173	3.708.765
entrate extratributarie	8.933.118	6.636.494	2.296.624
totale entrate correnti	40.860.613	26.419.969	14.440.644
voci a detrarre	414.774	118.773	296.001
totale entrate correnti nette	40.445.839	26.301.196	14.144.643
spese correnti	38.535.873	25.141.988	13.393.885
voci a detrarre	375.785	101.834	273.951
totale spese correnti nette	38.160.088	25.040.154	13.119.934
entrate da alienazioni e trasferimenti in conto capitale	8.120.006	6.048.108	2.071.898
voci a detrarre	2.174.018	1.793.207	380.811
totale entrate in conto capitale nette	5.945.988	4.254.901	1.691.087
spese in conto capitale	9.596.331	7.133.921	2.462.410
voci a detrarre	2.444.085	2.000.012	444.073
totale spese in conto capitale nette	7.152.246	5.133.909	2.018.337
saldo di competenza di parte corrente	2.285.751	1.261.042	1.024.709
saldo di cassa di parte capitale	-1.206.258	-879.008	-327.250
saldo finanziario di competenza mista	1.079.494	382.034	697.460
obiettivo programmatico definitivo	1.259.419	663.263	596.157
<i>differenza</i>	<i>-179.926</i>	<i>-281.229</i>	<i>101.303</i>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il saldo finanziario realizzato, infatti, non solo non presenta un margine di risparmio aggiuntivo, come sempre si era verificato nel passato, ma è inferiore di circa 180 milioni rispetto al programmatico.

Va rilevato, tuttavia, che su tale esito complessivo incide in misura significativa il risultato di un grande comune, cui va imputato sostanzialmente l'intero differenziale negativo⁵.

Al netto di tale andamento particolare, l'insieme dei comuni conferma anche per il 2011 il rispetto dell'obiettivo programmatico con un surplus finanziario di oltre 300 milioni, molto ridotto rispetto agli extra-risparmi che si erano generati negli anni più recenti. Il quadro finanziario che risulta dal principale strumento di coordinamento dinamico della finanza pubblica esprime tensioni e criticità.

Tra le cause di tale situazione vi è la maggiore stringenza sostanziale degli obiettivi. Va, tuttavia, osservata con attenzione anche l'operatività diffusa del patto territoriale, per valutare l'impatto che la rimodulazione dei saldi programmatici su base regionale può aver avuto sull'intero aggregato.

Onerosità dei saldi programmatici

9. Nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica del maggio 2010 si era posto in evidenza che la manovra 2011 per i comuni si caratterizzava per l'inasprimento degli obiettivi del Patto da riconnettersi, da una parte, al taglio delle risorse trasferite e, dall'altra, alla revisione del meccanismo di calcolo non più riferito ad un saldo, bensì ancorato alla capacità di spesa di ciascun ente locale.

L'applicazione del coefficiente di correzione dell'11,4 per cento alla media degli impegni di spesa corrente del triennio 2006-2008 determinava, infatti, (pur sterilizzando l'effetto del taglio dei trasferimenti disposti dall'articolo 14 del DL n. 78/2010) un forte rafforzamento dell'obiettivo rispetto a quanto calcolato con il precedente meccanismo e, soprattutto, imponeva a tutti gli enti un risultato di avanzo con carattere di progressività in base all'ammontare medio di spesa corrente impegnata, e quindi indirettamente legato alla dimensione dell'ente. L'obiettivo finale 2011 è frutto di una serie di correzioni apportate a questo saldo iniziale, al fine di renderlo maggiormente sostenibile e soprattutto più equamente ripartito. Il primo intervento correttivo è stato introdotto per attenuare situazioni di eccessivo vantaggio o svantaggio derivanti dal cambio della base di calcolo; la seconda correzione ha posto un tetto massimo al livello di incidenza del saldo sulla spesa media, calibrato sulla classe demografica di appartenenza. Su tali aggiustamenti si è innestata l'ulteriore riduzione dell'obiettivo per i comuni virtuosi di piccole dimensioni, plafonato sull'ammontare del taglio al fondo sperimentale di riequilibrio per i comuni inadempienti rispetto al patto 2010. A tale riguardo non può non essere sottolineato che la rimodulazione degli obiettivi autorizzata ben oltre la chiusura dell'esercizio finanziario con il decreto interministeriale Mef-Interno del 24 febbraio 2012 ha finito per vanificare gli sforzi programmatori di molte amministrazioni (sia locali che regionali), andando in diversi casi ad alleggerire solo formalmente i

⁵ Si tratta del comune di Torino che nonostante avesse approvato il bilancio di previsione nel rispetto dei vincoli del Patto, a fine gestione realizza solo il 21 per cento degli incassi di parte capitale che aveva programmato. I pagamenti per investimenti effettuati per oltre 500 milioni, compromettono non solo il raggiungimento dell'obiettivo dell'ente (rendendo inefficace anche il significativo contributo regionale), ma anche il rispetto del Patto sia nell'aggregato regionale che in quello nazionale.

vincoli, visto che le risorse liberate non avrebbero potuto essere effettivamente utilizzate.⁶

La stratificazione degli interventi correttivi sinteticamente ricordati ha senz'altro avuto il merito di riequilibrare la manovra che inizialmente poneva un carico eccessivo sugli enti più piccoli, tra i quali si sarebbero poi presumibilmente concentrati, come in passato, i casi di inadempienza. I dati di monitoraggio confermano le stime che venivano effettuate nel Rapporto di maggio 2010 e mostrano una progressività degli obiettivi in relazione alla dimensione dei comuni.

La rimodulazione dei saldi programmatici in applicazione del Patto regionalizzato (laddove effettuata) rafforza questa logica, cosicché i comuni al di sotto dei 10.000 abitanti ottengono una riduzione rispetto all'obiettivo iniziale del 97 per cento, mentre i comuni con più di 60.000 abitanti solo del 39 per cento; ciò si traduce in termini pro capite in un saldo obiettivo positivo di 12 euro per i comuni della fascia dimensionale più bassa pressoché quadruplicato per i comuni della fascia più elevata.

Sotto il profilo territoriale, invece, Piemonte, Marche, Lazio e Basilicata sono le regioni in cui i meccanismi di compensazione hanno prodotto i maggiori effetti in termini di alleggerimento del Patto, tanto da tradursi in obiettivi regionali aggregati di disavanzo.

Tavola 16

EVOLUZIONE DEGLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI PER REGIONE

(in migliaia)

Regione	comuni aderenti al Patto regionalizzato									
	obiettivo calcolato come percentuale della spesa media corrente 2006-2008	riduzione dei trasferimenti erariali	obiettivo al netto dei trasferimenti ridotti	obiettivo corretto in base al confronto con l'obiettivo 2011 previgente	var%	obiettivo corretto in base all'applicazione della clausola di salvaguardia	var%	obiettivo rimodulato in base al patto regionalizzato	var%	var%
			A	B	B/A	C	C/B	D	D/C	D/A
PIEMONTE	294.003	92.162	201.842	260.740	29,2	203.660	-21,9	-23.518	-111,5	-111,7
LOMBARDIA	649.280	186.988	462.292	509.250	10,2	418.683	-17,8	368.983	-11,9	-20,2
LIGURIA	131.974	42.296	89.678	53.508	-40,3	47.834	-10,6	9.764	-79,6	-89,1
VENETO	262.453	78.301	184.152	171.977	-6,6	142.522	-17,1	70.319	-50,7	-61,8
EMILIA ROMAGNA	344.407	98.744	245.663	232.136	-5,5	172.787	-25,6	105.196	-39,1	-57,2
TOSCANA	277.443	86.653	190.789	172.314	-9,7	144.259	-16,3	107.259	-25,6	-43,8
UMBRIA	69.888	22.697	47.190	49.010	3,9	37.019	-24,5	10.413	-71,9	-77,9
MARCHE	105.374	29.823	75.551	71.101	-5,9	55.045	-22,6	-1.811	-103,3	-102,4
LAZIO	189.329	51.660	137.670	102.929	-25,2	73.008	-29,1	-38.301	-152,5	-127,8
ABRUZZO	21.496	6.825	14.671	6.462	-56,0	3.541	-45,2	1.772	-49,9	-87,9
PUGLIA	169.696	69.014	100.682	76.803	-23,7	67.192	-12,5	38.992	-42,0	-61,3
BASILICATA	5.979	2.373	3.605	4.100	13,7	3.038	-25,9	-1.144	-137,7	-131,7
SARDEGNA	110.061	29.022	81.038	79.463	-1,9	60.051	-24,4	15.338	-74,5	-81,1
Totale complessivo	2.631.381	796.558	1.834.823	1.789.794	-2,5	1.428.637	-20,2	663.263	-53,6	-63,9

⁶ La misura, peraltro, ha recato un vantaggio a quegli enti, e non sono pochi, che - in possesso dei requisiti richiesti dalla norma - si sono trovati a fine esercizio in difficoltà rispetto agli obiettivi del Patto, ma in misura non superiore alla differenza tra il 5,14 ed il 5,40 per cento della loro spesa media 2006-2008. La scelta di destinare le scarse risorse derivanti dall'applicazione delle sanzioni per il 2010 (circa 10 milioni) solo ai comuni al di sotto dei 10.000 abitanti ha consentito di ampliare la platea dei beneficiari: in totale sono 737 i comuni che usufruiscono di questa flessibilizzazione, determinante ai fini del rispetto del Patto per circa il 10 per cento di essi. In tutti gli altri casi le risorse messe a disposizione sono risultate non determinanti o perché si sono sovrapposte a quelle regionali già assegnate e di per sé efficaci, o perché gli enti non presentavano difficoltà nel conseguire i vincoli o, marginalmente, perché i comuni sono rimasti inadempienti nonostante l'applicazione della clausola di salvaguardia.

segue tavola 16

comuni non aderenti al patto regionalizzato

Regione	obiettivo calcolato come percentuale della spesa media corrente 2006-2008	riduzione dei trasferiment i erariali	obiettivo al netto dei trasferiment i ridotti	obiettivo corretto in base al confronto con l'obiettivo 2011 previgente	var%	obiettivo corretto in base all'applicazi one della clausola di salvaguardia	var%
			A	B	B/A	C	C/B
PIEMONTE	10.125	3.222	6.902	5.662	-18,0	4.591	-18,9
LOMBARDIA	60.240	18.283	41.957	40.314	-3,9	26.743	-33,7
LIGURIA	30.970	6.436	24.534	20.951	-14,6	13.740	-34,4
VENETO	64.634	23.091	41.544	44.621	7,4	28.005	-37,2
EMILIA ROMAGNA	36.544	11.575	24.969	21.619	-13,4	18.354	-15,1
TOSCANA	49.647	14.725	34.923	28.667	-17,9	23.787	-17,0
UMBRIA	999	313	686	651	-5,1	450	-30,8
MARCHE	2.875	807	2.068	2.020	-2,3	1.549	-23,4
LAZIO	3.259	1.089	2.170	1.779	-18,0	1.779	0,0
ABRUZZO	54.208	17.688	36.520	38.368	5,1	26.803	-30,1
MOLISE	14.052	3.603	10.450	10.743	2,8	8.052	-25,1
CAMPANIA	458.173	197.394	260.780	188.211	-27,8	160.082	-14,9
PUGLIA	98.186	30.890	67.297	67.457	0,2	44.569	-33,9
BASILICATA	24.846	10.133	14.713	15.960	8,5	13.219	-17,2
CALABRIA	101.188	41.404	59.784	57.035	-4,6	43.858	-23,1
SICILIA	434.366	159.298	275.068	214.684	-22,0	177.012	-17,5
SARDEGNA	7.459	1.672	5.787	4.780	-17,4	3.564	-25,4
Totale complessivo	1.451.773	541.623	910.150	763.522	-16,1	596.157	-21,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 16a

EVOLUZIONE DEGLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI PER CLASSE DIMENSIONALE

(in migliaia)

comuni aderenti al patto regionalizzato

classe	obiettivo calcolato come percentuale della spesa media corrente 2006-2008	riduzione dei trasferiment i erariali	obiettivo al netto dei trasferiment i ridotti	obiettivo corretto in base al confronto con l'obiettivo 2011 previgente	var%	obiettivo corretto in base all'applicazi one della clausola di salvaguardia	var%	obiettivo rimodulato in base al patto regionalizzat o	var%	var%
			A	B	B/A	C	C/B	D	D/C	D/A
<10.000	333.790	98.493	235.297	263.788	12,1	145.326	-44,9	6.535	-95,5	-97,2
tra 10.000 e 19.999	407.998	121.282	286.717	297.698	3,8	216.893	-27,1	66.066	-69,5	-77,0
tra 20.000 e 59.999	656.900	188.037	468.863	398.053	-15,1	320.699	-19,4	78.490	-75,5	-83,3
>= 60.000	1.232.693	388.746	843.947	830.255	-1,6	745.719	-10,2	512.172	-31,3	-39,3
Totale complessivo	2.631.381	796.558	1.834.823	1.789.794	-2,5	1.428.637	-20,2	663.263	-53,6	-63,9

comuni non aderenti al patto regionalizzato

classe	obiettivo calcolato come percentuale della spesa media corrente 2006-2008	riduzione dei trasferiment i erariali	obiettivo al netto dei trasferiment i ridotti	obiettivo corretto in base al confronto con l'obiettivo 2011 previgente	var%	obiettivo corretto in base all'applicazi one della clausola di salvaguardia	var%
			A	B	B/A	C	C/B
<10.000	225.544	75.017	150.527	158.084	5,0	93.790	-40,7
tra 10.000 e 19.999	256.484	86.415	170.069	158.326	-6,9	122.726	-22,5
tra 20.000 e 59.999	399.156	140.914	258.243	193.260	-25,2	166.297	-14,0
>= 60.000	570.588	239.278	331.311	253.852	-23,4	213.344	-16,0
Totale complessivo	1.451.773	541.623	910.150	763.522	-16,1	596.157	-21,9

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli effetti del Patto regionalizzato sui risultati finali

10. La seconda variabile da considerare nell'esame dei risultati di un anno difficile per il Patto di stabilità è - come accennato - l'applicazione ormai diffusa del patto regionalizzato che, nelle pur differenti declinazioni territoriali, si pone come obiettivo condiviso, in primo luogo, quello di recuperare tutti i margini di efficienza del Patto e consentire il pieno utilizzo delle risorse all'interno del sistema territoriale regionale ed, in secondo luogo, di liberare delle risorse per elevare il livello di pagamenti in conto capitale degli enti che sono giunti alla fase conclusiva dei piani di investimento, attenuando così le tensioni sul sistema economico del territorio.

Il monitoraggio evidenzia innanzitutto che i comuni aderenti al patto regionale hanno registrato un saldo finanziario pari a 809 milioni, un avanzo che supera l'obiettivo di oltre 200 milioni.⁷

Tavola 17

RISULTATO REGIONALE DEL PATTO 2011 – COMUNI –

(in migliaia)

comuni aderenti al patto regionalizzato					
Regione	obiettivo programmatico calcolato ai sensi del comma 92, art 1, legge n 220/2010	obiettivo programmatico con applicazione della clausola di salvaguardia	obiettivo programmatico o rimodulato sulla base del Patto regionalizzato	saldo finanziario di competenza mista	differenza tra saldo finanziario ed obiettivo
PIEMONTE	105.900	77.962	-80.659	-44.924	35.735
LOMBARDIA	509.250	418.683	368.983	351.278	-17.705
LIGURIA	53.508	47.834	9.764	24.013	14.249
VENETO	171.977	142.522	70.319	93.350	23.031
EMILIA ROMAGNA	232.136	172.787	105.196	122.017	16.821
TOSCANA	172.314	144.259	107.259	125.879	18.620
UMBRIA	49.010	37.019	10.413	14.034	3.621
MARCHE	71.101	55.045	-1.811	10.480	12.291
LAZIO	102.929	73.008	-38.301	-2.670	35.631
ABRUZZO	6.462	3.541	1.772	4.955	3.183
PUGLIA	76.803	67.192	38.992	68.523	29.531
BASILICATA	4.100	3.038	-1.144	1.277	2.421
SARDEGNA	79.463	60.051	15.338	40.446	25.108
Totale complessivo	1.634.954	1.302.939	606.122	808.658	202.536

⁷ L'avanzo si riduce a 382 milioni contro i 663 che venivano richiesti come obiettivo aggregato se si considera anche il grande comune di cui si diceva in precedenza (si veda nota 5).

segue tavola 17

comuni non aderenti al patto regionalizzato

Regione	obiettivo programmatico calcolato ai sensi del comma 92, art 1, legge n 220/2010	obiettivo programmatico con applicazione della clausola di salvaguardia	saldo finanziario di competenza mista	differenza tra saldo finanziario ed obiettivo
PIEMONTE	5.662	4.591	9.099	4.508
LOMBARDIA	40.314	26.743	40.041	13.300
LIGURIA	20.951	13.740	19.246	5.504
VENETO	44.621	28.005	29.245	1.241
EMILIA ROMAGNA	21.619	18.354	25.257	6.902
TOSCANA	28.667	23.787	32.120	8.333
UMBRIA	651	450	744	293
MARCHE	2.020	1.549	3.021	1.472
LAZIO	1.779	1.779	1.909	130
ABRUZZO	38.368	26.803	55.642	28.839
MOLISE	10.743	8.052	6.173	-1.878
CAMPANIA	188.211	160.082	193.726	33.645
PUGLIA	67.457	44.569	57.179	12.612
BASILICATA	15.960	13.219	16.807	3.586
CALABRIA	57.035	43.858	33.037	-10.821
SICILIA	214.684	177.012	168.283	-8.732
SARDEGNA	4.780	3.564	5.931	2.369
Totale complessivo	763.522	596.157	697.460	101.303

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Quindi la quota maggiore di surplus è stata realizzata dai comuni che hanno partecipato al patto regionalizzato. Peraltro, il dato pro capite della differenza tra risultato ed obiettivo evidenzia che nella maggior parte delle regioni (eccetto Veneto, Lazio, Molise, Puglia e Basilicata) il surplus positivo generato dagli enti aderenti al patto regionale è inferiore all'analoga misura degli enti non aderenti. Ciò può dimostrare che gli interventi compensativi regionali hanno effettivamente raggiunto lo scopo di "erodere" il più possibile i margini finanziari che gli obiettivi di Patto nazionale consentivano, residuando solo quel margine ineliminabile dovuto a fattori strutturali (come ad esempio il sistema sanzionatorio che induce ad un comportamento prudentiale nella gestione dell'obiettivo, ovvero la necessità di realizzare consistenti avanzi di parte corrente per il rimborso delle quote capitali dei mutui, che costituisce una spesa fuori dal Patto) o anche ad eventi accidentali non predeterminabili.

Il confronto tra gli obiettivi programmatici mostra che gli enti aderenti al Patto regionalizzato presentavano, in base alla disciplina nazionale, vincoli più onerosi nonostante l'applicazione dei diversi interventi correttivi; infatti il saldo programmatico pro capite loro assegnato in aggregato era inizialmente pari a 50 euro, mentre per gli altri comuni si attestava a 35 euro; l'attuazione delle compensazioni regionali verticali ed orizzontali consente un abbattimento dell'obiettivo degli enti con il Patto regionalizzato di circa il 64 per cento.

L'operatività del Patto regionalizzato, pertanto, si è concentrata soprattutto sulle amministrazioni che avevano vincoli di Patto più ambiziosi in considerazione della loro maggiore capacità di spesa. Da una parte, quindi, sembra che la flessibilizzazione abbia interferito con la scelta alla base del nuovo meccanismo del Patto 2011 (progressività della manovra rispetto al volume di impegni correnti), dall'altra il sostegno è stato mirato proprio a quegli enti che, potendo contare su entrate coerenti con la maggiore capacità di spesa dimostrata, avrebbero presumibilmente non solo continuato ad assicurare adeguati standard quali-quantitativi dei servizi, ma anche favorito la ripresa del sistema economico del territorio evitando un ulteriore abbattimento della spesa in conto capitale.

Nel contempo, peraltro, l'applicazione più diffusa e sistematica degli adattamenti regionali ha evidenziato anche i punti di debolezza del meccanismo. In primo luogo proprio la tendenza al recupero di tutti gli spazi finanziari consentiti può mettere a rischio il conseguimento dell'obiettivo aggregato a livello regionale poiché anche lo "sforamento" di pochi enti potrebbe più facilmente non trovare copertura nei maggiori avanzi prodotti dagli enti locali adempienti (è quello che è accaduto alle regioni Piemonte e Lombardia). Inoltre proiettando tale considerazione sull'intero comparto, il venir meno di rilevanti differenziali positivi in grado di più che compensare quelli negativi dei pochi enti inadempienti mette a rischio l'obiettivo complessivamente assegnato a tutti i comuni.

Dinamica delle voci rilevanti ai fini del Patto di stabilità

11. Per quanto riguarda le entrate, i dati del Patto di stabilità nel triennio 2009-2011 mostrano accertamenti correnti in crescita tra il 2009 ed il 2010 (+4,8 per cento) ed invece in calo nel biennio successivo (-1,6 per cento); gli incassi di parte capitale presentano una dinamica in calo per tutto il periodo, anche se più contenuta nell'ultimo anno (-12,5 per cento tra il 2009 ed il 2010 e -2,3 tra il 2010 ed il 2011).

Un segnale positivo viene dall'andamento della spesa corrente: sono in riduzione gli impegni correnti nel 2011 (-1,6 per cento) in controtendenza rispetto al biennio precedente (+3,7 per cento); mentre i pagamenti in conto capitale che tra il 2009 ed il 2010 erano crollati del 19,6 per cento, nel 2011 presentano una flessione molto più contenuta (-3 per cento).

Confrontando, poi, i comuni che hanno ottenuto un alleggerimento dell'obiettivo grazie al Patto regionalizzato con i restanti enti, i pagamenti in conto capitale dei primi presentano nel 2011 sì una riduzione (-0,2 per cento), ma molto più contenuta di quella conosciuta dai comuni che non hanno beneficiato delle compensazioni regionali (-9 per cento).⁸ Anche i dati pro capite delle entrate e delle spese rilevanti ai fini del Patto confermano standard più elevati nei comuni che hanno aderito al patto regionalizzato.

⁸ Laddove si consideri tra gli enti che hanno beneficiato del Patto regionalizzato anche il comune di Torino l'aggregato presenterebbe un andamento crescente dell'1,8 per cento rispetto al 2010

ENTRATE E SPESE DEI COMUNI – ANNI 2009-2011 – DATI DI COMPETENZA MISTA

a) comuni che hanno beneficiato delle compensazioni del Patto regionale verticale e/o orizzontale nel 2011

	(valori assoluti in migliaia)			var%		(in euro)
	2009	2010	2011	2010/2009	2011/2010	procapite 2011
entrate tributarie	9.202.771	9.962.803	14.629.738	8,3	46,8	563
entrate da trasferimenti correnti	7.884.136	8.271.726	3.023.472	4,9	-63,4	116
entrate extratributarie	5.502.019	5.668.772	5.890.396	3,0	3,9	227
entrate correnti totali	22.588.926	23.903.301	23.543.606	5,8	-1,5	906
entrate correnti nette	22.578.402	23.717.922	23.436.397	5,0	-1,2	902
spesa corrente	21.584.713	22.674.783	22.412.243	5,1	-1,2	863
spesa corrente netta	21.574.414	22.579.628	22.320.425	4,7	-1,1	859
entrate da alienazioni e trasferimenti di capitale	6.598.077	5.774.276	5.710.257	-12,5	-1,1	220
entrate in conto capitale nette	4.166.909	4.095.710	3.947.967	-1,7	-3,6	152
spese in conto capitale	7.763.584	6.367.809	6.357.159	-18,0	-0,2	245
spese in conto capitale nette	5.016.828	4.558.207	4.385.546	-9,1	-3,8	169

b) comuni che non hanno beneficiato delle compensazioni del Patto regionale verticale e/o orizzontale nel 2011

	(valori assoluti in migliaia)			var%		(in euro)
	2009	2010	2011	2010/2009	2011/2010	procapite 2011
entrate tributarie	6.186.353	6.474.420	9.373.893	4,7	44,8	512
entrate da trasferimenti correnti	6.955.010	7.210.837	3.836.214	3,7	-46,8	210
entrate extratributarie	2.468.263	2.432.064	2.645.371	-1,5	8,8	145
entrate correnti totali	15.609.626	16.117.321	15.855.478	3,3	-1,6	867
entrate correnti nette	15.486.985	15.765.979	15.550.653	1,8	-1,4	850
spesa corrente	14.756.248	15.010.869	14.672.166	1,7	-2,3	802
spesa corrente netta	14.632.035	14.715.194	14.390.496	0,6	-2,2	787
entrate da alienazioni e trasferimenti di capitale	2.742.905	2.399.312	2.277.807	-12,5	-5,1	125
entrate in conto capitale nette	2.571.927	1.940.422	1.872.811	-24,6	-3,5	102
spese in conto capitale	3.817.215	2.948.494	2.684.066	-22,8	-9,0	147
spese in conto capitale nette	3.076.440	2.441.393	2.217.867	-20,6	-9,2	121

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Queste informazioni sembrano, dunque, convergere nella direzione di accreditare i meccanismi di rimodulazione decentrata del Patto come efficaci quantomeno nel frenare la caduta degli investimenti locali anche a fronte di obiettivi molto più onerosi.

Il Patto regionale verticale e orizzontale per i comuni e le province

12. Il patto regionale verticale ed orizzontale assume nel corso del 2011 contorni più definiti nelle regioni che già avevano esercitato in via sperimentale tale facoltà nel 2010 e riceve piena attuazione in diversi altri ambiti regionali, rimanendo escluse, tra le regioni a statuto ordinario, solo il Molise, la Campania e la Calabria (la Sicilia in quanto regione a statuto speciale poteva già concordare con il Ministero dell'economia le regole del Patto di stabilità per gli enti locali del territorio, ma non ha mai esercitato tale facoltà). Complessivamente il numero di enti che aderisce al sistema di compensazioni regolate dalla regione è tale, 1.368 comuni e 70 province, che nella valutazione dei risultati 2011 non può non tenersi conto di questa chiave di lettura.

Tavola 19

NUMEROSITÀ ENTI LOCALI ADERENTI AL PATTO REGIONALIZZATO

Regione	enti locali monitorati	enti locali aderenti al patto territoriale	inc% enti con patto territoriale sul totale enti monitorati	distribuzione degli enti aderenti al patto territoriale per tipo ente e regione				
				province	comuni <10.000 ab.	comuni tra 10.000 e 19.999 ab.	comuni tra 20.000 e 59.999 ab.	comuni da 60.000 ab. in su
PIEMONTE	142	133	93,7	8	60	34	27	4
LOMBARDIA	466	385	82,6	11	209	104	49	12
LIGURIA	54	30	55,6	4	11	9	3	3
VENETO	275	184	66,9	5	84	66	25	4
EMILIA ROMAGNA	200	177	88,5	8	84	54	20	11
TOSCANA	162	117	72,2	10	43	36	17	11
UMBRIA	34	32	94,1	2	11	8	9	2
MARCHE	71	67	94,4	4	30	17	13	3
LAZIO	128	127	99,2	5	51	32	33	6
ABRUZZO	59	15	25,4	2	5	3	5	
MOLISE	12							
CAMPANIA	214							
PUGLIA	174	101	58,0	5	34	29	27	6
BASILICATA	33	9	27,3		6	3		
CALABRIA	80							
SICILIA	196							
SARDEGNA	71	61	85,9	6	30	11	11	3
Totale complessivo	2371	1438	60,6	70	658	406	239	65
% composizione enti aderenti al patto territoriale per tipo ente				4,9	45,8	28,2	16,6	4,5

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel Rapporto 2010 si dava conto delle sperimentazioni avviate da alcune regioni che, avendo colto le potenzialità insite nella facoltà loro riconosciuta dall'art. 77ter del DL 112/08 e confermata nella legge delega 42/09, si erano apprestate a definire una disciplina del Patto regionalizzato che andasse ad affiancare e ad integrare quella nazionale. In quella sede si sottolineava, tuttavia, il rischio che un coordinamento fragile tra i diversi ambiti regionali potesse mettere a rischio il funzionamento del meccanismo complessivo e si auspicava dunque l'adozione, a livello centrale, di indirizzi di coordinamento per la gestione dei patti territoriali.

Con la L. 220/2010, commi da 138 a 143, sono state definite le due modalità attraverso le quali la regione può adattare gli obiettivi individuali degli enti del proprio territorio: il patto verticale con cui la regione riconosce maggiori spazi di spesa compensati con un peggioramento del proprio obiettivo, ed orizzontale con cui la regione regola lo scambio di quote relative agli obiettivi programmatici dei singoli enti. Le linee guida emanate dal Ministero dell'economia e delle finanze con il Dm 6 ottobre 2011, hanno fissato alcuni principi di carattere molto generale per omogeneizzare i sistemi regionali e soprattutto delineare un meccanismo in grado di assicurare, nel rispetto delle diverse declinazioni territoriali, gli obiettivi di risanamento richiesti al comparto con le manovre di finanza pubblica.

Una evoluzione del Patto regionalizzato è contenuta nel DL 98/2011, art. 20, comma 1, che superando il meccanismo delle compensazioni verticali ed orizzontali, apre la prospettiva ad un Patto regionale integrato da avviarsi già nel 2012 (rinviato al

2013 con la L. 183/2011, art. 32, comma 17). Una formula che avvicina il coordinamento dei governi delle regioni sul Patto alle più ampie forme di autonomia già riconosciute alle regioni a statuto speciale che hanno facoltà non solo di rimodulare gli obiettivi definiti a livello centrale, bensì di concordare con il governo nazionale le modalità del contributo richiesto alle autonomie ricadenti nel proprio territorio.

Si fornisce nell'allegato 1 un quadro sinottico che riporta le principali caratteristiche di ciascun Patto regionalizzato e consente delle valutazioni comparative.

All'interno della disciplina specifica dettata da ciascuna regione si rintracciano delle linee di sviluppo comuni. Un sistema di parametri e requisiti più articolato e dettagliato di quello, molto essenziale, delineato dalla normativa nazionale, è posto a presidio della selezione degli enti, sia per l'accesso ai meccanismi di compensazione sia per la ripartizione delle risorse. Tra i requisiti di ammissibilità, infatti, al rispetto del Patto richiesto per una o più annualità, si aggiungono indicatori sull'entrata e sulla spesa corrente, nonché sui residui di spesa in conto capitale. In ragione della scarsità delle risorse rispetto ai fabbisogni finanziari del territorio, ogni regione si è dotata di un sistema di premialità alla base della ripartizione dei contributi, in particolar modo di quello regionale verticale. Le variabili considerate riguardano l'ammontare dei residui in conto capitale (Piemonte, Lombardia, Toscana, Marche, Umbria, Puglia e Sardegna), la partecipazione a programmi di investimento di rilevanza regionale o finanziati da fondi comunitari (Toscana, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Umbria, Puglia e Sardegna), la capacità di sfruttamento di margini del Patto già concessi nel 2010 (Piemonte, Toscana, Lazio). Un complesso set di indicatori è stato adottato da Emilia Romagna, Marche e Lombardia. Elemento che accomuna la disciplina specifica di ciascuna regione è, inoltre, il meccanismo di penalizzazione per gli enti che non utilizzino pienamente gli spazi offerti dal Patto regionalizzato e che prevedono l'esclusione dal sistema delle compensazioni per l'anno successivo. Più rigorosa la normativa della Liguria che per gli inadempienti in base al Patto rimodulato affianca alle sanzioni nazionali il blocco dei trasferimenti regionali fino a compensazione del contributo ricevuto.

Si tratta di un quadro di previsioni che dovrebbe garantire la selezione delle amministrazioni locali più virtuose nella gestione del bilancio e, quindi, potenzialmente in grado di sfruttare vantaggiosamente i maggiori margini derivanti dalla rimodulazione degli obiettivi del Patto con un ritorno positivo per il sistema economico del territorio.

Gli spazi finanziari messi a disposizione dal sistema regionale

13. Le risorse che complessivamente sono state messe a disposizione con gli interventi diretti della regione e con le compensazioni offerte dagli enti locali ammontano a più di 1.163 milioni (1.093 milioni del patto verticale e 70 milioni del patto orizzontale). La regione che offre maggiori spazi finanziari è il Piemonte con 371 milioni (il 32 per cento del totale), seguita dal Lazio con 179 milioni (il 15 per cento del totale). Entrambe queste regioni garantiscono la quota più elevata in termini di patto verticale; mentre per la compensazione orizzontale, il Lazio riesce a generare un'offerta di 32,8 milioni, seguito dall'Emilia Romagna con 21,2 milioni.

Tavola 20

SPAZI FINANZIARI GENERATI DAL PATTO TERRITORIALE

(in migliaia)

Regione	spazi finanziari derivanti dal Patto verticale	spazi finanziari ceduti con il patto orizzontale	totale spazi finanziari messi a disposizione con il patto territoriale	composizione %	differenza tra saldo finanziario e obiettivo programmatico	effetto degli spazi finanziari concessi dal patto territoriale al netto del surplus generato rispetto all'obiettivo
PIEMONTE	370.000	1.150	371.150	31,9	-436.072	371.150
LOMBARDIA	70.000	5.647	75.647	6,5	-12.590	75.647
LIGURIA	62.492	1.120	63.612	5,5	19.053	44.559
VENETO	80.002	0	80.002	6,9	25.414	54.588
EMILIA ROMAGNA	84.000	21.220	105.220	9,0	46.295	58.925
TOSCANA	55.000	1.020	56.020	4,8	23.240	32.780
UMBRIA	30.359	0	30.359	2,6	4.656	25.703
MARCHE	91.454	0	91.454	7,9	13.331	78.123
LAZIO	146.043	32.866	178.909	15,4	40.511	138.398
ABRUZZO	0	3.100	3.100	0,3	6.538	-3.438
PUGLIA	49.932	4.120	54.052	4,6	37.512	16.540
BASILICATA	4.181	0	4.181	0,4	2.421	1.760
SARDEGNA	50.000	0	50.000	4,3	29.711	20.289
Totale complessivo	1.093.463	70.243	1.163.706	100,0	-199.978	915.022

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In tutte le regioni, ad eccezione del Piemonte e della Lombardia, l'obiettivo cumulato è conseguito con un differenziale positivo, non assorbito completamente dalla rimodulazione regionale. Tale esubero di risparmio, comunque, arriva ad avere un peso sul totale delle risorse messe a disposizione dalla compensazione verticale/orizzontale al di sotto del 50 per cento in tutte le regioni eccetto quattro, con punte di efficienza che segnano un'incidenza inferiore al 20 per cento in Umbria e nelle Marche. Depurando le risorse messe a disposizione dal sistema territoriale del surplus inutilizzato, l'effetto netto in termini di una potenziale crescita della spesa in conto capitale sarebbe stato pari a 915 milioni.

Quanto alle caratteristiche degli enti coinvolti nel Patto regionalizzato, premesso che tutte le regioni del Nord e del Centro hanno introdotto una disciplina specifica, alcune considerazioni possono essere effettuate con riguardo alla dimensione demografica dei comuni. La percentuale di enti che ha aderito alle diverse tipologie di patto regionale è piuttosto omogenea nelle varie classi, con oscillazioni tra il 61,2 per cento dei comuni al di sotto dei 10.000 abitanti ed il 67,7 per cento dei comuni con più di 60.000 abitanti. Dei 1.438 enti locali con obiettivi rimodulati dal patto regionale, il 95 per cento ha ottenuto spazi finanziari dalla regione, il 20 per cento ha acquisito quote da altri enti locali del territorio e solo il 5 per cento ha ceduto quote al sistema.

Coloro che hanno acquistato quote dal patto verticale rappresentano oltre l'88 per cento delle province ed oltre il 90 per cento dei comuni aderenti al patto regionalizzato, indipendentemente dalla fascia dimensionale. Per quanto riguarda, invece, il patto orizzontale, i comuni più grandi presentano una numerosità più elevata: rappresentano il 31 per cento quelli che acquistano quote da altri enti locali e l'8 per cento quelli che cedono spazi finanziari. Mentre i comuni più piccoli (al di sotto dei 10.000 abitanti) che acquisiscono spazi finanziari dal patto orizzontale sono il 20 per cento e quelli che cedono spazi sono solo il 4 per cento. Per le province invece si nota una positiva convergenza tra gli enti che acquistano spazi (16 per cento) e quelli che ne cedono (10 per cento).

Tavola 21

ENTI LOCALI BENEFICIARI DEL PATTO REGIONALE VERTICALE

Regione	province	comuni <10.000 ab.	comuni tra 10.000 e 19.999 ab.	comuni tra 20.000 e 59.999 ab.	comuni da 60.000 ab. in su	Totale enti locali
PIEMONTE	8	59	34	26	4	131
LOMBARDIA	11	204	104	49	12	380
LIGURIA	3	7	7	3	2	22
VENETO	5	84	66	25	4	184
EMILIA ROMAGNA	6	80	52	19	10	167
TOSCANA	10	42	36	17	11	116
UMBRIA	2	11	8	9	2	32
MARCHE	4	30	17	13	3	67
LAZIO	2	42	23	24	4	95
PUGLIA	5	34	28	27	5	99
BASILICATA		6	3			9
SARDEGNA	6	30	11	11	3	61
Totale complessivo	62	629	389	223	60	1363
<i>% composizione sul totale</i>	<i>4,5</i>	<i>46,1</i>	<i>28,5</i>	<i>16,4</i>	<i>4,4</i>	<i>100,0</i>
<i>inc% rispetto al totale di enti aderenti al patto territoriale per tipo ente</i>	<i>88,6</i>	<i>95,6</i>	<i>95,8</i>	<i>93,3</i>	<i>92,3</i>	<i>94,8</i>

Tavola 21a

ENTI LOCALI CHE HANNO PARTECIPATO AL PATTO ORIZZONTALE

enti che hanno acquisito quote di obiettivo						
Regione	province	comuni <10.000 ab.	comuni tra 10.000 e 19.999 ab.	comuni tra 20.000 e 59.999 ab.	comuni da 60.000 ab. in su	Totale enti locali
PIEMONTE			1	1	1	3
LOMBARDIA		26	12	7	4	49
LIGURIA	2				1	3
EMILIA ROMAGNA	6	80	52	19	10	167
TOSCANA		15	14	7	3	39
LAZIO	1					1
ABRUZZO	1	5	3	4		13
PUGLIA	1	4	4	6	1	16
Totale complessivo	11	130	86	44	20	291
<i>% composizione sul totale</i>	<i>3,8</i>	<i>44,7</i>	<i>29,6</i>	<i>15,1</i>	<i>6,9</i>	<i>100,0</i>
<i>inc% rispetto al totale di enti aderenti al patto territoriale per tipo ente</i>	<i>15,7</i>	<i>19,8</i>	<i>21,2</i>	<i>18,4</i>	<i>30,8</i>	<i>20,2</i>

enti che hanno ceduto quote di obiettivo						
Regione	province	comuni <10.000 ab.	comuni tra 10.000 e 19.999 ab.	comuni tra 20.000 e 59.999 ab.	comuni da 60.000 ab. in su	Totale enti locali
PIEMONTE		1		1		2
LOMBARDIA		10	3	1		14
LIGURIA	1	4	2		1	8
EMILIA ROMAGNA	2	4	2	1	1	10
TOSCANA		1	1			2
LAZIO	3	9	9	9	2	32
ABRUZZO	1			1		2
PUGLIA			1		1	2
Totale complessivo	7	29	18	13	5	72
<i>% composizione sul totale</i>	<i>9,7</i>	<i>40,3</i>	<i>25,0</i>	<i>18,1</i>	<i>6,9</i>	<i>100,0</i>
<i>inc% rispetto al totale di enti aderenti al patto territoriale per tipo ente</i>	<i>10,0</i>	<i>4,4</i>	<i>4,4</i>	<i>5,4</i>	<i>7,7</i>	<i>5,0</i>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le compensazioni verticali sono andate dunque a sostenere in maniera piuttosto indifferenziata tutti gli enti locali del territorio indipendentemente dall'aspetto dimensionale, mentre il meccanismo del patto orizzontale vede una partecipazione più elevata nei comuni con oltre 60.000 abitanti e nelle province.

In alcuni casi gli enti sono contemporaneamente debitore verso la regione e creditore verso altri enti locali; questa seconda condizione consente loro di prevedere per il biennio successivo un peggioramento dell'obiettivo per recuperare la quota di margine finanziario ceduta anche se una parte di questa quota è già recuperata nell'anno attraverso un alleggerimento del proprio obiettivo ottenuto con intervento regionale verticale. Si tratta di casi circoscritti a quelle regioni che nella disciplina del patto territoriale, hanno previsto una riserva della quota regionale destinata ad incentivare la cessione di spazi nel Patto orizzontale.

Considerazioni complessive sul Patto regionale

14. Il Patto regionalizzato ha avuto innegabili effetti positivi in un anno con obiettivi di risparmio difficili da sostenere sia per la modifica del meccanismo di calcolo che aveva un impatto notevole sui saldi triennali già programmati con il precedente metodo, sia per la restrizione delle risorse a seguito dei tagli operati al fondo sperimentale di riequilibrio. Le risorse pari a un miliardo derivanti dal sistema di flessibilizzazione regionale ha consentito, infatti, un abbattimento dell'obiettivo di comparto corretto dalle agevolazioni previste dalla normativa nazionale del 38 per cento a fronte di un alleggerimento dei vincoli di circa il 21 per cento imputabile, invece, alle risorse messe a disposizione dallo Stato con l'applicazione delle soglie massime di correzione e la ripartizione della premialità ex art. 1, comma 122 della L. 220/2010. Inoltre l'assottigliamento consistente del surplus generato rispetto al saldo obiettivo che caratterizza in maniera più evidente i risultati degli enti aderenti al Patto regionalizzato, è indice di una tendenza alla massimizzazione dell'utilizzo degli spazi finanziari concessi dal Patto rimodulato.

Incerte, tuttavia, appaiono al momento le prospettive di sviluppo dello strumento; innanzitutto il piano di recupero biennale degli obiettivi in senso peggiorativo o migliorativo potrebbe comprimere le potenzialità del "mercato dei diritti all'indebitamento" nel breve termine, visto che gli enti coinvolti in questi processi difficilmente saranno in grado di alimentare il patto orizzontale dell'anno successivo, provocando un ridimensionamento della platea dei potenziali cedenti ed acquirenti; inoltre, il meccanismo di recupero, a causa delle difficoltà di rientro di alcuni soggetti, potrebbe non garantire la neutralità dell'operazione. In questi casi in diverse legislazioni regionali è previsto l'intervento di copertura da parte della regione con una conseguente erosione dell'area del patto verticale: una parte delle disponibilità, infatti, continuerà ad essere finalizzata alla rimodulazione e flessibilizzazione del patto dell'anno, ma una quota di tale disponibilità sarà destinata a sostenere gli enti beneficiari di passate compensazioni orizzontali non in grado di restituire i margini finanziari ricevuti.

Inoltre il caso del capoluogo piemontese scopre una fragilità del meccanismo sanzionatorio nazionale previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 149/2011 che produce effetti negativi sulla stessa funzionalità del sistema. Il limite posto al recupero del differenziale negativo rispetto al saldo obiettivo (al massimo il 3 per cento delle entrate correnti) rende irrilevante la dimensione dello "sforamento" per l'ente in difficoltà con l'obiettivo programmatico⁹. Nella prospettiva di una evoluzione del meccanismo verso il Patto integrato in cui la regione si fa garante nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi rimodulati, attraverso un maggior concorso nell'anno successivo in misura pari alla differenza tra l'obiettivo complessivo ed il risultato conseguito, "sforamenti" così rilevanti possono mettere a rischio l'equilibrio della regione stessa. Riguardo al sistema sanzionatorio, la modifica dell'articolo 7 del d.lgs. n. 149/2011, che era stata proposta con il decreto legge sulla semplificazione tributaria, nel senso di prevedere, in un arco temporale di tre anni, il recupero integrale del differenziale negativo rispetto all'obiettivo programmatico, poteva rafforzare l'impianto sanzionatorio ed evitare che il mancato risparmio di alcuni enti rimanesse a carico dell'intero comparto; ma nel testo finale della legge di conversione la modifica è stata eliminata.

Nonostante che le fragilità qui evidenziate, compatibili con la fase ancora sperimentale della flessibilizzazione regionale, pongano un problema di affinamento soprattutto degli strumenti di monitoraggio e di penalizzazioni/incentivi che le regioni dovrebbero affiancare ai meccanismi già in vigore con la disciplina nazionale, non va dimenticato che con la costituzionalizzazione del principio di equilibrio di bilancio introdotto per tutte le Pubbliche Amministrazioni dalla legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012 e la modifica dell'art. 119 Cost. che vincola l'indebitamento degli enti territoriali al rispetto dell'equilibrio per il complesso degli enti della Regione, si amplifica la portata del patto regionalizzato. Le amministrazioni locali, infatti, sono tenute, senza eccezioni, all'equilibrio di parte corrente, ma opportunamente viene lasciata loro aperta la possibilità di indebitarsi per realizzare investimenti, a condizione che i disavanzi in tal modo espressi da alcuni enti siano compensati da altri soggetti, assicurando, a livello aggregato, il perseguimento dell'obiettivo cumulato di pareggio

⁹ Il taglio sul fondo sperimentale di riequilibrio potrebbe raggiungere per Torino circa 35 milioni contro un differenziale negativo di oltre 467 milioni. Inoltre, l'alleggerimento dell'obiettivo, essendo stato consentito solo da compensazione verticale, non è soggetto a recupero e quindi esprime una dispersione delle risorse rispetto ai fabbisogni finanziari espressi dal territorio regionale.

LE CARATTERISTICHE DEL PATTO DI STABILITÀ DISCIPLINATO DALLE REGIONI

	PIEMONTE	LOMBARDIA	LIGURIA
Riferimenti normativi	LR 1 giugno 2010, n. 14 DGR n. 17-2320 del 2011 relativa agli interventi regionali a sostegno degli Enti locali piemontesi soggetti al Patto di stabilità interno per il 2011 DGR n. 3-2795 del 2011 relativa alla regionalizzazione orizzontale del Patto di stabilità DGR n. 2-2794 del 2011 relativa ad ulteriori interventi regionali a sostegno degli Enti locali piemontesi soggetti al Patto per il 2011	LR 11/2011 "Assesamento al bilancio per l'esercizio finanziario 2011"; DGR n. 2262/2011 relativa all'Accordo tra regione Lombardia, ANCI ed Unione Province lombarde per la realizzazione del Patto territoriale 2011; DGR n. 2408/2011 relativa alle modalità applicative del Patto di stabilità territoriale 2011	LR 24 dicembre 2010, n. 22 "Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Liguria"; DGR n. 1199/2011 relative all'adozione della scheda tecnica di regionalizzazione del Patto; DGR n. 1299/2011 relativa all'applicazione delle misure compensative orizzontali e verticali a favore del sistema delle autonomie locali per l'anno 2011
Requisiti per l'accesso alle compensazioni verticali/orizzontali	Rispetto del Patto di stabilità 2010 Richiesta entro il 31 maggio per la prima ripartizione ed il 15 settembre per la ripartizione delle quote residuali	Disponibilità di cassa Effettiva liquidabilità delle spese	Rispetto del Patto 2010 <u>Patto verticale (almeno due dei seguenti requisiti)</u> : contenimento > 5% delle spese correnti, al netto dei trasferimenti vincolati, rispetto all'importo medio dell'ultimo biennio; livello di spesa corrente netta pro-capite inferiore alla media regionale degli enti soggetti al patto; quota di spesa c/capitale pari almeno al 15% delle spese totali; certificata giacenza di cassa sufficiente per le spese che si intendono effettuare Patto orizzontale: certificata giacenza di cassa sufficiente per le spese che si intendono effettuare; andamento decrescente dello stock di debito rispetto all'esercizio precedente
Parametri per la ripartizione delle disponibilità offerte dalla regione (PATTO VERTICALE)	24,1 milioni alle Province in misura pari ai residui attivi del titolo 4 dei Comuni nei confronti di ciascuna di esse; 101 milioni per le Province ripartiti in base alla superficie, alla popolazione ed ai residui passivi del titolo 2 della spesa con correttivi legati al rispetto del Patto 2008-2010 e alla capacità di sfruttamento dei margini del Patto di stabilità 2010; 124,8 milioni per i comuni in base all'entità di residui passivi del titolo 2 con correttivi legati al rispetto del Patto nel triennio 2008-2010, alla capacità di sfruttamento dei margini del Patto di stabilità 2010, alla capacità di smaltimento dei residui passivi del titolo 2 della spesa	PROVINCE: 95% del plafond ripartito in proporzione all'ammontare complessivo di residui c/capitale (l'eventuale eccedenza rispetto ai pagamenti effettuabili è riproporzionata in base allo stock di debito e distribuita alle province capienti); il 5% del plafond è destinato ad incentivare il patto orizzontale per le province che cedono spazi finanziari ed in proporzione agli stessi COMUNI: 90% del plafond assegnato a tutti i comuni richiedenti in proporzione all'ammontare complessivo dei residui passivi c/capitale (l'eventuale eccedenza rispetto ai pagamenti effettuabili è riproporzionata in base allo stock di debito e distribuita ai comuni capienti); il 5% è riservato a premiare i comuni in base al posizionamento di ciascuno di essi nella graduatoria dell'indice sintetico di virtuosità (DGR 2098/2011); il restante 5% va ad incentivare il patto orizzontale per i comuni che cedono spazi finanziari ed in proporzione agli stessi	Contenimento > 5% delle spese correnti al netto dei trasferimenti vincolati rispetto all'importo medio dell'ultimo biennio Livello di spesa corrente netta pro-capite inferiore alla media regionale degli enti soggetti al patto Spesa effettiva in conto capitale pari almeno al 15% delle spese totali Certificata giacenza di cassa sufficiente per le spese che si intendono effettuare Per l'accesso ai benefici l'ente deve possedere almeno 2 di questi requisiti di virtuosità
Criteri per l'assegnazione delle quote derivanti dalla compensazione tra enti (PATTO ORIZZONTALE)		In misura proporzionale alle richieste pervenute	Priorità per: spese c/capitale per calamità naturali, interventi somma urgenza, interventi cofinanziati, completamento di opere già affidate
Sistema regionale di penalizzazioni/incentivi	Esclusione dalle future procedure di compensazione per gli enti beneficiari di risorse aggiuntive di tipo verticale o/e orizzontale non utilizzate pienamente (dal 2012)	Esclusione dalle future procedure di compensazione per gli enti beneficiari di risorse aggiuntive di tipo verticale o/e orizzontale non utilizzate pienamente; in caso di utilizzo solo parziale, gli enti potranno ancora accedere al patto territoriale ma con delle penalizzazioni in ragione della quota non utilizzata; agli enti che hanno ceduto quote del proprio obiettivo potrà essere riconosciuta una quota premiale del plafond messo a disposizione dalla regione (riserva del 5% dell'ammontare complessivo destinato al Patto verticale)	Gli enti locali beneficiari di risorse aggiuntive di tipo verticale o/e orizzontale che non rispettino il Patto di stabilità, sono esclusi dalle procedure di compensazione nell'anno successivo, subiscono il blocco dei trasferimenti regionali per un importo pari alla quota ricevuta dal patto regionalizzato e applicano il peggioramento automatico del saldo obiettivo per l'anno successivo; agli enti che hanno ceduto quote del proprio obiettivo potrà essere riconosciuta, l'anno successivo, una priorità nell'accesso alla compensazione verticale per pagamenti i conto capitale
% copertura fabbisogno finanziario	n.d.	n.d.	99,9%
spazi finanziari offerti con il patto orizzontale			1,1 milioni
Contributo patto verticale	250 milioni + 120 milioni	70 milioni	61,2 milioni

	VENETO	EMILIA ROMAGNA	TOSCANA
Riferimenti normativi	DGR 1756 del 26.10.2011 (non attivazione patto regionale orizzontale); DGR 1757 del 26 ottobre 2011 (attuazione patto regionale verticale) Accordo Regione veneto, Anciveneto e Unione regionale Province Veneto allegato a DGR 1979 del 22.11.2011 (patto di stabilità territoriale Veneto) DGR 1979 del 22.11.2011 e DGR 2046 del 29.11.2011 (nuova procedura per attuazione patto regionale verticale)	LR 23 dicembre 2010, n. 12 "Patto di stabilità territoriale della regione Emilia Romagna"; DGR 27 luglio 2011, n. 1087 e DGR 5 settembre 2011, n. 1274 (declinazione dei criteri generali per la rimodulazione degli obiettivi programmatici del Patto 2011) DGR 24 ottobre 2011, n. 1517 (misure compensative orizzontali e verticali a favore del sistema delle autonomie locali per l'anno 2011)	LR 46/2010 "Patto di stabilità territoriale" DGR 26/9/2011, n. 827 (attuazione Patto di stabilità verticale) DGR 24 ottobre 2011, n. 887 (attuazione Patto di stabilità orizzontale)
Requisiti per l'accesso alle compensazioni verticali/orizzontali	Rispetto Patto di stabilità 2009 e 2010 Attestazione dei pagamenti in c/capitale effettuabili nell'anno purchè l'ammontare non superi il 30% dei residui in c/capitale effettivamente liquidabili ed il 50% della disponibilità di cassa Richiesta entro i termini		Rispetto del Patto di stabilità nel triennio 2008-2010 Utilizzo almeno dell'80% del plafond messo a disposizione dalla regione nel 2010 Destinazione esclusiva delle risorse al pagamento di spesa in conto capitale
Parametri per la ripartizione delle disponibilità offerte dalla regione (PATTO VERTICAL E)	30% del plafond in parti uguali tra gli aventi diritto 70% in proporzione alla richiesta di ciascuno	Indicatore 1: rapporto tra residui passivi finali delle spese in c/capitale di ciascun comune e la sommatoria dei medesimi residui relativi a tutti gli enti locali della regione; indicatore 2: rapporto tra debito pro-capite di ciascun ente e quello relativo alla sommatoria di tutti gli enti locali della regione; indicatore 3: interventi di investimento coerenti con la programmazione regionale quota pari al 5% della disponibilità ceduta dalla regione: da assegnare con priorità a sostegno di particolari situazioni emergenziali	Interventi in attuazione di piani e programmi regionali (peso 45%) Smaltimento residui passivi in conto capitale (20%) Stock debito pro capite (peso 20%) Capacità di sfruttamento margini del patto 2010 (peso 15%) Tetto massimo di contributo per singolo ente: 10% del plafond netto della regione
Criteri per l'assegnazione e delle quote derivanti dalla compensazione tra enti (PATTO ORIZZONTALE)	Non applicato per mancanza dei presupposti	fabbisogni finanziari per pagamento di residui passivi in conto capitale derivanti da impegni regolarmente assunti negli esercizi precedenti	smaltimento residui passivi in conto capitale eventuale quota residua: per interventi in attuazione di piani e programmi regionali eventuale quota residua: per interventi legati a situazioni di emergenza, anche di spesa corrente
Sistema regionale di penalizzazioni/incentivi	Mancato utilizzo del plafond concesso determina l'esclusione dalla procedura di compensazione verticale per l'anno successivo	gli enti locali beneficiari di risorse aggiuntive derivanti da interventi di tipo verticale o/e orizzontale che registrino a fine anno un saldo finanziario migliore di oltre il 20% dell'obiettivo programmatico rimodulato, saranno esclusi dalle procedure di compensazione nell'anno successivo	Agli enti locali che cedono spazi finanziari al sistema territoriale regionale può essere riconosciuto un maggiore punteggio nei bandi regionali per la concessione di finanziamenti specifici
% copertura fabbisogno finanziario espresso	51,2%	29,6%	24,7%
spazi finanziari offerti con il patto orizzontale	---	21 milioni	1 milione
Contributo patto verticale	40 milioni + 40 milioni	84 milioni così ripartiti: 54,6 milioni (65%) per l'indicatore 1; 8,4 milioni (10%) per l'indicatore 2; 16,8 milioni (20%) per l'indicatore 3; 4,2 milioni (5%) per il sostegno di situazioni critiche	55 milioni (2,7 milioni da destinare ai comuni per particolari interventi come adeguamento sismico, sicurezza edifici scolastici, difesa del suolo; 871 mila euro per compensare gli enti che nel 2010 hanno ceduto spazi finanziari; 18 milioni di euro per il patto verticale 2011 delle province; 33,3 milioni di euro per il patto verticale dei comuni)

III. LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI E IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO

	UMBRIA	MARCHE	LAZIO
Riferimenti normativi	DGR n. 726 del 5.7.2011 (direttive per l'applicazione del Patto di stabilità interno verticale) Accordo in sede di Consiglio Autonomie Locali 11.10.2011	DGR n. 1394 del 24/10/2011 (attuazione per l'anno 2011 del patto di stabilità interno regionale) DGR n. del 31/10/2010 (riparto tra gli enti locali marchigiani soggetti al patto di stabilità interno del plafond finanziario messo a disposizione dalla regione)	LR 24 dicembre 2010, n. 8 "Bilancio di previsione della regione Lazio per l'esercizio 2011 DGR (Patto di stabilità regionalizzato verticale e orizzontale per il 2011 e 2012)
Requisiti per l'accesso alle compensazioni verticali/orizzontali	Rispetto del Patto di stabilità 2010; bassa incidenza residui attivi su entrate proprie (indicatore calcolato su base triennale 2008-2010) elasticità strutturale (misura l'incidenza delle spese di personale e servizio al debito sulle entrate correnti); richiesta entro i termini	Rispetto del Patto di stabilità 2010	Criteri nazionali
Parametri per la ripartizione delle disponibilità offerte dalla regione (PATTO VERTICALE)	Assegnazione di quote del plafond per i pagamenti connessi alla rendicontazione dei fondi comunitari relativi al PUC2; bassa incidenza residui attivi su entrate proprie (indicatore calcolato su base triennale 2008-2010); elasticità strutturale (misura l'incidenza delle spese di personale e servizio al debito sulle entrate correnti);	PROVINCE 80%: in funzione dell'incidenza dei residui passivi in c/capitale di ciascun comune rispetto alla sommatoria dei medesimi residui relativi a tutti gli enti locali ammessi alla compensazione verticale; 5%: in funzione del rapporto del reciproco del debito pro-capite di ciascun comune e la sommatoria dei reciproci del debito pro-capite di tutti i comuni ammessi alla compensazione verticale; 15%, per specifici progetti regionali o, in mancanza, sulla base del primo criterio; COMUNI 75% del plafond: in funzione dell'incidenza dei residui passivi in c/capitale di ciascun comune rispetto alla sommatoria dei medesimi residui relativi a tutti gli enti locali ammessi alla compensazione verticale; 5% in funzione del rapporto del reciproco del debito pro-capite di ciascun comune e la sommatoria dei reciproci del debito pro-capite di tutti i comuni ammessi alla compensazione verticale; 5%: per finanziare i danni dell'alluvione del 2011; 5% ai comuni con presenza di scariche; 10% per favorire i progetti dei comuni capoluogo	Criteri di premialità: - Quote di patto cedute nel 2010 - Margine di rispetto del patto 2010 (peso 40) - Partecipazione all'attività di formazione del programma "Europa in comune" (peso 30) - Adozione dei piani di zona di cui alla legge 167/62 "edilizia economica e popolare" (peso 30)
Criteri per l'assegnazione e delle quote derivanti dalla compensazione tra enti (PATTO ORIZZONTALE)	Non applicato	Non applicato	
Sistema regionale di penalizzazioni/incentivi			gli enti locali, aderenti o meno al patto regionalizzato, che registrino a fine anno un differenziale positivo rispetto all'obiettivo programmatico che superi il limite massimo per fascia demografica indicato nell'Articolato allegato alla DGR, saranno esclusi dalle procedure di compensazione nell'anno successivo;
% copertura fabbisogno finanziario espresso	n.d.	58,9%	n.d.
spazi finanziari offerti con il patto orizzontale		---	32,8 milioni
Contributo patto verticale	30,3 milioni	90 milioni	180,9 milioni

	ABRUZZO	PUGLIA	BASILICATA	SARDEGNA
Riferimenti normativi	LR 10 gennaio 2011, n.1 (legge finanziaria regionale 2011) DGR n. 716/2011 relativa al Patto di stabilità regionalizzato 2011	DGR 4 ottobre 2011, n. 2207 (Patto di stabilità verticale) DGR 18 ottobre 2011, n. 2327 (Patto di stabilità orizzontale) Determinazione dirigenziale n. 70/2011 (riparto tra gli enti locali degli spazi finanziari resi disponibili dalla Regione) Determinazione dirigenziale n. 71/2011 (riparto delle risorse relative al Patto di stabilità orizzontale)	L.R. 33/2010 (legge finanziaria per il 2011) DGR n. 1571 del 31/10/2011 – rideterminazione obiettivo programmatico	LR n. 16, 19.11.2010 (patto di stabilità territoriale per il 2011) DGR 40 del 6.10.2011 (obiettivo aggregato Province e Comuni) DGR 43 del 27.10.2011 (rideterminazione obiettivo programmatico)
Requisiti per l'accesso alle compensazioni verticali/orizzontali	Disponibilità a restituire la quota acquisita interamente nell'anno 2012 a favore del Patto orizzontale	Rispetto del Patto di stabilità 2010 Ricorso ad anticipazioni di tesoreria per meno di 180 giorni anche non consecutivi fabbisogno finanziario sia connesso al pagamento di spesa in conto capitale	Difficoltà rappresentata dagli enti locali in merito al rispetto dei saldi obiettivo	
Parametri per la ripartizione delle disponibilità offerte dalla regione (PATTO VERTICALE)	Non applicato	80% della quota disponibile è finalizzata ad interventi in attuazione di piani e programmi finanziati con risorse a valere sul fondo per lo sviluppo e la coesione 20% per interventi di smaltimento di residui passivi in conto capitale		70% per debiti fuori bilancio relativi agli oneri di esproprio 25% per interventi di attuazione di piani e programmi regionali 22% per smaltimento residui passivi c/capitale 19,5% per situazioni di emergenza
Criteri per l'assegnazione e delle quote derivanti dalla compensazione tra enti (PATTO ORIZZONTALE)	In proporzione ai residui passivi di parte capitale	Criteri di priorità del riparto: fino a concorrenza della disponibilità ceduta, per smaltimento residui passivi in conto capitale eventuale quota residua, per interventi in attuazione di piani e programmi regionali eventuale quota residua, per interventi legati a situazioni di emergenza, anche di spesa corrente	Non applicato per mancanza di enti cedenti	
Sistema regionale di penalizzazioni/incentivi		Gli enti locali che a fine esercizio certifichino un differenziale positivo rispetto all'obiettivo rimodulato superiore al 30% sono esclusi dal meccanismo del patto regionale verticale ed orizzontale per l'anno 2012 Gli enti locali che non avevano messo a disposizione propri spazi finanziari e a fine esercizio certifichino un differenziale positivo rispetto all'obiettivo non rimodulato superiore al 50%, sono esclusi dal meccanismo del patto regionale orizzontale per l'anno 2012		
% copertura fabbisogno finanziario espresso	12,8%	21%		29,8%
spazi finanziari offerti con il patto orizzontale	3,1 milioni	4 milioni		
Contributo patto verticale	---	50 milioni (di cui 20 milioni riservati alle province)	4,1 milioni	45 milioni

Come già rappresentato dalla Corte dei conti in sede di audizione parlamentare, l'unica via percorribile sembra quella di permettere in ambito regionale la compensazione incrociata tra posizioni di avanzo di alcuni enti e di disavanzo di altri. La disposizione normativa consentirebbe, infatti, a ciascuna regione di formulare compensazioni sia orizzontali, tra enti del medesimo comparto, sia verticali, tra la propria posizione di bilancio e quella degli enti territoriali del proprio territorio. Il compito di autorizzare l'ente deve essere necessariamente lasciato al Patto regionale che dovrebbe regolare il ricorso al debito a fronte di avanzi e prevedere il contributo dello stesso ente per gli anni a venire, escludendo una compensazione all'interno del sottosettore delle amministrazioni locali che sarebbe ingestibile sia nella fase di previsione che in quella a rendiconto.

IL PATTO PER GLI ENTI LOCALI NEL 2012

15. Il contributo degli enti locali alla manovra di finanza pubblica per il triennio 2012-2014 è quantificato in 7.325 milioni per il 2012 e 7.725 milioni per il 2013 e 2014. L'obiettivo per il 2012 è stato ridotto a 6.550 milioni a seguito della ripartizione tra gli enti territoriali dei maggiori introiti derivanti dalla c.d. "Robin Tax" (art. 1, comma 12, DL n. 138/2011) e dell'importo di 200 milioni previsto come premialità per gli enti virtuosi (art. 20, comma 3, DL 98/2011),

Il concorso viene assicurato attraverso l'incremento degli obiettivi richiesti con il Patto di stabilità interno, definito dal comma 5 dell'art. 20 del DL 98/2011, per cui il saldo obiettivo in termini di competenza mista basato sulla spesa corrente media del triennio 2006-2008 passa per le province dal 10,7 al 16,5 per cento e per i comuni dal 14 al 15,6 per cento. A tale contributo si aggiunge la riduzione dei trasferimenti o delle risorse assegnate attraverso il fondo sperimentale di riequilibrio disposta dall'art. 28 del DL 201/2011.

La novità più significativa della disciplina del Patto riguarda l'introduzione di parametri di virtuosità mediante la valutazione dei quali verranno individuati gli enti esonerati dal contributo previsto dal DL 98/2011 nonché dall'art. 14 del DL 78/2010. Per il 2012 gli enti con i risultati migliori quanto a rispetto del patto di stabilità, autonomia finanziaria, equilibrio di parte corrente e rapporto tra accertamenti e riscossioni di parte corrente, sono tenuti a conseguire un saldo di competenza mista pari a 0, ovvero (secondo quanto stabilito dall'art. 31 della l. 183/2011), compatibile con gli spazi finanziari derivanti dall'applicazione della clausola di salvaguardia in base alla quale il contributo degli enti non virtuosi, a carico dei quali è posta la quota di contributo scontata agli enti più virtuosi, non può in ogni caso essere superiore al 16,9 per cento della spesa corrente media del triennio 2006-2008 per le province ed al 16 per cento per i comuni. L'attuazione del meccanismo premiante dipende da un decreto interministeriale al momento all'esame della Conferenza Unificata per l'intesa.

La revisione dei coefficienti da applicare determina per i comuni un incremento dell'obiettivo cumulato del 21,3 per cento rispetto al saldo programmatico già previsto per il 2012 in base alla disciplina dettata dalla l. 220/2010. Ciò nell'ipotesi di mancata applicazione del principio della virtuosità e quindi calcolando il contributo come 15,6 per cento della spesa corrente media 2006-2008. Sotto il profilo territoriale l'aumento

più significativo riguarda i comuni del Lazio (+ 31,8 per cento), mentre da un punto di vista dimensionale sono i comuni più grandi a risentire dell'aggravamento (+22,6 per cento), anche se non sembra che il maggior onere sia ripartito secondo un criterio di progressività in base alla popolazione degli enti.

A seguito dell'attuazione del riparto della manovra in base agli indicatori di virtuosità, invece, dovrebbero essere esonerati dal produrre un saldo in avanzo – sulla base dello schema di decreto inviato alla Conferenza Unificata il 23 marzo 2012 – circa il 6 per cento dei comuni che farebbero mancare 148 milioni di risparmio. Per gli enti tra i quali verrà ripartita questa ulteriore quota di obiettivo, il saldo programmatico 2012 subirà un incremento del 26,6 per cento rispetto a quanto calcolato con le regole del Patto 2011-2013, passando da 3,2 a 3,3 miliardi. Dei comuni virtuosi l'84 per cento si concentra nell'Italia del nord e si tratta in prevalenza di comuni di piccole dimensioni: il 62 per cento sono comuni al di sotto dei 10.000 abitanti, mentre nella classifica troviamo un solo comune con più di 60.000 abitanti.

OBIETTIVI DEL PATTO 2012 DEI COMUNI PER REGIONE (in migliaia di euro)

Tavola 22

regione	obiettivo finale 2012 (L.220/2010)	obiettivo 2012 calcolato al 15,6% della spesa corrente media 2006-2008 al netto tagli trasferimenti ex DL 78/2010 (L 183/2011)	obiettivo 2012 calcolato al 16% della spesa corrente media 2006-2008 al netto tagli trasferimenti ex DL 78/2010 (L 183/2011)	saldo finanziario 2011	variazione assoluta		
					b-a	c-a	c-d
	a	b	c	d			
PIEMONTE	214.517	257.202	267.873	-462.449	42.685	53.356	730.322
LOMBARDIA	529.185	628.804	653.700	391.319	99.619	124.514	262.381
LIGURIA	118.826	141.756	147.473	43.259	22.929	28.647	104.214
VENETO	232.700	278.607	290.084	122.595	45.907	57.384	167.489
EMILIA ROMAGNA	282.418	337.436	350.802	147.274	55.018	68.385	203.529
TOSCANA	232.726	278.634	290.110	157.999	45.907	57.384	132.111
UMBRIA	48.702	58.651	61.138	14.778	9.949	12.436	46.360
MARCHE	81.887	97.080	100.878	13.501	15.193	18.991	87.377
LAZIO	133.232	175.628	182.385	-761	42.396	49.154	183.146
ABRUZZO	53.883	62.740	65.397	60.597	8.857	11.513	4.800
MOLISE	11.253	13.225	13.718	6.173	1.972	2.465	7.545
CAMPANIA	233.680	297.985	314.061	193.726	64.305	80.381	120.335
PUGLIA	161.606	200.070	209.469	125.702	38.464	47.863	83.766
BASILICATA	17.011	21.337	22.418	18.084	4.326	5.408	4.334
CALABRIA	55.259	69.461	73.011	33.037	14.202	17.752	39.974
SICILIA	267.935	328.899	344.140	168.283	60.964	76.205	175.857
SARDEGNA	93.166	109.660	113.783	46.377	16.494	20.618	67.406
Totale complessivo	2.767.985	3.357.172	3.500.441	1.079.494	589.187	732.456	2.420.947

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

OBIETTIVI DEL PATTO 2012 DEI COMUNI PER CLASSE DIMENSIONALE

classe	obiettivo finale 2012 (L.220/2010)	obiettivo 2012 calcolato al 15,6% della spesa corrente media 2006-2008 al netto taglio trasferimenti ex DL 78/2010 (L 183/2011)	obiettivo 2012 calcolato al 16% della spesa corrente media 2006-2008 al netto taglio trasferimenti ex DL 78/2010 (L 183/2011)	saldo finanziario 2011	variazione assoluta		
					a	b	c
<10.000	395.471	476.221	495.847	154.040	80.750	100.375	341.807
tra 10.000 e 19.999	464.421	563.131	586.446	219.363	98.710	122.025	367.083
tra 20.000 e 59.999	748.686	896.878	933.933	328.613	148.193	185.247	605.320
>60.000	1.159.407	1.420.942	1.484.215	377.478	261.535	324.808	1.106.737
Totale complessivo	2.767.985	3.357.172	3.500.441	1.079.494	589.187	732.456	2.420.947

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il concorso delle autonomie territoriali al miglioramento dei saldi di finanza pubblica assicurato dalle norme di coordinamento dinamico sul patto di stabilità, è poi rafforzato – come già nel 2011 – dalle norme di coordinamento statico che abbassano ulteriormente il livello di risorse attribuito agli enti territoriali; l'art. 28 del DL 201/2011 prevede già dal 2012 un contributo aggiuntivo alla manovra degli enti territoriali da realizzarsi attraverso la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio ovvero dei trasferimenti per i comuni della regioni Sicilia e Sardegna quantificata in 1.450 milioni per i comuni e 415 milioni per le province. Questa quota aggiuntiva di manovra non prevede l'applicazione del meccanismo premiante per gli enti virtuosi e verrà ripartita in base al gettito derivante dall'IMU per i comuni ed in misura proporzionale per le province. Altri effetti positivi sui bilanci degli enti locali dovrebbero derivare dall'attuazione delle norme sulla riduzione dei costi degli apparati istituzionali (art. 15 e 16 del DL 138/2011).

Va infine considerato che in sede di conversione in legge del DL 16/2012 (art. 4-ter) la disciplina del Patto 2012 è stata arricchita di un nuovo strumento: il patto orizzontale nazionale. Il meccanismo di compensazione che travalica i confini regionali ha la finalità di consentire lo smaltimento di residui passivi di parte capitale degli enti che siano in tal senso impossibilitati dai vincoli del patto. Lo Stato incentiva gli enti nelle condizioni di poter cedere spazi finanziari con un contributo di 500 milioni da destinare esclusivamente all'abbattimento del debito locale. Come per il patto orizzontale regionale, le amministrazioni che hanno ceduto o acquisito quote di Patto, ottengono nel biennio successivo rispettivamente un alleggerimento o un aggravamento del proprio obiettivo. L'accentramento della flessibilizzazione per compensazione tra enti dello stesso livello di governo suscita perplessità innanzitutto perché avrebbe un forte impatto sul processo di regionalizzazione del Patto depotenziando il già fragile meccanismo dello scambio di quote a livello regionale (che in base alla tempistica indicata dall'art. 4-ter diverrebbe residuale rispetto allo scambio sul piano nazionale); inoltre il banco di prova 2011 del patto regionale orizzontale ha evidenziato una scarsità di risorse messe a disposizione rispetto ai fabbisogni finanziari espressi, scarsità che è stato possibile superare solo grazie all'integrazione con l'intervento verticale del patto. La trasposizione del meccanismo su base nazionale non garantisce il superamento di questo aspetto problematico e l'incentivo costituito dal contributo per l'abbattimento

dello *stock* di debito potrebbe non essere sufficiente dal momento che gli enti cedenti conseguono comunque un margine di avanzo in esubero che, non potendo essere utilizzato per le spese rilevanti ai fini del Patto può ben essere sfruttato ai fini di rimborsare quote del debito residuo. In conclusione, nella prospettiva di un'evoluzione del coordinamento dinamico di finanza pubblica verso il patto di stabilità integrato con una forte caratterizzazione decentrata, questa modifica alla disciplina del 2012 appare come uno sguardo all'indietro di cui al momento risulta difficile valutare gli esiti.

IL RUOLO DEGLI ORGANISMI PARTECIPATI

16. L'universo rappresentato dagli organismi societari partecipati dagli enti locali è costituito da un insieme di soggetti giuridici molto diversificato (in termini di assetto proprietario, di attività svolta, di impiego di risorse pubbliche), non riconducibile ad unità concettuale né a parametri definitivi univoci: da qui la difficoltà di attrarli, complessivamente e formalmente, all'interno del settore istituzionale delle pubbliche amministrazioni.

L'ampia diffusione dell'utilizzo da parte degli enti locali di organismi societari per la gestione di servizi e per l'esercizio di attività pubbliche che si è avuta nel tempo ha determinato l'esigenza di individuare strumenti di controllo e di contenimento della spesa sostenuta di fatto dagli enti locali, pur se attraverso le società partecipate. E questo per evitare che, in forza dei legami finanziari con il socio pubblico, non sempre immediatamente rilevabili, lo schema societario fosse utilizzato strumentalmente per eludere vincoli e controlli gravanti sull'ente.

Il quadro normativo di riferimento, inizialmente connotato da una logica di favore, è stato oggetto di numerosi interventi restrittivi, tesi a rispondere a differenti esigenze: assicurare certezza al sistema di controllo e contenimento della finanza locale, anche ove l'ente scegliesse di operare attraverso società; garantire che il fenomeno partecipativo (e il correlato impegno economico) restasse entro i confini propri delle attività istituzionali del socio pubblico, senza estendersi anche a settori inconferenti; evitare che la posizione privilegiata della società nel rapporto con l'ente pubblico, si risolvesse in un vantaggio competitivo nei confronti degli altri soggetti operanti nel mercato.

L'effettività dei principi comunitari di tutela della concorrenza, di libertà di stabilimento, di libera prestazione dei servizi, di pari trattamento tra impresa pubblica e privata ha dovuto trovare coniugazione con il vincolo di scopo costituito dalla realizzazione dell'interesse pubblico, immanente alle società pubbliche in tutti i suoi aspetti. La funzionalizzazione al perseguimento dell'interesse pubblico ha reso ineludibile la configurazione, di fatto, di uno statuto speciale per le società partecipate (il cui mancato rispetto può comportare la messa in liquidazione e la cessione della società), connotato da vincoli, strutturali e funzionali, ed obblighi conformativi sempre più rigidi, in un contesto, peraltro, caratterizzato dal diritto all'universalità ed accessibilità dei servizi pubblici ed al livello essenziale delle prestazioni, ex art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione. Il quadro normativo attuale obbliga ad un progressivo ritrarsi del fenomeno partecipativo soprattutto dai settori che non rappresentano servizi di interesse generale dove maggiormente si concentrano performance negative. Peraltro, la necessità che la spesa pubblica si ripositioni su livelli

inferiori e su allocazioni più efficienti rispetto al passato rende urgente rivedere presupposti e finalità che hanno determinato l'intervento pubblico in settori economici non di interesse generale o caratterizzati da gestioni negative. La revisione del perimetro dell'intervento pubblico diventa, pertanto, operazione necessaria non solo ai fini di riduzione della spesa, ma anche a quelli di efficientamento dell'azione pubblica.

Premesso che il fenomeno partecipativo societario da parte degli enti locali sarà oggetto di un successivo e più esteso approfondimento della Corte dei conti, con l'analisi esposta in dettaglio nell'Appendice 2, si è, comunque, cercato di fornire una rappresentazione del fenomeno partecipativo nei suoi aspetti essenziali: dimensioni, caratteristiche e grado di effettività dei vincoli correlati. E ciò, utilizzando le informazioni desunte dai questionari relativi al rendiconto 2010, inviati alla Corte dei conti dagli organi di revisione degli enti locali ex art. 1, comma 166 e ss. della legge finanziaria per il 2006.

In sintesi, il dato numerico degli organismi partecipati (aziende, consorzi, fondazioni, istituzioni, società) appare significativo (quasi 5.000 con riferimento a 7.200 enti locali): in gran parte si tratta di forme societarie (3.153, pari al 64 per cento) di cui quasi la metà operante nel settore delle *local utilities*. Più del 60 per cento delle società sono partecipate da Comuni sotto i 30.000 abitanti, elemento che appare utile a fornire, in prima approssimazione, la dimensione e il quadro in cui si colloca l'obbligo di dismissione delle partecipazioni societarie detenute dai Comuni, previsto con la manovra del 2010.

Nella stragrande maggioranza dei casi, le società hanno avuto l'affidamento diretto (78 per cento delle società rilevate), con un prevedibile importantissimo impatto della nuova disciplina che impone un'apertura al mercato marcata e, comunque, un generalizzato ricorso alla gara. Dalla notevole estensione dell'affidamento diretto deriva la considerazione di come gli enti locali utilizzino lo strumento societario per porre in essere una forma di gestione che solo formalmente è attribuibile ad un soggetto esterno, ma che sostanzialmente è diretta, considerato il rapporto organico che esiste tra ente affidante e società *in house*.

Il valore della produzione delle società in affidamento diretto qui rilevate è di quasi 25 miliardi, valore che, per la parte relativa ai Servizi Pubblici Locali (SPL), data la rigidità della domanda, appare anche sufficientemente stabile. Pure il valore dell'indebitamento riferito alle medesime società è consistente (quasi 34 miliardi), con un incremento medio annuo del 5-6 per cento ed un incremento nel triennio 2008/2010 superiore all'11 per cento. Va rilevato come la mancata previsione di vincoli posti al debito delle società partecipate possa favorire forme di abuso dello strumento societario per ricorrere a finanziamenti che di fatto possono costituire violazione delle norme imperative previste per l'amministrazione di riferimento. Va, dunque, ritenuto l'obbligo degli enti locali di vigilare sul contenimento del debito delle proprie società *in house* in termini coerenti con i vincoli propri.

Stante la forte connotazione infrastrutturale che richiedono alcuni servizi pubblici, è qui che appare concentrato il debito (il 70 per cento del totale, il cui 59 per cento è a carico di società che si occupano di servizi idrici e rifiuti, il 22 per cento di energia e gas e il 19 per cento di trasporto). Il dato sostanzialmente risponde alla considerazione che nei servizi *capital intensive* (acqua, rifiuti, energia, gas) l'infrastruttura può rappresentare gran parte dei costi del servizio e quindi una concentrazione del debito in tali settori non assume, di per sé, connotazioni negative, ferma restando la necessità di

mantenere la società in equilibrio economico-finanziario che ne assicuri la sostenibilità per tutta la durata.

Mediamente le società hanno circa 80 addetti e 30 gli organismi non societari. L'andamento nel triennio del costo del personale mostra un incremento significativo, pari a quasi il 15 per cento nel 2010 rispetto al 2008, a fronte di un incremento triennale del numero degli addetti inferiore al 2 per cento. Il costo medio annuo per addetto è di poco inferiore a 42.000 euro annui, che cresce nei SPL (quasi 57.000 euro per il settore energia e gas, 55.000 euro per il settore dei trasporti, 44.500 euro per il settore idrico e dei rifiuti). La rigidità delle risorse societarie rispetto al costo del personale (misurata dal rapporto tra costo del personale e valore della produzione), mostra tassi differenziati: nei SPL, il settore energia e gas, notoriamente a basso utilizzo del fattore lavoro, mostra l'incidenza più bassa (meno del 17 per cento), seguito dal settore idrico e rifiuti (28 per cento) mentre diventa decisamente significativa nel settore del trasporto pubblico con un'incidenza di circa il 55 per cento.

Il peso finanziario della gestione degli organismi partecipati sul bilancio dell'ente socio è apparso rilevante: quasi il 16 per cento della spesa corrente e circa il 6 per cento della spesa in conto capitale degli enti soci è destinata agli organismi partecipati, con un'incidenza importante attribuibile alle società, che gravano sulla gestione degli enti per più del 13 per cento della spesa corrente e per quasi il 4 per cento di quella in conto capitale. La fascia demografica comunale maggiormente impegnata finanziariamente nelle gestioni societarie è quella superiore a 250.000 abitanti (con un'incidenza sulla spesa corrente che supera il 25 per cento).

La rilevazione delle performance societarie mette in evidenza che circa il 35 per cento delle società rilevate ha chiuso in perdita uno degli esercizi compresi nel triennio 2008/2010, più diffuse al Sud (39 per cento). Nell'analisi delle perdite spesso gioca un ruolo fondamentale la dipendenza finanziaria delle società dall'ente locale e il ritardo dei pagamenti dell'ente verso la società. La fascia demografica comunale che presenta la più elevata percentuale di società in perdita è quella tra 50.000 e 250.000 abitanti (37 per cento). Con riguardo alle attività, il 60 per cento delle perdite si riscontra nelle società che esercitano attività diverse dai SPL, non assoggettate ad obblighi di servizio pubblico (e, quindi, almeno in via astratta, collocabili sul mercato). Tale rilevazione delinea una realtà da tenere in particolare considerazione nel processo di dismissione delle partecipazioni societarie. In effetti, pur se l'attività di razionalizzazione delle partecipazioni societarie richiesta dal legislatore fin dal 2008 ha portato ad un numero di liquidazioni e cessioni societarie estremamente limitato, le dismissioni avvenute hanno prevalentemente riguardato partecipazioni in servizi minori.

IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI: NOVITÀ E PRINCIPALI PROBLEMI EMERSI

Il controllo della Corte negli interventi legislativi del 2011

17. Alcuni interventi legislativi intervenuti nel corso dell'anno 2011, effettuati nell'ambito delle manovre di finanza pubblica o in attuazione delle previsioni della legge n. 42 del 2009, hanno introdotto specifici "strumenti" utili per assicurare l'effettività del coordinamento della finanza pubblica a livello di Enti territoriali.

In relazione al Patto di stabilità interno, è stata riconosciuta formalmente la fattispecie elusiva introducendo un meccanismo sanzionatorio diretto a scoraggiare l'adozione di mezzi elusivi per addivenire ad un rispetto solo formale del Patto ed è stato previsto che qualora il mancato raggiungimento degli obiettivi del Patto venga accertato in un secondo momento le sanzioni previste dall'art. 7 del d. lgs. n. 149 del 2011 si applicano nell'esercizio successivo.

La condotta elusiva cui fa riferimento l'art. 20 del D.L. 98 del 2011, prevede due fattispecie elusive: una, sufficientemente tipizzata, la quale realizza l'artificioso rispetto del patto di stabilità interno mediante la "non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio"; l'altra, non tipizzata, mediante "altre forme elusive".

Tra le pratiche elusive del patto di stabilità interno rivestono maggiore incidenza, in termini quantitativi, nell'esperienza delle Sezioni regionali di controllo, operazioni contabili che si sostanziano nell'utilizzo improprio dei servizi per conto terzi (c.d. partite di giro). Essendo, infatti, poste, queste, che non rilevano ai fini del calcolo dei saldi del patto di stabilità interno, la non corretta imputazione contabile delle entrate e delle spese alle partite di giro è suscettibile di determinare effetti distorsivi sul patto.

Analogamente, suscettibile di determinare effetti distorsivi sul patto di stabilità è l'utilizzo improprio delle poste Riscossione/Concessione Crediti, essendo voci, queste, che registrano operazioni di utilizzo a breve della liquidità e che, come tali, sono portate in detrazione dalle poste che rilevano per i saldi, a cui si aggiungono le detrazioni dal computo dei pagamenti in conto capitale di voci di spesa non ascrivibili a quelle individuate dalla legge.

Quanto alle altre forme elusive, intendendo con ciò le condotte diverse da quelle che si sostanziano in irregolari imputazioni contabili, vanno considerati alcuni istituti o prassi che, pur ammessi nel quadro normativo vigente, possono assumere carattere distorsivo sul patto di stabilità ove distolti dal fine proprio: è il caso delle esternalizzazioni con finalità elusive, dell'utilizzo improprio di alcuni strumenti contrattuali, quali il leasing immobiliare, il project financing, il sale and lease back, l'accollo del debito.

Ma rilevano, soprattutto, prassi che, per un verso, contravvengono al principio di integrità e universalità del bilancio, come nel caso del rinvio a successivi esercizi di pagamenti eccedenti i limiti previsti dal patto con conseguente formazione di debiti fuori bilancio, e che per altro verso contraddicono il principio di veridicità del bilancio, come nel caso della sovrastima delle entrate accertate per effetto di una non corretta valutazione dei presupposti per l'accertamento (ciò si verifica, ad esempio, per le entrate derivanti dal contributo per il rilascio del permesso di costruire, per le quali i principi contabili prevedono che debba essere accertato il riscosso).

Anche se formalmente non sembrerebbe ascrivibile fra i mezzi elusivi, è evidente che anche il ritardato pagamento di debiti maturati nel corso dell'esercizio influenza negativamente sia la gestione finanziaria dell'Ente sia, e soprattutto, l'attività delle imprese creditrici.

Nell'ambito del decreto legislativo sui meccanismi premiali e sanzionatori, emanato in attuazione della delega contenuta nella legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione, è stata affermata la potestà delle Sezioni regionali di controllo della Corte di attivare verifiche maggiormente incisive sulla situazione finanziaria degli Enti locali

che si trovino in situazioni di grave squilibrio finanziario, finalizzate a favorire il risanamento degli Enti o, nei casi di impossibilità, l'attivazione di una procedura diretta alla dichiarazione di dissesto, al fine di avviare un successivo percorso di effettivo risanamento, in base a quanto previsto dal TUEL .

In relazione alla previsione legislativa che ha delineato la procedura da seguire nei suoi termini generali ed alla necessità di individuare un percorso unitario finalizzato a disciplinare i primi interventi resisi necessari dalla sussistenza di situazioni finanziarie particolarmente gravi presenti in alcuni Enti locali, le Sezioni regionali e la Sezione Autonomie della Corte hanno definito termini e modalità procedurali.

In relazione al procedimento adottato dal legislatore, la Sezione Autonomie e le prime pronunce delle Sezioni regionali della Corte, così come la prima dottrina che si è occupata dell'interpretazione della disposizione dell'art. 6, co. 2, hanno evidenziato che il procedimento si svolge in due fasi. La prima, necessaria, che, partendo dall'accertamento della presenza di gravi anomalie nella gestione finanziaria, deve individuare idonee misure correttive e verificare se l'ente proceda alla loro adozione entro il termine assegnato, al fine di stabilire se le stesse siano idonee a porre rimedio alla situazione di irregolarità e di squilibrio finanziario ovvero sia necessario formulare "un giudizio prognostico sulla situazione di potenziale dissesto". La seconda, eventuale, che ha inizio con l'accertamento della situazione di inadempimento da parte dell'Ente e la trasmissione degli atti al Prefetto ed alla Conferenza permanente di cui all'art. 5 della legge 9 febbraio 2009, n. 42.

Il richiamo esplicito contenuto nell'art. 6, co. 2 del d. lgs. n. 149 del 2011 alla situazione di dissesto, disciplinata dall'art. 244 del TUEL, implica l'obbligo in capo alla magistratura contabile di attivare la procedura e di condurre le verifiche conseguenti unicamente qualora in base ai documenti relativi alla complessiva situazione finanziaria dell'Ente ritenga che possano sussistere i presupposti del dissesto, ovvero che le anomalie riscontrate nella gestione finanziaria siano così gravi da poter condurre al dissesto, ove alle stesse non sia posto rimedio.

La valutazione in ordine alla sussistenza di una situazione di grave insolvenza postula che la Sezione regionale effettui un giudizio di sostenibilità finanziaria delle passività, alla luce delle reali capacità dell'amministrazione di ripristinare legittimamente gli equilibri di bilancio.

In sostanza, le verifiche della magistratura contabile finalizzate all'applicazione della previsione dell'art. 6, co. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011 devono essere effettuate sia quando sia riscontrabile, a prima vista, una situazione che integra gli estremi dell'applicazione dell'art. 244 del TUEL che quando vengano accertate situazioni di squilibrio della gestione finanziaria connotate da un elevato livello di gravità, idonee a condurre al dissesto dell'ente.

Da ultimo è necessario sottolineare che la previsione contenuta nell'art. 6, co. 2 del citato d. lgs n. 149 del 2011 è applicabile nelle Regioni a Statuto speciale solamente a partire dal 5 aprile 2012 . Peraltro, anche in assenza di questo strumento le sezioni regionali interessate hanno segnalato agli organi dell'Ente la situazione di grave criticità in cui versano alcuni Comuni, attivando verifiche e controlli in base agli strumenti ordinari.

Le principali problematiche emerse dall'attività di verifica delle Sezioni regionali della Corte

Verifica dei bilanci di previsione e dei rendiconti

18. L'attività principale svolta dalle Sezioni regionali nel corso del 2011 ha riguardato l'esame e la verifica dei bilanci di previsione degli Enti territoriali relativi all'esercizio 2011 e dei rendiconti relativi agli esercizi 2009 e 2010 .

Nell'ambito delle verifiche ordinarie condotte dalle Sezioni regionali sono state attivate specifiche forme di vigilanza in relazione agli Enti che presentano una situazione finanziaria critica in base alla già citata previsione contenuta nell'art. 6, co. 2, del d. lgs. n. 149 del 2011.

In generale, le verifiche condotte sui bilanci di previsione relativi all'esercizio 2011 e sul rendiconto dell'esercizio 2010 hanno evidenziato una situazione di aumento di sofferenza finanziaria da parte di numerosi enti che presenta la caratteristica di essere diffusa su quasi tutto il territorio nazionale.

Per la prima volta da alcuni anni a questa parte alcuni Enti hanno dichiarato il dissesto, altri sono oggetto di monitoraggio e vigilanza da parte della Corte ed altri hanno avviato percorsi di risanamento seguiti anche dalla locale Sezione della Corte.

A parte queste situazioni particolarmente gravi che, ad oggi, non sono numerose anche se sembrano essere in costante aumento, è stata riscontrata, comunque, una generalizzata crescita di criticità legate alla difficile situazione finanziaria generale che incide in relazione alla quantità e qualità delle entrate delle quali possono disporre le Amministrazioni locali, alla conseguente capacità di spesa ed alla necessità, comunque, di osservare i principali vincoli di finanza pubblica riconducibili, sostanzialmente, all'osservanza della disciplina del Patto di stabilità interno, dei limiti al ricorso al debito e dei vincoli finanziari all'effettuazione di alcune particolari tipologie di spesa (principalmente quella in materia di personale).

Da ultimo, è dato riscontrare un generale problema conseguente agli obblighi di addivenire alla dismissione delle società partecipate, alla cessazione delle gestioni anomale dei servizi pubblici locali ed all'opportunità di porre in liquidazione società strumentali o di servizi caratterizzate da gestioni antieconomiche. In molte di queste situazioni la reinternalizzazione di servizi o di attività in precedenza svolte all'esterno dell'Ente è resa problematica dai vincoli finanziari in materia di spesa di personale (sia in relazione ai limiti di spesa che a quelli relativi a nuove assunzioni) e dall'osservanza delle regole sul Patto di stabilità.

Infine, l'analisi incrociata dei dati inerenti i residui passivi di alcuni Enti che utilizzano società partecipate per lo svolgimento di servizi pubblici locali o servizi strumentali di loro competenza e dei bilanci delle società ha evidenziato che, al fine di evitare problemi di liquidità o di osservare il Patto di stabilità accade che vengano ritardati, anche di molti anni, i pagamenti dei servizi che l'Ente locale ha acquisito dalla partecipata. Si tratta di un fenomeno che pone delicati problemi che possono avere conseguenze negative anche per la solvibilità delle società partecipate. Questa situazione riguarda sia spese correnti (residui passivi di Titolo I) che di investimento (residui passivi di titolo II).

Gli equilibri di bilancio

19. Le Sezioni regionali hanno prestato particolare attenzione alla verifica degli equilibri di bilancio, sia in relazione alla complessiva gestione di competenza che a quella di parte corrente.

Le verifiche svolte hanno evidenziato la situazione di numerosi Enti che da alcuni anni presentano un risultato negativo, sintomo di una situazione di difficoltà nella gestione finanziaria nella quale le entrate sono inferiori alle spese, con conseguente aumento della situazione debitoria dell'Ente, segnalata in molti casi, altresì, dal ricorso costante all'anticipazione di tesoreria.

Il mantenimento dell'equilibrio della parte corrente del bilancio è elemento centrale e di fondamentale importanza nella gestione finanziaria, perché denota la capacità dell'Ente di assicurare la spesa corrente con le risorse ordinarie (primi tre Titoli delle entrate) derivanti dal prelievo tributario, dai trasferimenti dallo Stato o da altre Amministrazioni pubbliche e dai proventi dei servizi e delle attività svolte in favore della comunità locale.

Il verificarsi di una situazione di squilibrio nella quale le spese correnti sono superiori alle entrate ordinarie evidenzia l'esistenza di un'anomalia gestionale che può essere temporanea o duratura.

Nel primo caso è sufficiente ricercare le cause della situazione di squilibrio che può essere determinata da incrementi di spesa eccezionali o da una imprevista riduzione delle entrate e porre in essere interventi di natura straordinaria che possono consistere in riduzioni di spesa, laddove possibile, o nell'utilizzo di entrate patrimoniali di Titolo IV per garantire l'equilibrio.

Nel secondo la questione è più complessa, poiché, se lo squilibrio si ripete nel tempo ciò è sicuro indice di una spesa che è divenuta strutturalmente superiore alle entrate ed i rimedi che l'ente deve adottare debbono essere maggiormente incisivi e complessi poiché devono consistere, alternativamente o congiuntamente, in una progressiva riduzione della spesa o in un aumento delle entrate ordinarie (primi tre Titoli) al fine di evitare che si formi uno squilibrio strutturale che può portare compromettere la situazione finanziaria dell'Ente.

Il debito e la sua gestione

20. Nella Relazione di coordinamento della finanza pubblica dello scorso anno, come anche nella precedente, è stato già affrontato il fenomeno del debito, delle modalità di gestione e dei problemi che può comportare per le amministrazioni locali.

La recente costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio rende ora ancora più evidente quanto il debito pubblico sia assunto a prioritaria emergenza.

La legge di stabilità del 2012, proprio in vista dell'attuazione del principio del pareggio del bilancio, ha ulteriormente modificato i limiti di indebitamento previsti dall'art. 204 del TUEL, portandoli all'8 per cento nel 2012, al 6 per cento nel 2013 e al 4 per cento a partire dal 2014. Come evidenziato dalla Corte in sede consultiva, il limite si estende a tutto l'arco temporale del bilancio pluriennale .

La nuova disciplina ha da subito posto una serie di problematiche per gli enti locali in relazione a spese di investimento contingibili e urgenti, che pur tuttavia non ammettono deroghe al limite di indebitamento .

La questione dell'individuazione delle misure più idonee per recuperare spazi per il ricorso all'indebitamento rientra, d'altronde, nelle valutazioni discrezionali dell'Amministrazione, cui è rimessa la scelta degli strumenti più efficaci per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica .

Per altro verso, a fronte di debiti contratti soprattutto da società partecipate dagli enti locali, come già evidenziato nella relazione resa lo scorso anno, continua ad apparire in crescita il fenomeno della prestazione di garanzie fideiussorie che costituiscono, dal punto di vista contabile, un limite alla capacità di indebitamento dell'ente, nel rispetto dell'art. 204 del TUEL.

Analogamente, è sempre più frequente il ricorso all'anticipazione di tesoreria, spesso ininterrotta per un'ampia durata dell'anno e a volte per l'intero anno, senza estinzione del debito a fine esercizio: in tali evenienze, l'anticipazione di tesoreria viene a perdere la propria natura di provvista di liquidità a breve termine per assumere, invece, la natura di vero e proprio indebitamento. Il fenomeno è, peraltro, spesso correlato a situazioni di pre-dissesto finanziario o addirittura di dissesto finanziario sommerso degli enti locali.

In molti casi lo squilibrio della cassa dipende da ritardi nella riscossione di entrate proprie dell'ente o dal mantenimento in bilancio come residui attivi di crediti ormai inesigibili.

Appendice 1

Gli organismi partecipati: dimensioni del fenomeno nelle rilevazioni della Corte

Utilizzando le prime risultanze¹⁰ dei questionari relativi al rendiconto 2010, inviati dagli organi di revisione degli enti locali ex art. 1, comma 166 e ss. della legge finanziaria per il 2006, si intende dare conto, con riferimento al perimetro degli enti locali interessati, delle dimensioni e delle caratteristiche del fenomeno partecipativo, e, in visione diagnostica, del grado di applicazione dei vincoli posti dal legislatore agli enti locali e agli organismi da essi partecipati.

Partendo dalla considerazione che gli enti tenuti alla compilazione dei questionari ammontano, complessivamente, a 7.572¹¹, gli enti locali adempienti (e quindi i relativi questionari analizzati) sono stati 7.207, pari a circa il 90 per cento del totale degli enti locali e al 95,17 per cento degli enti tenuti alla compilazione¹². All'interno di questo perimetro, ciascuna analisi è stata effettuata con riferimento agli enti che hanno fornito le singole risposte.

1. Analisi quantitativa e composizione del fenomeno

L'analisi delle informazioni acquisite consente di fornire una mappatura del fenomeno non soltanto con riferimento alle società, ma anche agli altri organismi strumentali e forme aggregative dell'ente locale. Ciò posto, con riferimento a 7.200 enti locali qui rilevati, il complessivo numero degli organismi partecipati ammonta a 4.942¹³, il 64 per cento dei quali è rappresentato da società (3.153), il 43 per cento delle quali ha la forma giuridica di S.r.l. ed il 41 per cento di S.p.A.

Tavola 1

ORGANISMI PARTECIPATI PER TIPOLOGIA	
Tipologia Organismi	Numero
Agenzia	31
Altre forme	58
Associazione	53
Azienda	7
Azienda servizi alla persona	47
Azienda speciale	148
Consorzio	743
Fondazione	343
Istituzione	157
Società	3.153
Unione comuni	202
Totale	4.942

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

¹⁰ Le informazioni, acquisite a febbraio 2012, sono originali e non ancora filtrate dal controllo di regolarità contabile da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

¹¹ Per motivi attinenti a peculiarità regionali, tecnici e giuridici nel sistema informatico di gestione dei questionari non sono presenti quelli relativi agli enti della regione Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige.

¹² La percentuale di adempimento è del 98,8 per cento al Nord, del 94,2 per cento al Centro, del 90 per cento al Sud e Isole.

¹³ Dettagliando ulteriormente le analisi (per area geografica, fascia demografica, ecc.), il numero degli organismi partecipati può aumentare, in forza della coesistenza della partecipazione di più enti locali nei medesimi organismi.

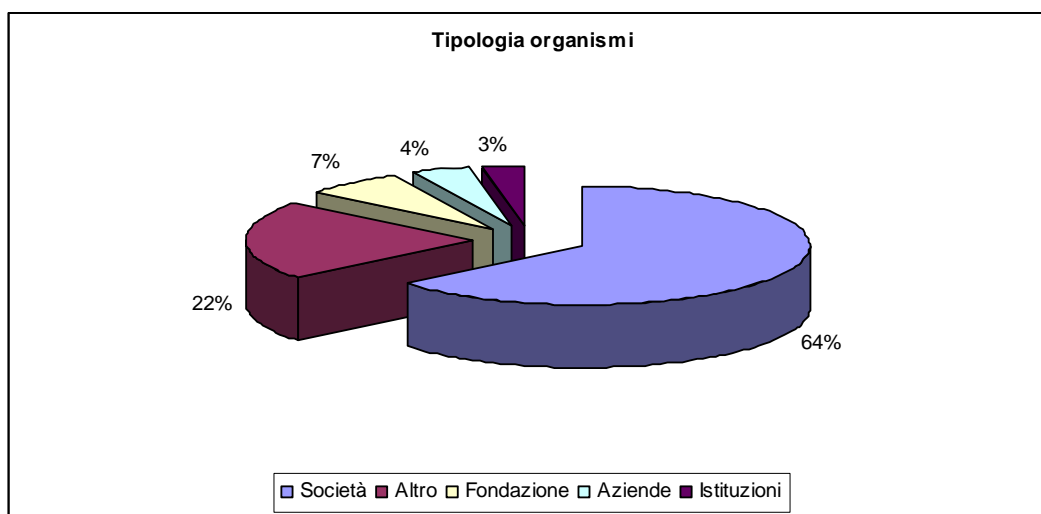
Tavola 2

SOCIETA'

Forma giuridica	Numero
Società a responsabilità limitata	1.359
Società consortile	437
Società cooperativa	63
Società per azioni	1.294
Totale	3.153

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

Grafico 1



Le Province partecipano a 1.045 organismi di cui 664 società, mentre i Comuni a 4.495 organismi di cui 2.888 società.

Con riferimento alle società partecipate dai Comuni, l'analisi per area territoriale fa emergere un forte dislivello geografico, che si riflette anche sulla quantità di servizi offerti alla collettività: il Nord ha partecipazioni per il 54 per cento del totale delle società, il Centro per il 26 per cento, il Sud/Isole per il 21 per cento. Le partecipazioni complessivamente detenute dai Comuni manifestano la stessa distribuzione: il totale ammonta a 10.376, con una concentrazione del 62 per cento al Nord, del 24 per cento al Centro e del 14 per cento al Sud/Isole. Inoltre, il confronto tra la distribuzione territoriale delle società e delle partecipazioni mette in evidenza che al Nord è presente una maggiore concentrazione di enti locali partecipanti per singolo organismo, dato che potrebbe rendere più articolato il processo di razionalizzazione delle società partecipate, richiesto dal legislatore.

La ripartizione del fenomeno per fascia demografica mette in evidenza che 2.065 società (61 per cento del totale) sono partecipate da 3.870 Comuni che hanno da 0 a 30.000 abitanti, 440 (13 per cento) da 138 Comuni tra 30.000 e 50.000 abitanti, 699 (21 per cento) da 116 Comuni tra 50.000 e 250.000, 165 (5 per cento) da 12 Comuni oltre i 250.000. Il rapporto società/Comune mostra un'evidente concentrazione di società nei Comuni più grandi: in media, quasi la metà dei Comuni sotto i 30.000 abitanti non possiede società partecipate, quelli tra 30.000 e 50.000 ne possiedono 3, quelli tra 50.000 e 250.000 ne possiedono 6 e quelli sopra i 250.000 ne possiedono 14.

Tavola 3

DISTRIBUZIONE ORGANISMI PARTECIPATI PER FASCIA DEMOGRAFICA

Fascia	Enti di riferimento in percentuale	Società	Percentuale società sul totale	Altro	Percentuale Altro sul totale	Totale	Percentuale Totale
0-30.000	93,57	2.065	61	1.211	65	3.337	63
30.000- 50.000	3,34	440	13	216	12	669	13
50.000-250.000	2,80	699	21	355	19	1.075	20
> 250.000	0,29	165	5	78	4	248	5
Totale complessivo	100,00	3.369	100	1.860	100	5.329	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

La ripartizione per fascia demografica appare utile a fornire, in prima approssimazione, la dimensione e il quadro in cui si colloca l'obbligo di dismissione delle partecipazioni societarie detenute dai Comuni, previsto dall'art. 14, comma 32 del DL 78/2010. Per i Comuni con meno di 30.000 abitanti, la norma fa salve, oltre alle gestioni associate tra enti, anche le gestioni finanziarie che non abbiano chiuso in perdita per tre esercizi consecutivi¹⁴. Come meglio precisato in seguito, le società partecipate dai Comuni con meno di 30.000 abitanti che hanno chiuso in perdita almeno uno degli ultimi tre esercizi sono circa il 30 per cento (più di 600): nei confronti di tali società potrebbe, pertanto, porsi l'obbligo di liquidazione.

I Comuni che si collocano nella fascia tra 30.000 e 50.000 abitanti potranno invece mantenere la partecipazione ad una sola società, a prescindere dai risultati economici. E' verosimile che tali Comuni accentueranno la tendenza a creare società *holding* che al momento non sembra una realtà particolarmente estesa.

2. Caratteristiche del fenomeno

Delle 3.153 società partecipate da Comuni e Province, 2.444 (pari al 78 per cento) hanno avuto l'affidamento diretto.

Il 35 per cento di tali società eroga SPL¹⁵ cui spesso si affianca una residuale attività classificata come "Altre attività di servizi", prevalentemente rappresentata dalla realizzazione delle infrastrutture collegate al servizio pubblico erogato. Altre attività rilevanti sono quella commerciale (dove si collocano le farmacie), artistica sportiva e intrattenimento, immobiliare, di supporto alle imprese.

¹⁴ Devono contestualmente ricorrere anche altre due condizioni: che la società non abbia, nei precedenti esercizi, subito riduzioni di capitale per perdite e che il Comune non abbia dovuto ripianare perdite utilizzando risorse proprie.

¹⁵ Sono state qui considerate le seguenti attività, secondo la classifica ATECO: 1) fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento, 2) fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata, 3) trasporto e magazzinaggio.

Tavola 4

DISTRIBUZIONE ATTIVITÀ PER FORMA GIURIDICA

ATTIVITA' PREVALENTE SVOLTA PER L'ENTE	Società a responsabilità limitata	Società consortile	Società cooperativa	Società per azioni	Totale	Composizione %
agricoltura, silvicoltura e pesca	7	7	4	3	21	0,9
altre attività di servizi	312	93	8	218	631	25,8
amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	9	3		11	23	0,9
attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	76	11		24	111	4,5
attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	20	1		13	34	1,4
attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze	1				1	0
attività finanziarie e assicurative	6		3	11	20	0,8
attività immobiliari	71	8	1	46	126	5,2
attività manifatturiere	7		2	6	15	0,6
attività professionali, scientifiche e tecniche	17	31		22	70	2,9
commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	105	3	2	34	144	5,9
costruzioni	40	3		41	84	3,4
estrazione di minerali da cave e miniere	3				3	0,1
fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	158	14		339	511	20,9
fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	117	8	1	64	190	7,8
istruzione	10	21		5	36	1,5
noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	44	17		24	85	3,5
non definito	26	9		13	48	2
organizzazioni ed organismi extraterritoriali		5		2	7	0,3
sanità e assistenza sociale	65	2	3	25	95	3,9
servizi di informazione e comunicazione	21	9		11	41	1,7
trasporto e magazzinaggio	28	5	1	114	148	6,1
Totale	1.143	250	25	1.026	2.444	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

L'88 per cento di queste (2.166) ha fornito il valore della produzione, che ammonta a circa 25 miliardi. Il 34 per cento di tali società svolge SPL a rete ed ha un valore della produzione di circa 17 miliardi, che supera i 22, se si aggiungono le società di servizi in sanità, costruzioni (opere pubbliche) e altri servizi residuali.

Con riferimento alle società confrontabili nel triennio (1.766) è possibile rilevare l'andamento del valore della produzione che appare complessivamente piuttosto stabile (0,5 per cento in più nel 2010 rispetto al 2008), ma che, nel particolare, vede in incremento il settore delle costruzioni e nelle altre attività di servizi, a fronte di un decremento dei servizi di supporto alle imprese, attività immobiliari e attività sportive e ricreative. Utilizzando il valore della produzione come criterio dimensionale emerge che le società di SPL hanno mediamente dimensioni maggiori rispetto alle altre, con punte nel Nord Est, dove il valore medio è vicino a 38 milioni.

Tavola 5

DIMENSIONE MEDIA SOCIETÀ CON AFFIDAMENTO DIRETTO

(valori in euro)

Area Territoriale	Dimensione media società	Dimensione media società SPL
Nord Est	14.196.989	37.743.137
Nord Ovest	9.131.069	15.278.562
Centro	14.340.052	26.010.468
Sud	7.808.504	15.575.072
Isole	11.376.139	27.426.030
Media complessiva	11.277.071	21.781.897

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

La notevole estensione dell'affidamento diretto, già di per sé, mette in evidenza come gli enti locali utilizzino lo strumento societario per porre in essere una forma di gestione che solo formalmente è attribuibile ad un soggetto esterno, ma che sostanzialmente è diretta, considerato il rapporto organico che esiste tra ente affidante e società *in house*.

Peraltro, perché l'affidamento diretto non violi le regole poste a livello comunitario a presidio della concorrenza, è necessario che sussistano anche gli altri due requisiti del controllo "analogo" e della prevalenza dell'attività svolta a favore del socio pubblico, oltre che l'ulteriore limite nazionale rappresentato dal valore economico del servizio (inferiore a 200.000 euro annui). L'art. 23-bis del DL 112/2008 prevedeva, nel comma 8, lett. e) che le gestioni *in house* non conformi alle suddette regole cessassero entro il 31 dicembre 2010: dalle informazioni acquisite al riguardo sembrerebbe che gestioni *in house* non conformi siano ancora in corso, seppure in un numero limitato di enti locali, con un dato che potrebbe essere sottostimato (234).

La mancanza del consolidamento dei conti non consente una lettura trasparente della gestione economico-finanziaria dell'ente locale in termini integrati con quella delle proprie partecipate, soprattutto *in house*, per cui il rispetto dei vincoli posti alla finanza locale, ove accertato, è da ritenersi, spesso, soltanto formale, quanto meno nella misura in cui non comprenda anche tali gestioni.

Una delle zone grigie è rappresentata dal debito, per il contenimento del quale l'ordinamento pone agli enti locali vincoli assolutamente stringenti (art. 204 TUEL), che si aggiungono alla "regola aurea" prevista dall'art. 119, u.c., della Costituzione. La mancata previsione di vincoli posti al debito delle società partecipate può favorire forme di abuso dello strumento societario per ricorrere a finanziamenti che di fatto possono costituire violazione di norme imperative¹⁶. Va, comunque, affermato l'obbligo degli enti locali di vigilare sul contenimento del debito delle proprie società *in house* in termini coerenti con i vincoli propri, considerato che, in caso di liquidazione societaria e di incapienza del capitale sociale, il debito graverebbe sull'ente. Rimane ferma la considerazione di carattere generale che l'assunzione del debito finalizzato ad investimenti si connota, di per sé, quale strumento di crescita e sviluppo, pur nei limiti posti dagli atti programmatici dell'ente ed in una situazione di equilibrio economico-finanziario della società che ne assicuri la sostenibilità per tutta la durata.

¹⁶ Il debito può formalmente gravare sulla società ma di fatto gli oneri passivi derivanti dall'esposizione debitoria possono ricadere sull'ente in forma di contributi alla partecipata, che può assumere debiti anche in misura superiore al proprio capitale sociale, ove vengano assistiti da garanzie onerose assunte dall'ente (Deliberazione sez. Lombardia 459 /2011).

L'analisi delle informazioni qui utilizzate fa rilevare, con riferimento a 2.084 società e 919 altri organismi partecipati da 1.485 enti locali, un debito totale di circa 37 miliardi, di cui 33,7 attribuibili a società¹⁷.

Non c'è uniformità nella distribuzione del debito, riscontrandosi livelli unitari poco significativi in un numero di società piuttosto rilevante: infatti, quasi il 45 per cento delle 2.084 società ha un debito unitario inferiore al milione. Circa il 70 per cento del complessivo debito societario è a carico di società che svolgono SPL¹⁸, il cui 59 per cento è a carico di società che si occupano di servizi idrici e rifiuti, il 22 per cento di energia e gas e il 19 per cento di trasporto.

Il dato sostanzialmente risponde alla considerazione che nei servizi a rete *capital intensive* (acqua, rifiuti, energia, gas) l'infrastruttura può rappresentare gran parte dei costi del servizio e quindi una concentrazione del debito in tali settori non assume, di per sé, connotazioni negative¹⁹, sempre ferma restando la sua sostenibilità²⁰. Su questa, peraltro, produce ovvie implicazioni la componente tariffaria destinata alla remunerazione del capitale investito, la cui eliminazione operata in via referendaria nel settore idrico (dove il peso dell'infrastruttura può arrivare a superare di molto il 50 per cento dei costi) può verosimilmente rilevare ai fini dell'attrattività degli investimenti in detto settore. Ma non solo, un'insufficiente remunerazione del capitale riduce il livello e la qualità degli investimenti, frenando l'innovazione, provocando arretratezza tecnologica ed incremento dei costi.

Per quanto riguarda la composizione del debito, un'analisi condotta sugli stati patrimoniali di 1.440 delle 2.085 società qui considerate ha fatto emergere che più del 35 per cento del debito complessivo societario è debito commerciale e più del 50 per cento è debito finanziario, circa un terzo del quale è a lungo termine verso banche.

Un *focus* sull'andamento nel triennio 2008/2010 del debito degli organismi partecipati confrontabili (2.701, di cui 1.904 società) evidenzia un incremento annuo costante del 5-6 per cento. Conducendo l'analisi per forma giuridica, si rileva un incremento percentuale molto significativo nelle Aziende servizi alla persona-ASP²¹ (ex IPAB), nelle Unioni di Comuni e nelle società cooperative, pur se rappresentano una quota minima del debito complessivo.

Altra area di criticità, relativamente alla quale gli enti locali, come detto nel precedente paragrafo, subiscono forti vincoli, è costituita dal personale. Con riferimento alle informazioni trasmesse, relative a 2703 organismi partecipati (di cui 1.773 società), il numero degli addetti supera di poco i 181.000: mediamente le società hanno circa 80 addetti e 30 gli organismi non societari. Con riferimento a 2.670 organismi partecipati (di cui 1.760 società), il costo del personale ammonta a poco più di 7,5 miliardi. L'andamento nel triennio del costo del personale, riferito agli organismi partecipati confrontabili (2.456), mostra un incremento significativo, pari a quasi il 15 per cento nel 2010 rispetto al 2008, a fronte di un incremento triennale del numero degli addetti inferiore al 2 per cento.

¹⁷ Per le società è stato richiesto l'importo complessivo previsto nello stato patrimoniale dalla lettera D) dell'art.2424 c.c. ma un'attività di verifica condotta sui dati di stato patrimoniale di 1440 società delle 2085 qui analizzate ha evidenziato un debito complessivo molto più elevato (44 miliardi) e un debito finanziario di 23 miliardi. Tenuto conto di ciò, può verosimilmente ritenersi che l'informazione fornita dagli enti locali possa essere relativa al solo debito finanziario.

¹⁸ La percentuale raggiunge l'88 per cento se si considerano anche le società di servizi in sanità, costruzioni e altre attività di servizi.

¹⁹ Nello schema di regolamento attuativo dell'art. 4 del DL 138/2011 si rinviene uno specifico interesse per la programmazione e la realizzabilità degli investimenti, anche in infrastrutture, fin dalla verifica delle condizioni per l'esercizio dei servizi pubblici locali, e costituiscono oggetto di misurazione all'interno di specifici indicatori di *performance*.

²⁰ Peraltro, il sistema delineato dal TUEL prevede, quale criterio di calcolo della tariffa, la corrispondenza tra costi e ricavi in modo da assicurare l'integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento tecnico-finanziario, corrispondenza molto difficile da realizzare, trattandosi di servizi di cui deve essere assicurata l'universalità di accesso, relativamente ai quali si configurano specifici obblighi di servizio pubblico soggetti a compensazioni da parte degli enti locali.

²¹ Legge 8 novembre 2000, n. 328.

Tavola 6

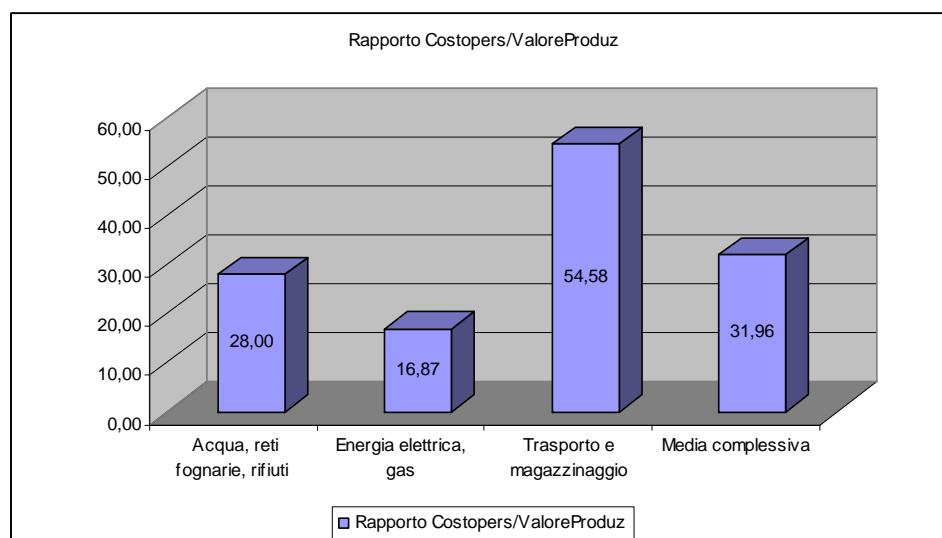
ANDAMENTO DEL DEBITO NEL TRIENNIO

Forma giuridica	Variazione percentuale			Composizione percentuale		
	2009/2008	2010/2009	2010/2008	2008	2009	2010
Agenzia	25,64	-17,72	6,73	0,06	0,07	0,05
Altre forme	15,46	4,68	21,13	0,87	0,95	0,95
Associazione	-19,93	2,39	-17,97	0,01	0,01	0,01
Azienda	2,37	8,48	11,86	0,12	0,12	0,13
Azienda servizi alla persona-ASP	19,08	11,19	34,09	0,32	0,36	0,39
Azienda speciale	-3,27	9,05	6,36	0,94	0,86	0,9
Consorzio	4,62	-2,26	2,32	5,77	5,69	5,29
Fondazione	0,33	5,26	5,9	0,84	0,79	0,8
Istituzione	-4,23	0,13	-4,1	0,26	0,23	0,22
Società a responsabilità limitata	7,18	11,37	20,93	9,1	9,2	9,85
Società consortile	14,52	5,99	21,82	1,37	1,48	1,5
Società cooperativa	16,53	19,02	43,89	1,33	1,46	1,71
Società per azioni	5,67	4,3	10,42	78,75	78,5	77,9
Unione di comuni	10,98	16,76	33,33	0,26	0,28	0,32
Totale	6,01	5,03	11,62	100	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

Ponendo a raffronto costo e numero degli addetti (riferibile a 2.343 organismi, di cui 1.523 società) nel 2010 il costo medio per addetto è di poco inferiore a 42.000 euro annui. Con riferimento ai soli SPL, il costo medio complessivo annuo per addetto sale a circa 49.000 euro. Il settore energia e gas presenta un complessivo costo medio di quasi 57.000 euro, che supera i 61.000 euro al Centro e scende a 42.000 al Sud; il settore dei trasporti ha un costo medio di circa 55.000 euro che sfiora i 70.000 al Sud; il settore idrico e dei rifiuti ha un costo complessivo di 44.500 euro che supera i 50.000 nel Nord-Est. Il rapporto tra costo del personale e valore della produzione, che misura la rigidità delle risorse societarie rispetto al costo del personale, mostra tassi abbastanza differenziati a seconda del settore analizzato. Nei SPL, il settore energia e gas, notoriamente a basso utilizzo del fattore lavoro, mostra l'incidenza più bassa (meno del 17 per cento), seguito dal settore idrico e rifiuti (28 per cento) mentre diventa significativa nel settore maggiormente *labour intensive*: il trasporto pubblico con un'incidenza di circa il 55 per cento.

Grafico 2



3. Flussi finanziari

L'analisi qui condotta mira a mettere in evidenza il peso della gestione degli organismi partecipati sul bilancio dell'ente socio, sia con riferimento alla spesa corrente che alla spesa in conto capitale²². La mancanza di informazioni analitiche sui costi dei singoli servizi non consente rilevazioni dettagliate, ma è possibile comunque dare un quadro dei flussi finanziari, seppure per aggregazioni. Informazioni finanziarie sono state fornite in relazione a 3.383 organismi partecipati (di cui 1.879 società) ai quali sono stati destinati, in valore assoluto, circa 7 miliardi e 200 milioni di spesa corrente (l'83 per cento della quale a favore di società) e 800 milioni²³ di spesa in conto capitale (l'81 per cento della quale a favore di società), per una spesa totale di circa 8 miliardi.

Il peso complessivo degli organismi sulla gestione finanziaria degli enti che hanno fornito risposta (3.478 Comuni e 83 Province) è del 15,71 per cento della spesa corrente degli enti e del 5,61 per cento della spesa in conto capitale, con un'incidenza molto significativa attribuibile alle gestioni societarie, rispettivamente del 13,08 per cento e del 4,56 per cento. A livello territoriale, è il Centro e il Sud che vedono l'incidenza maggiore sulla spesa corrente, mentre la spesa in conto capitale è maggiormente concentrata al Centro e al Nord Ovest.

Tavola 7

INCIDENZA DELLA SPESA SOSTENUTA DAGLI ENTI

Area Territoriale	Spesa Tit I v/o OOPP su Tot. Tit	Spesa Tit II v/o OOPP su Tot. Tit	Spesa Tit I v/o Società su Tot. Tit	Spesa Tit II v/o Società su Tot. Tit II
	I	II	I	Tit II
Nord Est	17,88	6,2	12,57	3,34
Nord Ovest	12,62	7,34	9,9	5,84
Centro	20,02	6,75	17,58	6,64
Sud	14,49	1,3	13,54	1,24
Isole	12,51	2,91	11,67	2,7
Incidenza complessiva	15,71	5,61	13,08	4,56

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

La ripartizione per fascia demografica della spesa sostenuta dai Comuni (3.478 enti di riferimento) mette in evidenza un'incidenza della gestione degli organismi partecipati via via più elevata dalle fasce più basse alle più popolose, che arriva a superare il 27 per cento della spesa corrente per la fascia superiore a 250.000 abitanti. Molto diversa è l'incidenza della gestione degli organismi partecipati dalle Province: complessivamente sulla spesa corrente è di poco superiore al 6 per cento mentre sulla spesa in conto capitale supera di poco l'uno per cento.

Tavola 8

INCIDENZA DELLA SPESA SOSTENUTA DAI COMUNI PER FASCIA DEMOGRAFICA

Fascia demografica	Spesa Tit I v/o OOPP su Tot. Tit I	Spesa Tit II v/o OOPP su Tot. Tit II	Spesa Tit I v/o Società su Tot. Tit I	Spesa Tit II v/o Società su Tot. Tit II
0-30.000	11,34	1,95	7,53	1,66
30.000- 50.000	11,7	5,17	8,9	4,47
50.000-250.000	15,87	2,63	12,42	2,2
> 250.000	27,06	14,42	25,44	11,48
Incidenza complessiva	17,48	6,57	14,55	5,32

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

²² Le voci di spesa rilevate complessivamente sono quelle per contratto di servizio, per trasferimento in conto esercizio e in conto capitale, per acquisizione di capitale, per aumento di capitale non per perdite, per copertura di disavanzi o perdite. Distintamente è rilevata la spesa per aumento di capitale per perdite.

²³ L'importo non considera il contributo dell'A.P. Napoli a favore della Compagnia Trasporti Pubblici S.p.a. di spesa in conto capitale in quanto, data la sua rilevanza in valore assoluto (euro 26.800.726), avrebbe modificato significativamente le valutazioni ed i rapporti qui analizzati.

All'interno del complessivo flusso finanziario verso gli organismi partecipati, è stata circoscritta la spesa per copertura disavanzi e perdite: con riferimento agli organismi sopra indicati è prevalentemente allocata nel Titolo I e ammonta a circa 37 milioni, mentre la corrispondente spesa allocata nel titolo II supera di poco i 2 milioni, per un totale di 39 milioni, di cui 28 destinati a società. L'incidenza sul totale della spesa sostenuta dagli enti locali non è particolarmente elevata: la maggiore si riscontra nel Nord Est ma non raggiunge l'1 per cento. La maggiore spesa per copertura di perdite societarie è concentrata al Nord e al Sud dove, peraltro la percentuale delle società in perdita rispetto alle società esistenti è più elevata.

Tavola 9

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA PER COPERTURA DISAVANZI E PERDITE				
Area Territoriale	Inc. su spesa v/o OOPP	Rapporto di composizione.	Inc. su spesa v/o società	Rapporto di composizione
Nord Est	0,75	29,99	0,68	25,77
Nord Ovest	0,54	30,27	0,55	33,42
Centro	0,22	14,2	0,12	9,61
Sud	0,69	19,38	0,65	23,73
Isole	0,41	6,15	0,39	7,47
Totale	0,49	100	0,43	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

La distribuzione per fascia demografica mette in evidenza la maggiore concentrazione della spesa per copertura disavanzi e perdite nella fascia tra 50.000 e 250.000, dove è stato qui rilevato il 20 per cento delle società partecipate dai Comuni, ed in quella con meno di 30.000 abitanti, dove è concentrato il 60 per cento delle società stesse.

Tavola 10

DISTRIBUZIONE PER FASCIA DEMOGRAFICA DELLA SPESA DEI COMUNI PER COPERTURA DISAVANZI E PERDITE

Fascia demografica	Inc. su spesa v/o OOPP	Rapporto di composizione	Inc. su spesa v/o soc.	Rapporto di composizione
minore di 30.000 ab.	0,56	30,97	0,6	34,69
tra 30.000 e 50.000 ab	0,84	13,86	0,89	17,47
tra 50.000 e 250.000 ab	1,01	52,91	0,7	44,33
oltre 250.000 ab	0,02	2,26	0,02	3,5
Totale	0,38	100	0,3	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

4. Società in perdita

Delle 3.153 società qui rilevate, il 35 per cento (1.055 società partecipate da 1.671 enti locali) ha chiuso in perdita almeno in uno degli esercizi 2008/2010; la percentuale scende al 32,4 per cento se si considerano soltanto le partecipazioni comunali. Il riferimento alla forma giuridica delle società in perdita fornisce evidenza del fatto che sono le società consortili quelle che maggiormente producono risultati d'esercizio negativi (nel 40 per cento dei casi)²⁴, seguite dalle società per azioni (34 per cento) e dalle società a responsabilità limitata (30 per cento).

²⁴ La relativa prevalenza delle perdite nelle società consortili è coerente con la considerazione che segue che vede le maggiori perdite in attività diverse dai SPL, dove frequente è il ricorso ad società consortili per svolgere attività caratterizzate da uno scopo di lucro non prevalente (attività professionali, supporto alle imprese, servizi di informazioni).

In valore assoluto, l'ammontare dei risultati in perdita delle società qui considerate supera un miliardo e 400 milioni, che diventa un miliardo e 200 milioni, se si considerano le sole partecipazioni comunali.

La distribuzione territoriale del valore delle perdite subite dalle società comunali appare concentrata al Nord (dove supera il 50 per cento) seguito dal Centro (30 per cento), ma spostando l'analisi sul rapporto tra società in perdita e società rilevate nella medesima area, il risultato cambia, evidenziandosi la maggiore concentrazione delle società in perdita al Sud/Isole dove sfiora il 39 per cento, a fronte del 31 per cento rilevato al Nord. L'analisi per fascia demografica evidenzia, inoltre, la maggiore concentrazione percentuale delle società in perdita nella fascia 50.000-250.000 abitanti, dove, peraltro, si rileva la più alta concentrazione, in valore assoluto, della spesa sostenuta dall'ente locale per copertura perdite. Una percentuale significativa si riscontra anche nei Comuni con più di 250.000 abitanti, dove, invece, la spesa per copertura perdite, come sopra rilevata, appare piuttosto contenuta (3,50 per cento del totale), a dimostrare una tendenza a riportare a nuovo le perdite, spiccata nei Comuni più grandi (scelta che, tra l'altro, può avere conseguenze rilevanti negli assetti proprietari delle società²⁵).

Tavola 11

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE
INCIDENZA %
SOC.IN PERDITA/SOCIETÀ

Area territoriale	Società
Nord	31,14
Centro	29,78
Sud/Isole	38,65

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel.
Rendiconto 2010.

Tavola 12

DISTRIBUZIONE PER FASCIA DEMOGRAFICA
INCIDENZA % SOC.
IN PERDITA/SOCIETÀ

Fasce demografiche	Società
0-30.000	30,51
30.000- 50.000	32,05
50.000-250.000	37,05
> 250.000	30,91

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel.
Rendiconto 2010.

Considerando le attività svolte da tali società a favore degli enti partecipanti, quelle relative ai SPL sfiorano il 40 per cento delle perdite totali. Circa il 60 per cento di tali attività in perdita attiene al settore idrico e rifiuti, il 35 per cento ai trasporti.

Nell'ambito dei SPL, la concentrazione delle società in perdita in settori che rappresentano consolidate aree di crisi (trasporti, rifiuti) merita qualche ulteriore considerazione. In effetti, si tratta di servizi di interesse economico generale di cui va garantita l'universalità e l'accessibilità su base non discriminatoria, e per questo assoggettati ad obblighi di servizio pubblico. La copertura del costo, in tali casi, non è interamente affidata agli introiti, ma in parte rimessa alle compensazioni²⁶. Un sistema in equilibrio dovrebbe prevedere compensazioni agli obblighi di servizio pubblico che unitamente ai ricavi,

²⁵ Infatti, l'ente locale, ove decida di non procedere a ripianare perdite o a non ricapitalizzare, di fatto, si emargina dalla compagine societaria, laddove la ricapitalizzazione venga comunque effettuata da altri soci.

²⁶ Si tratta di un'evidente deroga al regime concorrenziale, la cui legittimità - vincolata al rispetto dei limiti descritti nell'articolo 106 par 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea - trova luogo laddove non esistono altre modalità per garantire l'adempimento della missione d'interesse generale. In sintesi, solo aree caratterizzate da obblighi di servizio pubblico generano fallimenti del mercato puro e rendono necessaria la compensazione.

riescano a coprire i costi ed a garantire un margine ragionevole di profitto. Un equilibrio, invero, difficile da raggiungere ove si consideri da un lato, la presenza di costi fissi incomprimibili, che in gran parte esulano dalla disponibilità del soggetto erogatore (es. costo del personale), e dall'altra i vincoli di contenimento alla spesa del socio pubblico, che incidono significativamente nella quantificazione delle compensazioni²⁷.

Come detto, circa il 60 per cento delle perdite totali si riscontra in settori diversi dai SPL e prevalentemente riguarda attività professionali scientifiche e tecniche, servizi di supporto alle imprese, attività immobiliari, costruzioni, attività artistiche culturali e intrattenimento. In verità, più del 20 per cento delle perdite complessive si riscontra in "altre attività di servizi", indicazione che prevalentemente sottende un'attività nelle infrastrutture collegate al servizio pubblico locale principale²⁸.

La maggiore concentrazione delle perdite in servizi minori non assoggettati ad obblighi di servizio pubblico (e, quindi, almeno in via astratta, collocabili sul mercato) delinea una realtà da tenere in particolare considerazione nel processo di dismissione delle partecipazioni societarie e nelle delibere quadro prodromiche alla gestione concorrenziale dei servizi pubblici. Anche tenendo in disparte gli obblighi normativi che impongono dismissioni, attività che non rappresentano servizi di interesse generale dovrebbero trovare la loro collocazione naturale nel mercato competitivo, dove peraltro i costi e le inefficienze tendono a ridimensionarsi, pena la selezione automatica del mercato.

Tavola 13

DISTRIBUZIONE DELLE SOCIETÀ IN PERDITA PER SETTORE DI ATTIVITÀ

Settori di attività in perdita	Incidenza sul totale
Agricoltura, silvicoltura e pesca	1,71
Altre attività di servizi	21,67
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	0,34
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	2,95
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	0,96
Attività finanziarie e assicurative	0,62
Attività immobiliari	5,25
Attività manifatturiere	0,96
Attività professionali, scientifiche e tecniche	7,64
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	1,51
Costruzioni	2,43
Estrazione di minerali da cave e miniere	0,14
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	23,38
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	2,33
Istruzione	1,41
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	5,73
Non definito	2,13
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	0,34
Sanità e assistenza sociale	1,1
Servizi di informazione e comunicazione	3,29
Trasporto e magazzinaggio	14,12
Totale complessivo	100
Incidenza SPL	39,84
<i>di cui Trasporto e magazzinaggio</i>	<i>35,46</i>
<i>di cui Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento</i>	<i>58,69</i>
<i>di cui Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata</i>	<i>5,85</i>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

²⁷ Nello schema di regolamento attuativo dell'art.4 del DL 138/2011 è espressamente richiesta l'individuazione, quale elemento da valutare in merito alle condizioni di espletamento del servizio, dell'incidenza degli obblighi di servizio sulla gestione imprenditoriale, che incidono anche sui criteri di revisione tariffaria e delle compensazioni.

²⁸ Spesso, infatti, viene indicata come attività svolta per l'ente, secondaria rispetto al trasporto o al settore idrico.

All'interno delle società in perdita, una considerazione a parte meritano le società che evidenziano una situazione delle perdite particolarmente grave, che determina interventi sul capitale sociale. Le ipotesi previste sono quelle individuate dal codice civile agli artt. 2446 (riduzione per perdite del capitale oltre un terzo) e 2447 (riduzione per perdite del capitale al di sotto del limite legale) Il numero delle società interessate sfiora il 20 per cento del totale delle società in perdita (192) e produce oneri a carico degli enti di riferimento (319) che superano i 10 milioni. Di questi circa il 60 per cento è stato prodotto da società che hanno avuto una riduzione del capitale sociale di oltre un terzo le quali prevalentemente svolgono attività in materia di commercio (farmacie), supporto alle imprese e trasporto. Le società che hanno avuto una riduzione oltre il limite legale si occupano prevalentemente di servizi (idrico, rifiuti, trasporti).

Ma, a prescindere dalle situazioni in cui si profila l'obbligo di interventi sul capitale sociale, un piccolo numero di enti (52) ha comunque sostenuto l'onere dell'aumento di capitale per perdite, complessivamente pari a quasi 11 milioni. Si tratta di 49 società, per 35 delle quali l'aumento di capitale non avrebbe potuto essere effettuato dall'ente locale, essendosi trattato di perdite reiterate per più di tre esercizi consecutivi, la metà delle quali ripianate con utilizzo di riserve²⁹. L'attività prevalente svolta per l'ente da queste società riguarda principalmente attività artistiche sportive e di intrattenimento, attività professionali scientifiche tecniche e altre attività di servizi.

Distintamente sono trattate le società partecipate in via indiretta da enti locali che hanno chiuso in perdita in uno degli ultimi tre esercizi. Le informazioni sono state fornite con riferimento a 78 società, 56 delle quali hanno chiuso in perdita nell'esercizio 2010, cumulando perdite per circa 200 milioni. Seppure con riferimento ad un numero così limitato di realtà societarie, l'analisi delle attività svolte per l'ente mette in evidenza un dato comunque interessante: diversamente da quanto rilevato per le società partecipate direttamente, nelle partecipazioni indirette le attività in perdita attengono prevalentemente a SPL, e specificamente trasporti e rifiuti, che ricorrono nel 50 per cento dei casi rilevati.

5. Effettività dei vincoli normativi

Le informazioni acquisite attraverso i questionari esaminati forniscono la misura (necessariamente approssimata, stante la non ancora intervenuta verifica da parte delle sezioni regionali) del grado di applicazione degli enti locali dei più importanti vincoli posti dal legislatore alle società partecipate, sia sotto il profilo funzionale che operativo.

In particolare, i vincoli posti alla misura dei compensi ed al numero dei componenti degli organi di amministrazione della società (art. 1, comma 718 e comma 725 e ss. della legge finanziaria 2007) non risultano essere stati applicati da 127 enti, mentre l'ulteriore riduzione del 10 per cento dei compensi degli organi di amministrazione e controllo (ex art. 6 del DL 78/2010, convertito in legge 122/2010) non risulta applicata da 157 enti locali³⁰.

Circa 330 enti locali hanno riscontrato la mancata adozione, da parte delle proprie società con partecipazione totale o di controllo, di criteri e modalità per il reclutamento di personale e per il conferimento di incarichi nel rispetto dei principi di selezione fissati dal comma 3 dell'art. 35 del d.lgs. n. 165/2001 (ex art. 18, comma 1 e 2 del DL 112/2008)³¹.

Sempre con riguardo al personale, l'applicazione della disposizione che prevedeva il divieto di assunzione per gli enti il cui rapporto spesa corrente/spesa di personale superasse il 40 per cento³², espone un quadro, nel rendiconto 2010, in cui di 7.296 Enti locali considerati, il 78,67 per cento si colloca nella fascia in cui la spesa di personale è al di sotto del 40 per cento di quella corrente, il 15,80 per cento

²⁹ Infatti l'art.6 del DL 78/2010 comma 19 vieta, tra l'altro, che l'ente locale proceda ad aumento di capitale di società che abbiano chiuso in perdita per tre esercizi consecutivi o che abbiano ripianato perdite tramite utilizzo di riserve anche infrannuali.

³⁰ Sulla necessità di un'applicazione rigorosa dei limiti ai compensi si è espressa recentemente la sez. Emilia Romagna con Delibera 11/2012

³¹ Sull'applicazione immediata a tutti gli organismi partecipati dall'ente del principio del buon andamento e dell'accesso concorsuale ai pubblici uffici ex art.97 Cost. si è pronunciata la Sez. Lombardia con Delibera 350/2011.

³² L'art. 76, comma 7 del DL 112/2008 prevedeva il divieto di assunzione per gli enti la cui spesa di personale superasse il 40 per cento di quella corrente. La disciplina attuale prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2012, nella verifica del rispetto della percentuale che è salita al 50 per cento della spesa corrente dell'ente locale, vadano computate anche le spese sostenute dalle società titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali, ovvero che svolgano funzioni aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgano attività strumentale.

nella fascia tra il 40 ed il 50 per cento ed il 5,62 per cento (il cui 39 per cento e 41 per cento rilevato rispettivamente nel Sud e nelle Isole) nella fascia superiore al 50 per cento. I dati previsionali di bilancio 2011 definiscono un quadro leggermente diverso: di 7.325 Enti locali, l'81,19 per cento si colloca al di sotto del 40 per cento, il 14,42 per cento tra 40 e 50 per cento e il 4,40 per cento sopra il 50 per cento. Considerato che gli enti locali a rischio di superamento dell'attuale soglia del 50 per cento potrebbero essere già quelli che, senza considerare la spesa di personale delle società, presentano un rapporto superiore al 40, quelli sui quali verosimilmente ricadranno gli effetti della nuova disposizione (divieto di assumere) potrebbero essere, pertanto, circa il 20 per cento del totale.

Circa il 3 per cento degli enti coinvolti (Comuni sopra i 5000 abitanti e Province) non ha verificato il rispetto delle condizioni previste dall'art. 13 del DL 223/2006, nei confronti delle proprie società strumentali, riguardo al divieto di svolgere attività nei confronti di soggetti diversi dai soci partecipanti e di partecipare ad altre società ed al conseguente obbligo di cessione delle società non conformi, da effettuarsi entro il 4 gennaio 2010, termine sanzionato con la nullità dei contratti conclusi in data successiva.

Come si è già anticipato, il legislatore ha previsto l'obbligo per gli enti locali di ridurre il fenomeno partecipativo attraverso la messa in liquidazione e la dismissione delle società non inerenti allo scopo istituzionale dell'ente. In verità, l'analisi condotta attraverso lo studio dei questionari inviati agli enti locali, ha messo in evidenza un'applicazione estremamente limitata della norma³³. In effetti, su 9597 delibere adottate nel 2010, 9320 sono state di mantenimento della partecipazione, soltanto 138 di cessione della partecipazione (80 delle quali adottate al Nord) e 139 di messa in liquidazione (73 delle quali a Nord). La cessione e la messa in liquidazione hanno riguardato soprattutto partecipazioni in servizi minori; attività professionali, scientifiche e tecniche; attività finanziarie e assicurative; attività di noleggio, agenzie di viaggi, servizi di supporto alle imprese; servizi di informazione e comunicazione.

³³ L'art. 3, comma 28 e ss. della legge finanziaria 2008 prevede che l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni debbano essere autorizzate dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti previsti dal comma 27 e che entro 36 mesi dovessero essere cedute o liquidate le partecipazioni vietate (termine scaduto il 31 dicembre 2010). Numerose sono le pronunce della Corte dei conti in sede regionali che stigmatizzano delibere di mantenimento immotivate o apoditticamente motivate con la semplice ripetizione del dato normativo. La motivazione, anche se succinta, deve essere adeguata a evidenziare l'iter logico che ha condotto l'ente al mantenimento della partecipazione (*ex multis* delibera Sez. Lombardia 524/2011) evidenziando anche le aspettative di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione societaria e le particolari circostanze che rendono in concreto preferibile il perseguimento degli interessi pubblici a mezzo di un organismo avente tale natura (Sez. FVG 245/2011).

Appendice 2

Prime valutazioni in base alla banca dati SIQUEL

Introduzione

In questa appendice sono forniti primi dati tratti dal sistema informativo della Corte utilizzato dalle Sezioni regionali per le attività di verifica e di controllo. Si tratta di dati non ancora rivisti dopo il controllo di regolarità contabile delle Sezioni regionali della Corte.

Come è noto l'attività di controllo svolta da queste Sezioni contribuisce a monitorare l'andamento della gestione finanziaria delle Regioni e degli Enti locali e permette sia di individuare le situazioni di criticità finanziaria e gestionale sia di verificare l'efficacia delle singole misure di contenimento della spesa pubblica, introdotte dal legislatore nell'ambito delle manovre di finanza pubblica (dei risultati del controllo eseguito e del complesso delle analisi effettuate dalle Sezioni nell'ultimo anno si dà conto nella terza parte del rapporto).

Si tratta di un'attività che ha ricevuto negli ultimi anni impulso anche per il procedere dell'attuazione del federalismo fiscale e in relazione alla sempre più ampia autonomia degli Enti locali.

L'attività di verifica svolta dalle Sezioni prende le mosse dalle informazioni tratte dai questionari che i revisori contabili trasmettono alla Corte sulla base di linee guida approvate annualmente. Gli elementi raccolti con tale strumento, oltre a fornire un utile quadro informativo di avvio di una analisi micro (diretta alla valutazione del singolo ente), rappresentano informazioni da utilizzare per la valutazione complessiva degli andamenti economici e dell'efficacia delle misure poste a presidio del coordinamento della finanza pubblica. In tale direzione sta muovendo la Corte con la costruzione di una apposita banca dati.

Dall'attività di controllo sono emerse indicazioni particolarmente significative in ordine sia alle difficoltà che incontrano gli Enti locali nel percorso di riequilibrio dei conti pubblici, sia agli strumenti ai quali sempre più spesso molti enti ricorrono per reperire risorse finanziarie o organizzare l'attività di loro pertinenza in presenza di stringenti limiti e vincoli di finanza pubblica.

Nel corso dell'ultimo biennio lo svolgimento delle verifiche ha permesso di rilevare l'esistenza di un numero crescente di situazioni di disequilibrio finanziario, riguardanti non solo Enti locali di piccole dimensioni. Nonostante il rispetto del Patto di stabilità, la situazione finanziaria di alcuni enti ha risentito in modo preoccupante del peso dell'indebitamento, dell'accertata insussistenza di parte dell'avanzo di amministrazione, della riduzione delle entrate proprie e dell'emersione di debiti delle società partecipate. E' in aumento la frequenza degli Enti locali che approvano il rendiconto in disavanzo, chiaro sintomo che le entrate sono inferiori alle spese e, in molti casi, che l'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti si è rivelato sovrastimato.

In questa appendice sono forniti primi dati estratti dal sistema informativo della Corte su alcuni fenomeni selezionati proprio per dar corpo e rilevanza quantitativa alle segnalazioni finora venute dalle verifiche individuali; si vuole in questo modo contribuire all'esame di fenomeni su cui oggi più si punta l'attenzione nel dibattito di politica economica.

Si tratta innanzitutto della questione dei debiti non finanziari degli enti locali. Le informazioni raccolte attraverso i questionari, pur non consentendo di superare il limite insito nel significato dei residui passivi tratti dai bilanci degli enti, permettono di valutarne il rilievo con l'esame degli stessi per anno di formazione. Inoltre la disponibilità dei dati relativi ai residui attivi permette di guardare a tali debiti non finanziari evidenziando le possibili criticità del sistema connesse alle incertezze (e possibili insussistenze) di poste che confluiscono annualmente nell'avanzo di amministrazione.

Connesso con tale tema, proprio per le implicazioni sulla realizzabilità delle entrate, è quello del rapporto tra accertamenti e riscossioni di alcune voci di entrata degli enti locali che hanno avuto negli anni più recenti una crescita significativa. Alle entrate per sanzioni per il codice della strada, a quelle per permessi a costruire e per quelle connesse alla lotta all'evasione è dedicato il secondo set di tavole.

Un particolare approfondimento è riservato alla gestione delle alienazioni immobiliari. Ad esse si è fatto ricorso in misura crescente per "fare il bilancio" di previsione ma più complessa si è dimostrata la realizzabilità di tale importante cespite per il finanziamento degli investimenti.

Infine, l'attenzione crescente per i costi della politica e la necessità di sottoporre tutti gli enti delle amministrazioni pubbliche ad un severo processo di revisione della spesa rendono di sicuro interesse la verifica del rispetto dei vincoli introdotti ad alcune voci di spesa dal DL 78/2010. Una verifica che permette anche di guardare alla struttura del fenomeno prima che le misure fossero introdotte.

A. I residui passivi dei comuni per anno di provenienza

Nelle attuali condizioni economiche la quantificazione della situazione debitoria degli enti locali per prestazioni contrattuali rese da soggetti esterni alla PA rappresenta uno degli aspetti più complessi per la stessa individuazione di adeguate soluzioni. La rappresentazione delle somme da pagare che si evince dai residui passivi secondo i risultati del rendiconto non coincide con l'entità dei crediti liquidi ed esigibili che i fornitori vantano verso le predette amministrazioni. Nell'insieme dei dati relativi ai residui sono comprese infatti somme rappresentative dei soli impegni assunti. In alcuni casi il mancato perfezionamento del regolamento contrattuale impedisce che detti importi possano giuridicamente produrre uscite di cassa. Specie nel caso dei residui passivi di conto capitale finanziati con indebitamento o altre forme di finanziamento, sono incluse in tale aggregato somme o non movimentate per i tempi tecnici di realizzazione di opere pubbliche (che, in non pochi casi, richiedono più anni) o si nascondono situazioni di mancato affidamento dei lavori o di ritardo nell'esecuzione degli stessi.

Pur con questi limiti, il quadro ricostruito nel seguito fornisce una prima base per una valutazione complessiva del fenomeno a fine 2010 in base ai dati di rendiconto dello stesso anno (l'ultimo disponibile). Va considerato che si tratta di dati relativi a 5.356 enti su 7.469 che rispondono al questionario (escludendo quindi quelle regioni che non sono presenti nel sistema informativo della Corte perché appartenenti alle regioni Friuli, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige) e relativa ad una popolazione di 40.953.344 abitanti sul totale dello stesso insieme di 58.176.510. Un insieme più ridotto rispetto ai 7.266 di cui si dispone del questionario. E' stato infatti necessario considerare i soli enti che nella risposta al questionario e nella ricostruzione della composizione per anno di formazione del residuo, sono stati in grado di collocare nel dettaglio detti importi in modo da rendere la somma degli stessi coerente con l'importo riportato a rendiconto.

I residui passivi correnti da riportare sono negli enti considerati pari a oltre 14,4 miliardi di cui il 40,7 per cento al Nord, il 17,8 per cento al Centro e la restante quota al Sud e Isole. Oltre il 62,5 per cento di detti residui è riferibile a impegni assunti nello stesso esercizio; quota che cresce a poco meno del 77 per cento se ci si estende all'esercizio precedente. E' comunque di rilievo l'ammontare riferibile ad anni precedenti al 2006: si tratta in media di poco meno del 9 per cento dei residui. L'analisi per area territoriale offre un quadro molto differenziato. Al nord oltre 85 per cento dei residui è riferibile agli ultimi due esercizi, il 72 per cento circa all'ultimo. Le quote riferibili a esercizi precedenti al 2006 (di cui è difficile valutare la effettività) scendono a poco più del 4 per cento del totale. Mentre gli enti del Centro presentano andamenti non dissimili da quelli del Nord seppur con una struttura che denota una maggior incidenza di somme relative ad esercizi precedenti, sono gli enti del Sud e delle Isole a presentare una struttura molto squilibrata con poco meno del 35 per cento dei residui riferibili ad esercizi precedenti al 2009. Una differenza di oltre 20 punti percentuali delle somme in attesa di regolazione da più di due anni sul totale tra aree territoriali.

Sul versante della spesa in conto capitale l'ammontare dei residui passivi da riportare a fine esercizio 2010 è superiore ai 32,6 miliardi (importo che si riduce a 27,2 miliardi se da detto ammontare si detraggono i residui attivi relativi ad accensioni di prestiti destinati, in prevalenza, alla copertura di tale tipo di spesa, la cui mancata "attivazione" può indicare situazioni di mancato affidamento dei lavori o ritardi nell'esecuzione degli stessi). Nel complesso oltre il 40 per cento di tali importi sono relativi a enti del Nord mentre la quota del Centro è di poco inferiore al 19 per cento. Anche in questo caso molte le differenze tra aree territoriali nella struttura per anni di provenienza di dette somme a residuo. Nel Sud e nelle Isole i residui relativi ad impegni antecedenti il 2006 rappresentano rispettivamente il 30 e il 41 per cento del totale contro valori in media vicini al 20 per cento nel nord e al 25 per cento negli enti del Centro. Sono riferiti ad impegni assunti nell'ultimo biennio tra il 48 e il 50 per cento dei residui nel Nord e nel Centro contro il 35-42 per cento del Sud e Isole.

A.1 I RESIDUI PASSIVI DEI COMUNI PER ANNO DI PROVENIENZA

(milioni di euro)

ANALISI ANZIANITA' DEI RESIDUI PASSIVI						
residui passivi del titolo I Spesa corrente						
Dati	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Totale complessivo
esercizi precedenti	160,8	94,5	158,6	547,9	303,7	1.265,6
2006	62,7	37,7	53,4	116,1	95,2	365,1
2007	117,9	62,7	98,1	176,6	170,7	626,1
2008	249,9	115,5	170,3	284,3	281,2	1.101,2
2009	492,0	246,6	360,3	501,1	454,0	2.054,0
2010	2.650,0	1.588,9	1.730,5	1.682,0	1.374,5	9.025,9
totale residui passivi tit-I 2010	3.733,2	2.146,0	2.571,4	3.308,0	2.679,4	14.438,0
composizione %						
esercizi precedenti	4,31	4,40	6,17	16,56	11,34	8,77
2006	1,68	1,76	2,08	3,51	3,55	2,53
2007	3,16	2,92	3,82	5,34	6,37	4,34
2008	6,69	5,38	6,62	8,59	10,50	7,63
2009	13,18	11,49	14,01	15,15	16,95	14,23
2010	70,99	74,04	67,30	50,85	51,30	62,52
totale residui passivi 2010	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
residui passivi del titolo II Spesa in c/capitale						
Dati	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Totale complessivo
esercizi precedenti	1.540,6	1.177,9	1.494,3	2.599,9	1.942,6	8.755,3
2006	456,7	387,0	373,7	675,5	293,2	2.186,0
2007	670,4	499,3	492,8	727,8	329,1	2.719,4
2008	1.116,5	717,4	822,6	1.047,8	563,5	4.267,8
2009	1.524,7	944,1	1.153,3	1.438,4	721,4	5.781,8
2010	2.603,6	1.533,5	1.674,0	2.202,4	901,0	8.914,6
totale residui passivi 2010	7.912,4	5.259,3	6.014,6	8.691,6	4.750,7	32.628,7
composizione %						
esercizi precedenti	19,47	22,40	24,84	29,91	40,89	26,83
2006	5,77	7,36	6,21	7,77	6,17	6,70
2007	8,47	9,49	8,19	8,37	6,93	8,33
2008	14,11	13,64	13,68	12,05	11,86	13,08
2009	19,27	17,95	19,17	16,55	15,18	17,72
2010	32,91	29,16	27,83	25,34	18,97	27,32
totale residui passivi 2010	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
residui passivi del titolo II (al netto dei residui attivi del titolo V)						
Dati	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Totale complessivo
esercizi precedenti	1.183,3	1.005,8	1.316,2	2.106,1	1.555,2	7.166,6
2006	350,4	323,9	323,3	562,1	245,3	1.805,0
2007	578,7	451,9	454,8	664,7	313,5	2.463,6
2008	980,7	634,1	735,1	871,0	456,0	3.676,9
2009	1.195,8	754,1	1.000,0	1.149,3	641,6	4.740,7
2010	2.095,8	1.262,9	1.337,9	1.845,6	795,9	7.338,1
totale residui passivi 2010	6.384,8	4.432,6	5.171,2	7.198,8	4.007,5	27.194,9
composizione %						
esercizi precedenti	18,53	22,69	25,45	29,26	38,81	26,35
2006	5,49	7,31	6,25	7,81	6,12	6,64
2007	9,06	10,19	8,79	9,23	7,82	9,06
2008	15,36	14,30	14,22	12,10	11,38	13,52
2009	18,73	17,01	19,34	15,96	16,01	17,43
2010	32,83	28,49	25,87	25,64	19,86	26,98
totale residui passivi 2010	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

B. I residui attivi dei comuni per anno di provenienza

L'esame dei residui attivi è particolarmente rilevante ai fini della verifica dell'attendibilità del risultato finanziario. I residui attivi costituiti in anni antecedenti al 2006, relativi ad entrate proprie (titoli I e III), sono infatti di dubbia esigibilità. Non a caso nei principi contabili (lettera d del punto 60, del principio contabile n.3) si precisa che alla presenza di residui attivi di elevato grado di anzianità è necessario vincolare l'utilizzo dell'avanzo al loro effettivo realizzo. Nel caso di mancato stralcio dal conto del bilancio di crediti di dubbia o difficile esazione, deve essere costituito un vincolo di pari importo sull'avanzo di amministrazione. Il punto 101 del nuovo principio contabile n.3 indica, infatti, che i crediti di dubbia esigibilità possono essere o mantenuti nel conto del bilancio a condizione che sia vincolata una corrispondente parte dell'avanzo d'amministrazione e che sia rilevato nel conto economico nell'area straordinaria un accantonamento per svalutazione crediti o stralciati dal conto del bilancio. In questo caso, l'avanzo di amministrazione può considerarsi realizzabile. Soluzioni che portano comunque allo stesso risultato economico.

Nella tavola che segue ci si sofferma sui residui attivi degli enti guardando a quelli relativi alle entrate tributarie (titolo I), a quelle da trasferimenti correnti da Stato e altre PA (titolo II), alle entrate extra tributarie (titolo III) e a quelle da alienazioni, trasferimenti e riscossioni di crediti (titolo IV).

Ciò che sorprende, non in senso positivo, è il rilievo assoluto e relativo dei residui per entrate tributarie relativi ad accertamenti precedenti al 2008: si tratta di circa 1.130 milioni, poco meno del 13 per cento del totale. Quota che cresce a quasi il 20 nelle isole e a poco meno del 17 per cento nel sud.

Mentre nel Nord e nel Centro i residui relativi all'ultimo esercizio rappresentano rispettivamente il 75 e il 60 per cento del totale, nel Sud e nelle Isole la quota è rispettivamente del 40 e 44 per cento.

Il 48 per cento dei residui del titolo primo è relativo alla Tarsu. Una quota che cresce in media ad oltre il 60 per cento nel Sud e nelle Isole. A tale tributo sono da ricollegare inoltre quote superiori al 63 per cento, in media, delle somme accertate prima del 2006 e di cui pertanto è difficile prevedere la realizzabilità.

Di rilievo anche i residui relativi a trasferimenti da Stato e regioni: 3.630 milioni, di cui poco meno del 24 per cento precedenti al 2006. In questo caso sono proprio gli enti delle regioni del Nord a presentare la quota più "anziana" del totale: in media il 30 per cento del totale.

Sono riferibili alle entrate extra tributarie 6.780 milioni di cui il 38 per cento nel mezzogiorno. In media il 17 per cento di tali somme è relativo ad esercizi precedenti al 2006. Si tratta tuttavia di quote che nascondono differenze territoriali di rilievo. Il 24 per cento nel Sud e oltre il 31 per cento nelle Isole è da riferire alle scadenze più lontane. In tali aree i residui accertati più di due anni prima del 2010 raggiungono rispettivamente il 51 e il 65 per cento del totale. Tra gli importi relativi alle entrate extra tributarie le sanzioni per violazioni del codice della strada pesano per quasi il 20 per cento a livello complessivo, con punte significativamente superiori alla media nel Centro e nelle Isole.

Sono infine superiori ai 16,8 miliardi i residui da ricondurre ad alienazioni, trasferimenti e riscossioni di credito. Anche in questo caso sono gli enti del Mezzogiorno a presentare nelle scadenze più remote le quote più rilevanti: nelle Isole e nel sud precedente al 2006 è rispettivamente il 39 e il 26 per cento delle somme mentre solo il 18,3 e 27,3 per cento è riferibile all'ultimo esercizio consuntivato contro quote superiori al 32 per cento delle aree del centro (39 per cento) e del Nord.

Nel complesso, quindi guardando ai primi 4 titoli delle entrate, oltre un quarto delle entrate da riscuotere sono relative ad esercizi precedenti al 2006 per un totale di circa 7,5 miliardi. Di questi 3 miliardi (al netto delle entrate da alienazione e da trasferimento) sono risorse che difficilmente si tradurranno in riscossioni, ma che per ora fanno parte dell'avanzo di amministrazione da riportare. Un dato che per concentrazione territoriale e per rilevanza è un segnale della fragilità che caratterizza i conti delle amministrazioni locali.

B.1 I RESIDUI ATTIVI DEI COMUNI PER ANNO DI PROVENIENZA

(milioni di euro)

ANALISI ANZIANITA' DEI RESIDUI ATTIVI						
residui attivi del titolo I - Entrate tributarie						
Dati	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Totale
esercizi precedenti	161,9	23,1	131,8	415,8	391,2	1.123,7
2006	46,3	8,4	51,4	134,2	95,6	335,8
2007	81,7	17,9	98,2	200,4	170,1	568,3
2008	104,4	25,6	111,2	263,6	197,5	702,2
2009	218,2	69,3	168,8	412,0	353,1	1.221,3
2010	1.392,8	738,0	788,6	1.105,7	782,5	4.807,5
totale titolo-I 2010	2.005,3	882,2	1.350,1	2.531,5	1.989,9	8.758,9
composizione %						
esercizi precedenti	8,07	2,61	9,76	16,42	19,66	12,83
2006	2,31	0,95	3,81	5,30	4,80	3,83
2007	4,07	2,03	7,28	7,91	8,55	6,49
2008	5,21	2,90	8,24	10,41	9,92	8,02
2009	10,88	7,85	12,50	16,27	17,75	13,94
2010	69,46	83,65	58,41	43,68	39,32	54,89
totale titolo-I 2010	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
residui attivi del titolo II - Trasferimenti correnti						
Dati	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Totale
esercizi precedenti	191,9	185,6	72,7	265,4	149,3	864,8
2006	7,5	6,6	13,0	30,9	28,3	86,4
2007	8,5	7,3	18,7	24,3	37,3	96,0
2008	42,3	26,8	39,9	54,3	51,3	214,6
2009	103,4	60,7	121,9	116,0	96,9	499,0
2010	383,4	236,4	314,5	437,8	494,9	1.867,1
totale titolo-II 2010	737,1	523,3	580,8	928,6	858,0	3.627,9
composizione %						
esercizi precedenti	26,03	35,46	12,52	28,58	17,40	23,84
2006	1,02	1,26	2,24	3,33	3,30	2,38
2007	1,16	1,39	3,21	2,61	4,35	2,65
2008	5,74	5,13	6,87	5,84	5,98	5,92
2009	14,03	11,59	21,00	12,49	11,29	13,75
2010	52,02	45,17	54,15	47,14	57,68	51,47
totale titolo-II 2010	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
residui attivi del titolo III - Entrate extratributarie						
Dati	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Totale
esercizi precedenti	275,9	84,0	145,5	342,9	342,1	1.190,3
2006	80,0	34,1	81,3	87,4	102,7	385,6
2007	113,4	46,1	109,2	124,2	109,5	502,4
2008	174,7	99,1	173,8	173,4	137,3	758,4
2009	323,8	149,2	282,6	259,8	144,8	1.160,2
2010	971,1	530,0	599,6	436,3	244,5	2.781,5
totale titolo-III 2010	1.938,9	942,5	1.392,1	1.424,0	1.081,0	6.778,5
composizione %						
esercizi precedenti	14,23	8,91	10,45	24,08	31,65	17,56
2006	4,13	3,62	5,84	6,14	9,50	5,69
2007	5,85	4,89	7,84	8,72	10,13	7,41
2008	9,01	10,51	12,49	12,18	12,70	11,19
2009	16,70	15,83	20,30	18,24	13,40	17,12
2010	50,09	56,23	43,07	30,64	22,62	41,03
totale titolo-III 2010	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

*(segue)**(milioni di euro)*

residui attivi del titolo IV Alienazioni, trasferimenti, riscossioni						
Dati	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Totale
esercizi precedenti	583,3	489,3	925,1	1.398,0	983,2	4.378,8
2006	161,7	185,7	221,2	428,5	221,9	1.219,0
2007	236,8	253,1	320,5	536,2	208,9	1.555,4
2008	420,5	343,3	499,9	655,8	290,5	2.210,0
2009	555,7	434,9	650,2	882,4	365,0	2.888,3
2010	959,3	782,3	906,3	1.465,2	464,2	4.577,2
totale titolo-IV 2010	2.917,3	2.488,5	3.523,3	5.360,1	2.533,6	16.822,8
	composizione %					
esercizi precedenti	19,99	19,66	26,26	26,08	38,80	26,03
2006	5,54	7,46	6,28	7,99	8,76	7,25
2007	8,12	10,17	9,10	10,00	8,25	9,25
2008	14,42	13,80	14,19	12,24	11,46	13,14
2009	19,05	17,48	18,45	16,46	14,41	17,17
2010	32,88	31,43	25,72	27,34	18,32	27,21
totale titolo-IV 2010	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
residui attivi del titolo V Accensione di prestiti						
Dati	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Totale
esercizi precedenti	357,3	172,1	178,1	493,8	387,4	1.588,6
2006	106,2	63,1	50,3	113,4	47,9	380,9
2007	91,7	47,4	38,1	63,1	15,5	255,8
2008	135,8	83,4	87,5	176,8	107,5	590,9
2009	328,9	190,1	153,3	289,1	79,8	1.041,1
2010	507,8	270,7	336,1	356,8	105,1	1.576,5
totale titolo-V 2010	1.527,7	826,8	843,4	1.492,8	743,2	5.433,8
	composizione %					
esercizi precedenti	23,39	20,82	21,11	33,08	52,13	29,24
2006	6,95	7,63	5,97	7,59	6,44	7,01
2007	6,00	5,73	4,51	4,22	2,09	4,71
2008	8,89	10,09	10,38	11,84	14,46	10,87
2009	21,53	22,99	18,17	19,37	10,74	19,16
2010	33,24	32,74	39,85	23,90	14,14	29,01
totale titolo V 2010	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

B.2 I RESIDUI ATTIVI DEI COMUNI PER ANNO DI PROVENIENZA

(milioni di euro)

residui attivi TAR SU						
Dati	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Totale complessivo
esercizi precedenti	122,5	12,6	64,5	246,5	261,1	707,2
2006	29,7	4,6	20,6	86,2	68,8	209,8
2007	41,6	6,4	33,4	112,3	115,7	309,4
2008	61,2	10,2	50,2	149,0	130,5	401,1
2009	110,8	21,5	80,5	256,3	253,8	722,8
2010	436,7	117,8	246,0	554,7	486,2	1.841,4
totale residui TAR SU	802,4	173,1	495,2	1.405,0	1.316,1	4.191,8
% sul tit. I						
esercizi precedenti	75,65	54,63	48,94	59,28	66,75	62,93
2006	64,15	54,53	40,03	64,24	71,98	62,48
2007	50,94	35,70	34,05	56,04	68,02	54,45
2008	58,57	40,02	45,12	56,55	66,09	57,12
2009	50,78	30,99	47,69	62,22	71,87	59,19
2010	31,35	15,96	31,19	50,17	62,13	38,30
totale residui TAR SU	40,02	19,62	36,68	55,50	66,14	47,86
residui attivi TIA						
Dati	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Totale complessivo
esercizi precedenti	3,7	2,1	0,1	0,1	2,1	8,1
2006	2,1	0,5	0,2	1,6	3,0	7,4
2007	2,4	1,1	0,3	0,6	4,4	8,8
2008	4,3	1,8	4,5	0,6	5,5	16,7
2009	7,1	2,8	10,1	1,1	7,5	28,6
2010	35,1	8,3	11,6	0,3	6,6	61,9
totale residui TIA	54,8	16,6	26,7	4,4	29,0	131,5
% sul tit. III						
esercizi precedenti	1,34	2,53	0,06	0,04	0,60	0,68
2006	2,67	1,51	0,20	1,86	2,88	1,92
2007	2,10	2,30	0,28	0,51	4,00	1,74
2008	2,47	1,77	2,58	0,36	4,01	2,20
2009	2,21	1,89	3,56	0,43	5,18	2,47
2010	3,62	1,56	1,94	0,06	2,68	2,22
totale residui TIA	2,83	1,76	1,92	0,31	2,68	1,94
residui attivi Sanzioni violazione Codice della strada						
Dati	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Totale complessivo
esercizi precedenti	120,8	5,4	38,1	38,6	74,7	277,6
2006	30,3	3,7	36,2	8,9	34,6	113,7
2007	31,6	5,9	42,1	24,0	33,7	137,3
2008	51,2	7,8	61,9	29,4	49,1	199,4
2009	60,5	14,8	77,8	36,9	53,7	243,7
2010	107,9	49,9	104,9	49,5	64,5	376,8
totale residui Sanzioni	402,3	87,6	360,9	187,3	310,3	1.348,5
% sul tit. III						
esercizi precedenti	43,80	6,46	26,17	11,26	21,82	23,32
2006	37,90	10,80	44,51	10,16	33,65	29,47
2007	27,88	12,81	38,58	19,29	30,78	27,33
2008	29,30	7,90	35,60	16,95	35,76	26,29
2009	18,69	9,93	27,52	14,19	37,09	21,00
2010	11,11	9,42	17,49	11,36	26,40	13,55
totale residui Sanzioni	20,75	9,30	25,93	13,15	28,71	19,89

C. Le incertezze dal lato delle entrate

Una particolare attenzione alle modalità di accertamento e riscossione, qualora non vi sia coincidenza fra i due momenti, è fondamentale per far sì che l'ente mantenga nel bilancio i soli residui in relazione ai quali ha elementi di certezza di riscossione. In caso contrario, si formerebbe un avanzo di amministrazione che, come sembra avvenire guardando alla difficoltà di realizzo dei residui attivi, potrebbe risultare anche parzialmente inesistente.

Il problema si pone specie in relazione ad alcune entrate che non hanno caratteristiche di ripetitività, ma i cui proventi hanno avuto un ruolo crescente nel consentire il conseguimento dell'equilibrio economico in molti enti.

E' il caso, ad esempio, dei proventi da violazione del Codice della strada su cui è intervenuta di recente la legge 120/2010 che ha modificato l'articolo 142 del d.lgs. 285/92, introducendo disposizioni per le sanzioni per violazioni dei limiti massimi di velocità, con attribuzione del 50 per cento all'ente proprietario della strada e specifici vincoli di destinazione per tale tipologia di sanzioni. La riscossione procede molto lentamente e molti enti mantengono nel bilancio residui datati di difficile realizzazione, con conseguente parziale inattendibilità della quota di avanzo di amministrazione che si basa su detti residui. Prudenza imporrebbe che gli enti locali procedessero all'accertamento di questa risorsa contestualmente alla riscossione dei relativi importi: il suo utilizzo prima della riscossione può incidere negativamente sugli equilibri finanziari. In molti enti la previsione è stata, per l'anno 2011, di entità superiore al trend storico, senza che fossero evidenziati elementi che portassero a considerare la maggiore entrata attendibile anche guardando alla percentuale di inesigibilità connessa a tale risorsa.

Ancora di maggior rilievo per assicurare l'equilibrio di bilancio è il ruolo giocato dalle entrate per permessi di costruzione. Per il triennio 2008 - 2010 l'articolo 2, comma 8, della legge 244/07, aveva fissato la percentuale massima del 50% dei proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (d.P.R. 380/2001), al finanziamento di spese correnti e un'ulteriore percentuale massima del 25 per cento per le spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale. Il decreto legge 225/2010, convertito nella legge 10/2011, all'art.2. comma 41, ha prorogato per gli anni 2011 e 2012 l'applicazione di tali percentuali.

Date le caratteristiche del tributo, le riscossioni di competenza dovrebbero corrispondere agli accertamenti. E' possibile il mantenimento di un residuo attivo solo per la parte relativa al costo di costruzione. L'articolo 16 del dPR 380/2001 dispone, infatti, che la quota relativa agli oneri di urbanizzazione deve essere corrisposta al momento del rilascio del permesso di costruire; la quota relativa al costo di costruzione deve essere determinata all'atto del rilascio e corrisposta in corso d'opera con le modalità e garanzie stabilite dal comune non oltre 60 giorni dall'ultimazione della costruzione.

L'impegno delle somme finanziate sia in parte corrente che in conto capitale con tali proventi è possibile solo ad avvenuto accertamento come disposto dall'art.183, comma 5 del Tuel. Tale vincolo mira a non esporre l'ente nel caso di accertamento inferiore alle previsioni a pericolosi riflessi sugli equilibri in sede di rendiconto. L'utilizzo di entrate del titolo IV per finanziare spese correnti deve essere contenuta in una percentuale rispetto alle spese correnti non superiore al 5 per cento. Un riferimento a tale percentuale è indicato al parametro obiettivo di deficitarietà n.10 del D.M. 24/9/2009.

Maggiori le incertezze che legano l'accertamento e la riscossione di imposte arretrate. Spesso la attendibilità delle previsioni di gettito può essere valutata solo guardando all'esposizione del trend storico. Si tratta di una entrata che può assumere, nel caso di maggiore gettito derivante da potenziamento non ripetibile dell'attività di accertamento, un carattere di eccezionalità. Uno scostamento rilevante fra accertamento e riscossione richiede tuttavia una adeguata motivazione. La previsione di tale entrata e la percentuale rispetto alle entrate del titolo I dipende anche dalla capacità dell'ente di recuperare risorse attraverso il contrasto all'evasione tributaria. Il DL 203/2005, ha, infatti, coinvolto i comuni nel contrasto all'evasione fiscale riconoscendo un incentivo sulle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo nonché delle sanzioni civili applicate sui maggiori contributi riscossi a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del comune che abbia contribuito all'accertamento stesso.

A queste tre tipologie di entrata sono stati attribuiti accertamenti per 5,4 miliardi sia nel 2009 che nel 2010; somma che è cresciuta nel bilancio di previsione per il 2011 di circa il 10 per cento raggiungendo i 5,9 miliardi. Nel biennio 2009-2010 le riscossioni in conto competenza si sono mantenute sostanzialmente stabili, di poco inferiori al 70 per cento delle somme accertate. E' mutato nei due anni il

rilievo di tali voci sul totale delle entrate dei primi 4 titoli, passando dal 9,6 per cento del 2009 al 7,9 nel 2010.

In valore pro capite sono i comuni degli enti del Centro a presentare i risultati di maggior rilievo (di poco superiori a quelli del Nord) mentre l'importo medio degli enti del Sud e Isole è di circa il 40 per cento inferiore. Dal punto di vista dimensionale sono naturalmente i grandi centri a registrare gli importi maggiori: una volta e mezzo l'importo medio, con differenze che si stanno ampliando nel biennio e con un profilo crescente al crescere della dimensione dell'ente.

Diversi gli andamenti della singola risorsa:

gli accertamenti per le sanzioni amministrative presentano un andamento leggermente crescente tra il 2009 ed il 2010 (da 1,6 a 1,7 miliardi) ed una previsione per il 2011 in linea con quanto accertato nel rendiconto dell'anno precedente;

l'entrata da contributo per permesso di costruire presenta un andamento degli accertamenti decrescente tra il 2009 ed il 2010 (da 2,6 a 2,4 miliardi) e nonostante ciò una previsione 2011 in netta crescita (3 miliardi);

il recupero di evasione tributaria è invece risultato crescente nel 2010 rispetto al 2009 di circa 1 miliardo per decrescere della stessa misura nella previsione 2011.

Nelle previsioni per il 2011, pur in linea con gli accertamenti dell'ultimo biennio, non sembra si sia tenuto conto dei limitati risultati evidenziati a rendiconto. Il tasso di riscossione, infatti, risulta superiore all'80% solo per i contributi per permessi a costruire, mentre si abbassa notevolmente per le sanzioni amministrative (58 per cento nel 2009 e 62 per cento nel 2010) e ancora di più per il recupero di evasione (37 per cento nel 2009 e 35 nel 2010). Le performance migliori sono quelle dei comuni del Nord, che riescono a riscuotere oltre il 90 per cento del contributo per i permessi a costruire, mentre il dato più preoccupante riguarda il recupero di entrate tributarie evase nei comuni del Sud e delle Isole di cui è stato realizzato nel 2009 solo il 27 per cento di quanto accertato e nel 2010 il tasso scende di altri 7 punti percentuali. Dal punto di vista dimensionale si evidenzia una diffusa difficoltà di riscossione nelle grandi città.

Come già ricordato, una quota del contributo per permesso a costruire può essere destinata a copertura di spese correnti ed in tal modo contribuire ad assicurare l'equilibrio di bilancio. Dalla rilevazione effettuata risulta che nel rendiconto 2009 sono stati utilizzati per spese correnti 884 milioni, mentre nel preventivo 2011 è previsto un incremento di tale quota del 19,7 per cento; diminuisce invece il peso del contributo sul totale delle entrate diverse destinate a spesa corrente, passando dall'85 per cento del rendiconto 2010 al 69 per cento del preventivo 2011.

La quota, invece, di proventi da sanzioni per violazioni del codice della strada destinata a finanziare spesa per investimenti registra nel dato previsionale 2011 una flessione del 6,6 per cento rispetto al rendiconto 2010.

La lettura territoriale/dimensionale consente di evidenziare che la quota più elevata dei contributi connessi alle opere di urbanizzazione utilizzata per il riequilibrio del saldo di parte corrente riguarda le grandi città del nord.

L'osservazione complessiva dei dati relativi all'equilibrio di parte corrente evidenzia che circa la metà dei comuni ha approvato un bilancio preventivo che esponeva un saldo negativo tra entrate correnti e spesa corrente comprensiva del rimborso prestiti (48,7 per cento degli enti considerati), ma che solo per 27 amministrazioni si conferma il segno negativo anche dopo l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione applicato e delle entrate diverse destinate al titolo 1 della spesa. Il mancato pareggio di bilancio a preventivo risulta circoscritto in prevalenza ai comuni delle regioni meridionali ed insulari e riguarda principalmente comuni al di sotto dei 5000 abitanti. Sotto il profilo finanziario è da osservare che rispetto al rendiconto 2010 in cui si registrava un saldo corrente negativo di 203 milioni, il preventivo 2011 presenta un disavanzo molto più significativo (1.662 milioni) da imputare soprattutto al deterioramento del saldo registrato dai comuni del nord. Le poste di entrata mediante le quali si riporta in equilibrio il saldo consentono di prevedere un avanzo di 122 milioni, molto ridotto rispetto a quello rendicontato nel 2010. La situazione più critica sembra essere rappresentata dai comuni con popolazione compresa tra 20.000 e 60.000 abitanti, che riportano complessivamente un saldo al netto delle correzioni pari a -55 milioni nel rendiconto 2010 e -7 milioni nel preventivo 2011.

C.1 RISORSE DERIVANTI DA SANZIONI AMMINISTRATIVE, CONTRIBUTO PERMESSO A COSTRUIRE E RECUPERO EVASIONE FISCALE – (dati cumulati relativi agli accertamenti)

Zona	sanzioni amministrative + contributo permesso a costruire+recupero evasione tributaria				Entrate riferite ai primi 4 titoli		Incidenza sulle entrate dei primi 4 titoli	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
	<i>(valori assoluti in milioni)</i>		<i>(pro capite in euro)</i>				<i>%</i>	
Nord	2.586,6	2.518,4	102,3	99,6	1.173,0	1.202,0	8,7	8,3
Centro	1.435,8	1.380,8	121,9	117,2	1.289,4	1.222,3	9,5	9,6
Sud-Isole	1.371,8	1.436,3	68,9	72,2	1.077,8	1.132,3	6,4	6,4
Totale complessivo	5.394,2	5.335,4	94,7	93,7	1.163,4	1.183,0	8,1	7,9
Fascia								
minore di 5.000 ab	590,8	583,7	64,3	63,5	1.272,0	1.281,4	5,1	5,0
tra 5.000 e 20.000 ab	2.321,3	2.326,1	129,5	129,8	918,4	938,8	14,1	13,8
tra 20.000 e 60.000 ab	1.122,0	1.094,1	87,0	84,8	973,1	982,8	8,9	8,6
sup. a 60.000 ab	1.360,0	1.331,5	80,3	78,6	1.476,8	1.500,1	5,4	5,2
Totale complessivo	5.394,2	5.335,4	94,7	93,7	1.163,4	1.183,0	8,1	7,9

C.1 SANZIONI AMMINISTRATIVE, CONTRIBUTO PERMESSO A COSTRUIRE E RECUPERO EVASIONE FISCALE – (accertamenti e riscossioni per area territoriale e dimensione dell'ente)

							<i>(in milioni)</i>	
Sanzioni amministrative								
AREA	Accertamento 2009	Riscossione (competenza) 2009	R/A 2009	Accertamento 2010	Riscossione (competenza) 2010	R/A 2010	Previsione iniziale 2011	
Nord	737,0	548,8	74,5	774,2	585	75,5	783,1	
Centro	555,1	256,6	46,2	561,3	303	54,0	556,8	
Sud-Isole	360,6	154,8	42,9	375,2	174	46,4	380,2	
Totale complessivo	1.652,7	960,2	58,1	1.710,7	1.062	62,1	1.720,1	
FASCIA								
minore di 5.000 ab	116,4	74,9	64,3	113,9	80	70,2	106,8	
tra 5.000 e 20.000 ab	261,6	169,4	64,7	262,3	166	63,3	261,1	
tra 20.000 e 60.000 ab	258,8	164,6	63,6	273,4	183	66,8	286,1	
sup. a 60.000 ab	1.015,8	551,4	54,3	1.061,2	633	59,7	1.066,1	
Totale complessivo	1.652,7	960,2	58,1	1.710,7	1.062	62,1	1.720,1	
AREA contributo per permesso a costruire								
Nord	1.482,4	1.341,6	90,5	1.341,3	1.256,6	93,7	1.694,1	
Centro	615,9	546,0	88,7	561,3	504,1	89,8	790,0	
Sud-Isole	538,3	426,5	79,2	510,4	402,1	78,8	610,8	
Totale complessivo	2.636,5	2.314,1	87,8	2.413,0	2.162,8	89,6	3.094,8	
FASCIA								
minore di 5.000 ab	352,0	315,3	89,6	336,2	298,8	88,9	533,6	
tra 5.000 e 20.000 ab	815,2	736,1	90,3	750,2	683,7	91,1	847,9	
tra 20.000 e 60.000 ab	596,9	521,8	87,4	546,8	481,8	88,1	647,6	
sup. a 60.000 ab	872,3	741,0	84,9	779,8	698,6	89,6	1.065,7	
Totale complessivo	2.636,5	2.314,1	87,8	2.413,0	2.162,8	89,6	3.094,8	
AREA recupero evasione tributaria								
Nord	367,3	203,2	55,3	402,9	226,1	56,1	363,3	
Centro	264,8	86,8	32,8	258,1	94,3	36,5	260,6	
Sud-Isole	473,0	127,2	26,9	550,7	110,5	20,1	482,0	
Totale complessivo	1.105,0	417,2	37,8	1.211,7	430,9	35,6	1.105,9	
FASCIA								
minore di 5.000 ab	122,4	57,6	47,1	133,7	65,5	49,0	129,9	
tra 5.000 e 20.000 ab	283,2	127,8	45,1	319,1	137,6	43,1	295,3	
tra 20.000 e 60.000 ab	266,3	97,5	36,6	273,8	97,8	35,7	275,4	
sup. a 60.000 ab	433,1	134,3	31,0	485,2	130,0	26,8	405,3	
Totale complessivo	1.105,0	417,2	37,8	1.211,7	430,9	35,6	1.105,9	

C.2 EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE - PER AREA GEOGRAFICA

(in milioni)

	Nord		Centro		Sud-Isole		Totale complessivo	
	Rend. 2010	Prev. 2011	Rend. 2010	Prev. 2011	Rend. 2010	Prev. 2011	Rend. 2010	Prev. 2011
Saldo di parte corrente	-264,6	-834,2	-493,7	-345,4	555,5	-482,4	-202,8	-1.662,0
Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa corrente (+) / Copertura disavanzo (-)	260,5	84,1	158,5	61,2	182,8	308,4	601,8	453,6
Entrate diverse destinate a spese correnti di cui:	585,0	719,2	246,5	353,0	201,3	445,0	1.032,8	1.517,3
<i>Contributo per permessi di costruire</i>	515,2	552,9	205,6	289,6	163,7	216,4	884,4	1.058,8
Entrate correnti destinate a spese di investimento di cui:	171,8	123,1	80,7	74,8	184,3	194,7	436,8	392,6
<i>Proventi da sanzioni per violazioni al codice della strada</i>	27,2	29,2	21,5	23,0	46,7	37,0	95,5	89,2
Entrate diverse utilizzate per rimborso quote capitale	70,1	180,8	9,2	16,1	7,6	9,3	87,0	206,2
Saldo di parte corrente al netto delle variazioni	479,1	26,8	-160,2	10,0	763,0	85,7	1.081,9	122,5

C.2 EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE - PER DIMENSIONE DEMOGRAFICA

(in milioni)

	minore di 5.000 ab		tra 5.000 e 20.000 ab		tra 20.000 e 60.000 ab		sup. a 60.000 ab		Totale complessivo	
	Rend. 2010	Prev. 2011	Rend. 2010	Prev. 2011	Rend. 2010	Prev. 2011	Rend. 2010	Prev. 2011	Rend. 2010	Prev. 2011
Saldo di parte corrente	182,1	-40,6	139,9	-250,5	-298,2	-279,2	-226,6	-	-202,8	-
Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa corrente (+) / Copertura disavanzo (-)	124,1	17,5	124,4	48,0	105,0	46,2	248,3	1.091,7	601,8	453,6
Entrate diverse destinate a spese correnti di cui:	107,4	117,1	270,7	323,1	238,6	306,5	416,0	770,5	1.032,8	1.517,3
<i>Contributo per permessi di costruire</i>	88,1	90,4	242,7	278,5	215,7	239,8	337,9	450,1	884,4	1.058,8
Entrate correnti destinate a spese di investimento di cui:	96,5	92,5	135,5	102,4	110,6	95,3	94,1	102,4	436,8	392,6
<i>Proventi da sanzioni per violazioni al codice della strada</i>	13,8	11,0	20,3	21,1	34,7	35,3	26,7	21,8	95,5	89,2
Entrate diverse utilizzate per rimborso quote capitale	10,6	10,8	14,5	20,2	9,9	14,7	52,0	160,5	87,0	206,2
Saldo di parte corrente al netto delle variazioni	327,7	12,3	414,0	38,4	-55,3	-7,0	395,5	78,8	1.081,9	122,5

C.3 NUMEROSITÀ DEI COMUNI CON SALDO CORRENTE POSITIVO E NEGATIVO PER AREA E FASCIA DIMENSIONALE

Zona	comuni con saldo corrente negativo		comuni con saldo corrente positivo		% comuni con saldo corrente negativo sul totale		comuni con saldo corrente negativo al netto delle variazioni		comuni con saldo corrente positivo al netto delle variazioni		% comuni con saldo corrente negativo al netto delle variazioni sul totale	
	rend.	prev.	rend.	prev.	rend.	prev.	rend.	prev.	rend.	prev.	rend.	prev.
Nord	1.861	1.938	2.032	1.955	47,8	49,8	11	2	3.882	3.891	0,3	0,1
Centro	552	591	415	376	57,1	61,1	6	8	961	959	0,6	0,8
Sud-Isole	863	1.010	1.543	1.396	35,9	42,0	17	17	2.389	2.389	0,7	0,7
Totale complessivo	3.276	3.539	3.990	3.727	45,1	48,7	34	27	7.232	7.239	0,5	0,4
Fascia												
minore di 5.000 ab	2.263	2.128	2.748	2.883	45,2	42,5	18	18	4.993	4.993	0,4	0,4
tra 5.000 e 20.000 ab	762	1.078	1.003	687	43,2	61,1	12	4	1.753	1.761	0,7	0,2
tra 20.000 e 60.000 ab	198	266	194	126	50,5	67,9	3	3	389	389	0,8	0,8
sup. a 60.000 ab	53	67	45	31	54,1	68,4	1	2	97	96	1,0	2,0
Totale complessivo	3.276	3.539	3.990	3.727	45,1	48,7	34	27	7.232	7.239	0,5	0,4

D. Le alienazioni

I dati tratti dai questionari consentono di guardare ad un fenomeno come quello delle alienazioni con notevole dettaglio. Come è noto, per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare ciascun ente con delibera dell'organo di governo, dovrebbe aver predisposto il piano delle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare (articolo 58 del D. L. 112/2008). E' previsto, in particolare che vengano individuati i beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali rispetto alle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione, ovvero di dismissione. Il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari deve essere allegato al bilancio di previsione.

L'obiettivo generale è favorire su tutto il territorio nazionale l'individuazione di immobili suscettibili di «valorizzazione ovvero di dismissione», nella prospettiva di permettere il reperimento di ulteriori risorse economiche e, quindi, di ottenere l'incremento delle entrate locali. In un quadro di scarsità delle risorse e taglio ai trasferimenti, la gestione attiva del patrimonio costituisce una fonte di nuove risorse.

Oltre a raccogliere i dati relativi agli importi che si prevede di ottenere attraverso alienazioni, con il questionario si verifica anche la destinazione delle risorse nel bilancio tenendo conto delle destinazioni suggerite dalla legge. E' possibile confrontare quindi la destinazione delle risorse prevista e quella realizzata nel 2010.

Dei 7266 enti considerati, solo 2272 avevano previsto nel 2010 il ricorso a alienazioni di immobili. A questi enti era riconducibile poco meno del 60 per cento della popolazione. Il processo almeno nelle previsioni si presentava come un fenomeno particolarmente diffuso, soprattutto tra gli enti delle regioni centrali (il 44 per cento degli enti di tali regioni aveva previsto di ricorrere ad alienazioni, enti con il 77 per cento della popolazione dell'area).

A preventivo erano previste alienazioni per oltre 3,5 miliardi, di cui 1,5 riferibili agli enti del Nord, 1,1 agli enti del Centro e circa 870 milioni del Sud. Gli importi più rilevanti erano previsti dalle amministrazioni di maggiori dimensioni (1,6 milioni quelle di enti con più di 60.000 abitanti).

Poco meno dell'86 per cento dei proventi attesi era destinato a finanziare investimenti. Il 3 per cento a riduzione dell'indebitamento e una stessa quota a copertura dei debiti pregressi.

Il risultato ottenuto è stato molto diverso dalle previsioni. Sono state realizzate dismissioni per poco più di 900 milioni, il 25 per cento del previsto. Hanno registrato entrate da alienazioni 1.615 enti, il 31 per cento dei 7.266 enti che hanno risposto al questionario sui 7467 presenti nelle regioni interessate coinvolte nel monitoraggio. Tra quelle che prevedevano di procedere ad alienazioni immobiliari hanno ottenuto il risultato posto a preventivo il 71 per cento del totale (1615 su 2.272 enti). Va tuttavia registrato che l'importo ottenuto rappresenta solo il 33 per cento del valore iscritto in bilancio a preventivo dagli enti che hanno effettivamente portato a termine il processo. Uno scostamento che può fornire un indizio non solo della difficoltà di realizzare la dismissione, ma anche della difficoltà di ottenere gli importi previsti in termini di valorizzazione dei beni.

Molto diversi i risultati a livello territoriale: i comuni del Nord realizzano oltre il 36 per cento del preventivato, quota che cresce al 45,2 per cento se si confrontano gli importi dei soli enti che hanno realizzato le alienazioni;

nel centro e nel sud le realizzazioni rimangono a livelli ben inferiori (rispettivamente il 15,9 e il 18,6 per cento). E' il centro che presenta poi le quote più contenute, anche ove si limiti il confronto ai soli enti che hanno realizzato la dismissione.

Dal punto di vista dimensionale sono i comuni più piccoli a ottenere gli importi più rilevanti a consuntivo. Inoltre gli enti di tale classe (inferiore a 5000 abitanti) sono quelli che portano a compimento l'operazione, realizzando oltre il 56 per cento del preventivato. Sono gli enti di maggiori dimensioni a incontrare (anche per la grande dimensione delle alienazioni) la quota inferiore di successi e un limitato riconoscimento sul preventivato.

Va poi osservato che a consuntivo la quota delle risorse ottenute destinata al finanziamento degli investimenti si riduce significativamente (dal 86 per cento al 72,5 per cento) a favore delle riduzioni dell'indebitamento, alla copertura dei debiti pregressi e ad una miscelanea di altri utilizzi per importi spesso superiori a quelli indicati per questa finalità a preventivo. Anche in questo caso significative le differenze territoriali: al Sud poco meno del 20 per cento delle risorse va alla copertura di debiti pregressi e il 7,3 per cento al finanziamento di disavanzi; destinazioni che nel complesso assorbono non più del 4 per cento di quanto realizzato nel Centro e 1,2 per cento nel Nord.

D.1 LE ALIENAZIONI NEI COMUNI (gli importi previsti nel 2010 e nel 2011)

Zona	Fascia pop	Preventivo 2010		Preventivo 2011	
		Enti	Popolazione	Enti	Popolazione
Nord	minore di 5.000 ab	547	1.286.037	676	1.553.283
	tra 5.000 e 20.000 ab	33	6.309.521	33	5.067.171
	tra 20.000 e 60.000 ab	116	3.699.279	127	4.027.640
	sup. a 60.000 ab	500	4.942.621	576	5.655.284
Nord Totale		1.196	16.237.458	1.412	16.303.378
Centro	minore di 5.000 ab	192	455.942	225	523.442
	tra 5.000 e 20.000 ab	20	4.915.246	20	4.915.246
	tra 20.000 e 60.000 ab	59	2.011.964	65	2.240.851
	sup. a 60.000 ab	162	1.704.368	182	1.895.402
Centro Totale		433	9.087.520	492	9.574.941
Sud-Isole	minore di 5.000 ab	323	739.852	385	870.577
	tra 5.000 e 20.000 ab	25	3.283.217	26	3.107.347
	tra 20.000 e 60.000 ab	76	2.558.799	100	3.395.529
	sup. a 60.000 ab	219	2.242.280	270	2.680.568
Sud-Isole Totale		643	8.824.148	781	10.054.021
Totale complessivo		2.272	34.149.126	2.685	35.932.340
		ALIENAZIONI (valori in milioni)		ALIENAZIONI (pro-capite)	
Zona	Fascia	Preventivo 2010	Preventivo 2011	Preventivo 2010	Preventivo 2011
Nord	minore di 5.000 ab	156,18	189,77	121,44	122,17
	tra 5.000 e 20.000 ab	415,03	461,67	65,78	91,11
	tra 20.000 e 60.000 ab	343,28	360,95	92,80	89,62
	sup. a 60.000 ab	609,46	473,30	123,31	83,69
Nord Totale		1.523,95	1.485,69	93,85	91,13
Centro	minore di 5.000 ab	57,84	60,58	126,87	115,74
	tra 5.000 e 20.000 ab	181,96	177,45	37,02	36,10
	tra 20.000 e 60.000 ab	187,93	217,93	93,41	97,25
	sup. a 60.000 ab	713,58	389,83	418,68	205,67
Centro Totale		1.141,31	845,79	125,59	88,33
Sud-Isole	minore di 5.000 ab	95,36	135,78	128,90	155,96
	tra 5.000 e 20.000 ab	224,27	239,40	68,31	77,04
	tra 20.000 e 60.000 ab	231,31	252,26	90,40	74,29
	sup. a 60.000 ab	316,33	431,95	141,07	161,14
Sud-Isole Totale		867,26	1.059,39	98,28	105,37
Totale complessivo		3.532,53	3.390,87	103,44	94,37

D.2 LE ALIENAZIONI NEI COMUNI (importi previsti e accertati nel 2010 e loro destinazione – dati per area territoriale)

		<i>(milioni di euro)</i>							
	Comuni	2010 Importi a Preventivo (a)	2010 Importi a Preventivo degli Enti che hanno realizzato alienazioni. (b)	2010 Importi a Rendicont o	R/P (a)	R/P (b)	compos % Preventi vo 2010 (a)	compos % Prevent ivo 2010 (b)	compos % Rendiconto 2010
Nord	Alienazioni	1.524,0	1.232,5	557,4	36,6	45,2	100,0	100,0	100,0
	di cui:								
	Investimenti	1.387,2	1.101,6	422,2	30,4	38,3	91,0	89,4	75,8
	Riduzione dell'indebitamento	58,1	55,7	32,0	55,1	57,4	3,8	4,5	5,7
	Finanziamento disavanzo	7,0	6,9	5,2	73,3	74,2	0,5	0,6	0,9
	Copertura debiti fuori bilancio	0,9	0,9	1,7	191,6	191,6	0,1	0,1	0,3
Altro	70,8	67,4	96,3	136,1	143,0	4,6	5,5	17,3	
Centro	Alienazioni	1.141,3	971,5	181,8	15,9	18,7	100,0	100,0	100,0
	di cui:								
	Investimenti	1.019,7	911,8	136,3	13,4	14,9	89,3	93,9	75,0
	Riduzione dell'indebitamento	25,1	10,7	8,0	32,0	75,1	2,2	1,1	4,4
	Finanziamento disavanzo	28,9	22,9	5,1	17,5	22,2	2,5	2,4	2,8
	Copertura debiti fuori bilancio	3,6	2,7	2,6	70,5	93,7	0,3	0,3	1,4
Altro	64,1	23,4	29,9	46,6	127,9	5,6	2,4	16,4	
Sud-Isole	Alienazioni	867,3	518,9	161,6	18,6	31,1	100,0	100,0	100,0
	di cui:								
	Investimenti	620,9	376,7	94,6	15,2	25,1	71,6	72,6	58,5
	Riduzione dell'indebitamento	23,0	11,2	5,0	21,8	44,7	2,6	2,2	3,1
	Finanziamento disavanzo	41,3	39,2	11,9	28,8	30,3	4,8	7,5	7,3
	Copertura debiti fuori bilancio	93,5	69,8	31,1	33,2	44,6	10,8	13,4	19,2
Altro	88,6	22,1	19,1	21,6	86,5	10,2	4,3	11,8	
TOTALE COMPLESSIVO	Alienazioni	3.532,5	2.722,9	900,9	25,5	33,1	100,0	100,0	100,0
	di cui:								
	Investimenti	3.027,8	2.390,1	653,1	21,6	27,3	85,7	87,8	72,5
	Riduzione dell'indebitamento	106,1	77,6	45,0	42,4	58,0	3,0	2,9	5,0
	Finanziamento disavanzo	77,2	69,0	22,1	28,6	32,0	2,2	2,5	2,5
	Copertura debiti fuori bilancio	98,0	73,4	35,3	36,0	48,1	2,8	2,7	3,9
Altro	223,4	112,8	145,3	65,0	128,8	6,3	4,1	16,1	

D.2 LE ALIENAZIONI NEI COMUNI (importi previsti e accertati nel 2010 e loro destinazione – dati per dimensione dell'ente)

(segue)
(milioni di euro)

	Comuni	2010 Importi a Preventivo (a)	2010 Importi a Preventivo degli Enti che hanno realizzato alienazioni. (b)	2010 Importi a Rendiconto	R/P (a)	R/P (b)	compos % Preventivo 2010 (a)	compos % Preventivo 2010 (b)	compos % Rendiconto 2010
minore di 5.000 ab	Alienazioni	309,4	176,8	100,3	32,4	56,7	100,0	100,0	100,0
	di cui: Investimenti	278,0	157,3	82,4	29,7	52,4	89,8	88,9	82,2
	Riduzione dell'indebitamento	7,6	3,3	2,1	27,1	63,5	2,5	1,8	2,1
	Finanziamento disavanzo	3,7	2,6	2,1	55,3	78,5	1,2	1,5	2,0
	Copertura debiti fuori bilancio	6,5	5,4	5,2	79,8	96,4	2,1	3,1	5,2
	Altro	13,6	8,3	8,6	63,0	103,2	4,4	4,7	8,5
tra 5.000 e 20.000 ab	Alienazioni	821,3	612,3	238,5	29,0	38,9	100,0	100,0	100,0
	di cui: Investimenti	744,1	555,7	192,4	25,9	34,6	90,6	90,8	80,7
	Riduzione dell'indebitamento	28,9	17,7	12,4	42,8	69,8	3,5	2,9	5,2
	Finanziamento disavanzo	6,2	4,8	5,2	84,6	108,6	0,8	0,8	2,2
	Copertura debiti fuori bilancio	17,5	15,3	9,1	51,9	59,2	2,1	2,5	3,8
	Altro	24,6	18,8	19,4	78,7	103,2	3,0	3,1	8,1
tra 20.000 e 60.000 ab	Alienazioni	762,5	548,9	182,2	23,9	33,2	100,0	100,0	100,0
	di cui: Investimenti	604,9	451,0	136,3	22,5	30,2	79,3	82,2	74,8
	Riduzione dell'indebitamento	15,7	12,2	4,0	25,3	32,5	2,1	2,2	2,2
	Finanziamento disavanzo	43,8	43,8	7,2	16,4	16,4	5,7	8,0	3,9
	Copertura debiti fuori bilancio	44,5	27,7	6,2	14,0	22,5	5,8	5,0	3,4
	Altro	53,7	14,2	28,5	53,0	200,7	7,0	2,6	15,6
sup. a 60.000 ab	Alienazioni	1.639,4	1.384,8	379,9	23,2	27,4	100,0	100,0	100,0
	di cui: Investimenti	1.400,8	1.226,1	241,9	17,3	19,7	85,5	88,5	63,7
	Riduzione dell'indebitamento	53,9	44,5	26,6	49,4	59,9	3,3	3,2	7,0
	Finanziamento disavanzo	23,5	17,7	7,6	32,4	42,8	1,4	1,3	2,0
	Copertura debiti fuori bilancio	29,5	24,9	14,8	50,1	59,3	1,8	1,8	3,9
	Altro	131,6	71,6	88,9	67,6	124,3	8,0	5,2	23,4

D.4 LE ALIENAZIONI NELLE PROVINCE (importi previsti e accertati nel 2010 e loro destinazione – dati per area territoriale)

(milioni di euro)

Nord	Province	2010	2010	2010	R/P	R/P	compos %	compos %	compos %
		Importi a Preventivo (a)	Importi a Preventivo degli Enti che hanno realizzato alienazioni. (b)	Importi a Rendiconto					
	Alienazioni	213,7	199,7	83,3	39,0	41,7	100,0	100,0	100,0
di cui:	Investimenti	201,7	188,9	40,3	20,0	21,3	94,4	94,6	48,3
	Riduzione dell'indebitamento	2,9	1,7	1,3	45,1	76,5	1,3	0,9	1,6
	Finanziamento disavanzo	0,0	0,0	0,0					
	Copertura debiti fuori bilancio	0,0	0,0	0,0					
	Altro	9,1	9,1	41,8	457,3	461,4	4,3	4,5	50,1
		2010	2010	2010	R/P	R/P	compos %	compos %	compos %
		Importi a Preventivo (a)	Importi a Preventivo degli Enti che hanno realizzato alienazioni. (b)	Importi a Rendiconto					
Centro	Alienazioni	96,0	89,3	27,2	28,4	30,5	100,0	100,0	100,0
di cui:	Investimenti	81,1	74,5	12,7	15,6	17,0	84,6	83,4	46,5
	Riduzione dell'indebitamento	12,1	12,1	10,0	82,8	82,8	12,6	13,5	36,7
	Finanziamento disavanzo	0,0	0,0	0,0					
	Copertura debiti fuori bilancio	0,0	0,0	0,0					
	Altro	2,7	2,7	4,6	166,3	166,3	2,9	3,1	16,7
		2010	2010	2010	R/P	R/P	compos %	compos %	compos %
		Importi a Preventivo (a)	Importi a Preventivo degli Enti che hanno realizzato alienazioni. (b)	Importi a Rendiconto					
Sud-Isole	Alienazioni	48,3	39,7	18,0	37,2	45,2	100,0	100,0	100,0
di cui:	Investimenti	33,9	25,3	13,1	38,6	51,6	70,2	63,8	72,8
	Riduzione dell'indebitamento	4,5	4,5	0,0	0,0	0,0	9,2	11,2	0,0
	Finanziamento disavanzo	2,5	2,5	0,0			5,2	6,3	0,0
	Copertura debiti fuori bilancio	4,1	4,1	1,5			8,5	10,3	8,5
	Altro	3,3	3,3	3,3	100,8	100,8	6,9	8,4	18,6
		2010	2010	2010	R/P	R/P	compos %	compos %	compos %
		Importi a Preventivo (a)	Importi a Preventivo degli Enti che hanno realizzato alienazioni. (b)	Importi a Rendiconto					
TOTALE COMPLESSIVO									
	Alienazioni	357,9	328,7	128,5	35,9	39,1	100,0	100,0	100,0
di cui:	Investimenti	316,7	288,7	66,0	20,8	22,9	88,5	87,8	51,3
	Riduzione dell'indebitamento	19,4	18,2	11,3	58,2	62,0	5,4	5,5	8,8
	Finanziamento disavanzo	2,5	2,5	0,0	0,0	0,0	0,7	0,8	0,0
	Copertura debiti fuori bilancio	4,1	4,1	1,5	37,4	37,4	1,1	1,2	1,2
	Altro	15,2	15,1	49,7	326,9	328,6	4,2	4,6	38,7

E. I vincoli dal lato della spesa

A seguito delle manovre finanziarie del 2009 e del 2010 sono state introdotte notevoli restrizioni all'attività degli enti locali ed alla loro capacità di spesa. Si tratta di norme non prive di difficoltà interpretative su cui sono in più occasioni intervenute le Sezioni riunite e la Sezione delle Autonomie della Corte. L'art.6 del DL. 78/2010 contiene numerosi commi che dettano regole di contenimento automatici di spesa applicabili agli enti locali. La base di riferimento per l'applicazione delle riduzioni è l'esercizio 2009. Il dato deve essere desunto dalle somme impegnate in tale anno analiticamente per ciascuna tipologia di spesa. La violazione di alcune limitazioni costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Ciò richiede che già nella previsione sia indicato il limite massimo impegnabile nell'anno e nel triennio 2011/2013.

Le disposizioni relative agli incarichi esterni contenute nell'art. 6, co. 7, del DL 78/2010 hanno previsto che a partire dal 2011 gli enti pubblici riducano le spese relative a consulenze ed incarichi di studio in misura tale da sostenere, al massimo, il 20 per cento della spesa sostenuta nel 2009. In sede di coordinamento, la Corte ha ritenuto che "debbono escludersi dal computo gli oneri coperti mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici o privati, poiché la finalità della norma è quella di conseguire risparmi sui bilanci dell'ente e non di limitare la possibilità di operare con finanziamenti esterni".

Al fine di contenere le spese è stato poi introdotto uno specifico divieto di sostenere spese per sponsorizzazioni (art. 6, co. 9). La disposizione mira a ridurre i costi degli apparati amministrativi, con conseguenti risparmi di spesa sui bilanci pubblici. Il divieto assoluto di sponsorizzazione previsto non riguarda anche le sponsorizzazioni effettuate da terzi a favore di manifestazioni organizzate dal Comune. E' vietata quindi qualsiasi forma di contribuzione intesa a valorizzare il nome o la caratteristica del comune ovvero a sostenere eventi che non siano diretta espressione dei compiti istituzionali dell'Ente. Sono invece ammesse le contribuzioni a soggetti terzi per iniziative culturali, artistiche, sociali, di promozione turistica (elencazione questa non esaustiva), che mirano a realizzare gli interessi, economici e non, della collettività amministrata, ossia le finalità istituzionali dell'ente locale.

L'articolo 6, al comma. 12, è poi intervenuto in tema di spese per missioni dei dipendenti e degli amministratori locali prevedendo che l'intervento del bilancio dell'ente è applicabile ai dipendenti degli enti locali nei soli limiti nei quali è ammessa l'autorizzazione all'uso del mezzo proprio da parte dell'Amministrazione al dipendente, ai soli fini della copertura assicurativa e senza alcun diritto al rimborso delle spese per carburante e per pedaggi autostradali. Una disposizione che ha sollevato numerose questioni applicative. Interpellate in proposito, le Sezioni Riunite hanno confermato l'impossibilità per gli enti locali di introdurre il rimborso con una propria autonoma regolamentazione poiché si sarebbe in presenza di una "chiara elusione del dettato e della *ratio* del disposto dell'articolo 6, comma 12."

Altra riduzione di spesa è quella relativa alle spese di rappresentanza che, in base al comma 8 dell'articolo 6, non possono essere sostenute in misura superiore al 20 per cento di quelle del 2009. In sede di interpretazione della normativa, le Sezioni regionali della Corte hanno ritenuto che non siano da considerare spesa di rappresentanza gli oneri a carico dell'Amministrazione funzionali a promuovere la conoscenza dell'esistenza e della modalità di fruizione dei servizi pubblici da parte della collettività, così come le spese collegate al compimento di attività istituzionale di organismi internazionali o comunitari

Infine un tetto è stato posto alle spese di formazione. Le Amministrazioni pubbliche a decorrere dall'anno 2011 possono sostenere una spesa annua "per attività esclusivamente di formazione" in misura non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 (co. 13, dell'art. 6 del DL n. 78).

La rilevazione di tali informazioni attraverso il questionario sul bilancio 2011, fornisce dati utili e completi per un insieme di 6.417 comuni, pari all'88 per cento del totale degli enti rispondenti. Complessivamente il contenimento degli impegni relativi alle predette tipologie di spesa ha determinato sul preventivo 2011 un risparmio di 342 milioni, vale a dire un abbattimento rispetto agli impegni 2009 del 68 per cento. Tale risparmio è variamente distribuito: il 42 per cento è realizzato dai comuni del nord, il 38 per cento da quelli del centro ed il 19 per cento dal sud e dalle isole.

Va anche considerato che, pur in presenza di casi di mancato rispetto dei vincoli la previsione per il 2011 evidenzia un risparmio superiore del 20 per cento a quello che si sarebbe generato da un “algebrico” rispetto dei vincoli. In alcune tipologie di spesa (in particolare negli acquisti, manutenzione noleggio ed esercizio autovetture) la somma indicata nel bilancio è inferiore di oltre il 50 per cento rispetto al limite previsto.

Naturalmente il valore assoluto della riduzione espressa a livello aggregato per area territoriale e fascia demografica risente della numerosità degli enti che vi appartengono e della dimensione che aveva assunto il fenomeno prima dell'intervento. Pertanto il dato pro capite fornisce una rappresentazione più chiara del rilievo della spesa sostenuta dagli enti e, quindi, del contributo fornito al risparmio complessivo. Dal punto di vista territoriale sono i comuni del centro ad assicurare il livello di risparmio pro capite più elevato, con 11,28 euro, seguiti dai comuni del nord, con 5,89 euro e da quelli del sud con 3,94 euro. La spesa media pro capite negli enti dell'area raggiungeva nel 2009 i 14 euro contro gli 8,9 del Nord e i 7 del Sud. Un andamento da ricondurre soprattutto alle somme destinate alla gestione delle autovetture che assorbivano in questa circoscrizione risorse di oltre 4 volte superiori alle altre aree.

Sotto il profilo dimensionale, invece, il contributo maggiore è realizzato dai comuni tra 5.000 e 20.000 abitanti con 8,75 euro pro capite, mentre quello più ridotto spetta alle grandi città che attraverso i tagli riescono a risparmiare 4,68 euro pro capite. Dal momento che l'entità delle riduzioni dipende dal livello di spesa sostenuto nell'anno base, proprio l'aspetto dimensionale conferma che i comuni di grandi dimensioni, potendo contare su economie di scala, impegnano spesa corrente per valori pro capite più contenuti rispetto ai comuni più piccoli.

I dati rappresentati mostrano che, nonostante le possibili conseguenze in termini di responsabilità erariale, non è raro il caso di mancato rispetto del tetto di spesa già in fase previsionale. Il superamento dei limiti è oggetto dell'esame delle Sezioni regionali e potrà essere meglio valutato a consuntivo. I dati previsionali mostrano che, tra le diverse tipologie di spesa, quelle relative alle relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza presentano il tasso più elevato di inadempienza: 1.051 comuni, che rappresentano il 16 per cento del totale esaminato, con un picco del 19,5 per cento nei comuni di grandi dimensioni e in base all'area geografica, in quelli del sud ed isole. Seguono le violazioni del limite di impegni per acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture, per missioni, per formazione, per studi e consulenze e per sponsorizzazioni. Queste ultime spese infatti si sarebbero dovute azzerare del tutto, ma in un certo numero di comuni se ne prevede ancora la sussistenza. Va in ogni caso ricordato che, come sopra accennato, alcune tipologie di sponsorizzazioni sarebbero sottratte dal divieto e pertanto, in alcuni casi, il superamento del limite non è necessariamente indicativo di comportamenti difformi dalla norma.

E.1 I VINCOLI DAL LATO DELLA SPESA (Importi a consuntivo 2009 e previsioni 2011 per area territoriale)

<i>(valori complessivi in migliaia di euro - valori procapite in euro)</i>								
Nord	Tipologia spesa	Rendiconto 2009	Riduzione disposta	Limite di spesa	Previsione 2011	Riduzione rispetto al rendiconto 2009	Rendiconto 2009 - val. procapite	Previsione 2011 - val. procapite
	Studi e consulenze	58.562	80%	11.712	12.257	46.305	2,36	0,49
	Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	83.113	80%	16.623	15.848	67.264	3,34	0,64
	Sponsorizzazioni	3.959	100%	0	275	3.684	0,16	0,01
	Missioni	10.393	50%	5.196	5.106	5.287	0,42	0,21
	Formazione	22.570	50%	11.285	11.035	11.535	0,91	0,44
	Acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture	43.629	20%	34.903	31.254	12.375	1,75	1,26
Totale Nord		222.226		79.720	75.776	146.451	8,94	3,05
Centro	Tipologia spesa	Rendiconto 2009	Riduzione disposta	Limite di spesa	Previsione 2011	Riduzione rispetto al rendiconto 2009	Rendiconto 2009 - val. procapite	Previsione 2011 - val. procapite
	Studi e consulenze	16.861	80%	3.372	3.404	13.457	1,46	0,29
	Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	39.521	80%	7.904	7.288	32.233	3,42	0,63
	Sponsorizzazioni	1.997	100%	0	127	1.870	0,17	0,01
	Missioni	5.043	50%	2.522	2.567	2.476	0,44	0,22
	Formazione	12.135	50%	6.068	5.044	7.091	1,05	0,44
	Acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture	88.059	20%	70.447	14.766	73.292	7,62	1,28
Totale Centro		163.616		90.313	33.196	130.419	14,15	2,87
Sud-Isole	Tipologia spesa	Rendiconto 2009	Riduzione disposta	Limite di spesa	Previsione 2011	Riduzione rispetto al rendiconto 2009	Rendiconto 2009 - val. procapite	Previsione 2011 - val. procapite
	Studi e consulenze	22.742	80%	4.548	6.058	16.684	1,37	0,36
	Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	38.831	80%	7.766	10.369	28.462	2,34	0,62
	Sponsorizzazioni	4.566	100%	0	317	4.249	0,28	0,02
	Missioni	8.844	50%	4.422	4.686	4.158	0,53	0,28
	Formazione	10.775	50%	5.387	5.206	5.568	0,65	0,31
	Acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture	30.832	20%	24.666	24.565	6.267	1,86	1,48
Totale Sud Isole		116.590		46.790	51.202	65.388	7,03	3,09
Totale complessivo	Tipologia spesa	Rendiconto 2009	Riduzione disposta	Limite di spesa	Previsione 2011	Riduzione rispetto al rendiconto 2009	Rendiconto 2009 - val. procapite	Previsione 2011 - val. procapite
	Studi e consulenze	98.165	80%	19.633	21.719	76.446	1,85	0,41
	Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	161.465	80%	32.293	33.506	127.959	3,05	0,63
	Sponsorizzazioni	10.522	100%	0	719	9.803	0,20	0,01
	Missioni	24.280	50%	12.140	12.359	11.921	0,46	0,23
	Formazione	45.480	50%	22.740	21.286	24.194	0,86	0,40
	Acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture	162.520	20%	130.016	70.586	91.934	3,07	1,33
Totale		502.432		216.822	160.174	342.258	9,48	3,02

E.2 I VINCOLI DAL LATO DELLA SPESA (Importi a consuntivo 2009 e previsioni 2011 per dimensione degli enti)

(valori complessivi in migliaia di euro - valori procapite in euro)

minore di 5.000 ab	Tipologia spesa	Rendiconto 2009	Riduzione disposta	Limite di spesa	Previsione 2011	Riduzione rispetto al rendiconto 2009	Rendiconto 2009 - val. procapite	Previsione 2011 - val procapite
	Studi e consulenze	28.835,68	80%	5.767,14	7.389,17	21.446,51	3,46	0,89
	Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	28.868,53	80%	5.773,71	7.118,94	21.749,60	3,46	0,85
	Sponsorizzazioni	2.731,44	100%	0,00	309,44	2.422,00	0,33	0,04
	Missioni	6.740,35	50%	3.370,17	3.629,27	3.111,08	0,81	0,44
	Formazione	5.572,22	50%	2.786,11	2.956,96	2.615,26	0,67	0,35
	Acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture	21.104,61	20%	16.883,68	14.971,83	6.132,77	2,53	1,80
minore 5000		93.852,83		34.580,81	36.375,61	57.477,23	11,26	4,36
tra 5.000 e 20.000 ab	Tipologia spesa	Rendiconto 2009	Riduzione disposta	Limite di spesa	Previsione 2011	Riduzione rispetto al rendiconto 2009	Rendiconto 2009 - val. procapite	Previsione 2011 - val procapite
	Studi e consulenze	31.019,35	80%	6.203,87	6.284,60	24.734,74	1,89	0,38
	Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	38.342,54	80%	7.668,51	8.030,84	30.311,70	2,34	0,49
	Sponsorizzazioni	3.852,07	100%	0,00	179,35	3.672,72	0,23	0,01
	Missioni	5.823,30	50%	2.911,65	2.992,38	2.830,91	0,36	0,18
	Formazione	13.278,70	50%	6.639,35	6.577,85	6.700,84	0,81	0,40
	Acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture	95.662,46	20%	76.529,97	20.459,34	75.203,12	5,83	1,25
tra 5000 e 20000		187.978,42		99.953,35	44.524,37	143.454,05	11,46	2,72
tra 20.000 e 60.000 ab	Tipologia spesa	Rendiconto 2009	Riduzione disposta	Limite di spesa	Previsione 2011	Riduzione rispetto al rendiconto 2009	Rendiconto 2009 - val. procapite	Previsione 2011 - val procapite
	Studi e consulenze	22.580,96	80%	4.516,19	4.762,25	17.818,70	1,79	0,38
	Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	41.316,50	80%	8.263,30	7.774,79	33.541,71	3,28	0,62
	Sponsorizzazioni	2.809,07	100%	0,00	158,00	2.651,07	0,22	0,01
	Missioni	4.731,14	50%	2.365,57	2.331,25	2.399,89	0,38	0,18
	Formazione	11.896,96	50%	5.948,48	5.762,04	6.134,93	0,94	0,46
	Acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture	21.636,77	20%	17.309,41	16.051,90	5.584,86	1,72	1,27
tra 20000 e 60000		104.971,39		38.402,96	36.840,23	68.131,16	8,32	2,92
sup. a 60.000 ab	Tipologia spesa	Rendiconto 2009	Riduzione disposta	Limite di spesa	Previsione 2011	Riduzione rispetto al rendiconto 2009	Rendiconto 2009 - val. procapite	Previsione 2011 - val procapite
	Studi e consulenze	15.728,68	80%	3.145,74	3.282,59	12.446,09	1,01	0,21
	Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	52.937,58	80%	10.587,52	10.581,31	42.356,28	3,38	0,68
	Sponsorizzazioni	1.129,01	100%	0,00	72,00	1.057,01	0,07	0,00
	Missioni	6.985,09	50%	3.492,54	3.405,93	3.579,16	0,45	0,22
	Formazione	14.732,34	50%	7.366,17	5.989,00	8.743,34	0,94	0,38
	Acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture	24.116,34	20%	19.293,07	19.102,65	5.013,69	1,54	1,22
oltre 60.000		115.629,04		43.885,04	42.433,48	73.195,56	7,39	2,71
Totale complessivo	Tipologia spesa	Rendiconto 2009	Riduzione disposta	Limite di spesa	Previsione 2011	Riduzione rispetto al rendiconto 2009	Rendiconto 2009 - val. procapite	Previsione 2011 - val procapite
	Studi e consulenze	98.164,67	80%	19.632,93	21.718,62	76.446,05	1,85	0,41
	Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	161.465,16	80%	32.293,03	33.505,88	127.959,28	3,05	0,63
	Sponsorizzazioni	10.521,59	100%	0,00	718,79	9.802,80	0,20	0,01
	Missioni	24.279,87	50%	12.139,94	12.358,83	11.921,05	0,46	0,23
	Formazione	45.480,22	50%	22.740,11	21.285,85	24.194,37	0,86	0,40
	Acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture	162.520,17	20%	130.016,14	70.585,73	91.934,44	3,07	1,33
totali		502.431,69		216.822,15	160.173,69	342.257,99	9,48	3,02

E.3 I VINCOLI DAL LATO DELLA SPESA (numero di enti inadempienti per tipologia di spesa)

Fascia pop	N.Enti	enti inadempienti			Sponsorizzazioni	Missioni	Formazione	Acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture
		Studi e consulenze	Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza					
minore di 5.000 ab	4.237	458	739	28	565	496	544	
tra 5.000 e 20.000 ab	1.705	130	238	7	187	186	251	
tra 20.000 e 60.000 ab	383	50	56	2	47	36	58	
sup. a 60.000 ab	92	12	18	3	10	8	13	
Totale complessivo	6.417	650	1.051	40	809	726	866	
Zona								
Centro	878	74	140	3	110	87	131	
Nord	3.539	346	477	18	359	349	420	
Sud-Isole	2.000	230	434	19	340	290	315	
Totale complessivo	6.417	650	1.051	40	809	726	866	
% inadempienti sul tot.								
Fascia pop	N.Enti	Studi e consulenze	Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	Sponsorizzazioni	Missioni	Formazione	Acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture	
minore di 5.000 ab	4.237	10,81	17,44	0,66	13,33	11,71	12,84	
tra 5.000 e 20.000 ab	1.705	7,62	13,96	0,41	10,97	10,91	14,72	
tra 20.000 e 60.000 ab	383	13,05	14,62	0,52	12,27	9,40	15,14	
sup. a 60.000 ab	92	13,04	19,57	3,26	10,87	8,70	14,13	
Totale complessivo	6.417	10,13	16,38	0,62	12,61	11,31	13,50	
Zona								
Centro	878	8,43	15,95	0,34	12,53	9,91	14,92	
Nord	3.539	9,78	13,48	0,51	10,14	9,86	11,87	
Sud-Isole	2.000	11,50	21,70	0,95	17,00	14,50	15,75	
Totale complessivo	6.417	10,13	16,38	0,62	12,61	11,31	13,50	

Appendice 3

Un indice sintetico per il 2010 della situazione finanziaria degli Enti locali

1. Introduzione

Nei Rapporti sul coordinamento della finanza pubblica presentati dalla Corte nel 2010 e 2011, si è dato conto dei primi risultati di un esercizio volto a costruire un indice sintetico della situazione finanziaria degli Enti Locali. Si argomentava, in quelle sedi, che l'esigenza di disporre di un indicatore composito, capace di cogliere in maniera integrata i principali fenomeni che caratterizzano l'evoluzione della finanza locale, nasce da una sorta di sensazione di smarrimento che talvolta viene generata dalla grande mole di dati e dalla varietà delle situazioni che connotano i tantissimi Comuni e le tante Province italiane. Si affermava, conseguentemente, la convinzione che fosse utile poter collocare le analisi micro che la Corte conduce e dalle quali ben emerge la suddetta eterogeneità di situazioni – dentro un quadro capace anche di dar conto, sinteticamente, della situazione strutturale della finanza locale e della sua evoluzione temporale. Le ragioni che hanno spinto a lavorare, sperimentalmente, intorno alla costruzione di un indicatore sintetico di situazione finanziaria restano tuttora valide e, pertanto, nel presente Riquadro, si propone l'aggiornamento degli esercizi dello scorso biennio, in base ai dati del 2010 ora disponibili.

Le analisi effettuate hanno preso in considerazione Amministrazioni comunali e provinciali separatamente; si riferiscono, per entrambi gli aggregati, al periodo 2003-2010 e sono costruite sulla base dei dati sui Rendiconti di bilancio relativi agli impegni di competenza. L'impianto metodologico, di cui si forniscono tutti i dettagli nell'allegata Appendice, è analogo per Comuni e Province mentre la base dati se per le seconde approssima la totalità delle Amministrazioni per i primi si concentra, al momento, su un campione di enti con popolazione superiore ai 20 mila abitanti.

2. L'esercizio sulle Amministrazioni Comunali

Come evidenziato nella tavola 1, il campione di comuni considerato rappresenta, al 2006 (anno base degli indici costruiti), il 45,5 per cento della popolazione italiana e quote tra il 50 e il 60 per cento dei principali voci di bilancio: in termini assoluti si tratta di circa 53 miliardi di entrate totali a fronte dei circa 90 miliardi complessivi (58,3 per cento) e di altrettanti miliardi di spese sui circa 91 miliardi complessivi (58,2 per cento). Gli enti del campione oltre ad essere considerati nel loro assieme vengono anche aggregati per area geografica (cinque macroaree) e su base dimensionale.

Tavola 1
Caratteristiche e rappresentatività del campione
(dati 2006, anno base per la costruzione dell'indice; milioni di euro)

	Campione	Totale comuni	%
Numero comuni	450 (su 473)	8100	5,5 (6,2)
Numero di abitanti (unità)	25.943.000	57.000.000	45,5
Totale generale delle entrate	52.735	90.477	58,3
Entrate tributarie	15.058	26.347	57,1
Contributi e trasferimenti	6.910	12.679	54,4
Extratributarie	6.506	11.330	57,4
Entrate c/capitale	14.474	22.957	63,0
Entrate da accensione prestiti	5.220	8.932	58,4
Entrate da servizi c/terzi	4.565	8.230	55,5
Totale generale delle spese	53.159	91.335	58,2
Spese correnti	26.633	46.850	56,8
Spese c/capitale	17.523	29.317	59,8
Spese per rimborso prestiti	4.436	6.938	63,9
Spese c/terzi	4.566	8.230	55,5

Sotto quest'ultimo profilo vengono in particolare definiti Piccoli i comuni tra 20 mila e 25 mila abitanti, Medio-Piccoli quelli tra i 25 mila e 30 mila abitanti, Medi quelli tra i 30 mila e i 40 mila abitanti, Medio-

Grandi quelli tra i 40 mila e 60 mila abitanti e infine Grandi quelli con popolazione superiore ai 60 mila abitanti (popolazione da Censimento 2001).

Tavola 2

Numero di comuni nel campione per area geografica ed anno

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTALE (*)
Nord-Ovest	99	99	99	99	98	97	94	96	99
Nord-Est	69	67	69	69	69	68	67	68	70
Centro	94	91	92	87	88	84	85	86	94
Sud	140	137	139	135	133	117	121	125	140
Isole	69	65	59	60	63	54	65	67	70
TOTALE	471	459	458	450	451	420	432	442	473

(*) sulla base della popolazione del Censimento Istat del 2001

La puntuale distribuzione del numero dei comuni nel campione per area geografica, dimensione ed anno viene evidenziata nelle tavole 2 e 3³⁴.

Tavola 3

Numero di comuni nel campione per dimensione ed anno

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTALE (*)
Grandi	96	92	94	95	93	91	90	93	96
Medio-Grandi	84	84	81	81	78	73	77	78	85
Medi	110	108	105	103	105	97	101	102	111
Medio-Piccoli	65	62	63	60	62	58	61	61	65
Piccoli	116	113	115	111	113	101	103	108	116
TOTALE	471	459	458	450	451	420	432	442	473

(*) sulla base della popolazione del Censimento Istat del 2001

2.1. Il modello e l'andamento aggregato dell'indice della situazione finanziaria

Il modello, nella versione fin qui sviluppata, considera quali variabili esplicative della situazione finanziaria complessiva dei Comuni, i seguenti 5 indicatori: 1) rapporto tra spesa per interessi ed entrate correnti (x1); 2) rapporto tra saldo primario corrente ed entrate correnti (x2); 3) livello relativo (Italia=100) delle entrate tributarie pro capite (x3); 4) rapporto tra spese per il personale e spese correnti primarie (x4); 5) indice di autonomia finanziaria calcolato quale rapporto tra la somma delle entrate tributarie ed extra-tributarie sulle entrate correnti (x5).

Le statistiche puntuali relative alla distribuzione, al 2010, dei valori dei cinque *ratios* considerati nel modello sono riportate nella tavola 4.

³⁴ I dati relativi al 2010 evidenziano come le entrate totali pro-capite siano ammontate a 1.639 euro contro i 1636 del 2009 (+0,2 contro -3,1% nel 2009); l'arresto della caduta, è essenzialmente attribuibile, alla dinamica delle entrate in conto capitale che sono cadute anche nel 2010 ma solo marginalmente a confronto con il -33,7% che era stato registrato nel 2009; d'altra parte, le entrate correnti pro-capite sono cresciute del 2,1% (+6,1% nel 2009) mentre le entrate per accensione di prestiti e per conto terzi sono diminuite rispettivamente del -4,3 e del -6,3% (+4% e -0,5% nel 2009). Nel 2010, nell'ambito delle entrate correnti pro-capite quelle che hanno evidenziato il maggiore incremento sono state le entrate tributarie (+6,3%); contributi e trasferimenti sono rimasti stazionari mentre sono lievemente diminuite le entrate extra-tributarie (-0,8%). Per il 2010 il dataset utilizzato evidenzia anche che le spese totali pro-capite sono state pari a 1630 euro, in calo dai 1658 dell'anno precedente (-1,7% che segue il -2,5% del 2009). Il dettaglio delle singole voci mostra che quelle correnti sono cresciute dell'1,6% (+5,9% nel 2009), mentre quelle in conto capitale sono scese del -6,7%, riduzione che fa seguito a quella ben più consistente (-25,7%) del 2009. Al netto delle partite finanziarie la riduzione del 2010 scende a -1,4% (-11% nel 2009).

Tavola 4

ANNO 2010	DISTRIBUZIONE DELLE VARIABILI ESPLICATIVE DEL MODELLO				
	Amministrazioni comunali	Interessi passivi / Entrate correnti	Saldo corrente primario / Entrate correnti	Entrate tributarie procapite (Italia=100)	Spese personale / Spese correnti primarie
Primo decile	1,2	3,3	61,3	23,2	44,5
Mediana	3,2	9,0	95,4	30,9	62,9
Ultimo decile	6,4	16,4	143,9	40,5	73,5
Media	3,6	9,6	100,0	31,2	60,5
Massimo	11,8	36,1	512,0	55,3	86,5
Minimo	0,0	-11,5	13,8	5,5	7,0

Per quanto riguarda il loro andamento nel tempo, il database evidenzia i seguenti tratti rilevanti:

- interessi passivi/entrate correnti: erano pari, nel 2006, l'anno base, al 4,5% con un valore dell'1,7% per il primo decile e del 7,7% per l'ultimo decile; tra il 2003 ed il 2010 il valore medio è passato dal 4,4 al 3,6%, dopo aver toccato il 4,7% nel 2008 ed il 4% nel 2009;
- saldo primario corrente/entrate correnti: era pari, nel 2006, al 9,9% con un valore dell'1% per il primo decile e del 18,5% per l'ultimo decile; tra il 2003 ed il 2010 il valore medio è passato dall'11,1% al 9,6%;
- per quanto riguarda la variabile che approssima il contesto economico essa, pari in media a 100 per definizione, presentava nel 2006 un valore del 55,9% per il primo decile e del 142,5% per l'ultimo decile;
- spese del personale/spese correnti primarie: era pari, nel 2006, al 35,2% con un valore del 27% per il primo decile e del 43,8% per l'ultimo decile; tra il 2003 ed il 2010 il valore medio è passato dal 34% al 31,2%.
- quanto infine all'indice di autonomia finanziaria il valore medio del 2006 era pari al 75,5% con un valore di 47,8% per il primo decile e del 94% per l'ultimo decile; tra il 2003 ed il 2010 il valore medio è passato dal 72,8% al 60,5%.

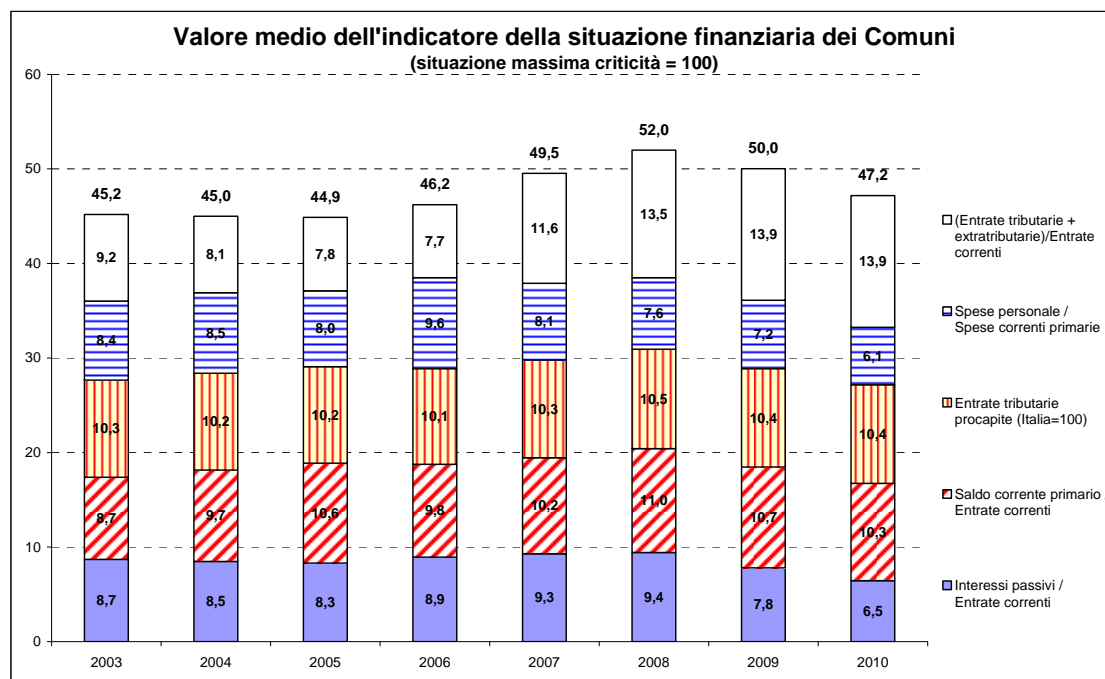
Pur consapevoli della complessità delle dinamiche che possono caratterizzare i singoli enti e consci di quanto frastagliate possano presentarsi le diverse realtà, con il modello si fa in sostanza un esercizio di sintesi estrema e si individuano 5 grandi aree tematiche ritenute determinanti della performance di finanza pubblica delle Amministrazioni considerate: la situazione debitoria dell'ente (approssimata dalla variabile x1); la capacità dell'ente di generare avanzo primario corrente (approssimata dalla variabile x2); il contesto economico/sociale dove l'ente opera e quindi la sua dotazione ambientale relativa (approssimata dalla variabile x3³⁵); i margini di manovra nel governo della spesa corrente primaria e quindi il diverso grado di rigidità della spesa (approssimata dalla variabile x4); l'autonomia finanziaria (approssimata dalla variabile x5). Nell'esercizio effettuato si considera quale rappresentativo della situazione d'insieme il valore medio (e mediano) dell'indicatore prodotto; inoltre si considerano rispettivamente i valori del primo e dell'ultimo decile della distribuzione quali rappresentativi degli enti rispettivamente particolarmente virtuosi e particolarmente problematici.

Il grafico 1 presenta i risultati dell'esercizio ed evidenzia come nel 2010 l'indicatore sintetico costruito (ISF_C) abbia assunto il valore di 47,2, a cui contribuisce per 13,9 punti il livello di autonomia finanziaria, per 11 punti il saldo corrente primario, per 10,5 punti il contesto socio-economico, per 9,4 punti la situazione debitoria e per 7,6 punti l'incidenza della spesa del personale sulla spesa primaria

³⁵ Naturalmente l'indicatore più adeguato a cogliere il contesto economico sarebbe quello del reddito. Non essendo disponibili statistiche affidabili sul Pil per comune si è utilizzata una proxy che risulta abbastanza interconnessa con lo sviluppo economico dell'ente considerato.

corrente. Il grafico dà conto dell'evoluzione dell'ISF_C durante l'intero periodo esaminato sia in aggregato che a livello delle singole cinque determinanti che lo costituiscono. Negli otto anni considerati l'indice passa da 45,2 a 47,2 e mostra come, dopo una iniziale fase di sostanziale stabilità, si sia registrato un tendenziale peggioramento della situazione finanziaria dei Comuni con un picco nel 2008 (50) ed successivo miglioramento che presente già nel 2009 si è ulteriormente rafforzato nel 2010.

Grafico 1



Nota: Per come è stato definito, l'indice segnala un peggioramento della situazione finanziaria quando sale ed un miglioramento quando scende. Esso può pertanto essere pensato come indicatore di stress/sofferenza finanziaria degli Enti.

Come viene evidenziato dettagliatamente nella tavola 5, il miglioramento del 2010, che segue quello del 2009, misura in 2,8 punti percentuali. Grafico 1 e tavola 5 mostrano anche che l'ISF_C migliora grazie al contributo di tre fattori prevalenti e la stazionarietà di altri due mentre nel 2009 l'analogo miglioramento si era avuto in un contesto in cui fattori positivi avevano più compensato fattori negativi: fondamentalmente nel 2010 il tono leggermente migliore della situazione finanziaria complessiva dei comuni risulta da tendenze positive abbastanza diffuse. In particolare, l'indice resterebbe sullo stesso livello dell'anno precedente se si considerassero soltanto l'autonomia finanziaria e la situazione di contesto che segnalano una situazione di stabilità; incidono invece positivamente le altre tre determinanti: particolarmente favorevole è l'evoluzione degli interessi passivi e quindi della situazione debitoria; evolve verso il meglio anche la capacità di generare avanzo primario corrente, migliora marginalmente la situazione di contesto e si registra un allentamento della rigidità della spesa corrente primaria. Gli specifici contributi alla variazione dell'ISF tra il 2009 e il 2010 vengono dettagliatamente evidenziati dalla tavola 5: i 2,8 punti di miglioramento sono algebricamente ascrivibili per 1,3 punti all'allentamento della pressione degli oneri finanziari, per 1,1 punti all'indicatore di rigidità della spesa ed infine per 4 decimi di punto al saldo corrente primario in rapporto alle entrate correnti.

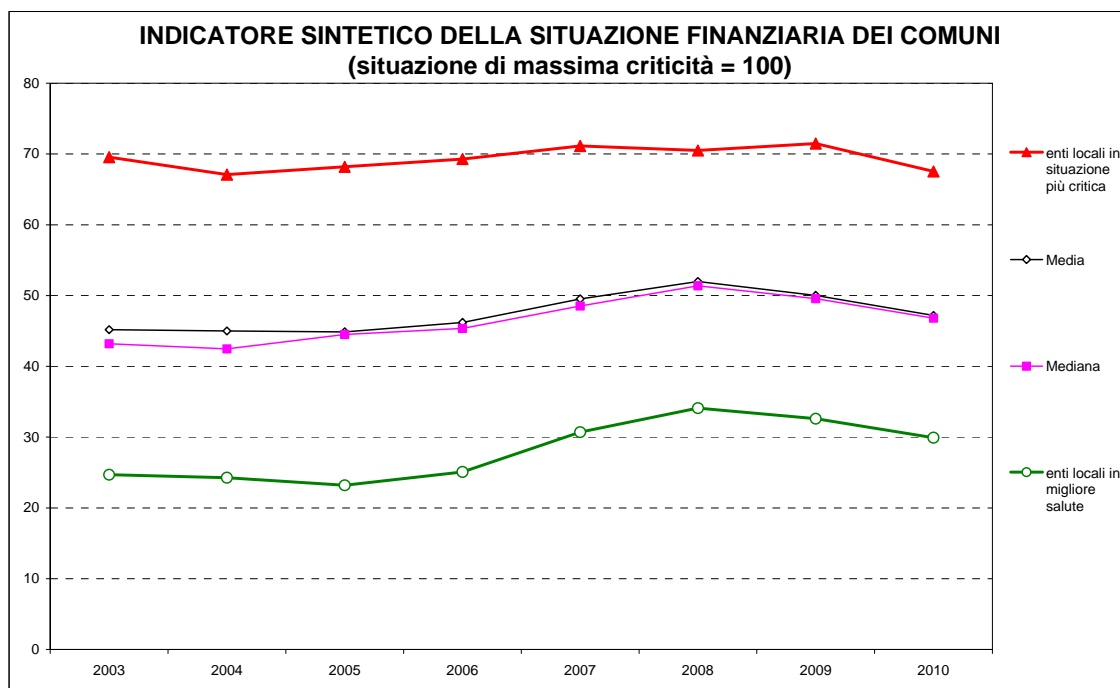
Tavola 5

ISF dei Comuni: variazione 2009-2010 e sue determinanti

	2009	2010	Diff. 2010-09
Autonomia finanziaria (x5)	13,9	13,9	+0,0
Spese personale/Spese correnti primarie (x4)	7,2	6,1	-1,1
Entrate tributarie procapite; (Italia=100) (x3)	10,4	10,4	+0,0
Saldo corrente primario/Entrate correnti (x2)	10,7	10,3	-0,4
Interessi passivi/Entrate correnti (x1)	7,8	6,5	-1,3
Totale ISF	50,0	47,2	-2,8

Il grafico 2 evidenzia come nel periodo esaminato si sia leggermente accorciata la distanza tra l'ISF_C dei comuni più virtuosi e quello dei comuni meno efficienti: i primi che nel 2009 presentavano un indice pari a 32,6 si sono portati su un livello di 29,9 con un guadagno di 2,7 punti; i secondi, che nel 2009 registravano un indice pari a 71,5 (quindi più del doppio) hanno denunciato un recupero della propria salute finanziaria passando a 67,5, con un guadagno di ben 4 punti: la riduzione del divario è dunque dovuta al miglioramento delle posizioni più problematiche.

Grafico 2



2.2. L'indice disaggregato per aree territoriali e per dimensione degli enti

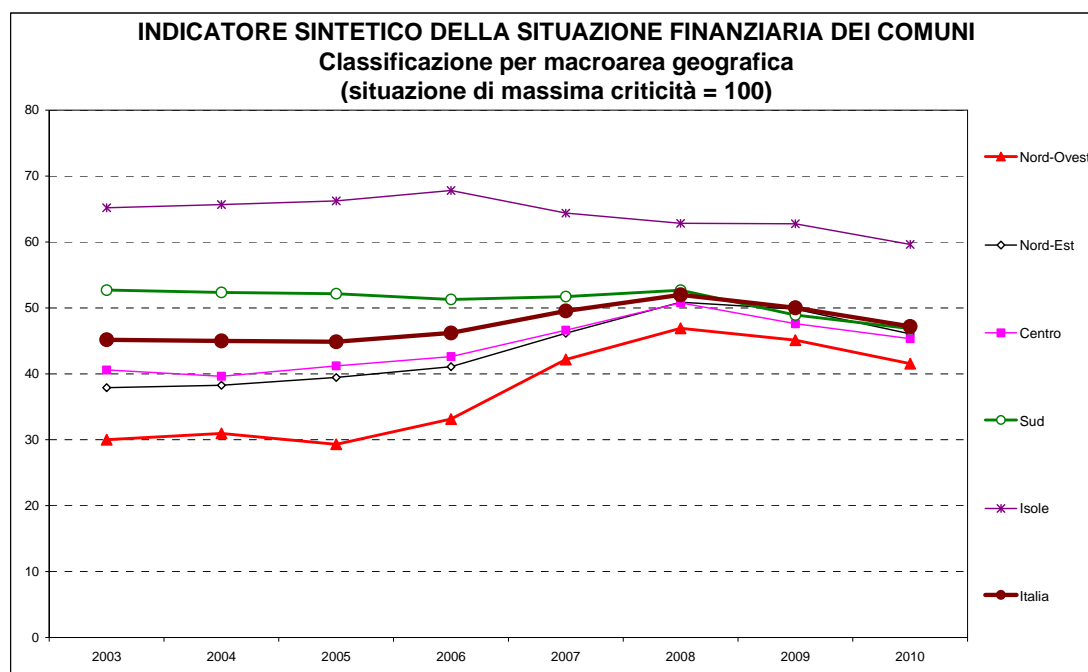
Il grafico 3 mostra l'andamento dell'ISF_C disaggregato per area geografica. Vi si evidenzia, in media, una situazione più favorevole (indice più vicino a zero) nel caso dei comuni del Nord-Ovest e meno favorevole nel caso dei comuni delle Isole; per quelli delle altre macroaree si ha un forte addensamento intorno al valore medio.

Molti sono gli elementi che si possono osservare, in un quadro in cui tuttavia la cosa più rilevante è che la differenza tra la situazione dei comuni delle Isole e quelle del Nord-Ovest (rispettivamente gli enti peggio

e meglio posizionati) è fatta - oltre che dal contesto economico - dall'autonomia finanziaria, dalla minor rigidità della spesa e dalla capacità di generare avanzo primario corrente.

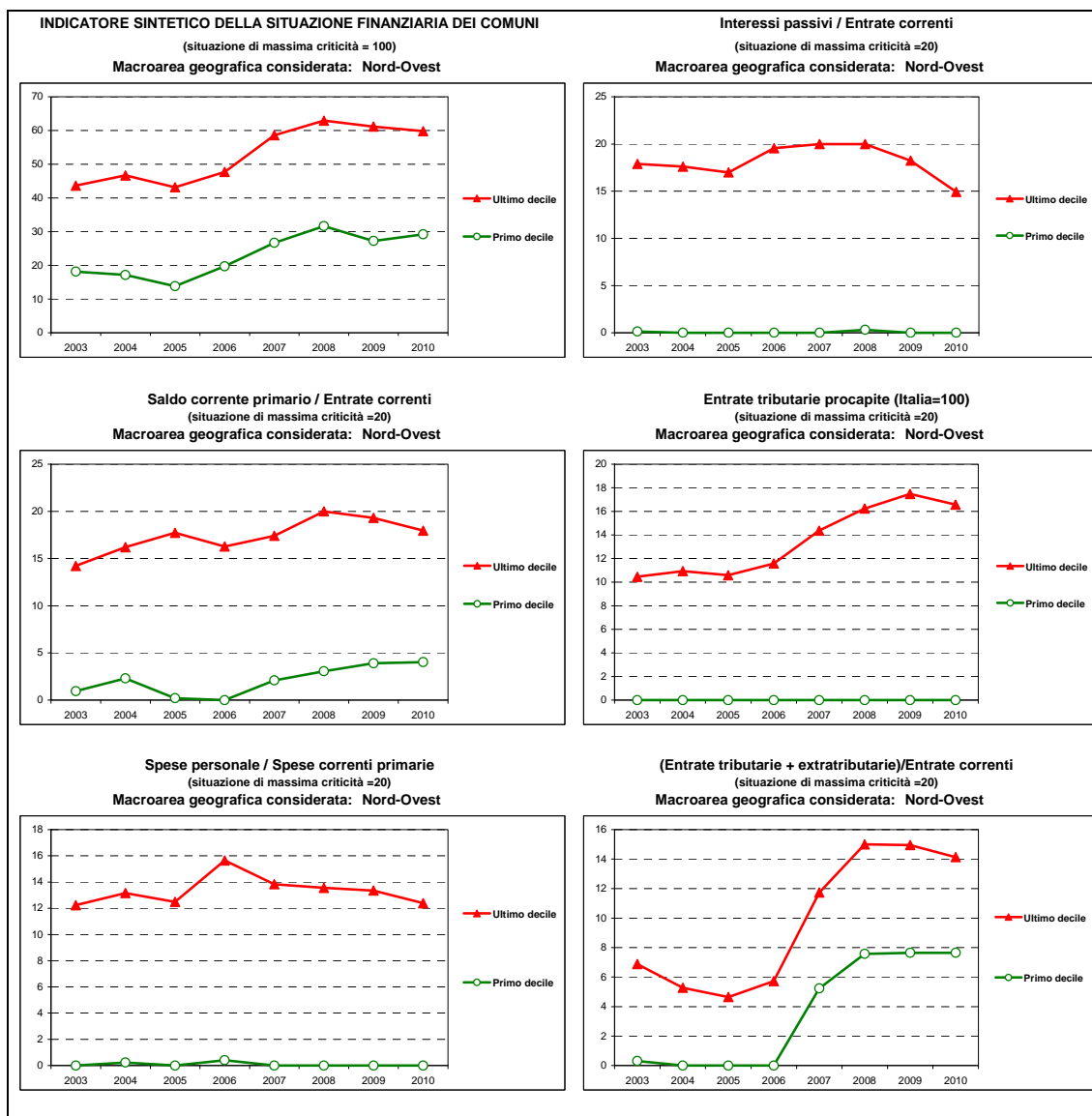
In altre parole, i comuni collocati nel Nord-Ovest sembrano presentare un migliore stato di salute finanziaria perché operano in un contesto capace di generare maggiore ricchezza economica, perché hanno una maggior capacità di generare avanzo primario corrente, per la minore rigidità della spesa e soprattutto perché hanno una maggiore autonomia finanziaria (il che dipende non soltanto dalle condizioni di contesto, colte dalla variabile precedente, ma anche, probabilmente, dalla maggiore capacità di sfruttare il contesto stesso). Per quel che concerne la situazione debitoria, i comuni delle Isole sembrano invece essere in una situazione migliore di quelli del Nord-Ovest e più in generale di tutte le altre macro-circoscrizioni.

Grafico 3

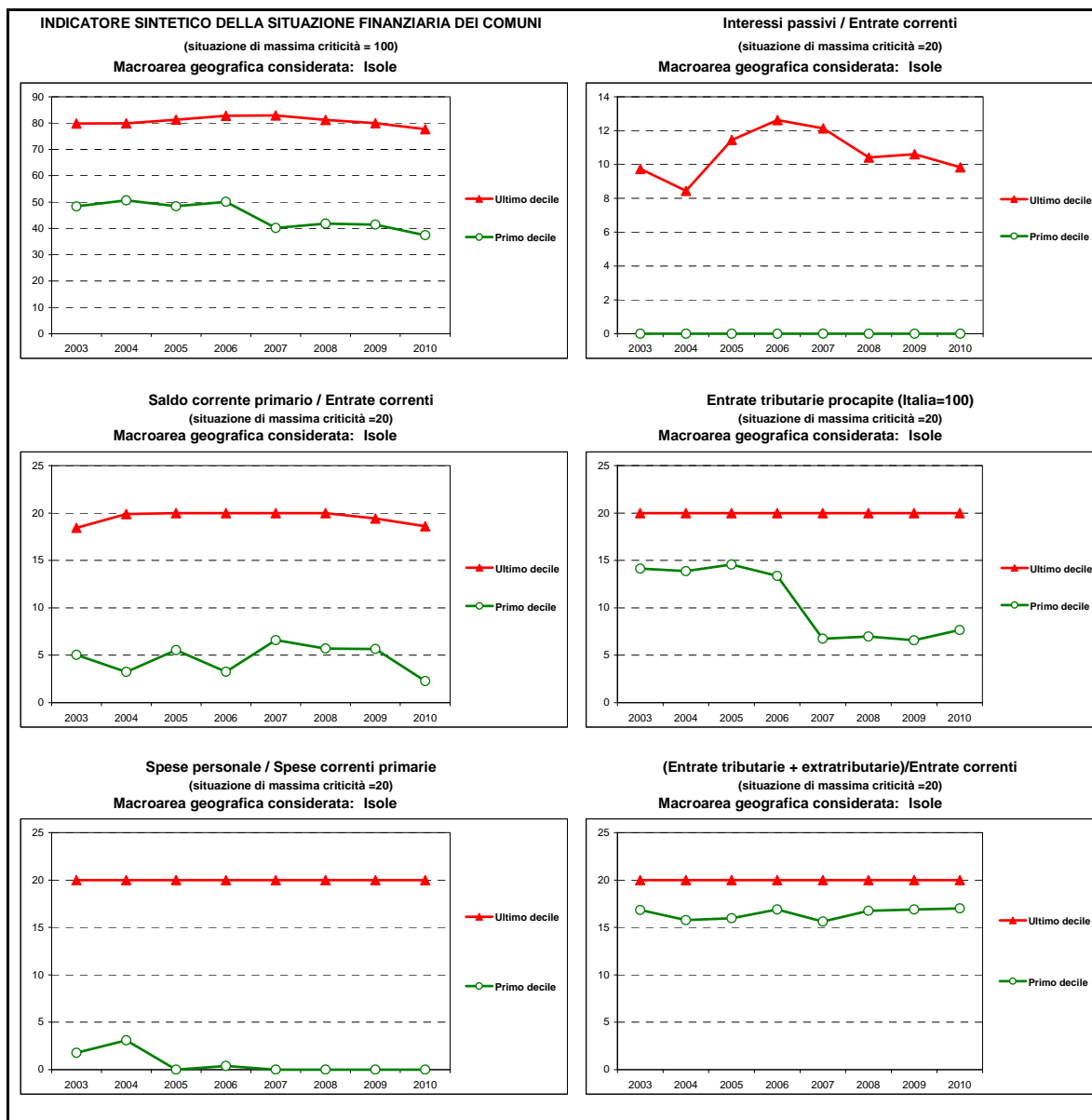


Ad ulteriore riprova della varietà delle situazioni a cui si faceva riferimento nella parte introduttiva di questo *Riquadro*, giova considerare che i Comuni più virtuosi (quelli appartenenti al primo decile della distribuzione) della macro area geografica più problematica (le Isole) presentano comunque indici migliori di quelli medi: nel 2010 rispettivamente 37,4 contro 47,2 (41,5 contro 50 nel 2009). Il contrasto delle situazioni più estreme viene evidenziato nei prospetti 1 e 2 in cui si dà conto, per tutte le determinanti dell'ISF oltre che per il valore medio, della posizione degli enti più virtuosi e meno virtuosi nelle due macroaree più polarizzate.

Prospetto 1

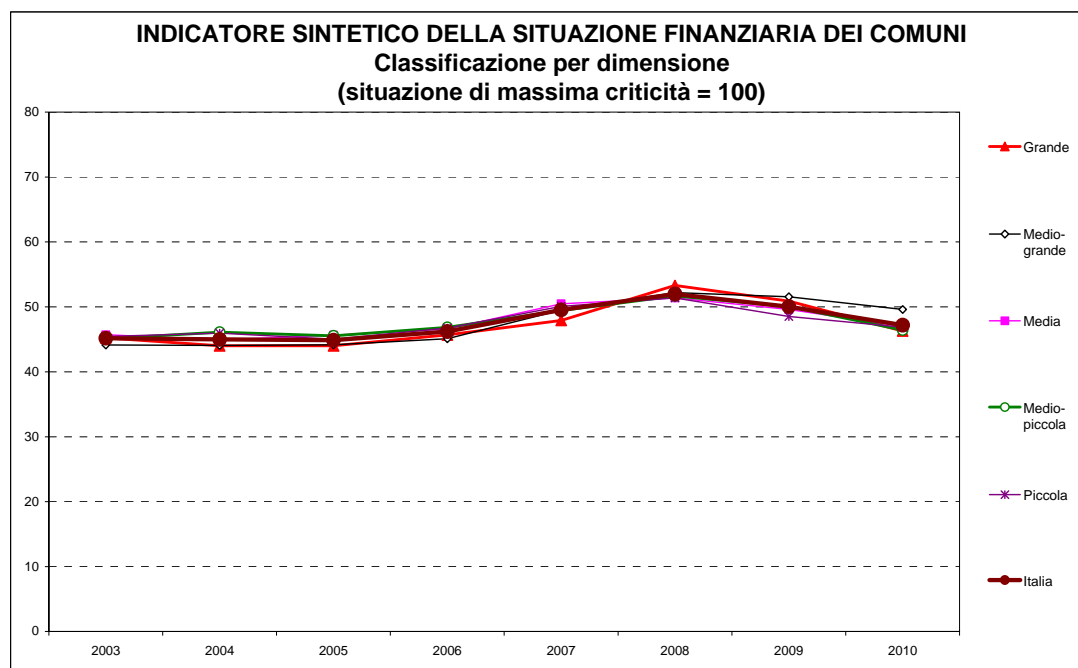


Prospetto 2



Il grafico 4 espone infine l'ISF_C disaggregato in base alle cinque fasce dimensionali considerate e lo raffronta con quello medio complessivo. Risulta evidente come, in ragione del fatto che il campione utilizzato già discrimina all'origine in base alla popolazione (considerando soltanto gli enti con più di 20 mila abitanti), la ulteriore disaggregazione dimensionale non sembrerebbe indurre forti differenziazioni: a fronte del valore medio dell'ISF pari, nel 2010, a 47,2 si riscontra un valore minimo di 46,3 ed un valore massimo di 49,6 quindi con una dispersione intorno alla media molto contenuta. Il fenomeno è chiaramente visibile in chiave grafica allorché si contrasta la dispersione su base territoriale riportata nel grafico 3 con quella su base dimensionale del grafico 4, elaborato con la stessa scala per l'asse delle ordinate proprio per esaltarne il confronto. Comunque, nel 2010, sono i comuni di dimensione Piccola quelli con un indice migliore rispetto alla media nazionale, mentre i comuni a maggiore sofferenza finanziaria risultano quelli definiti Medio-Grandi e Grandi.

Grafico 4

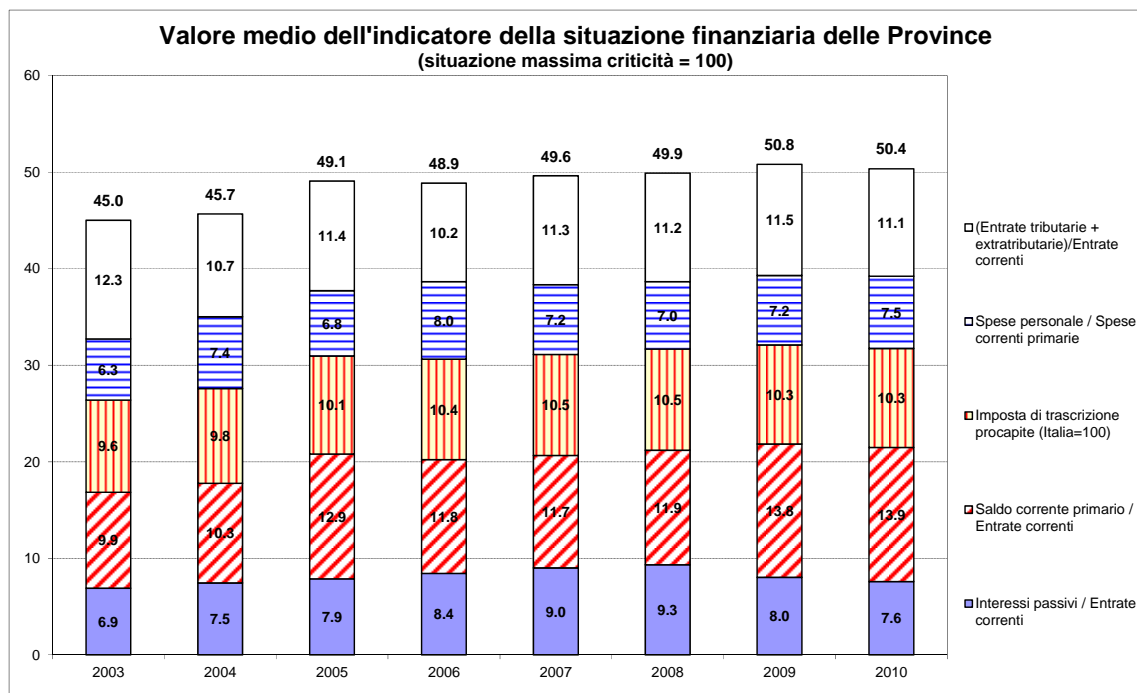


3. L'esercizio sulle Amministrazioni provinciali

Il dataset sulle Amministrazioni provinciali è costituito, al 2010, da 104 (su 104 totali). La distribuzione per macro aree evidenzia 23 enti per il Nord-Ovest, 20 per il Nord-Est, 21 per il Centro, 23 per il Sud e 17 per le Isole; la distribuzione per dimensioni include invece 7 Amministrazioni provinciali di grandi dimensioni, 14 medio-grandi, 23 medie, 42 medio-piccole e 14 piccole.

Il grafico 5 presenta i risultati del nostro esercizio per le Amministrazioni Provinciali³⁶ nel periodo 2003-10. Vi si mostra come nell'ultimo anno per il quale si dispone dei dati, anche le Province sono andate incontro ad un miglioramento della loro situazione finanziaria, ma piuttosto modesto a confronto con quello evidenziato dai Comuni; l'ISF è passato infatti da 50,8 a 50,4.

³⁶ I dati utilizzati per la costruzione dell'indice delle Province evidenziano come le entrate totali pro capite siano ammontate a 235 euro nel 2010 valore stabile rispetto al 2009 (-0,1% contro il -8,5% nel 2009). Le entrate correnti pro capite risultano in diminuzione dello 0,7% (-2,2% nel 2009), le entrate in conto capitale risultano in crescita del 9,2% (-25,4% nel 2009), le entrate per conto terzi flettono del -0,7% a fronte del -10,8% nel 2009 e le entrate per accensione di prestiti in recupero del 28,5% dopo la pesante flessione del 2009 (-22,3%). Nel 2010 anche le spese pro capite totali sono rimaste stabili sui 241 euro; la stabilità sconta da un lato la flessione delle spese correnti (-0,7% contro -0,4% nel 2009), delle spese per rimborsi di mutui (-0,7% contro -10,8% nel 2009) e per conto terzi (-2,4% contro +0,5% nel 2009) e, dall'altro, l'aumento delle spese in c/capitale (+2,4% contro il -27,8% nel 2009).



Nota: Per come è stato definito, l'indice segnala un peggioramento della situazione finanziaria quando sale ed un miglioramento quando scende. Esso può pertanto essere pensato come indicatore di stress/sofferenza finanziaria degli Enti.

Anche nel 2010 l'ISF tende a variare come risultato dell'interazione di fattori positivi e negativi; in particolare esso peggiora a causa delle spese per il personale e dell'indicatore del saldo corrente primario; non subisce riflessi a causa dell'andamento del contesto esterno; migliora, invece, grazie all'andamento dell'indice di autonomia finanziaria e della spesa per interessi sulle entrate correnti. Nel periodo si registra una certa convergenza tra enti virtuosi ed enti sofferenti essenzialmente perché i primi restano sostanzialmente nella stessa posizione del 2009 mentre i secondi evidenziano un leggero miglioramento con l'indice relativo che scende sotto 70 per la prima volta dal 2003.

Tavola 6

ISF delle PROVINCE: variazione 2009-2010 e sue determinanti

	2009	2010	Diff. 2010-09
Autonomia finanziaria (x5)	11,5	11,1	-0,4
Spese personale/Spese correnti primarie (x4)	7,2	7,5	+0,3
Entrate tributarie procapite; (Italia=100) (x3)	10,3	10,3	0,0
Saldo corrente primario/Entrate correnti (x2)	13,8	13,9	+0,1
Interessi passivi/Entrate correnti (x1)	8,0	7,6	-0,4
Totale ISF	50,8	50,4	-0,4

Le statistiche puntuali relative alla distribuzione, al 2010, dei valori dei cinque ratios considerati sono riportate nella tavola 7.

ANNO 2010	DISTRIBUZIONE DELLE VARIABILI ESPLICATIVE DEL MODELLO				
Amministrazioni provinciali	Interessi passivi / Entrate correnti	Saldo corrente primario / Entrate correnti	Imposta di trascrizione procapite (Italia=100)	Spese personale / Spese correnti primarie	(Entrate tributarie + extratributarie)/Entrate correnti
Primo decile	1,2	6,9	83,8	19,9	34,3
Mediana	3,9	11,8	98,4	28,0	52,1
Ultimo decile	8,2	20,2	115,7	43,6	68,5
Media	4,3	12,8	100,0	30,0	52,3
Massimo	11,2	31,6	142,8	53,0	83,8
Minimo	0,0	2,5	72,9	13,5	15,3

Per quanto riguarda il loro andamento nel tempo, il database evidenzia i seguenti tratti rilevanti:

- interessi passivi/entrate correnti: erano pari, nel 2006, l'anno base, al 4,6% con un valore dell'1,6% per il primo decile e dell'8,5% per l'ultimo decile; tra il 2003 ed il 2010 il valore medio è passato dal 4 al 4,3% con un punto di massimo al 4,8% nel 2008;
- saldo primario corrente/entrate correnti: era pari, nel 2006, al 14,9% con un valore del 7,7% per il primo decile e del 25,4% per l'ultimo decile; tra il 2003 ed il 2010 il valore medio è passato dal 16,6% al 12,8%;
- per quanto riguarda la variabile che approssima il contesto economico essa, pari in media a 100 per definizione in ciascun anno, presentava nel 2006 un valore del 80,5% per il primo decile e del 119,6% per l'ultimo decile;
- spese del personale/spese correnti primarie: era pari, nel 2006, al 30,5% con un valore del 21,5% per il primo decile e del 44,4% per l'ultimo decile; tra il 2003 ed il 2010 il valore medio è passato dal 28,4% al 28%;
- quanto infine all'indice di autonomia finanziaria, il valore medio del 2006 era pari al 55,2% con il 38,8% per il primo decile e del 73% per l'ultimo decile; tra il 2003 ed il 2010 il valore medio è passato dal 50,8% al 52,1%.

3.1. L'andamento dell'indice delle Province per area geografica e dimensioni

Come nel caso dei Comuni, anche per le Province l'indice è stato disaggregato tenendo conto sia dell'appartenenza alle diverse macro aree geografiche sia della dimensione; per quest'ultima le Amministrazioni sono state ripartite sulla base del seguente schema: sono state considerate Piccole quelle con popolazione fino a 200 mila abitanti; Medio-Piccole quelle con popolazione tra 200 mila e 400 mila abitanti; Medie quelle tra 400 mila ed 800 mila abitanti; Medio-Grandi quelle tra 800 mila e 1 milione e 500 mila abitanti e Grandi quelle con popolazione superiore a 1 milione e 500 mila abitanti. Per quanto riguarda l'area geografica il grafico 7 mostra il posizionamento migliore per le province del Nord-Est, del Nord-Ovest e del Centro, con un ISF sotto quello medio nazionale, e peggiore per quelle del Sud e delle Isole. La differenza tra la situazione delle Amministrazioni provinciali delle Isole e del Nord-Est è determinata oltre che dal contesto economico, dalla rigidità della spesa, dall'autonomia finanziaria e, in misura più limitata, dalla capacità di generare avanzo primario corrente. In altre parole, le Province collocate nel Nord-Est presentano un migliore stato di salute perché operano in un contesto capace di generare maggiore ricchezza economica, perché l'incidenza della spesa per il personale su quella primaria corrente è relativamente più bassa, perché hanno una maggior capacità di generare avanzo primario corrente e perché, infine, hanno una maggiore autonomia finanziaria (il che dipende non soltanto dalle condizioni di contesto, colte dalla variabile precedente, ma anche dalla maggiore capacità di sfruttare il contesto stesso).

Grafico 6

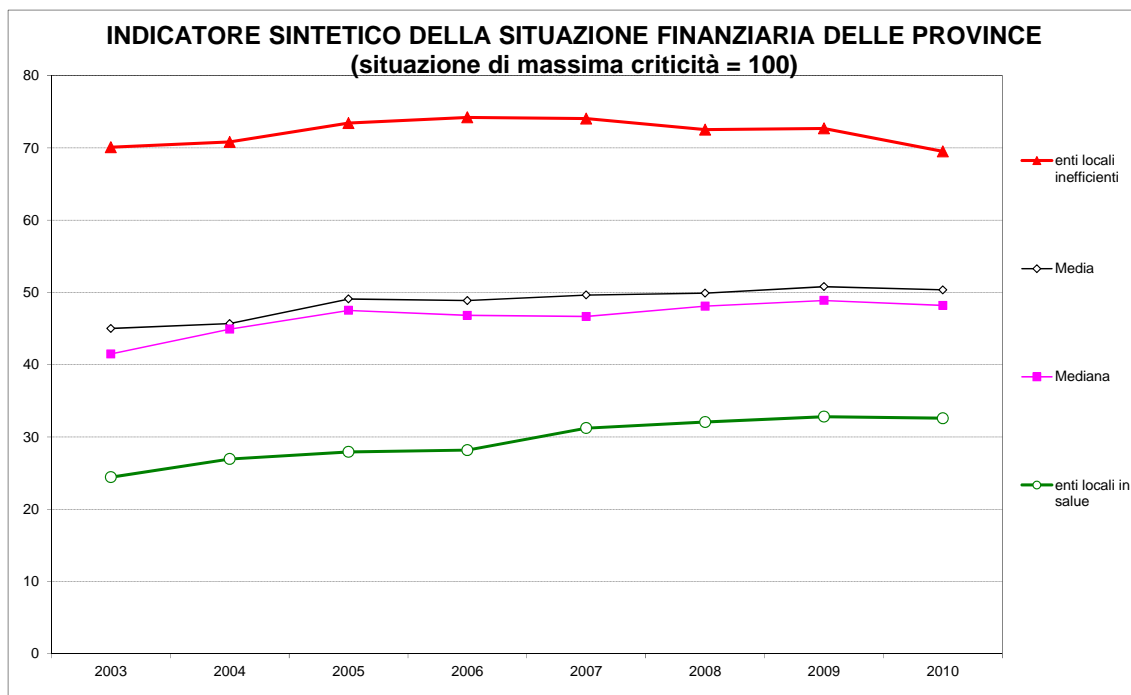
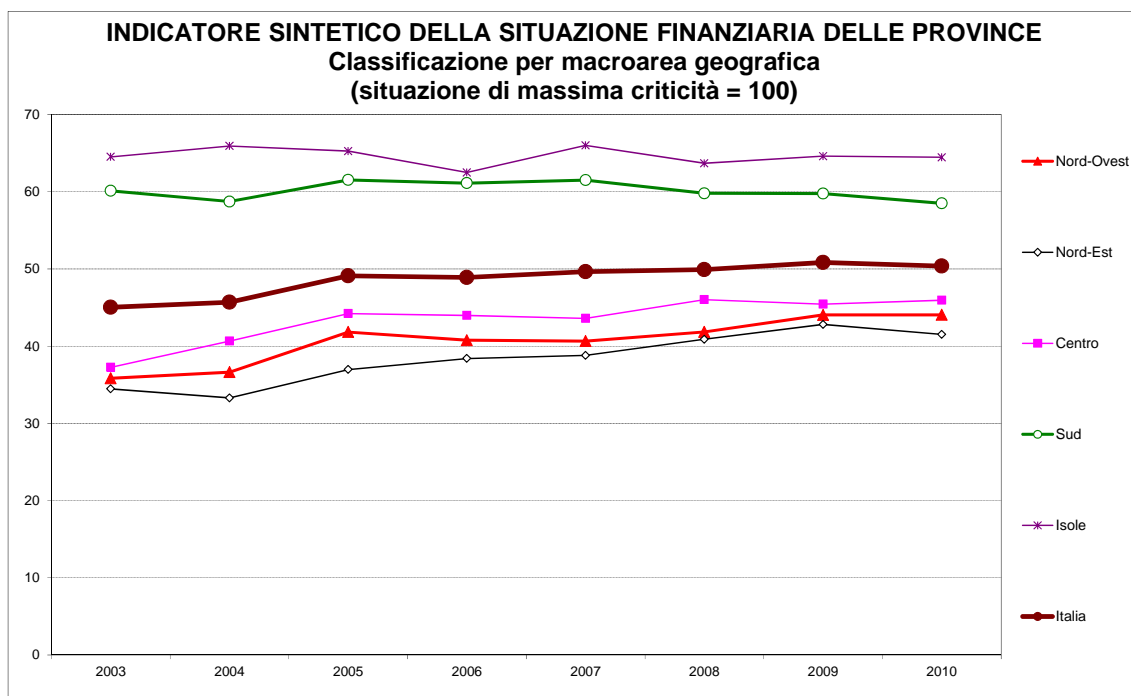


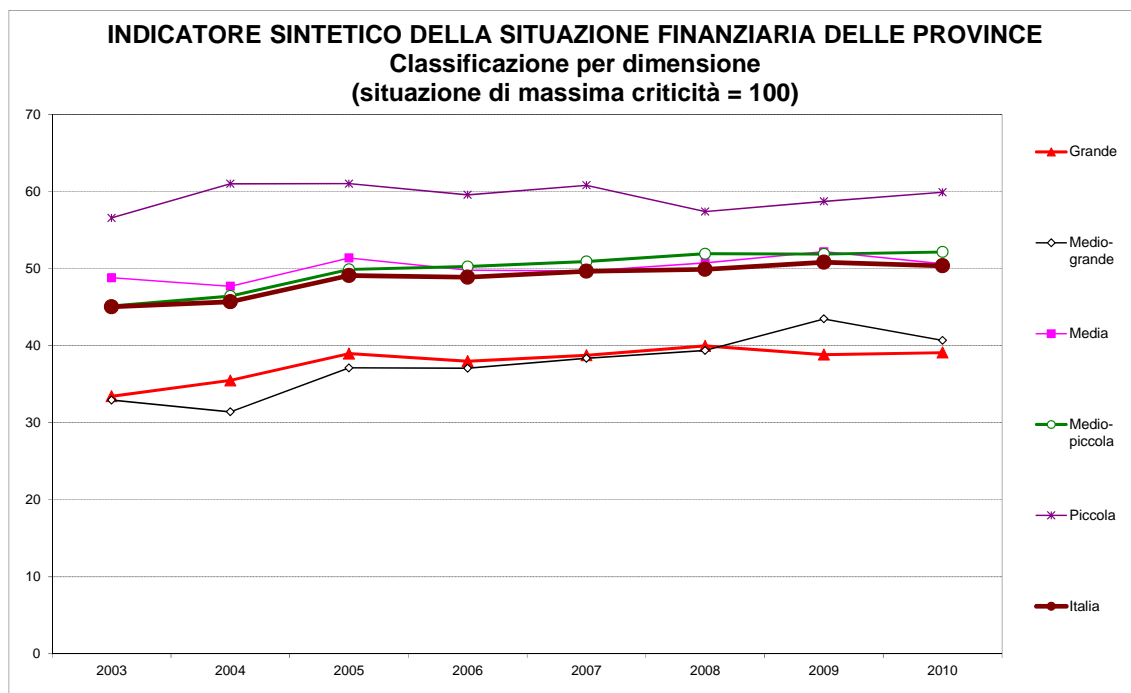
Grafico 7



A differenza dei Comuni, per i quali la nostra ulteriore disaggregazione per dimensione di un campione che già esclude in partenza la grande maggioranza dei comuni piccoli non ha evidenziato capacità di selezione, per le province la differenziazione dimensionale risulta valida: il grafico 8 mostra in particolare come siano in una situazione finanziaria più favorevole le province di dimensioni Medio-Grandi e Grandi; in condizioni simili a quelle prevalenti per il complesso degli enti, le province Medie e Medio-Piccole e in situazione relativamente più sfavorevole le province di Piccole dimensioni.

Confrontando la classe di Province di dimensione Medio-Grande con quella di dimensioni Piccole, rispettivamente meglio e peggio posizionate, si osserva che le Province Medio-Grandi operano in un contesto economico migliore, hanno una minore rigidità della spesa, una maggiore autonomia finanziaria e una maggiore capacità di generare surplus corrente primario. Le Province di minori dimensioni, invece, mostrano una migliore situazione debitoria rispetto a quello Medio-Grandi.

Grafico 8



Nota metodologica

L'indice sintetico della situazione finanziaria di Comuni (ISF_C) e Province (ISF_P) è stato costruito sulla base della seguente formula:

$$ISF_{i,t} = ISFx1_{i,t} + ISFx2_{i,t} + ISFx3_{i,t} + ISFx4_{i,t} + ISFx5_{i,t};$$

per $i = 1 \dots n$; $t = 2003-2010$ [con $n=104$ per le Province e 473 per i Comuni³⁷]

dove il valore di ISFx1-ISFx5 riflette 3 diversi parametri:

- il peso, predeterminato ad hoc, attribuito a ciascuna delle variabili x1-x5;
- il valore assunto da x1-x5;
- la distribuzione dei valori assunti da x1-x5 da tutti gli enti considerati nell'anno base

In particolare:

per $x1 \leq$ limite inferiore del primo decile, $ISFx1 = 20^{38}$ (pari al massimo peso pre-attribuito a x1);
 per $x1 \geq$ limite superiore del nono decile, $ISFx1 = 0$ (pari al valore minimo assumibile da ognuno degli indici ISFx1-ISFx5);

per x1 dentro i limiti $ISFx1 = [20 / (\text{limite nono decile} - \text{limite primo decile}) * (x1 - \text{limite primo decile})]$.

Sia il limite inferiore che quello superiore sono stati determinati osservando la distribuzione dei valori assunti dall'indice, nei Comuni facenti parte del campione, in uno specifico anno (anno base) e sono state quindi mantenuti costanti nel tempo. Nelle elaborazioni fin qui effettuate si è scelto di considerare come anno base il 2006 in quanto in tale anno le finanze dei Comuni sono risultate in miglior salute rispetto agli altri anni considerati (il peso del deficit dei Comuni, rispetto al deficit della PA è stato infatti appena pari all'1,7%)³⁹. Con procedura analoga si definiscono i valori dei restanti indici ISFx2-ISFx5. L'ISF oscilla dunque tra 0 e 100: è pari a 0 nel caso di situazione finanziaria massimamente virtuosa; è viceversa pari a 100 nel caso di situazione finanziaria massimamente critica. Nello scenario di base⁴⁰, i cui risultati vengono commentati nel testo, alle 5 variabili esplicative si attribuisce peso uniforme (20 punti). Il grado di bontà del modello viene testato attraverso un'analisi di correlazione tra le variabili esplicative e tra i risultati degli indici sintetici nel tempo: la prima evidenzia la relativa bassa correlazione tra le variabili esplicative e la seconda una soddisfacente elevata correlazione positiva a testimonianza di una buona stabilità dei risultati. E' da notare che l'algoritmo è scelto in maniera tale da "tagliare le ali", nel senso che oltre i valori di confine delle distribuzioni, il punteggio attribuito è lo stesso; ciò significa che quando si considera per esempio, per le Province, la variabile interessi passivi/entrate correnti i cui limiti inferiori e superiori sono rispettivamente quelli del 1° e 9° decile (pari rispettivamente a 1,6% e 8,5% nel 2006) enti che hanno per esempio questo rapporto allo 0,2 o allo 0,9% si vedono attribuire entrambi 0 punti (punteggio massimo). Tecnicamente questo processo è detto di "windsorization".

³⁷ La effettiva numerosità degli enti varia con gli anni; un esercizio condotto su un campione bilanciato, cioè costituito sempre dagli stessi enti, ha confermato, nella sostanza, i risultati ottenuti utilizzando il campione non bilanciato di cui, per quanto riguarda i Comuni, alle tavole 1-3 del testo.

³⁸ Naturalmente il valore 20 è solo un esempio.

³⁹ Cfr. IFEL Fondazione ANCI, Luglio 2009, Il quadro finanziario dei Comuni, pag. 61.

⁴⁰ Esercizi con pesi differenziati sono stati condotti al fine di testare la sensitività dello strumento.

IL PATTO PER LA SALUTE

IL 2011: UN QUADRO DI SINTESI

I RISULTATI ECONOMICI COMPLESSIVI: IL CONTO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ

I RISULTATI REGIONALI

IL MONITORAGGIO E GLI STRUMENTI DI CONTROLLO DELLA SPESA IN SANITÀ

I RISULTATI REGIONALI. I TAVOLI DI MONITORAGGIO

I PIANI DI RIENTRO

LA SPESA FARMACEUTICA

IL MONITORAGGIO DEI LEA

I PROGRESSI DELLA “SPENDING REVIEW” NEL SETTORE SANITARIO

IL 2011: UN QUADRO DI SINTESI

1. Anche nel 2011 la gestione della spesa sanitaria presenta risultati migliori delle attese. A consuntivo le uscite complessive hanno raggiunto i 112 miliardi, inferiori di oltre 2,9 miliardi al dato previsto per l'anno e riconfermato, da ultimo, lo scorso dicembre, nel quadro di preconsuntivo contenuto nella Relazione al Parlamento. Per la prima volta da anni in flessione (-0,6 per cento), la spesa riduce la sua incidenza in termini di Pil, che passa dal 7,3 per cento del 2010 al 7,1.

Nell'anno si riducono di un ulteriore 28 per cento le perdite prodotte dal sistema (e che devono essere in ogni caso coperte dalle amministrazioni regionali). Un risultato frutto, soprattutto, della riduzione dei costi registrata in alcune regioni in piano di rientro.

Se si fanno più consistenti, anche nelle regioni in piano di rientro, segnali di cambiamento verso una maggiore responsabilizzazione delle gestioni (grazie soprattutto ad un meccanismo di monitoraggio attento sia a garantire la copertura dei disavanzi, che a prevedere interventi in grado di contrastare l'emergere di squilibri strutturali), non mancano tuttavia segnali preoccupanti sul fronte della qualità dell'assistenza, mentre si ripresentano situazioni di squilibrio anche in realtà territoriali uscite da poco dai piani di rientro e minori appaiono i margini di flessibilità per tutte le realtà territoriali. Ciò a conclusione di una fase che deve vedere ancora la piena operatività di ulteriori tagli delle risorse destinate al settore, mentre sempre più limitate sono le possibilità di ricorrere ad entrate straordinarie. In questo quadro complesso si deve ancora pervenire alla definizione del nuovo Patto della salute per il prossimo triennio.

E' indubitabile, tuttavia, che quella sperimentata in questi anni dal settore sanitario rappresenti l'esperienza più avanzata e più completa di quello che dovrebbe essere un processo di revisione della spesa (*spending review*). Seppur non senza contraddizioni e criticità (ne sono un esempio i frequenti episodi di corruzione a danno della collettività denunciati nel settore), i progressi compiuti nella definizione di standard nei budget e una sempre più accurata informazione sulla gestione e sulle prestazioni rese dalle strutture di assistenza sono alla base degli interventi operati sugli assetti organizzativi regionali che hanno consentito i miglioramenti nei risultati economici e il recupero di *governance*. Da settore in squilibrio strutturale di cui era difficile prevedere la dinamica della spesa, quello sanitario oggi testimonia i risultati, seppur gradualmente, che è possibile conseguire nella definizione di una cultura della gestione con la collaborazione tra livelli di governo anche negli anni di crisi. L'affinamento delle informazioni disponibili e l'arricchimento degli indicatori di qualità dei Lea, utilizzati per la valutazione delle performance dei servizi regionali, consentono non solo di garantire un andamento equilibrato, ma anche di indurre modifiche e miglioramenti nella qualità delle prestazioni rese ai cittadini, convergendo su standard di qualità ottimali. Un processo difficile ma obbligato in un quadro finanziario stringente come quello attuale.

La lentezza dei progressi di alcune regioni più in difficoltà, la impossibilità di accompagnare il processo con risorse ulteriori, il permanere di condizioni di squilibrio fanno sì che il prossimo biennio, in cui si concentrano le correzioni di spesa più impegnative, sia quello determinante nel successo dell'operazione avviata con i piani di rientro. L'aumento della pressione fiscale legato alle urgenze della crisi finanziaria

rende quanto mai evidente l'urgenza di riassorbire, nella sanità, gli squilibri strutturali dal lato della spesa e ripropone il limite nel ricorso ad entrate aggiuntive.

Le difficoltà che si pongono con il risanamento finanziario, specie per le fasce più deboli (e tra queste quelle anziane), fanno sì che non possa più attendere, inoltre, una riforma dell'assistenza in grado di sostenere anche con le scelte che si possono assumere in quell'ambito un alleggerimento della pressione che ancora oggi si scarica impropriamente sulle strutture ospedaliere, fronte su cui si incontrano le maggiori difficoltà realizzative.

I RISULTATI ECONOMICI COMPLESSIVI: IL CONTO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ

2. Il conto consolidato della sanità elaborato sulla base dei dati acquisiti al IV trimestre, evidenzia per il 2011 una spesa sanitaria pari a 112.039 milioni, in riduzione dello 0,6 per cento rispetto al 2010. Una flessione di 2 decimi di punto se misurata in termini di Pil (7,1 per cento). Si tratta di un risultato migliore delle attese, minore di oltre 2,9 miliardi rispetto al pre-consuntivo indicato nella Relazione al Parlamento del dicembre scorso.

Pressoché invariato l'importo relativo alle prestazioni da produttori non market (assistenza ospedaliera e altri servizi sanitari offerti direttamente dagli operatori pubblici), è la spesa per l'assistenza in convenzione a registrare una flessione dell'1,8 per cento.

Nella gestione diretta (non market) la spesa per il personale dipendente è diminuita del 2,4 per cento; un valore che deve essere letto tuttavia considerando l'incidenza sull'esercizio 2010 degli oneri per arretrati per circa 530 milioni. Al netto di tali oneri si conferma una riduzione ma di un solo punto percentuale.

Aumentano invece del 3,6 per cento i consumi intermedi: tale dinamica riflette la scelta prevalente tra le regioni di ricorrere alla distribuzione diretta dei farmaci ai fini di un controllo complessivo della spesa. Ne deriva un aumento dell'onere per assistenza farmaceutica territoriale, a fronte di un contenimento della spesa ospedaliera e una significativa riduzione delle somme eccedenti il tetto previsto.

Per quanto attiene alla spesa di produttori market, alla flessione complessiva (-1,8 per cento rispetto al 2010) contribuisce, la riduzione della farmaceutica (-8,3 per cento), grazie alle misure di contenimento varate negli anni precedenti e all'aumento della compartecipazione a carico dei cittadini sia nelle regioni in piano di rientro che nelle restanti realtà territoriali, e quella per l'assistenza medico-generica (-4,7 per cento). Crescono invece le altre prestazioni in media del 2,2 per cento ma soprattutto la specialistica +1,8 per cento e l'ospedaliera convenzionata +3,7 per cento. A tale dinamica, nel complesso contenuta, contribuisce la migliore regolazione delle prestazioni acquistate da operatori privati, soggette a tetti di spesa, e la reintroduzione dei ticket sulle prestazioni specialistiche nella seconda metà del 2011.

Il buon risultato ottenuto per il 2011 ha portato a rivedere di recente nel DEF le previsioni per il 2012. La spesa prevista, che sconta l'efficacia delle misure di contenimento e i risparmi derivanti dall'attuazione dei Piani di rientro, (e il trascinarsi del miglior risultato conseguito), è pari a 114.497 milioni (+2,2 per cento rispetto al precedente esercizio), in riduzione di oltre 2,9 miliardi rispetto alle stime contenute nella Relazione al Parlamento del dicembre scorso.

All'interno della spesa dei produttori *non market*, il complesso dei redditi da lavoro dipendente aumenta dello 0,5 per cento in linea con le previsioni di crescita dell'occupazione dipendente pubblica mentre i consumi intermedi sono in crescita del 4,2 per cento, anche per l'impatto dell'aumento dei prezzi conseguenti all'incremento dell'aliquota IVA.

Nella spesa dei produttori *non market*, che aumenta complessivamente dell'1,9 per cento, l'assistenza farmaceutica è attesa crescere dell'1,6 per cento, in linea con il rispetto del tetto 13,3 per cento stabilito per la farmaceutica territoriale.

Il dato sconta le entrate da *pay back* (che sono computate in diminuzione della spesa) e l'impatto sui prezzi dei farmaci dell'aumento delle aliquote IVA.

A fronte di un aumento dello 0,5 per cento della medicina di base, le altre prestazioni in convenzione presentano una variazione positiva del 2,4 per cento.

Nella predisposizione della stima per il 2012 sono stati incorporati gli effetti del *ticket* sulla specialistica, nonché i maggiori costi (pari a 100 milioni per il solo anno in corso) connessi al finanziamento a carico dello Stato delle attività dei Policlinici universitari e degli ospedali non statali.

Tavola 1

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Def aprile 2012								
<i>valore assoluto</i>	108.891	110.474	112.742	112.039	114.497	114.727	115.421	118.497
<i>Spesa primaria complessiva</i>	693.284	727.573	724.199	720.544	724.812	725.724	735.050	748.169
<i>Pil</i>	1.575.144	1.519.695	1.553.166	1.580.220	1.588.662	1.626.858	1.672.782	1.725.526
<i>variazione</i>		1,45	2,05	-0,62	2,19	0,20	0,60	2,67
<i>peso sulla spesa complessiva</i>	15,71	15,18	15,57	15,55	15,80	15,81	15,70	15,84
<i>in percentuale del Pil</i>	6,91	7,27	7,26	7,09	7,21	7,05	6,90	6,87
Relazione al parlamento dicembre 2011								
<i>valore assoluto</i>	108.468	110.435	113.457	114.941	117.491	119.602	121.412	
<i>Spesa primaria complessiva</i>	693.300	727.676	723.315	721.823	721.732	727.855	743.109	
<i>Pil</i>	1.575.144	1.526.790	1.556.029	1.586.361	1.612.279	1.648.533	1.693.748	
<i>variazione</i>		1,81	2,74	1,31	2,22	1,80	1,51	
<i>peso sulla spesa complessiva</i>	15,65	15,18	15,69	15,92	16,28	16,43	16,34	
<i>in percentuale del Pil</i>	6,89	7,23	7,29	7,25	7,29	7,26	7,17	
Def aprile 2011								
<i>valore assoluto</i>	108.486	110.435	113.457	114.836	117.391	122.102	126.512	
<i>Spesa primaria complessiva</i>	693.099	727.071	723.361	725.798	729.019	745.212	763.184	
<i>Pil</i>	1.567.761	1.519.702	1.548.816	1.593.314	1.642.432	1.696.995	1.755.013	
<i>variazione</i>		1,80	2,74	1,22	2,22	4,01	3,61	
<i>peso sulla spesa complessiva</i>	15,65	15,19	15,68	15,82	16,10	16,38	16,58	
<i>in percentuale del Pil</i>	6,92	7,27	7,33	7,21	7,15	7,20	7,21	
Dpef luglio 2008 (LV)								
<i>valore assoluto</i>	110.626	111.592	116.007	120.656	125.156	129.916		
<i>Spesa primaria complessiva</i>	702.803	720.224	737.231	758.095	778.388	798.985		
<i>Pil</i>	1.588.803	1.637.199	1.689.202	1.742.139	1.799.075	1.858.870		
<i>variazione</i>		0,87	3,96	4,01	3,73	3,80		
<i>peso sulla spesa complessiva</i>	15,74	15,49	15,74	15,92	16,08	16,26		
<i>in percentuale del Pil</i>	6,96	6,82	6,87	6,93	6,96	6,99		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef e Istat

Tavola 2

IL CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ											
	2008	2009	2010	Prev. 2011 (a)	2011	2012	09/08	10/09	Prev 11/10 (a)	11/10	12/11
	miliardi						variazioni				
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	39,6	40,8	41,4	42,1	40,6	41,4	3,0	1,3	1,7	-1,8	1,9
- Farmaci	11,2	11,0	10,9	11,1	10,0	10,2	-1,9	-0,6	1,2	-8,3	1,6
- Assistenza medico-generica	6,1	6,9	7,0	6,8	6,7	6,7	14,8	1,7	-4,1	-4,7	0,5
- Assistenza medico-specialistica, osped.in case di cura protesica e altro	22,3	22,9	23,4	24,2	23,9	24,5	3,5	1,7	2,9	2,2	2,4
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:	61,5	61,8	63,6	64,8	63,6	64,8	0,8	3,8	1,2	0,0	2,0
- Redditi da lavoro dipendente	35,8	34,5	35,5	35,4	34,7	34,9	-2,4	4,0	-0,7	-2,4	0,5
-Consumi intermedi	23,2	24,8	25,3	26,7	26,2	27,3	5,4	3,7	3,9	3,6	4,2
-Altro	2,5	2,6	2,7	2,7	2,7	2,7	3,5	1,3	0,5	-2,4	0,0
Contribuzioni diverse, servizi amministrativi e altre uscite	7,8	7,8	7,8	8,0	7,9	8,3	1,5	2,3	0,6	0,6	5,3
Spesa sanitaria complessiva	108,9	110,5	112,7	114,9	112,0	114,5	1,9	2,7	1,2	-0,6	2,2

N.B. gli importi 2012 sono ripresi dalla II sezione del DEF e in alcuni casi stimati in base alle indicazioni contenute nel DEF

(a) importi previsti per il 2011 nel DEF di aprile 2011

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat e MEF

I RISULTATI REGIONALI

3. I dati del Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS) relativi al IV trimestre 2011 consentono una valutazione dell'andamento dei costi, dei ricavi e dei risultati di esercizio per regione¹. L'analisi è resa più agevole dalle limitate differenze nei risultati tra conto consolidato della sanità elaborato secondo i criteri di contabilità nazionale) e il Nsis che ne rappresenta, come è noto, la indispensabile base di alimentazione. Su tali differenze incidono i diversi criteri di contabilizzazione adottati nei due sistemi su voci che negli ultimi esercizi hanno registrato, tuttavia, variazioni limitate.

I costi di produzione delle funzioni assistenziali riferiti alle regioni comprensivi della gestione straordinaria e dei costi relativi all'attività libero-professionale intramoenia ammontano nel 2011 a 112,4 miliardi. Il freno alla crescita è da ricondurre alla efficacia delle misure di contenimento messe in campo sia a livello nazionale (blocco dei contratti collettivi nazionali di lavoro, interventi in materia di contenimento della spesa farmaceutica), sia a livello regionale in attuazione dei piani di rientro e dei programmi operativi (accreditamento degli operatori privati con l'assegnazione di tetti di spesa e attribuzione di specifici budget, riorganizzazione della rete ospedaliera ecc.).

Continua a ridursi il costo del personale delle Aziende sanitarie, Aziende ospedaliere, Aziende ospedaliere universitarie e IRCCS pubblici: esso ammonta a 36,2 miliardi con un decremento del 1,4 per cento rispetto al 2010 (nel 2010 aveva registrato un seppur limitato incremento +1,3 per cento). Manifestano i loro effetti gli interventi di contenimento diretto del costo del personale conseguente

¹Le analisi sviluppate nel paragrafo non considerano le modifiche introdotte a partire dal 2011 nel trattamento degli ammortamenti e nelle sterilizzazioni date dai costi capitalizzati. Ciò per consentire un confronto degli andamenti dell'anno con quello precedente. Si tratta di ammortamenti per 1.494,5 milioni cui corrispondono costi capitalizzati per 1.067 milioni. A tali importi è riferibile la differenza rispettivamente di costi e ricavi con quanto riportato nelle tavole predisposte sulla base del NSIS che saranno pubblicate, come ogni anno, nella Relazione sulla situazione economica del paese (RGE). Una differenza che si riflette sul risultato dell'esercizio 2011 che risulta quindi migliore per circa 429 milioni. Per un raccordo con le tavole predisposte per il 2011 sulla base del NSIS si veda il riquadro del successivo paragrafo 8..

all'articolo 2, comma 71, della legge 191/2009 (che ha recepito le disposizioni del Patto per la Salute 2010-2012 con cui si è prorogato, per il periodo 2010-2012, il tetto alla spesa fissato dalla finanziaria 2007) e il decreto-legge 78/2010 (che ha disposto il blocco dei rinnovi contrattuali per il periodo 2011/13). Nelle regioni in piano di rientro contribuiscono al contenimento dei costi gli ulteriori interventi di riorganizzazione previsti nei programmi annuali di attuazione.

Nell'anno il costo per l'acquisto di beni supera i 15 miliardi, con un incremento rispetto al 2010 del 2,4 per cento. Al significativo rallentamento della spesa (era aumentata del 4,7 per cento nello scorso esercizio) sembrano aver contribuito le procedure di acquisto messe in atto soprattutto dalle regioni in piano di rientro, con forme di aggregazione a più livelli (sovra-aziendale e/o regionale). Queste scelte hanno consentito di rafforzare le misure assunte con la normativa nazionale che impongono alle aziende sanitarie ed ospedaliere di motivare (con relazione agli organi di controllo e di revisione) gli acquisti di beni e servizi operati al di fuori delle convenzioni Consip e per importi superiori ai prezzi di riferimento (tratti dalle stesse convenzioni).

Sulla crescita della spesa per acquisto dei beni ha inciso il ricorso alla distribuzione diretta dei farmaci, che continua ad essere incentivata, su tutto il territorio nazionale, per contenere la spesa farmaceutica erogata attraverso le farmacie convenzionate, e l'elevato costo dell'alta tecnologia presente nei beni utilizzati in sanità. L'acquisto dei prodotti farmaceutici è incrementato rispetto al 2010 del 5% circa. Ciò nonostante che la spesa farmaceutica ospedaliera abbia cominciato a ridursi rimanendo, tuttavia, in tutte le regioni ben superiore al limite previsto (vedi paragrafo successivo).

In flessione del 4,2 per cento risultano anche i costi costituiti dalla compartecipazione al personale del ruolo sanitario che svolge attività libero professionale all'interno delle aziende sanitarie.

Tra i costi relativi all'assistenza in convenzione, il costo dei medici di medicina generale pesa per circa 6,6 miliardi ed è aumentato rispetto al 2010 dell'1,3 per cento. Anche in questo caso si è registrato un rallentamento nella dinamica della spesa (lo scorso anno cresciuta del 2,8 per cento). Un risultato in parte dovuto all'incidenza dei rinnovi contrattuali contabilizzati nel 2010 per la definizione nell'esercizio del rinnovo delle convenzioni relative al biennio 2008-2009.

Continua a flettere la spesa farmaceutica convenzionata: 9,9 miliardi in flessione del 9 per cento (si era ridotta dello 0,8 per cento nel 2010). Un risultato da ricondurre alle misure assunte con il DL 78/2010 che se da un lato ha indotto uno spostamento di una parte della spesa dal comparto ospedaliero a quello territoriale, dall'altro ha previsto il recupero della quota eccedente il tetto del 13,3 per cento del FSN attraverso il meccanismo del *pay back* (a carico delle aziende farmaceutiche), il miglioramento del monitoraggio sulla appropriatezza delle prescrizioni terapeutiche, e ulteriori misure destinate a conseguire risparmi di spesa attraverso aumenti degli sconti sul prezzo dei farmaci a carico di grossisti e farmacisti.

Rimane su tassi di crescita più sostenuti, +3,3 per cento, (ancorchè più limitati del precedente esercizio + 10,4 per cento) la variazione del costo per prestazioni specialistiche da soggetti convenzionati. Un risultato su cui potrebbe aver inciso lo spostamento in ambito ambulatoriale di alcune prestazioni ritenute inappropriate con ricovero ospedaliero.

Solo in marginale aumento (+ 0,5 per cento a fronte di -0,3 per cento nel 2010) i costi per assistenza ospedaliera convenzionata pari a 8,9 miliardi. A tale dinamica ha contribuito l'attività svolta, soprattutto nelle regioni in Piano di rientro, con l'assegnazione di tetti di spesa e l'attribuzione di budget. In generale, comunque, una regolazione più attenta dei meccanismi di accreditamento delle aziende private che operano per conto del SSN, adottata a livello regionale, ha contribuito a contenere la crescita della spesa di tutte le prestazioni acquistate dal settore privato (ospedaliera, specialistica, riabilitative, integrative ed altro).

Tavola 3

LA SANITA': I RISULTATI DI ESERCIZIO 2009-2011

	2009				2010				2011							
	COSTI		RICAVI		Saldi Mobilità Sanitaria interregionale		RISULTATO DI ESERCIZIO		COSTI		RICAVI		Saldi Mobilità Sanitaria interregionale		RISULTATO DI ESERCIZIO	
	A	B	C	A+B+C	A	B	C	A+B+C	A	B	C	A+B+C	A	B	C	A+B+C
PIEMONTE	-8.544,7	8.559,6	1,8	16,7	-8.689,7	8.689,0	2,5	1,8	-8.569,4	8.585,7	2,5	1,8	-8.569,4	8.585,7	2,5	1,8
V. AOSTA	-268,3	283,5	-16,2	-1,0	-282,9	291,9	-13,5	-4,5	-282,3	296,8	-13,5	-4,5	-282,3	296,8	-13,5	-4,5
LOMBARDIA	-17.433,9	16.998,2	437,6	1,9	-18.041,5	17.609,3	452,4	20,2	-18.316,2	17.882,1	452,4	20,2	-18.316,2	17.882,1	452,4	20,2
PA. BOLZANO	-1.106,2	1.139,2	4,2	37,2	-1.109,8	1.113,3	4,2	7,7	-1.123,0	1.123,8	4,2	7,7	-1.123,0	1.123,8	4,2	7,7
PA. TRENTO	-1.076,2	1.079,9	-15,8	-12,1	-1.117,5	1.120,1	-15,1	-12,5	-1.144,4	1.161,8	-15,1	-12,5	-1.144,4	1.161,8	-15,1	-12,5
VENETO	-8.872,6	8.747,4	98,0	-27,1	-9.000,0	8.914,6	98,2	12,9	-9.072,5	9.023,0	98,2	12,9	-9.072,5	9.023,0	98,2	12,9
FRULI	-2.453,9	2.446,1	24,4	16,7	-2.489,5	2.476,6	25,9	13,0	-2.528,8	2.514,3	25,9	13,0	-2.528,8	2.514,3	25,9	13,0
LIGURIA	-3.314,5	3.235,8	-26,4	-105,1	-3.320,1	3.261,0	-30,6	-89,7	-3.305,1	3.202,4	-30,6	-89,7	-3.305,1	3.202,4	-30,6	-89,7
E. ROMAGNA	-8.474,0	8.141,3	355,2	22,4	-8.628,7	8.309,6	347,4	28,3	-8.646,1	8.362,4	347,4	28,3	-8.646,1	8.362,4	347,4	28,3
TOSCANA	-7.401,3	7.279,3	115,1	-6,9	-7.327,0	7.191,4	118,5	-17,0	-7.351,0	7.255,4	118,5	-17,0	-7.351,0	7.255,4	118,5	-17,0
UMBRIA	-1.657,8	1.651,2	11,4	4,8	-1.652,2	1.650,6	9,6	8,0	-1.658,0	1.668,0	9,6	8,0	-1.658,0	1.668,0	9,6	8,0
MARCHE	-2.793,5	2.841,8	-31,7	16,6	-2.848,8	2.874,7	-29,0	-3,1	-2.832,8	2.869,5	-29,0	-3,1	-2.832,8	2.869,5	-29,0	-3,1
LAZIO	-11.510,3	10.049,0	65,3	-1.396,0	-11.411,1	10.358,5	27,7	-1.024,9	-11.268,2	10.438,2	27,7	-1.024,9	-11.268,2	10.438,2	27,7	-1.024,9
ABRUZZO	-2.438,4	2.406,1	-62,2	-94,5	-2.394,0	2.451,8	-63,3	-5,5	-2.369,9	2.472,3	-63,3	-5,5	-2.369,9	2.472,3	-63,3	-5,5
MOLISE	-673,7	577,4	32,7	-63,6	-667,8	577,1	33,1	-57,5	-668,4	600,2	33,1	-57,5	-668,4	600,2	33,1	-57,5
CAMPANIA	-10.272,2	9.786,8	-303,5	-788,9	-10.162,9	9.969,6	-285,3	-478,6	-9.939,6	10.051,7	-285,3	-478,6	-9.939,6	10.051,7	-285,3	-478,6
PUGLIA	-7.254,7	7.121,5	-169,3	-302,5	-7.379,7	7.215,0	-158,8	-323,5	-7.144,3	7.190,6	-158,8	-323,5	-7.144,3	7.190,6	-158,8	-323,5
BASILICATA	-1.040,9	1.055,5	-35,6	-21,0	-1.069,5	1.068,9	-27,9	-28,6	-1.072,1	1.065,4	-27,9	-28,6	-1.072,1	1.065,4	-27,9	-28,6
CALABRIA	-3.537,1	3.529,0	-223,8	-231,9	-3.490,6	3.653,0	-230,2	-67,9	-3.418,7	3.534,2	-230,2	-67,9	-3.418,7	3.534,2	-230,2	-67,9
SICILIA	-8.512,3	8.518,0	-205,7	-200,0	-8.609,2	8.778,8	-200,9	-31,3	-8.664,2	8.841,2	-200,9	-31,3	-8.664,2	8.841,2	-200,9	-31,3
SARDEGNA	-3.089,6	2.915,2	-55,3	-229,7	-3.176,3	3.087,8	-64,8	-153,3	-3.181,6	3.065,5	-64,8	-153,3	-3.181,6	3.065,5	-64,8	-153,3
TOTALE	-111.726,0	108.361,8	0,0	-3.364,2	-112.868,7	110.662,7	0,0	-2.206,0	-112.556,5	111.204,6	0,0	-2.206,0	-112.556,5	111.204,6	0,0	-2.206,0
SOLO PERDITE				-3.480,4				-2.298,0				-2.298,0				-1.610,5
SOLO UTILI				116,2				91,9				91,9				258,5
Regioni in piano di rientro																
Risultato complessivo	-52.743,3	50.547,4	-864,8	-3.060,7	-52.805,0	51.692,8	-875,3	-1.987,4	-52.042,6	51.714,1	-875,3	-1.987,4	-52.042,6	51.714,1	-875,3	-1.203,8
solo perdite				-3,077				-1,989				-1,989				-1,262
Regioni non in piano di rientro																
Risultato complessivo	-58.982,7	57.814,4	864,8	-303,5	-60.063,7	58.969,8	875,3	-218,6	-60.513,9	59.490,5	875,3	-218,6	-60.513,9	59.490,5	875,3	-148,2
solo perdite				-396				-309				-309				-349

Fonte: elaborazioni Corte conti su dati Ministero della Salute
Per il 2011: dati estratti dal NSIS, IV trim al 6 aprile 2012.

Nel calcolo di costi, di ricavi e del risultato di esercizio del 2011 non si considerano le modifiche introdotte a partire da questo esercizio nel trattamento degli ammortamenti e nelle sterilizzazioni date dai costi capitalizzati. Ciò per consentire un confronto degli andamenti dell'anno con quello precedente. Si tratta di ammortamenti per 1.494,5 milioni cui corrispondono costi capitalizzati per 1.067 milioni. Una differenza che si riflette sul risultato dell'esercizio 2011 che risulta quindi migliore di quello tabulare dalla lettura dei dati NSIS per circa 429 milioni. Per un riepilogo con i risultati comprensivi di ammortamenti e costi capitalizzati per regione si veda il riquadro del successivo paragrafo 8

Tavola 4

I COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO PER FUNZIONE DI SPESA NEL 2010 E NEL 2011 (in milioni)

2010	ASSISTENZA EROGATA DA ENTI A GESTIONE DIRETTA										ASSISTENZA EROGATA DA ENTI CONVENZIONATI E ACCREDITATI					TOTALE		
	Beni	Personale	Accantonamenti Tipici	Compartecipazioni per Intramoenia	Altri Servizi Sanitari e non Sanitari	Interessi Passive Omri Finanziari	Imposte e Tasse	Costi Straordinarie Variazione delle rimanenze	totale	Medicina Generale	Farmacuetica	Specialistica	Riabilitativa	Integrativa e Protetica	Altra Assistenza	Ospedaliere	totale	senza Saldi Mobilità interregional e verso B. Gestie Smom
PIEMONTE	1.256,7	2.976,1	15,7	110,8	1.046,2	18,5	231,6	10,6	5.666,1	475,2	774,8	279,9	175,4	200,4	568,3	549,1	3.023,1	8.689,2
V.AOSTA	38,1	114,7	0,3	3,0	60,2	0,0	8,4	0,9	225,5	14,5	22,1	2,1	4,6	2,5	8,3	3,3	57,4	282,9
LOMBARDIA	2.093,3	5.142,0	155,3	246,2	2.067,4	47,4	387,4	7,0	10.146,0	907,0	1.560,2	1.002,2	243,6	233,4	1.682,9	2.264,1	7.893,5	18.039,5
P.A. BOZZANO	138,8	550,3	2,9	0,7	133,1	0,0	33,7	1,4	860,9	53,7	61,5	5,6	6,1	38,2	60,6	23,2	248,9	1.109,8
P.A. TRENTO	128,1	402,7	8,7	8,8	138,3	0,0	28,9	14,7	730,3	57,5	78,5	25,1	3,0	21,7	146,5	54,9	387,1	1.117,4
VENETO	1.188,6	2.771,4	26,3	103,1	1.385,0	35,0	208,5	40,8	5.758,7	541,0	743,2	364,8	33,5	134,5	849,1	574,5	3.240,6	8.999,3
FRULLI	369,8	953,3	27,6	24,6	406,8	0,2	68,8	15,0	1.866,2	126,6	230,4	52,4	59,9	46,4	45,6	61,9	623,3	2.489,4
IGURIA	463,2	1.176,6	21,2	35,4	450,1	4,7	90,8	7,5	2.249,4	162,3	299,4	56,0	97,4	40,2	181,4	233,3	1.070,0	3.319,4
E.ROMAGNA	1.206,2	3.000,0	59,6	114,6	1.210,7	35,9	219,2	42,9	5.889,1	510,9	715,3	175,1	7,9	116,7	613,3	599,5	2.738,8	8.627,8
TOSCANA	1.223,8	2.622,9	41,3	98,6	1.091,0	18,2	193,6	82,0	5.371,4	407,5	611,3	140,6	83,3	77,5	400,7	232,7	1.953,5	7.325,0
UMBRIA	258,9	613,4	28,5	12,4	251,2	1,7	44,6	3,7	1.214,4	90,4	156,5	15,9	8,4	38,4	82,6	41,5	433,6	1.648,0
MARCHE	477,6	1.040,5	40,6	30,1	368,9	0,6	79,2	16,7	2.054,3	167,8	284,6	42,8	69,2	28,1	100,0	100,4	792,9	2.847,1
LAZIO	1.308,4	3.075,2	153,3	123,4	1.576,2	118,1	237,0	89,5	6.681,2	576,9	1.195,4	523,5	228,9	238,6	442,7	1.387,1	4.593,2	11.274,4
ABRUZZO	344,0	788,4	85,6	15,3	283,6	2,4	59,4	47,8	1.626,5	150,9	263,9	48,7	70,7	26,3	88,5	113,5	762,5	2.389,0
MOLISE	85,0	215,1	11,0	2,2	68,0	4,7	16,6	-0,1	402,4	50,0	58,5	33,9	15,1	6,5	21,1	78,5	263,5	665,9
CAMPANIA	1.104,7	3.217,4	296,8	51,9	1.111,1	48,9	253,1	176,0	6.259,9	646,0	1.068,7	740,0	281,2	172,6	173,9	805,3	3.887,5	10.147,4
PUGLIA	1.081,9	2.190,8	70,3	45,7	758,9	19,6	167,3	86,4	4.420,8	494,8	869,4	237,9	240,0	128,3	236,9	741,6	2.948,8	7.369,6
BASILICATA	149,6	393,2	6,3	4,0	124,6	0,0	30,2	7,0	715,0	82,9	106,3	26,2	66,3	32,1	33,8	5,0	352,6	1.067,6
CALABRIA	394,1	1.290,3	63,8	8,4	306,2	19,7	97,1	38,3	2.217,8	248,0	441,5	116,1	63,5	69,5	125,9	200,1	1.264,7	3.482,5
SICILIA	924,5	2.976,1	167,2	46,6	667,0	37,1	224,1	76,1	5.118,8	582,1	1.023,4	504,5	156,9	194,4	337,2	687,3	3.485,8	8.604,6
SARDEGNA	483,9	1.163,3	21,1	14,6	391,0	2,6	90,1	44,5	2.211,2	194,8	347,4	111,2	55,9	68,4	92,5	92,7	962,8	3.174,0
TOTALE	14.719,3	36.673,5	1.303,5	1.100,5	13.895,4	415,2	2.769,6	808,6	71.685,7	6.540,8	10.912,6	4.504,4	1.970,5	1.914,8	6.291,7	8.849,5	40.984,3	112.669,9

I COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO PER FUNZIONE DI SPESA NEL 2010 E NEL 2011 (in milioni)		ASSISTENZA BROGATA DA ENTI A GESTIONE DIRETTA											ASSISTENZA BROGATA DA ENTI CONVENZIONATI E ACCREDITATI											segue Tavola 4
2011	Boni	Personale	Accantonamenti Tipici	Compartecipazioni per Intramoenia	Altri Servizi Sanitari non Sanitari	Interessi Passivi Operi Finanziari	Imposte e Tasse	Costi Straordinari e Variazioni delle rimanenze	Medicina Generale	Farmaceutica	Specialistica	Riabilitativa	Integrativa e Protetica	Altra Assistenza	Ospedaliere	to tale	TOTALE	COSTI senza Saldi Mobilità interregion						
																			2010	2011	2010	2011	2010	2011
	PEMONTE	1.263,4	2.935,6	17,0	1.046,9	24,6	226,5	18,0	474,2	697,8	275,2	178,1	191,9	566,9	546,1	2.930,3	8.568,9							
	V.AOSTA	40,6	112,5	0,1	59,4	0,0	8,1	0,0	15,4	20,6	1,9	5,1	2,7	7,8	4,8	58,2	282,3							
	LOMBARDIA	2.120,5	5.114,3	291,5	2.208,4	47,4	386,3	22,7	901,5	1.443,6	1.054,0	242,0	242,2	1.709,1	2.294,0	7.886,3	18.314,3							
	P.A.BOLZANO	150,0	549,3	1,6	137,2	0,1	33,7	2,2	54,5	56,5	6,2	6,3	39,4	61,4	23,5	247,7	1.123,0							
	P.A.TRENTO	133,4	412,9	9,1	8,8	143,6	0,0	30,0	58,4	77,0	27,3	7,1	21,9	152,2	56,2	400,0	1.144,4							
	VENETO	1.207,4	2.754,5	69,2	1.506,3	39,6	211,3	58,2	543,0	672,1	361,4	33,2	138,7	843,6	532,6	3.124,6	9.071,9							
	FRULLI	384,8	949,0	29,7	23,7	438,9	0,5	71,2	128,9	219,1	50,7	62,4	46,5	49,1	63,6	620,4	2.528,7							
	LEGURIA	461,2	1.156,5	14,3	35,7	463,1	3,4	89,4	162,9	283,3	54,1	96,4	36,8	184,5	247,6	1.065,7	3.304,4							
	E.ROMAGNA	1.228,4	3.014,7	43,7	1.210,4	45,5	222,1	23,5	517,5	680,2	190,5	7,4	120,5	616,4	612,5	2.745,0	8.645,3							
	TOSCANA	1.239,5	2.620,2	22,2	95,7	1.094,4	36,4	194,1	415,4	548,9	140,0	86,3	77,6	389,0	235,0	1.892,2	7.349,0							
	UMBRIA	266,1	614,6	16,6	13,5	263,6	2,0	44,8	92,4	146,7	17,1	8,3	39,1	83,5	42,3	429,4	1.653,8							
	MARCHE	485,6	1.029,1	46,3	30,8	354,0	0,7	78,5	173,5	255,4	44,4	71,3	34,8	110,6	109,2	799,1	2.831,1							
	LAZIO	1.341,6	2.988,7	79,1	1.116,1	1.579,8	140,8	82,3	609,3	1.094,2	522,8	220,1	248,2	495,8	1.378,8	4.569,2	11.131,6							
	ABRUZZO	365,8	774,2	57,1	15,4	294,9	2,2	59,4	152,2	250,6	56,6	74,5	25,2	90,8	127,9	777,7	2.364,9							
	MOLISE	92,5	209,2	15,5	1,8	69,6	2,2	15,8	51,1	55,0	35,7	16,7	7,1	21,4	71,5	258,5	666,5							
	CAMPANIA	1.127,8	3.038,2	47,5	45,9	1.070,2	24,6	250,1	653,1	956,4	761,6	272,8	165,9	181,1	825,0	3.815,9	9.924,1							
	PUGLIA	1.084,2	2.123,6	91,7	39,1	739,3	12,3	163,0	500,8	723,7	246,1	242,3	113,3	238,1	721,2	2.785,6	7.134,2							
	BASILICATA	161,8	392,4	2,9	4,8	127,1	0,0	30,5	83,2	95,4	38,1	49,7	26,7	34,4	13,0	340,6	1.070,1							
	CALABRIA	437,9	1.260,8	68,4	8,7	291,0	17,8	90,1	248,3	364,5	133,5	65,1	78,0	135,7	195,4	1.220,5	3.410,6							
	SICILIA	981,7	2.936,2	255,0	40,9	689,5	46,3	222,9	589,1	955,1	519,6	167,8	195,8	341,6	699,2	3.468,3	8.659,6							
	SARDEGNA	498,1	1.162,8	10,0	12,8	423,4	2,2	85,3	200,1	333,5	117,3	59,0	69,6	99,7	91,2	970,2	3.179,4							
	TOTALE	15.072,3	36.149,1	1.616,2	1.054,6	14.210,7	448,6	2.747,2	6.624,8	9.929,7	4.653,9	1.971,9	1.921,9	6.412,7	8.890,6	40.405,5	112.357,8							

Fonte: elaborazioni Corte conti su dati Ministero della Salute
 Per il 2011: dati estratti dal NSIS, IV trim al 6 aprile 2012.
 Per consentire un confronto con il 2010, tra i costi del 2011 non si considerano gli ammortamenti (1.494,5 milioni) inclusi solo a partire da questo esercizio. Per una informazione di maggior dettaglio si veda il riquadro del successivo paragrafo 8.

segue Tavola 4

I COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO PER FUNZIONE DI SPESA - variazione percentuale 2010/2011

variazione 2011/2010	ASSISTENZA EROGATA DA ENTI A GESTIONE DIRETTA										ASSISTENZA EROGATA DA ENTI CONVENZIONATI E ACCREDITATI							TOTALE COSTI senza Saldi Mobilità interregion ale e verso
	Beni	Personale	Accantonamenti Tipici	Compartecipazioni per Intramoeni	Altri Servizi Sanitari e non Sanitari	Interessi Passivi e Oneri Finanziari	Imposte e Tasse	Costi Straordinari e Variaz ione delle rimanenze	totale	Medicina Generale	Farmaceutica	Specialistica	Riabilitativa	Integrativa e Protettiva	Altra Assistenza	Ospedaliera	totale	
P.EMONTE	0,54	-1,36	8,61	-3,83	0,07	33,19	-2,20	69,02	-0,49	-0,22	-9,94	-1,69	1,53	-4,20	-0,24	-0,53	-3,07	-1,39
V.AOSTA	6,53	-1,89	-52,70	10,15	-1,22	ns	-2,78	-100,00	-0,60	6,39	-6,83	-11,14	10,52	6,50	-5,90	43,53	1,37	-0,20
LOMBARDIA	1,30	-0,54	87,68	-3,79	6,82	0,10	-0,28	224,66	2,78	-0,61	-7,48	5,16	-0,67	3,78	1,56	1,32	-0,09	1,52
P.A.BOLZANO	8,08	-0,19	-46,25	73,40	3,07	ns	-0,04	59,03	1,66	1,43	-8,18	10,66	3,11	3,22	1,38	1,23	-0,45	1,19
P.A.TRENTO	4,10	2,51	3,95	0,42	3,80	-100,00	3,89	-55,01	1,92	1,56	-1,93	9,01	138,31	1,13	3,87	2,31	3,34	2,41
VENETO	1,58	-0,61	163,28	-2,09	8,76	13,19	1,33	42,49	3,28	0,38	-9,58	-0,94	-0,96	3,09	-0,64	-7,29	-3,58	0,81
FRULLI	4,06	-0,45	7,28	-3,63	7,89	198,30	3,51	-30,60	2,26	1,84	-4,91	-3,20	4,32	0,11	7,68	2,73	-0,46	1,58
LEURIA	-0,43	-1,71	-32,44	0,83	2,89	-27,56	-1,49	101,46	-0,48	0,40	-5,36	-3,33	-1,10	-8,54	1,75	6,11	-0,41	-0,45
E.ROMAGNA	1,84	0,49	-26,66	-2,31	-0,02	26,89	1,32	-45,20	0,19	1,28	-4,91	8,80	-6,05	3,20	0,52	2,16	0,23	0,20
TOSCANA	1,28	-0,10	-46,31	-2,95	0,30	99,60	0,28	88,31	1,59	1,95	-10,21	-0,43	3,71	0,14	-2,93	1,00	-3,14	0,33
UMBRIA	2,80	0,20	-41,84	8,69	4,92	19,49	0,55	-14,22	0,82	2,19	-6,26	7,50	-0,14	1,87	1,07	1,95	-0,98	0,35
MARCHE	1,68	-1,09	14,06	2,25	-4,05	15,90	-0,97	-58,30	-1,09	3,39	-10,26	3,76	3,07	23,74	10,59	8,76	0,79	-0,56
LAZIO	2,53	-2,82	-48,36	-5,95	0,23	19,25	-1,24	-8,09	-1,78	5,61	-8,47	-0,12	-3,87	4,00	11,98	-0,60	-0,52	-1,27
ABRUZZO	6,36	-1,80	-33,28	0,98	3,98	-8,66	-0,01	-62,01	-2,42	0,85	-5,04	16,18	5,39	-4,16	2,53	12,70	1,99	-1,01
MOLISE	8,86	-2,74	41,27	-17,96	2,42	-53,08	-4,77	ns	1,40	2,20	-5,85	5,29	10,74	8,59	1,45	-8,89	-1,90	0,09
CAMPANIA	2,10	-5,57	60,08	-11,53	-3,69	-49,68	-1,20	-56,70	-2,42	1,10	-10,51	2,92	-2,97	-3,87	4,15	2,45	-1,84	-2,20
PUGLIA	0,21	-3,07	30,51	-14,45	-2,58	-37,24	-2,59	10,46	-1,63	1,22	-16,76	3,43	0,99	-11,65	0,54	-2,75	-5,53	-3,19
BASILICATA	8,12	-0,18	-54,47	20,27	2,04	-21,62	0,84	42,72	2,04	0,35	-10,22	45,25	-24,92	-16,76	1,82	158,75	-3,40	0,24
CALABRIA	1,11	-2,29	7,11	3,34	-4,96	-9,70	-7,23	-59,23	-1,25	0,13	-17,44	14,98	2,56	12,09	7,78	-2,35	-3,49	-2,06
SICILIA	6,18	-1,34	52,48	-12,22	3,37	24,65	-0,53	-75,33	1,42	1,21	-6,67	3,00	6,90	0,72	1,30	1,73	-0,50	0,64
SARDEGNA	2,94	-0,04	-52,55	-12,86	8,27	-18,67	-5,30	-67,21	-0,09	2,69	-4,01	5,47	5,53	1,73	7,78	-1,62	0,76	0,17
TOTALE	2,40	-1,43	23,99	-4,17	2,27	8,05	-0,81	-19,18	0,37	1,28	-9,01	3,32	0,07	0,37	1,92	0,46	-1,41	-0,28

Fonte: elaborazioni Corte conti su dati Ministero della Salute

Il risultato dell'anno presenta andamenti differenziati per regione. A fronte di incrementi nei costi superiori all'1,5 per cento in sole tre regioni del Nord (Lombardia, Friuli e Provincia di Trento), una flessione superiore al 2 per cento è registrata in tre regioni, tutte in piano di rientro (Campania, Puglia e Calabria). Un andamento che riguarda, seppur con diverse intensità, tutte le regioni in Piano ad eccezione della Sicilia che registra una seppur lieve variazione positiva.

Il risultato è da ricondurre nel complesso (come si è visto anche guardando i risultati in termini di contabilità nazionale) alla flessione dei costi relativi all'assistenza da strutture accreditate; la riduzione, comune a quasi tutte le regioni (fanno eccezione la Valle d'Aosta, la provincia di Trento, l'Abruzzo e la Sardegna), assume un particolare rilievo in 6 di esse con valori superiori al tre per cento. Sono i costi per assistenza farmaceutica (al netto dei ticket) a fornire il contributo maggiore (in media la flessione rispetto al 2010 è del 9 per cento), con valori in alcune regioni ben superiori alla media (-17,4 per cento in Calabria, -16,8 per cento in Puglia).

Solo in alcune regioni tale andamento si accompagna ad una flessione dei costi per assistenza ospedaliera in convenzione (è il caso della Liguria, del Veneto e del Molise ed in misura minore di Puglia, Calabria e Sardegna) o della riabilitativa (Basilicata, Emilia e Lazio) o della integrativa (Piemonte Liguria Abruzzo Basilicata Calabria e Puglia). Si tratta di andamenti in parte compensato da un consistente aumento dei costi per la specialistica (in media +3,3 per cento) con punte superiori al 10 per cento in Basilicata, Calabria, Abruzzo, e provincia di Bolzano, cui si contrappongono i cali di rilievo di Friuli e Liguria oltre della Valle d'Aosta).

Alla flessione dei costi "in convenzione" si contrappone la variazione in aumento della assistenza diretta (+0,4 per cento) che registra valori superiori al 2 per cento in quattro realtà regionali (Lombardia, Veneto, Friuli e Basilicata) mentre si riduce nelle regioni in piano di rientro (con l'eccezione della Sicilia e del Molise). Oltre agli acquisti di beni, sono soprattutto le spese amministrative, i servizi appaltati e le spese per godimento di beni di terzi a conoscere gli incrementi maggiori, e pressochè generalizzati. La riduzione dei costi straordinari e del personale non compensa tali incrementi.

5. Le risorse complessivamente destinate al finanziamento del SSN riferite alle regioni ammontano a oltre 111,2 miliardi ricomprendendo anche i ricavi della gestione straordinaria e per l'intramoenia. Il finanziamento indistinto è stato pari a 102,5 miliardi a cui si sono aggiunte fondi vincolati per circa 1,8 miliardi e ulteriori trasferimenti da regioni e province autonome per poco più di 704 milioni. I contributi ulteriori che le regioni hanno garantito a copertura delle spesa sanitaria, al di fuori delle risorse a ciò specificamente destinate sono risultate pari a circa 666 milioni, a cui si sono aggiunte proventi e ricavi diversi (soprattutto legati a ticket) per 3,7 miliardi. Alla gestione straordinaria e all'intramoenia sono riferibili incassi rispettivamente pari a 666 e 1.136 milioni.

Tavola 5

I RICAVI DEL SERVIZIO SANITARIO NEL 2010 E NEL 2011

(in milioni di euro)

2010	Finanziamento indistinto	Finanziamento vincolato	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	Contributi da Regione extra fondo	Proventi e ricavi diversi	Ricavi straordinari	Ricavi intramoenia	Totale ricavi
PIEMONTE	7.609,0	145,7		400,0	312,1	106,4	115,7	8.689,0
V. AOSTA	215,1	0,3	51,7	0,0	20,0	1,7	3,4	292,3
LOMBARDIA	16.353,3	331,2		4,7	697,2	0,0	222,9	17.609,3
PA BOLZANO	816,9	0,8	238,1	0,0	47,2	9,7	1,0	1.113,8
PA TRENTO	868,0	0,8	198,3	0,0	32,5	11,6	9,7	1.120,8
VENETO	8.156,4	153,0		18,8	371,0	103,2	112,2	8.914,6
FRIULI	2.119,0	1,9	91,7	0,1	219,3	18,0	28,7	2.478,7
LIGURIA	2.966,9	56,0		25,9	133,1	39,0	40,0	3.261,0
E. ROMAGNA	7.437,9	143,9		175,0	365,8	43,5	143,4	8.309,6
TOSCANA	6.412,2	131,9		57,2	347,2	115,9	127,0	7.191,4
UMBRIA	1.541,8	29,4		1,2	53,8	12,0	12,6	1.650,6
MARCHE	2.689,9	50,0		0,7	86,0	11,7	36,3	2.874,7
LAZIO	9.444,3	196,9		43,8	453,6	103,7	116,1	10.358,5
ABRUZZO	2.270,1	44,2		0,0	77,2	44,9	15,4	2.451,8
MOLISE	545,5	11,6		0,4	14,4	3,5	1,8	577,1
CAMPANIA	9.438,3	197,4		0,0	182,0	101,0	50,9	9.969,6
PUGLIA	6.742,7	135,4		0,0	194,6	97,4	45,0	7.215,0
BASILICATA	1.007,4	20,0		0,0	30,2	7,2	3,9	1.068,9
CALABRIA	3.364,1	66,6		117,9	69,1	25,0	10,4	3.653,0
SICILIA	8.346,5	148,6		23,2	162,1	51,9	46,5	8.778,8
SARDEGNA	2.797,9	2,6	144,3	3,1	96,5	33,3	15,0	3.092,8
TOTALE	101.143,3	1.868,4	724,2	872,1	3.964,6	940,7	1.158,0	110.671,3

2011	Finanziamento indistinto	Finanziamento vincolato	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	Contributi da Regione extra fondo	Proventi e ricavi diversi	Ricavi straordinari	Ricavi intramoenia	Totale ricavi
PIEMONTE	7.702,9	140,6		280,0	306,1	42,5	113,7	8.585,7
V. AOSTA	217,9	0,0	49,2	0,0	25,8	0,0	3,9	296,8
LOMBARDIA	16.644,5	318,4		3,1	690,7	0,0	225,3	17.882,1
PA BOLZANO	831,0	0,0	241,4	0,0	48,6	1,2	1,6	1.123,8
PA TRENTO	882,7	0,0	236,6	0,0	32,3	0,5	9,6	1.161,8
VENETO	8.279,9	146,0		47,0	374,3	65,3	110,6	9.023,0
FRIULI	2.142,5	0,2	75,2	23,5	235,9	10,6	26,4	2.514,3
LIGURIA	2.955,5	52,5		1,6	121,9	30,4	40,5	3.202,4
E. ROMAGNA	7.577,6	139,8		125,1	345,9	33,7	140,4	8.362,4
TOSCANA	6.482,8	123,9		96,9	267,4	161,7	122,7	7.255,4
UMBRIA	1.560,2	29,0		1,0	52,1	9,8	15,9	1.668,0
MARCHE	2.688,7	46,7		0,0	86,7	11,3	36,0	2.869,5
LAZIO	9.627,5	186,3		27,3	405,0	79,1	113,0	10.438,2
ABRUZZO	2.294,2	42,0		0,0	80,3	40,1	15,8	2.472,3
MOLISE	555,3	10,8		0,0	15,6	16,6	1,9	600,2
CAMPANIA	9.592,4	187,9		0,3	173,4	51,9	45,9	10.051,7
PUGLIA	6.814,6	129,0		34,2	138,0	31,4	43,3	7.190,6
BASILICATA	1.003,5	19,0		0,1	33,3	4,3	5,1	1.065,4
CALABRIA	3.392,0	63,4		1,5	61,1	8,2	8,0	3.534,2
SICILIA	8.429,8	140,1		20,4	154,3	55,2	41,5	8.841,2
SARDEGNA	2.828,4	0,3	101,8	4,0	103,6	12,6	14,9	3.065,5
TOTALE	102.503,7	1.776,0	704,1	665,8	3.752,5	666,4	1.136,0	111.204,6

Fonte : elaborazioni Corte conti su dati Ministero della Salute.

Per il 2011: dati estratti dal NSIS, IV trim al 6 aprile 2012.

I ricavi del 2011 differiscono da quelli riportati nella RGE predisposta dal MEF. Nelle tavole non si considerano i costi capitalizzati. Ciò per consentire un confronto degli andamenti dell'anno con quello precedente. Si tratta di costi capitalizzati per 1.067 milioni. Per un raccordo con la Relazione si veda il riquadro del successivo paragrafo 8

I RICAVI DEL SERVIZIO SANITARIO PER FUNZIONE DI SPESA – VARIAZIONI PERCENTUALI 2010-2011

variazione 2011/2010	Finanziamento indistinto	Finanziamento vincolato	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	Contributi da Regione extra fondo	Proventi e ricavi diversi	Ricavi straordinari	Ricavi intramoenia	Totale ricavi
PIEMONTE	1,23	-3,55		-30,00	-1,91	-60,11	-1,77	-1,19
V.AOSTA	1,28	-84,63	-4,96		29,38	-100,00	14,50	1,56
LOMBARDIA	1,78	-3,86		-34,84	-0,92		1,06	1,55
P.A.BOLZANO	1,72	-95,49	1,35		2,98	-87,82	60,45	0,90
P.A.TRENTO	1,68	-93,83	19,36		-0,33	-95,34	-1,49	3,66
VENETO	1,51	-4,62		149,42	0,90	-36,72	-1,43	1,22
FRILUI	1,11	-91,74	-18,02	ns	7,57	-40,75	-7,90	1,44
LIGURIA	-0,38	-6,37		-93,79	-8,46	-22,04	1,14	-1,80
E.ROMAGNA	1,88	-2,85		-28,54	-5,45	-22,58	-2,12	0,64
TOSCANA	1,10	-6,02		69,39	-22,97	39,47	-3,46	0,89
UMBRIA	1,19	-1,16		-17,08	-3,10	-17,90	26,89	1,06
MARCHE	-0,04	-6,63		-100,00	0,80	-3,09	-0,94	-0,18
LAZIO	1,94	-5,40		-37,76	-10,71	-23,75	-2,67	0,77
ABRUZZO	1,06	-4,91		-100,00	4,00	-10,85	2,65	0,84
MOLISE	1,79	-6,45		-100,00	8,45	379,17	5,89	4,00
CAMPANIA	1,63	-4,83			-4,70	-48,63	-9,69	0,82
PUGLIA	1,07	-4,69			-29,07	-67,72	-3,67	-0,34
BASILICATA	-0,38	-5,26		212,77	10,17	-39,93	29,69	-0,32
CALABRIA	0,83	-4,86		-98,74	-11,48	-67,12	-22,85	-3,25
SICILIA	1,00	-5,75		-11,91	-4,79	6,37	-10,83	0,71
SARDEGNA	1,09	-87,82	-29,49	28,74	7,38	-62,35	-0,44	-0,88
TOTALE	1,35	-4,95	-2,77	-23,66	-5,35	-29,16	-1,90	0,48

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Al di là del contributo che viene dal finanziamento indistinto a carico dello Stato, una particolare attenzione meritano i contributi ulteriori garantiti dalle regioni extra fondi sanitari, le entrate diverse riconducibili al contributo alla spesa chiesto ai cittadini, i ricavi straordinari e i ricavi da intramoenia. Si tratta di voci che consentono di valutare, infatti, il grado di solidità del risultato regionale, la capacità del sistema di far fronte ad eventuali disavanzi e in alcuni casi anche la stessa credibilità prospettica del risultato conseguito.

I trasferimenti extra fondo destinati al finanziamento della sanità si sono ridotti nell'anno di circa l'8 per cento. Di questi, circa 704 milioni sono relativi alle regioni a statuto speciale e programmati, in alcuni casi, per la definizione di ulteriori interventi a carico dell'operatore regionale, e altri 514 milioni sono relativi a trasferimenti dalle regioni a statuto ordinario resi necessari per garantire (come si vedrà meglio in seguito) la copertura di livelli di spesa eccedenti (a livello di programmazione o come risultato) quanto previsto nel sistema di finanziamento. Oltre il 78 per cento di tali risorse di bilancio destinate alla sanità sono da ricondurre a due regioni (Piemonte e Emilia).

In flessione anche i proventi e ricavi diversi (-5,3 per cento) anche se con andamenti diversi tra regioni: in forte calo nelle regioni maggiori, tranne nel Veneto, crescono nelle regioni minori specie se in piano di rientro.

Va infine registrata una flessione anche dei proventi da attività intramoenia che passano dai 1.158 milioni del 2010 a 1.054 milioni dell'anno appena concluso.

6. Si determina, quindi, una consistente riduzione del disavanzo, che passa dai 2.206 milioni del 2010 (di cui solo perdite per 2.297 milioni) ai 1.351 milioni del 2011 (di cui solo perdite per 1.611 milioni).

Muta la composizione del disavanzo sanitario: alle regioni meridionali è riconducibile il 42 per cento della perdita complessiva (era il 50 per cento nel 2010); cresce la quota assorbita da due sole realtà territoriali, Liguria e Lazio, a cui è riconducibile rispettivamente l'8,3 per cento (era il 4 per cento nel 2010) e il 50 per cento delle perdite (era il 44,6 per cento nel 2010).

Sono soprattutto le regioni in piano di rientro a migliorare il proprio risultato: esse passano da un disavanzo di poco meno di 2 miliardi nel 2010 ad uno di 1,2 miliardi con una flessione di quasi il 37 per cento. Un risultato comune a tutte le regioni, anche se con intensità differenti, a cui fa eccezione la sola Calabria.

IL MONITORAGGIO E GLI STRUMENTI DI CONTROLLO DELLA SPESA IN SANITÀ

7. L'esame dei risultati economici complessivi consente solo in parte di far emergere l'effettivo andamento della gestione in relazione agli obiettivi posti al settore e di valutare l'efficacia degli strumenti a presidio del raggiungimento di tali obiettivi. Come è noto infatti considerare i soli dati riepilogativi tratti dai conti economici regionali non permette di leggere nel risultato economico il rispetto degli obiettivi di contenimento della spesa (la considerazione o meno di risorse aggiuntive già in sede di programmazione di bilancio attribuisce un valore differente al risultato conseguito), né di controllare il riassorbimento di squilibri strutturali, quali quelli di recente evidenziati in alcune tipologie di spese e oggetto di interventi specifici (è il caso della farmaceutica), né di verificare il rispetto degli obiettivi di copertura dei disavanzi e quindi dell'operare di eventuali misure sanzionatorie in caso di inadempienza. La sola valutazione del dato economico non risulta, poi, soddisfacente per la verifica del rispetto degli obiettivi di natura qualitativa connessi alla garanzia di fornitura dei LEA.

Di qui l'interesse all'esame dei risultati del monitoraggio, del meccanismo di verifica dei piani di rientro, dei vincoli posti alla spesa farmaceutica territoriale e ospedaliera, del monitoraggio dei LEA e di quello avviato più di recente sull'adeguamento dei sistemi contabili regionali alle esigenze di trasparenza ed omogeneità dei criteri utilizzati. A questi temi sono dedicati i paragrafi che seguono.

I risultati regionali. I Tavoli di monitoraggio

8. Come è noto, i dati relativi a costi e ricavi tratti dalla banca dati NSIS rappresentano la base per la valutazione, in sede di monitoraggio, della rispondenza dei risultati aziendali agli obiettivi di controllo della spesa e di garanzia di copertura dei disavanzi regionali².

Nelle tavole che seguono i risultati economici finora osservati sono esposti per dar modo di comprendere l'esito e la metodologia utilizzata per il controllo del rispetto degli obiettivi alla base del Patto della salute.

² I conti forniti dalle regioni con i modelli CE del IV trimestre dell'anno sono vagliati ai Tavoli di verifica previsti dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004 e, per le regioni che hanno in corso un piano di rientro dal deficit sanitario, attraverso il monitoraggio specificamente previsto dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296/2006. Cfr anche Legge 191/2009 (Legge finanziaria 2010), articolo 2, comma 75 e ss.

IL RACCORDO TRA DATI NSIS E DATI DEL MONITORAGGIO

Nel riquadro si forniscono alcuni elementi informativi necessari a comprendere il raccordo tra risultati del 2011 calcolati sulla base della banca dati NSIS (e che confluiranno nella RGE) e i risultati alla base del monitoraggio annuale. Viene inoltre evidenziato il trattamento contabile degli ammortamenti e dei costi capitalizzati che a partire dal 2011 è stato concordato tra Stato e Regioni. Nell'esame dei risultati dell'anno, per consentire una confrontabilità con il 2010, tale fenomeno è stato evidenziato a parte. Di qui la differenza del risultato, di costi e ricavi nelle tavole 3, 4 e 5 del capitolo con quelli desumibili dai dati NSIS.

Vanno innanzitutto considerate le ragioni alla base delle differenze tra risultati NSIS e risultati utilizzati dal tavolo di monitoraggio per la verifica delle coperture. La prima differenza riguarda i dati relativi alla mobilità sanitaria e alle somme dovute all'Istituto pediatrico Bambin Gesù e ai Smom. Le differenze tra i valori utilizzati al Tavolo di verifica e quelli riportati nelle tabelle NSIS, seppur limitate, attengono a scelte metodologiche adottate in sede di monitoraggio per "dare maggior certezza alla programmazione". In particolare se nelle tabelle NSIS viene presa la mobilità dell'anno di riferimento (tratta dalla matrice Coordinamento interregionale), nelle tabelle predisposte per il Tavolo, la mobilità è, per convenzione, quella della tabella del riparto dell'anno successivo a quello di riferimento, che pertanto contiene la mobilità dell'anno precedente a quello di riferimento (ad esempio, i risultati anno 2010 contengono valori di mobilità inseriti nel riparto 2011 e riferiti al 2009).

(in milioni)

REGIONE	Dati utilizzati per il calcolo del risultato NSIS								
	Ricavi complessivi (netto costi capitalizzati)	Costi complessivi (prima della mobilità e degli ammortamenti)	Bambin Gesù + Smom	Costi complessivi con BG e SMOM	Saldo mobilità risultati SSN	Risultato NSIS prima degli ammortamenti	Ammortamenti	Costi capitalizzati	Risultati RGE
	1	2	3	4=2+3	5	6=1+4+5	7	8	9=6+7+8
PIEMONTE	8.585,7	-8.568,9	-0,5	-8.569,4	2,5	18,8	-32,7	18,3	4,4
VALLE D'AOSTA	296,8	-282,3	0,0	-282,3	-13,5	10	-6,5	6,5	10
LOMBARDIA	17.882,1	-18.314,3	-19	-18.316,2	452,4	18,2	-423,1	423,1	18,2
P.ROV.AUTON. BOLZANO	1.123,8	-1.123,0	0,0	-1.123,0	4,2	5,0	-25,3	24,9	4,7
P.ROV.AUTON. TRENTO	1.161,8	-1.144,4	-0,1	-1.144,4	-15,1	2,3	-35,3	35,5	2,5
VENETO	9.023,0	-9.071,9	-0,6	-9.072,5	98,2	48,6	-49,4	10,6	9,8
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.514,3	-2.528,7	-0,1	-2.528,8	25,9	11,4	-70,8	66,4	7,0
LLIGURIA	3.202,4	-3.304,4	-0,7	-3.305,1	-30,6	-133,3	-69,9	59,4	-143,8
EMILIA ROMAGNA	8.362,4	-8.645,3	-0,8	-8.646,1	347,4	63,7	-46,7	18,2	35,2
TOSCANA	7.255,4	-7.349,0	-2,0	-7.351,0	118,5	23,0	-44,6	34,3	12,7
UMBRIA	1.668,0	-1.653,8	-4,2	-1.658,0	9,6	19,7	-30,8	22,5	11,3
MARCHE	2.869,5	-2.831,1	-1,7	-2.832,8	-29,0	7,7	-11,6	5,4	1,5
LAZIO	10.438,2	-11.131,6	-136,6	-11.268,2	27,7	-802,4	-204,2	134,4	-872,2
ABRUZZO	2.472,3	-2.364,9	-5,0	-2.369,9	-63,3	39,1	-44,3	30,7	25,6
MOLISE	600,2	-666,5	-19	-668,4	33,1	-35,1	-8,0	3,7	-39,4
CAMPANIA	10.051,7	-9.924,1	-15,5	-9.939,6	-285,3	-173,2	-134,8	53,5	-254,5
PUGLIA	7.190,6	-7.134,2	-10,1	-7.144,3	-158,8	-112,5	-14,5	8,5	-118,5
BASILICATA	1.065,4	-1.070,1	-19	-1.072,1	-27,9	-34,6	-4,9	3,3	-36,3
CALABRIA	3.534,2	-3.410,6	-8,1	-3.418,7	-230,2	-114,8	-24,3	9,2	-129,9
SICILIA	8.841,2	-8.659,6	-4,6	-8.664,2	-200,9	-23,8	-164,6	89,2	-99,2
SARDEGNA	3.065,5	-3.179,4	-2,3	-3.181,6	-64,8	-180,9	-48,1	9,4	-219,6
TOTALE	111.204,6	-112.357,8	-198,7	-112.556,5	0,0	-1.352,0	-1.494,5	1.067,0	-1.779,4

La seconda differenza è dovuta alla considerazione, in sede di monitoraggio, di alcune rettifiche concordate con le Regioni e della sottrazione dalle entrate complessive delle voci che pur ricomprese nel conto economico delle Regioni, sono da considerare come coperture.

REGIONE	Dati utilizzati per il calcolo del risultato (prima delle coperture e degli ammortamenti) in sede di monitoraggio								
	Ricavi complessivi (netto costi capitalizzati)	Costi complessivi (prima della mobilità e degli ammortamenti)	Bambin Gesù + Smom + acconto 2012 emocomponenti	costi complessivi con BG e SMOM monit.	Risorse configurabili come coperture	Ricavi complessivi al netto delle coperture	Rettifiche	Saldo mobilità monitoraggio	Risultato di esercizio di base per le verifiche di monitoraggio
	1	2	10	11=2+10	12	13=1-12	14	15	16=11+13+14+15
PIEMONTE	8.585,7	-8.568,9	3,5	-8.565,4	280,0	8.305,7	0,0	-0,1	-259,9
VALLE D'AOSTA	296,8	-282,3	0,3	-282,0	49,2	247,7	0,0	-13,7	-48,1
LOMBARDIA	17.882,1	-18.314,3	0,0	-18.314,3	0,0	17.882,1	0,0	454,4	22,2
PROV. AUTON. BOLZANO	1123,8	-1123,0	0,1	-1122,9	241,4	882,5	0,0	5,0	-235,4
PROV. AUTON. TRENTO	1161,8	-1144,4	0,0	-1144,4	236,6	925,2	6,6	-15,8	-228,4
VENETO	9.023,0	-9.071,9	2,0	-9.070,0	47,0	8.976,0	0,0	95,2	1,3
FRILIVENEZIA GIULIA	2.514,3	-2.528,7	1,0	-2.527,7	75,2	2.439,1	0,9	24,9	-62,7
LIGURIA	3.202,4	-3.304,4	-0,6	-3.305,0	0,0	3.202,4	0,0	-30,7	-133,4
EMILIA ROMAGNA	8.362,4	-8.645,3	-0,4	-8.645,7	125,1	8.237,3	0,0	349,5	-58,8
TOSCANA	7.255,4	-7.349,0	-2,5	-7.351,5	62,1	7.193,3	-0,9	119,0	-40,0
UMBRIA	1.668,0	-1.653,8	-4,2	-1.658,0	0,0	1.668,0	-2,6	11,4	18,7
MARCHE	2.869,5	-2.831,1	-1,7	-2.832,7	0,0	2.869,5	0,0	-29,1	7,7
LAZIO	10.438,2	-11.131,6	-144,0	-11.275,6	0,0	10.438,2	0,0	32,4	-805,1
ABRUZZO	2.472,3	-2.364,9	-5,1	-2.369,9	0,0	2.472,3	-13,7	-63,3	25,3
MOLISE	600,2	-666,5	-2,0	-668,5	0,0	600,2	0,0	33,2	-35,1
CAMPANIA	10.051,7	-9.924,1	-15,1	-9.939,2	0,0	10.051,7	-1,3	-285,9	-174,7
PUGLIA	7.190,6	-7.134,2	-9,9	-7.144,1	0,0	7.190,6	0,0	-159,0	-112,5
BASILICATA	1.065,4	-1.070,1	-1,3	-1.071,4	0,0	1.065,4	0,0	-28,6	-34,6
CALABRIA	3.534,2	-3.410,6	-8,1	-3.418,7	0,0	3.534,2	0,0	-239,7	-124,3
SICILIA	8.841,2	-8.659,6	-5,7	-8.665,2	0,0	8.841,2	-0,1	-199,7	-23,8
SARDEGNA	3.065,5	-3.179,4	-8,2	-3.187,6	101,8	2.963,8	0,0	-59,3	-283,1
TOTALE	111.204,6	-112.357,8	-202,0	-112.559,8	1.218,2	109.986,4	-11,2	0,0	-2.584,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

La eliminazione di tali somme aggiuntive consente di guardare ai risultati economici con un maggior grado di omogeneità, evidenziando per tutte le regioni lo scostamento rispetto al finanziamento a cui contribuisce in via ordinaria lo Stato. Le ulteriori risorse iscritte in bilancio (cd. Coperture CE) contribuiscono insieme ad altre entrate alla copertura dei disavanzi. Tali entrate sono invece scontate nei ricavi nel NSIS (colonna 1) determinando un disavanzo (colonna 6) inferiore a quello considerato in sede di monitoraggio prima delle coperture (colonna 16) .

Nel 2011, anche in attuazione di quanto previsto nel decreto legislativo 118/2011, è stato deciso di considerare nella valutazione del risultato di esercizio la quota degli ammortamenti non sterilizzati di competenza 2011 dei beni ad utilità ripetuta entrati in produzione negli anni 2010 e 2011 e, su richiesta regionale, anche degli altri ammortamenti non sterilizzati relativi a beni entrati in produzione prima del 2010.

Si tratta di una modifica che introduce una discontinuità con i dati relativi agli esercizi precedenti. Per consentire la confrontabilità dell'andamento di spese ed entrate (e del risultato di esercizio) negli ultimi anni, nelle tavole dedicate ai risultati economici (tavole 3, 4, 5) si fa riferimento ai risultati al netto di tale fenomeno. In particolare il risultato del 2011 considerato è quello di colonna 7. Nelle tavole NSIS vengono considerati, invece, gli ammortamenti (colonna 7) tra i costi e i costi capitalizzati tra i ricavi (colonna 8). La differenza tra i due importi modifica di pari ammontare il risultato di esercizio che è rideterminato come specificato nella colonna 9.

Anche in sede di monitoraggio dal 2011 la copertura deve riguardare anche gli ammortamenti non sterilizzati. Nelle tavole 6, sempre per consentire la comparabilità tra i due esercizi (2010 e 2011), l'importo da coprire è inserito a chiusura della tavola

Va innanzitutto rilevato che nel calcolo del risultato economico si scontano alcune diversità che non mutano in misura rilevante il risultato complessivo. Ci si riferisce in particolare agli importi relativi alla mobilità sia verso il Bambin Gesù che lo SMOM e quelli della mobilità interregionale. In sede di monitoraggio vengono considerati i valori utilizzati in sede di riparto annuale per l'anno successivo, che usualmente corrispondono agli ultimi consuntivati (si veda al riguardo il riquadro).

Di rilievo sono, invece, le modifiche considerate dal lato delle entrate. Per garantire la significatività del confronto, i risultati sono ricalcolati al netto delle maggiori entrate iscritte in bilancio e attribuite dalle regioni al finanziamento della spesa sanitaria considerate in sede di monitoraggio come coperture ulteriori. Si tratta degli importi ulteriori che le regioni a statuto speciale attribuiscono al settore e di quelli che sono previsti dalle regioni a statuto ordinario come aggiuntivi nei CE.

Nel 2011, poi, il risultato complessivo (e la relativa copertura) ha interessato anche gli ammortamenti non sterilizzati. Per effetto delle diverse regole contabili adottate a livello regionale in materia di "sterilizzazione" degli ammortamenti nell'esame dei bilanci operati in sede di verifica è emerso che le regioni hanno acquistato dal 2001 al 2010 cespiti ammortizzabili senza aver ricevuto il corrispondente contributo in c/capitale che consente la predetta sterilizzazione, attraverso l'utilizzo di risorse di parte corrente e/o attraverso l'autorizzazione ad indebitarsi. Gli enti del servizio sanitario hanno così generato debito per un importo superiore al finanziamento corrente ricevuto, senza coperture finanziarie, dal momento che tale adempimento non veniva richiesto ai Tavoli di verifica. Per eliminare tale fenomeno è previsto che per tutti i beni acquistati senza le coperture per il periodo 2001-2009, a partire dal 2011 (e a regime dal 2013 per tutti i cespiti), le regioni adottino le necessarie coperture.

Per non compromettere la confrontabilità dei risultati nei due esercizi tale correzione (resa obbligatoria solo nel 2011) è stata introdotta solo dopo le coperture ordinarie.

Anche quest'anno, i lavori dei Tavoli di monitoraggio annuale si sono tenuti tra fine marzo e inizio aprile. Le valutazioni sono state condotte sulla base dei dati dell'ultimo quadrimestre del 2011. Tali dati dovranno essere rivisti, ed eventualmente aggiornati (come è avvenuto per i dati del 2010), una volta che saranno disponibili i risultati di consuntivo.

9. Nel 2011 il disavanzo effettivo rispetto alle somme destinate al finanziamento della spesa sanitaria è stato pari a circa 2,6 miliardi contro i 3,6 del 2010. E' questo il risultato che si ottiene escludendo dai ricavi le somme connesse all'individuazione, in via preventiva, nel bilancio delle regioni a statuto speciale e a statuto ordinario, delle risorse da destinare a copertura della maggiore spesa rispetto al livello di finanziamento garantito dallo Stato. Si tratta nel complesso di circa 1.218 milioni (1.328 milioni nel 2010), attivati da sette regioni (Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Valle d'Aosta Friuli Sardegna) e dalle due province autonome. Al netto di tali ulteriori coperture, solo la Lombardia, il Veneto, l'Umbria, le Marche e l'Abruzzo presentano risultati positivi (Lombardia ed Umbria presentavano un risultato positivo già nel 2010).

Tavola 6

I risultati del monitoraggio per il 2010 e il 2011 (valori in milioni di euro)

2010	Risultati prima delle coperture	disavanzo / avanzo anni precedenti	portato a nuovo	Rischi e altre rettifiche effettuate dal "Tavolo"	Risultati prima della copertura e avanzo o disavanzo esercizi passati	Ulteriori trasferimenti da Province Autonome e Regioni a statuto speciale	COPERTURE contabilizzate nel CE A01060	Risultato dopo "coperture programmate"	Getito fiscale da massimizzate aliquote trap e add irpef	Rideterminazione stima getito	Risorse regionali portate a copertura	risultati dopo coperture	superaliquote	risultati dopo coperture e dopo aliquote superaliquote	Ammortamenti non sterlizzati	Risultato d'esercizio per le regioni che hanno adottato provvedimenti di copertura per gli ammortamenti non sterlizzati
PIEMONTE	-399,44	23,00	0,00	-23,00	-399,44	0,00	400,00	0,56	0,00	0,00	0,00	0,56	0,00	0,56	0,00	0,00
VALLE D'AOSTA	-58,56	0,00	0,00	0,00	-58,56	51,75	0,00	-6,81	0,00	0,00	0,00	-6,81	0,00	-6,81	0,00	0,00
LOMBARDIA	13,91	0,00	0,00	0,00	13,91	0,00	0,00	13,91	0,00	0,00	0,00	13,91	0,00	13,91	0,00	0,00
P.A. BOLZANO	-229,90	0,00	0,00	0,00	-229,90	238,14	0,00	8,25	0,00	0,00	0,00	8,25	0,00	8,25	0,00	0,00
P.A. TRENTO	-210,61	0,00	0,00	0,00	-210,61	198,26	0,00	-12,35	0,00	0,00	0,00	-12,35	0,00	-12,35	0,00	0,00
VENETO	-6,10	0,00	0,00	0,00	-6,10	0,00	18,83	12,74	0,00	0,00	0,00	12,74	0,00	12,74	0,00	0,00
FRUILI V.G.	-77,59	0,00	0,00	0,00	-77,59	91,79	0,00	14,20	0,00	0,00	0,00	14,20	0,00	14,20	0,00	0,00
LIGURIA	-85,42	0,00	0,00	0,00	-85,42	0,00	0,00	-85,42	104,21	0,00	0,00	18,79	0,00	18,79	-9,99	8,81
EMILIA R.	-94,87	0,00	0,00	0,00	-94,87	0,00	135,00	40,13	0,00	0,00	0,00	40,13	0,00	40,13	0,00	0,00
TOSCANA	-71,65	11,93	0,00	0,00	-59,72	0,00	48,00	-11,72	0,00	0,00	0,00	-11,72	0,00	-11,72	0,00	0,00
UMBRIA	14,16	0,00	0,00	0,00	14,16	0,00	0,00	14,16	0,00	0,00	0,00	14,16	0,00	14,16	-8,38	5,78
MARCHE	-2,99	54,98	0,00	0,00	51,99	0,00	0,00	51,99	0,00	0,00	0,00	51,99	0,00	51,99	-21,78	30,22
LAZIO	-991,40	-17,30	0,00	0,00	-1008,69	0,00	0,00	758,71	0,00	0,00	409,29	159,31	0,00	159,31	-66,23	93,07
ABRUZZO	8,12	4,16	0,00	0,00	12,28	0,00	0,00	12,28	39,35	0,00	0,00	51,63	0,00	51,63	-10,92	40,71
MOLISE	-64,69	-55,09	3,80	3,80	-115,98	0,00	0,00	-115,98	22,86	0,00	55,00	-38,12	11,00	-27,12	0,00	0,00
CAMPANIA	-497,51	-0,39	0,00	0,00	-497,89	0,00	0,00	-497,89	197,91	0,00	61,63	-238,36	166,14	-72,22	0,00	0,00
PUGLIA	-332,70	1,49	0,00	0,00	-331,22	0,00	0,00	-331,22	333,96	0,00	0,00	2,75	0,00	2,75	0,00	0,00
BASILICATA	-35,98	0,00	0,00	0,00	-35,98	0,00	0,00	-35,98	0,00	0,00	36,25	0,27	0,00	0,27	0,00	0,00
CALABRIA	-187,51	0,00	0,00	0,00	-187,51	0,00	2,22	-185,30	117,87	0,00	0,00	-67,42	53,70	-13,72	0,00	0,00
SICILIA	-34,06	0,00	0,00	0,00	-34,06	0,00	0,00	-34,06	316,45	0,00	0,00	282,38	0,00	282,38	-60,19	222,19
SARDEGNA	-283,56	0,00	0,00	0,00	-283,56	144,34	0,00	-139,22	0,00	0,00	0,00	-139,22	0,00	-139,22	0,00	0,00
TOTALE	-3628,35	22,79	-19,20	-19,20	-3624,76	724,29	604,05	-2296,43	1891,33	0,00	562,16	157,06	230,84	387,90	-177,48	400,79

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Tavola 6 segue

I risultati del monitoraggio per il 2010 e il 2011 (valori in milioni di euro)

2011	Risultati prima delle coperture	disavanzo / avanzo anni precedenti portato a nuovo	Rischi e altre rettifiche effettuate dal "Tavolo"	Risultati prima della copertura e compensivi di rischi e avanzo o disavanzo esercizi passati	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Stato Speciale	COBERTURE contabilizzate nel CE A01060	Risultato dopo coperture "programmate"	Getto fiscale anno 2012	Rideterminazione stima getto	Risorse regionali portate a copertura	risultati dopo coperture	superaliquote	risultati dopo coperture e dopo applic superaliquote	Ammortamenti non sterilizzati da TAVOLO	RISULTATO dopo le coperture con ammi. non sterilizzati da TAVOLO
PIEMONTE	-259,86	0,00	-0,50	-260,36	0,00	280,00	19,64	0,00	0,00	0,00	19,64	0,00	19,64	-14,39	5,25
VALLE D'AOSTA	-48,07	0,00	0,00	-48,07	49,18	0,00	1,11	0,00	0,00	0,00	1,11	0,00	1,11	0,00	1,11
LOMBARDIA	22,17	0,00	0,00	22,17	0,00	0,00	22,17	0,00	0,00	0,00	22,17	0,00	22,17	0,00	22,17
P.A. BOLZANO	-235,40	0,00	0,00	-235,40	241,36	0,00	5,96	0,00	0,00	0,00	5,96	0,00	5,96	-0,33	5,63
P.A. TRENTO	-228,43	0,00	0,00	-228,43	236,63	0,00	8,20	0,00	0,00	0,00	8,20	0,00	8,20	0,25	8,45
VENETO	1,28	0,00	0,00	1,28	0,00	46,97	48,25	0,00	0,00	0,00	48,25	0,00	48,25	-38,85	9,40
FRIULI V.G.	-62,72	0,00	0,00	-62,72	75,17	0,00	12,45	0,00	0,00	0,00	12,45	0,00	12,45	-4,40	8,05
LIGURIA	-133,36	0,00	-0,39	-133,74	0,00	0,00	-133,74	108,45	0,00	0,00	-25,30	0,00	-25,30	-10,50	-35,79
EMILIA R.	-58,83	0,00	0,00	-58,83	0,00	125,06	66,24	0,00	0,00	0,00	66,24	0,00	66,24	-28,47	37,76
TOSCANA	-40,01	-11,72	0,00	-51,73	0,00	61,68	9,95	0,00	0,00	0,40	10,35	0,00	10,35	-10,29	0,06
UMBRIA	18,75	0,00	0,00	18,75	0,00	0,00	18,75	0,00	0,00	0,00	18,75	0,00	18,75	-8,37	10,38
MARCHE	7,68	0,00	0,00	7,68	0,00	0,00	7,68	0,00	0,00	0,00	7,68	0,00	7,68	-6,15	1,53
LAZIO	-805,09	93,07	-10,00	-722,02	0,00	0,00	-722,02	766,48	25,78	0,00	70,24	0,00	70,24	-69,82	0,42
ABRUZZO	25,31	0,00	-6,78	18,52	0,00	0,00	18,52	38,14	17,90	0,00	74,56	0,00	74,56	-13,58	60,98
MOLISE	-35,08	-27,12	-0,93	-63,13	0,00	0,00	-63,13	24,04	1,30	0,00	-37,79	0,00	-37,79	-4,32	-42,11
CAMPANIA	-174,66	-72,22	-4,00	-250,88	0,00	0,00	-250,88	289,29	20,45	0,00	58,86	0,00	58,86	-81,30	-22,44
PUGLIA	-112,52	0,00	-1,86	-114,38	0,00	0,00	-114,38	239,03	-9,23	44,51	159,93	0,00	159,93	-6,04	153,89
BASILICATA	-34,63	0,00	-1,99	-36,61	0,00	0,00	-36,61	0,00	0,00	40,05	3,44	0,00	3,44	-1,64	1,80
CALABRIA	-124,27	-13,72	-2,12	-140,12	0,00	0,00	-140,12	128,25	-8,48	0,00	-20,36	0,00	-20,36	-15,13	-35,49
SICILIA	-23,81	0,00	-21,55	-45,36	0,00	0,00	-45,36	337,39	45,62	0,00	337,65	0,00	337,65	-75,42	262,22
SARDEGNA	-283,06	0,00	0,00	-283,06	101,77	0,00	-181,30	0,00	0,00	0,00	-181,30	0,00	-181,30	-38,71	-220,01
TOTALE	-2584,62	-31,71	-50,11	-2666,44	704,12	513,71	-1448,62	1931,07	93,32	84,96	660,73	0,00	660,73	-427,46	233,27

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Tavola 6 segue

I risultati del monitoraggio per il 2010 e il 2011 (valori in milioni di euro)

2010,00	Risultati prima delle coperture	disavanzo / avanzo anni precedenti portato a nuovo	Rischi e altre rettifiche effettuate dal "Tavolo"	Risultati prima della copertura e comprensivi di rischi e avanzo o disavanzo esercizi passati	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	COBERTURE contabilizzate nel CE A01060	Risultato dopo coperture "programmate"	Gettito fiscale anno 2012	Rideterminazione stima gettito	Risorse regionali portate a copertura	risultati dopo coperture	superaliquote	risultati dopo coperture e dopo appllc superaliquote	Ammortamenti non sterilizzati da TAVOLO	RISULTATO dopo le coperture con ammi.ti non sterilizzati da TAVOLO
Regioni non in piano di rientro	-1.129,14	66,91	0,00	-1.062,23	724,29	201,83	-136,11	104,21	0,00	36,25	4,35	0,00	4,35	-40,14	44,81
Regioni in piano di rientro	-2499,21	-44,12	-19,20	-2562,53	0,00	402,22	-2160,32	1787,12	0,00	525,91	152,71	230,84	383,55	-137,34	355,98
Regioni con risultato positivo				92,34	0,00	0,00	92,34	39,35	0,00	0,00	131,70	0,00	131,70	-41,07	76,71
Regioni in perdita				-3717,11	724,29	604,05	-2388,77	1851,97	0,00	562,16	25,36	230,84	256,20	-136,40	324,07
Regioni ex piano	-368,98	0,00	0,00	-368,98	144,34	0,00	-224,64	104,21	0,00	0,00	-120,43	0,00	-120,43	-9,99	8,81
Regioni non in piano del nord	-749,12	0,00	0,00	-749,12	579,94	153,83	-15,35	104,21	0,00	0,00	88,86	0,00	88,86	-9,99	8,81
Regioni non in piano del centro	-60,48	66,91	0,00	6,43	0,00	48,00	54,43	0,00	0,00	0,00	54,43	0,00	54,43	-30,16	36,00
Regioni non in piano del sud	-319,54	0,00	0,00	-319,54	144,34	0,00	-175,20	0,00	0,00	36,25	-138,95	0,00	-138,95	0,00	0,00

Tavola 6 segue

I risultati del monitoraggio per il 2010 e il 2011 (valori in milioni di euro)

2011,00	Risultati prima delle coperture	disavanzo / avanzo anni precedenti portato a nuovo	Rischi e altre rettifiche effettuate dal "Tavolo"	Risultati prima della copertura e comprensivi di rischi e avanzo o disavanzo esercizi passati	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	COBERTURE contabilizzate nel CE A01060	Risultato dopo coperture "programmate"	Gettito fiscale anno 2012	Rideterminazione stima	Risorse regionali portate a copertura	risultati dopo coperture	superaliquote	risultati dopo coperture e dopo applic superaliquote	Ammortamenti non sterilizzati da TAVOLO	RISULTATO dopo le coperture con ammi. ti non sterilizzati da TAVOLO
Regioni non in piano di rientro	-1074,63	-11,72	-2,37	-1088,72	704,12	233,71	-150,89	108,45	0,00	40,45	-2,00	0,00	-2,00	-147,46	-149,46
Regioni in piano di rientro	-1509,99	-19,99	-47,74	-1577,72	0,00	280,00	-1297,72	1822,62	93,32	44,51	662,72	0,00	662,72	-280,00	382,73
Regioni con risultato positivo				68,40	0,00	46,97	115,37	38,14	17,90	0,00	171,41	0,00	171,41	-66,95	104,46
Regioni in perdita				-2734,84	704,12	466,74	-1563,98	1892,92	75,43	84,96	489,32	0,00	489,32	-360,51	128,81
Regioni ex piano	-416,42	0,00	-0,39	-416,81	101,77	0,00	-315,04	108,45	0,00	0,00	-206,59	0,00	-206,59	-49,21	-255,80
Regioni non in piano del nord	-743,35	0,00	-0,39	-743,73	602,35	172,03	30,65	108,45	0,00	0,00	139,09	0,00	139,09	-82,31	56,79
Regioni non in piano del centro	-13,59	-11,72	0,00	-25,31	0,00	61,68	36,37	0,00	0,00	0,40	36,77	0,00	36,77	-24,81	11,96
Regioni non in piano del sud	-317,69	0,00	-1,99	-319,68	101,77	0,00	-217,91	0,00	0,00	40,05	-177,86	0,00	-177,86	-40,35	-218,21

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Per valutare, poi, il rilievo della correzione richiesta a copertura, al disavanzo così rettificato sono da aggiungere le perdite non coperte relative ad esercizi precedenti e riportate e i rischi valutati dal Tavolo di monitoraggio. L'ammontare della correzione richiesta sale a poco meno di 2,7 miliardi, rispetto ai 3,6 del 2010. Anche con il monitoraggio si evidenzia una riduzione delle perdite di circa il 25 per cento rispetto all'esercizio 2010.

Alcuni andamenti ulteriori vanno sottolineati:

il risultato complessivo delle regioni non in piano di rientro peggiora nell'anno del 2,5 per cento. Sono le regioni in piano a presentare il miglioramento più consistente, con una riduzione complessiva delle perdite di oltre il 38 per cento;

la quota sul totale riferibile a regioni in piano passa dal 69 per cento del 2010 a 58,4 per cento del 2011;

tornano a crescere le perdite nelle regioni da poco uscite da piani di rientro: a Liguria e Sardegna sono riconducibili perdite per circa 417 milioni, il 15,2 per cento del totale (contro il 10 per cento del 2010).

Alla copertura del disavanzo, oltre alle risorse già programmate in bilancio per il 2011, concorrono per 1.931 milioni le entrate fiscali attivate nelle regioni in piano (oltre che quelle della regione Liguria mantenute anche successivamente alla chiusura del piano), i maggior gettiti netti legati alla rideterminazione delle stime per gli anni pregressi e ulteriori risorse regionali per 84 milioni (in forte e netto calo rispetto al precedente esercizio in cui avevano superato i 560 milioni).

Guardando alle regioni non impegnate nei piani di rientro, il risultato complessivo nel 2011, al netto delle coperture scontate nei conti economici, presenta perdite per circa 352 milioni, tutte concentrate in tre regioni: Liguria, Sardegna e Basilicata. A chiusura dei Tavoli di monitoraggio, di queste ne risultano coperte poco meno di 150 milioni, attraverso l'utilizzo della leva fiscale (108 milioni) e con ulteriori risorse di bilancio (40 milioni)

Per le regioni in piano di rientro, le perdite da coprire al netto delle somme già programmate sono di poco inferiori ai 1.335 milioni cui fanno fronte con entrate fiscali per circa 1.900 milioni (1.820 frutto dello sforzo fiscale connesso ai piani e 80 milioni della revisione delle stime di gettito per l'ultimo triennio) e risorse di bilancio per 40 milioni. Dopo le coperture rimangono da individuare risorse per 51 milioni circa per il Molise e la Calabria. Un dato nettamente più favorevole rispetto allo scorso anno, che aveva richiesto l'attivazione della maggiorazione delle aliquote oltre a limite già previsto con un gettito atteso di 230 milioni.

I piani di rientro

10. Nel corso del 2011 è proseguito il processo di riequilibrio dei conti sanitari nelle regioni in squilibrio strutturale, avviato nel 2007 con la procedura di affiancamento gestionale da parte dei Ministeri della salute e dell'economia e la sottoscrizione dei Piani di rientro da parte delle regioni Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Sicilia e Sardegna³ ed esteso in seguito alla regione Calabria, al Piemonte e alla Puglia. Un processo che vede coinvolte le amministrazioni centrali nel

³ Per la Sardegna la definizione del Piano di rientro era ai soli fini del recupero del finanziamento statale non erogato a seguito dell'inadempienza per l'anno 2001.

complesso procedimento di verifica degli adempimenti, affidato ai Tavoli di monitoraggio e al Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza (istituito ai sensi degli artt. 9 e 12 dell'Intesa Stato Regioni del 23 marzo 2005).

Al di là dei risultati economici, riassunti nella tavola, nel seguito si dà conto dei principali sviluppi dei programmi previsti a livello regionale, ponendo a confronto i dati programmatici con i risultati ottenuti.

11. La Regione Abruzzo ha approvato nel corso del 2011 il Programma Operativo 2011-2012, che prevede interventi su diversi campi: la promozione della qualità; la razionalizzazione nella gestione del personale; il contenimento della spesa farmaceutica convenzionata ed ospedaliera; la definizione tetti per le prestazioni ospedaliere; le cure palliative; la riqualificazione dell'assistenza territoriale; la riduzione della spesa annua per incarichi di consulenza; la piena operatività della tessera sanitaria.

Il programma trae origine da una analisi delle principali criticità che condizionano i risultati regionali: un costo per il personale dipendente particolarmente elevato in rapporto alla dimensione delle prestazioni rese dalle strutture pubbliche, un saldo della mobilità in peggioramento, un onere crescente per la spesa farmaceutica convenzionata, un numero di posti letto pubblici superiore allo standard regionale, la necessità di consolidare il risultato economico dell'esercizio 2010 distorto dalla chiusura temporanea di alcune strutture. Rimane da adottare, secondo quanto previsto dal DL 98/2011, il Piano sanitario, trasmesso dalla regione ai Ministeri competenti per le relative osservazioni.

Nell'esercizio, il monitoraggio della gestione ha portato a evidenziare criticità specie sul fronte della gestione della rete ospedaliera, condizionata dall'annullamento da parte del TAR di alcune delibere del Commissario regionale che avevano dato avvio al processo di riconversione di alcuni presidi ospedalieri di dimensioni minori. Progressi sono stati ottenuti, invece, nelle procedure per il consolidamento della rete dei laboratori di analisi. Assunto come indicatore minimo di attività i 200.000 esami prodotti in un anno, la regione ha previsto procedure di accorpamento attraverso l'istituzione di consorzi.

Sul fronte della spesa farmaceutica, confermata la compartecipazione alla spesa, si è puntato su un accentramento degli acquisti e sulla regolamentazione della somministrazione dei farmaci nelle strutture territoriali. Pur se ampiamente superiore al tetto del 2,4 per cento, risulta in lieve contenimento rispetto al precedente esercizio la spesa ospedaliera.

Sottoscritti i contratti per il biennio 2011/2012 con 44 delle 63 strutture private, è stato definito il budget per gli erogatori privati accreditati per prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale: lo schema di contratto non è stato ancora sottoscritto, così come non risultano concluse le procedure di accreditamento nei termini previsti.

Sul fronte della spesa per il personale, la regione ha definito le Unità Organizzative da razionalizzare entro il 2012 con l'obiettivo di garantire e migliorare la qualità dell'assistenza, la riduzione della mobilità passiva, le garanzie dei LEA e l'equilibrio economico.

Nella regione Abruzzo il 2011 si chiude con un risultato positivo. Il monitoraggio annuale ha messo in evidenza un avanzo "prima delle coperture" di 18,5 milioni pur considerando rischi e rettifiche per 6,7 milioni.

Tavola 7

LE REGIONI IN PIANO DI RIENTRO: PREVISIONI E CONSUNTIVI DI SPESA (importi in milioni)

	PIEMONTE			LAZIO			ABRUZZO			MOLISE			CAMPANIA			PUGLIA			SICILIA			
	PROG	CE 4°		PROG	CE 4°		PROG	CE 4°		PROG	CE 4°		PROG	CE 4°		PROG	CE 4°		PROG	CE 4°		
	2011	2011		2011	2011		2011	2011		2011	2011		2011	2011		2011	2011		2011	2011		
	a	b	c=b-a	a	b	c=b-a	a	b	c=b-a	a	b	c=b-a	a	b	c=b-a	a	b	c=b-a	a	b	c=b-a	
ACQUISITIBENI	1.229,0	1.263,4	34,5	1.296,5	1.341,6	45,0	366,4	365,8	-0,5	87,2	92,5	5,3	1.085,4	1.127,8	42,4	1.030,2	1.084,2	54,0	953,8	981,7	27,9	
PERSONALE	2.944,3	2.935,6	-8,8	1.821,9	2.988,7	1.166,7	767,5	774,2	6,7	203,9	209,2	5,3	3.099,4	3.038,2	-61,2	2.087,0	2.123,6	36,6	3.014,2	2.936,2	-77,9	
ACCANTONAMENTI TIPI	13,1	17,0	4,0	166,3	79,1	-87,1	77,2	57,1	-20,1	2,3	15,5	13,1	202,3	475,2	272,9	51,4	91,7	40,3	142,0	255,0	113,0	
COMPARTICIPAZIONE PERSONALE	99,8	106,6	6,8	122,0	116,1	-5,9	14,7	15,4	0,7	1,8	1,8	0,0	47,2	45,9	-1,2	42,6	39,1	-3,5	50,7	40,9	-9,8	
INTRAMEDIA	263,2	288,1	24,8	380,4	440,1	59,7	47,3	55,0	7,7	17,2	15,5	-1,7	227,9	265,4	37,5	161,6	132,5	-29,1	127,4	119,7	-7,7	
ALTRI SERVIZI SANITARI E NON SANITARI	327,3	337,8	10,5	684,8	751,3	66,5	95,4	98,7	3,3	26,2	26,0	-0,2	412,2	422,6	10,3	297,6	311,7	14,1	224,1	215,6	-8,5	
SERVIZI APPALTI	148,0	159,7	11,7	116,6	120,5	3,9	67,6	63,4	-4,2	8,0	12,1	4,1	140,9	137,3	-3,6	116,9	120,0	3,1	126,5	128,5	2,1	
MANUTENZIONE RIPARAZIONI	88,8	95,7	6,9	87,9	96,9	9,0	24,2	23,0	-1,2	3,4	2,8	-0,5	71,5	67,7	-3,8	46,8	39,9	-6,9	57,0	46,0	-10,9	
GODIMENTO DIBENEDIZIONI	170,1	165,6	-4,4	237,3	171,0	-66,3	57,1	54,7	-2,4	10,9	13,2	2,4	205,7	177,2	-28,6	142,0	135,1	-6,9	166,8	179,6	12,9	
SPESA AMMINISTRATIVE E GENERALI	19,8	24,6	4,9	166,7	140,8	-25,9	6,9	2,2	-4,6	0,0	2,2	2,2	59,7	24,6	-35,1	13,8	12,3	-1,5	43,6	46,3	2,6	
ONERIFINANZIARI	226,2	226,5	0,2	239,3	234,0	-5,3	57,4	59,4	1,9	15,3	15,8	0,5	238,3	250,1	11,8	156,4	163,0	6,6	224,7	222,9	-1,8	
IMPOSTE E TASSE	6,2	18,0	11,8	0,1	82,3	82,2	21,8	18,2	-3,6	-1,2	1,4	2,6	183,8	76,2	-107,6	55,6	95,4	39,8	70,9	18,8	-52,1	
COSTI STRAORDINARI	477,1	474,2	-2,9	606,9	609,3	2,4	152,3	152,2	-0,1	51,5	51,1	-0,4	647,4	653,1	5,7	484,4	500,8	16,5	575,7	589,1	13,4	
ASSISTENZA SANITARIA DIBASE	742,6	697,8	-44,9	1.085,5	1.094,2	8,7	259,8	250,6	-9,1	54,9	55,0	0,2	1.008,2	956,4	-51,8	848,3	723,7	-124,5	980,4	955,1	-25,2	
FARMACEUTICA	273,2	275,2	2,0	537,7	522,8	-14,8	50,6	56,6	5,9	29,4	35,6	6,2	754,1	761,6	7,5	229,5	246,1	16,6	531,9	519,6	-12,3	
SPECIALISTICA	177,3	178,1	0,9	214,7	220,1	5,4	66,6	74,5	7,9	15,3	16,7	1,4	270,0	272,8	2,8	250,6	242,3	-8,2	157,2	167,8	10,5	
RIABILITATIVA	186,2	191,9	5,7	251,0	248,2	-2,8	25,9	25,2	-0,7	6,4	7,1	0,7	167,2	165,9	-1,3	125,6	113,3	-12,3	184,5	195,8	11,3	
INTEGRATIVA	586,0	566,9	-19,1	475,6	495,8	20,2	89,9	90,8	0,8	20,0	21,4	1,3	164,8	181,1	16,3	274,0	238,1	-35,9	355,2	341,6	-13,6	
ALTRE PRESTAZIONI	534,4	546,1	11,8	1.347,3	1.378,8	31,6	136,9	127,9	-9,0	75,2	70,0	-5,1	812,6	825,0	12,4	774,6	721,2	-53,4	691,8	699,2	7,4	
OSPEDALIERA	8.512,6	8.568,9	56,3	9.838,4	11.131,6	1.293,2	2.385,5	2.364,9	-20,6	627,6	665,0	37,3	9.798,7	9.924,1	70,4	7.189,0	7.134,2	-54,9	8.678,3	8.659,6	-18,7	
TOTALE																						

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Tavola 7 segue

LE REGIONI IN PIANO DI RIENTRO: PREVISIONI E CONSUNTIVI DI RICAVO (importi in milioni)

	PIEMONTE			LAZIO			ABRUZZO			MOLISE			CAMPANIA			PUGLIA			SICILIA		
	PROGR 2011	CE 4° 2011		PROGR 2011	CE 4° 2011		PROGR 2011	CE 4° 2011		PROGR 2011	CE 4° 2011		PROGR 2011	CE 4° 2011		PROGR 2011	CE 4° 2011		PROGR 2011	CE 4° 2011	
	a	b	c=b-a	a	b	c=b-a	a	b	c=b-a	a	b	c=b-a	a	b	c=b-a	a	b	c=b-a	a	b	c=b-a
CONTRIBUITA REGIONE (QUOTA INDISTINTA)	7.738,7	7.702,9	-35,8	9.604,6	9.627,5	22,9	2.284,0	2.294,2	10,1	545,8	555,3	9,4	9.245,0	9.291,4	46,4	6.783,9	6.814,6	30,7	8.417,8	8.429,8	12,0
CONTRIBUITA REGIONE (QUOTA VINCOLATA)	143,1	140,6	-2,6	188,6	186,3	-2,3	43,1	42,0	-1,1	11,0	11,4	0,4	190,8	187,9	-2,9	134,5	129,4	-5,2	150,3	140,1	-10,2
CONTRIBUITA REGIONE EXTRA FONDO	250,0	280,0	30,0	19,7	27,3	7,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,1	34,2	34,2	0,0	0,1	20,4	20,3
CONTRIBUITI C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	37,0	46,8	9,8	113,9	109,7	-4,2	22,0	18,0	-4,0	0,0	4,5	4,4	23,1	24,1	1,0	28,1	32,0	3,9	37,7	38,7	1,0
CONTRIBUITI C/ESERCIZIO DA PRIVATI	5,0	3,9	-1,1	7,0	6,6	-0,4	0,5	1,6	1,1	0,0	0,0	0,0	0,8	0,5	-0,4	0,2	0,1	-0,1	0,9	0,5	-0,4
RICAVI PER PRESTAZIONISANITARIE DA PUBBLICI	6,8	10,4	3,7	0,3	34,7	34,3	1,2	1,3	0,0	0,1	0,1	0,0	0,8	0,3	-0,5	7,5	6,5	-1,0	2,4	3,0	0,7
RICAVI PER PRESTAZIONISANITARIE DA PRIVATI	25,3	26,4	1,1	0,7	71,0	70,3	12,6	13,6	1,0	3,3	3,0	-0,3	24,8	27,6	2,8	24,8	20,8	-4,1	37,6	34,5	-3,1
RICAVI PER PRESTAZIONINON SANITARIE	0,0	0,0	0,0	1,5	1,6	0,1	2,4	0,5	-1,9	0,4	0,4	0,0	1,7	1,2	-0,5	0,2	0,2	0,0	4,6	4,5	-0,2
CONCORSI RECUPERIE RIMBORSI PER ATTIVITÀ TIPICHE	54,4	54,4	0,0	52,8	33,4	-19,4	3,7	3,7	0,1	0,6	0,5	-0,1	50,4	44,6	-5,8	20,3	14,0	-6,3	28,4	22,8	-5,6
COMPARTICIPAZIONE ALLA SPESA - TICKET	114,7	125,2	10,4	135,6	137,6	2,0	35,2	37,8	2,6	6,6	6,5	0,0	56,0	58,0	2,1	58,3	57,2	-1,1	12,0	42,2	30,1
ENTRATE VARIE	28,5	38,9	10,4	8,1	10,2	2,0	1,4	3,3	2,0	1,7	0,6	-1,2	16,7	15,3	-1,4	5,9	5,5	-0,4	6,6	7,9	1,3
INTERESSI ATTIVI	0,0	0,1	0,1	0,9	0,4	-0,5	0,1	0,5	0,4	0,2	0,1	-0,2	1,8	1,8	0,0	1,4	1,6	0,2	2,4	0,3	-2,2
RICAVI INTRA MOENIA	107,3	113,7	6,4	11,6	113,0	101,3	16,0	15,8	-0,2	1,6	1,9	0,3	50,1	45,9	-4,1	47,2	43,3	-3,9	48,3	41,5	-6,8
PLUSVALENZE	-0,2	0,1	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,8	0,6	0,0	-0,6	0,4	0,6	0,2
SOPRAVVENIENZE ATTIVE	-9,1	14,2	23,3	0,0	57,9	57,9	13,6	31,9	18,4	0,0	16,6	16,6	21,0	33,2	12,2	15,3	14,4	-0,9	27,9	17,9	-10,0
INSUSISTENZE ATTIVE	-8,7	28,1	36,8	0,0	21,2	21,2	6,0	8,1	2,1	0,0	0,0	0,0	38,3	17,8	-20,5	39,6	17,0	-22,6	12,6	36,6	24,0
TOTALE RICAVI	8.492,8	8.585,7	92,8	10.145,3	10.438,2	292,9	2.441,7	2.472,3	30,6	571,4	600,8	29,3	9.721,6	9.750,8	29,2	7.202,0	7.190,9	-11,1	8.789,9	8.841,2	51,3

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Le entrate fiscali stimate pari a 38,1 milioni e la rideterminazione del gettito in crescita di 17,9 milioni consentono di confermare un risultato positivo per quasi 61 milioni anche considerando 13,5 milioni di ammortamento non sterilizzati.

Tali importi non comprendono le ulteriori entrate, pari a 10 milioni, derivanti dal bollo auto che, sulla base della legge regionale, sono destinate alla sanità. Qualora la regione intendesse destinare a settori diversi dalla sanità tali entrate che, alla luce dei risultati raggiunti, non sembrano più necessari alla garanzia dell'equilibrio del SSR, è necessaria una modifica normativa. Il Tavolo e il comitato rilevano, tuttavia, che la valutazione circa l'eventuale eccedenza della copertura derivante dalla leva fiscale potrà essere effettuata solo sulla base dei dati definitivi relativi all'esercizio 2011.

Il miglioramento del risultato economico emerge anche ove si guardi alla differenza tra quanto previsto e realizzato nell'anno. I costi risultano inferiori per 21 milioni a quanto programmato, mentre superiori di 30,6 milioni sono i ricavi complessivi. Sul buon risultato in termini gestionali ha inciso sia la gestione diretta (con costi inferiore alle attese per circa 14 milioni), che la gestione in convenzione, soprattutto per quanto riguarda la farmaceutica e l'ospedaliera a fronte dei maggiori oneri, rispetto al previsto, della specialistica e della riabilitativa.

12. Il Programma operativo 2011-2012 approvato dalla regione Campania nel giugno 2011 prevede interventi per il potenziamento della *governance* regionale, la riqualificazione della rete ospedaliera e della assistenza territoriale, il miglioramento degli interventi per la prevenzione, la veterinaria e l'igiene degli alimenti.

Ad essi vanno aggiunti la razionalizzazione nella gestione del personale, il contenimento della spesa farmaceutica, gli interventi riguardanti l'accreditamento, la compartecipazione e la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi (comprese le prestazioni garantite dalle strutture private accreditate e dalle strutture universitarie) e la revisione delle tariffe.

Approvato nel 2010 il piano di riorganizzazione della rete ospedaliera, nell'esercizio sono stati adottati i piani attuativi di 7 Asl e 6 aziende ospedaliere.

Nell'anno è stato approvato il Piano Sanitario Regionale 2011-2013 e sono stati assunti provvedimenti finalizzati ad implementare la rete territoriale per anziani, residenziale e domiciliare e la rete territoriale dell'emergenza, anche se, come evidenziato dal monitoraggio, non risulta chiarito con gli interventi attuati come la Regione intenda raggiungere il fabbisogno di prestazioni, considerando che solo il 50 % delle RSA risulta pianificato.

Sono stati sottoscritti i contratti di erogazione delle prestazioni con oltre il 90 per cento dei soggetti privati. Il monitoraggio ha evidenziato ritardi nella definizione dei fondi contrattuali e nel procedimento di accreditamento (diversi provvedimenti legislativi sono stati impugnati dal Governo per diversi profili di incostituzionalità). E' stato inoltre evidenziata la sola parziale erogazione da parte della regione delle risorse trasferite dallo Stato e destinate al SSR di competenza del 2011.

Con riferimento al debito ed in particolare all'erogazione dell'importo residuo a valere sull'anticipazione straordinaria autorizzata ai sensi della legge finanziaria per il 2008 (pari a complessivi 1.180 milioni), il Tavolo ha verificato la sussistenza delle condizioni per l'erogazione di 134 milioni. L'importo sarà reso disponibile non appena la Regione disporrà delle necessarie coperture per le relative rate di ammortamento. Quanto all'ulteriore quota di 180 milioni, da corrispondere a saldo dell'importo suddetto, essa potrà essere corrisposta solo a seguito della presentazione da parte della Regione di un quadro aggiornato del debito sanitario cumulato fino al 2005, ancorché pagato con risorse di competenza di esercizi successivi.

Quanto allo smaltimento dello stock di debito, è stato predisposto un programma di pagamenti per circa 600 milioni, mentre una quota rilevante resta ancora da definire anche a causa della presenza di numerose partite da regolarizzare.

Anche al fine di non compromettere tale piano di smaltimento del debito, Tavolo e Comitato hanno valutato che sia possibile erogare alla regione una quota pari a 300 milioni delle spettanze residue a

tutto l'anno 2011 (su 867 milioni complessivi, relativi a fondi finalizzati e a gettito IRAP e addizionale regionale IRPEF 2010 e 2011), condizionando l'erogazione della restante quota al superamento delle criticità e inadempienze segnalate in sede di verifica.

Nonostante la forte riduzione del disavanzo riferibile alla gestione (ridottosi dai 497,5 milioni del 2010 ai 174,7 del 2011) il risultato complessivo della regione Campania certificato dal Tavolo (comprensivo di ammortamenti non sterilizzati per 81,3 milioni) è ancora negativo per 42,1 milioni. Alla perdita di gestione devono aggiungersi infatti 72,2 milioni di disavanzi pregressi non coperti e 4 milioni di rischi e rettifiche. Le maggiori entrate per 289,3 milioni e la rideterminazione del gettito pregresso garantiscono, infatti, l'integrale copertura del risultato economico, ma non consentono di finanziare pienamente gli ammortamenti non sterilizzati.

Alla luce di tali esiti, come evidenziato dal Tavolo e dal Comitato LEA, vi sono le condizioni per l'applicazione degli automatismi fiscali previsti dalla normativa vigente, vale a dire l'incremento delle aliquote fiscali di IRAP e dell'addizionale IRPEF per l'anno di imposta in corso, rispettivamente, di 0,15 e 0,30 punti, l'applicazione del blocco del turn over del personale del SSR fino al 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in corso e il divieto di effettuare spese non obbligatorie.

A consuntivo, i costi sono risultati superiori di oltre 70 milioni rispetto alle previsioni. Tale scostamento è da ricondurre alla gestione diretta: la riduzione oltre le attese della spesa di personale, delle spese amministrative, degli oneri per interesse e dei costi straordinari sono state più che assorbite dall'aumento degli acquisti di beni e, soprattutto, degli accantonamenti. Il buon risultato in termini di farmaceutica (-51,8 milioni rispetto alle previsioni) ha consentito di compensare una crescita dell'ospedaliera, delle altre prestazioni e della specialistica nel complesso superiore ai 38 milioni. Sul risultato complessivo ha inciso l'entità dei contributi trasferiti dalla regione come trasferimento indistinto, superiori a consuntivo di 46 milioni a quanto preventivato inizialmente.

13. Con i Programmi Operativi 2011-2012 la regione Molise ha previsto interventi in materia di *governance* e riqualificazione della rete ospedaliera e di assistenza territoriale; misure per la razionalizzazione della gestione del personale e degli acquisti di beni e servizi e per il contenimento della spesa farmaceutica. Sono stati programmati interventi per la gestione delle forniture dalle strutture private accreditate.

I provvedimenti relativi alla riorganizzazione della rete ospedaliera prevedevano la revisione delle dotazione complessiva dei posti letto. Si trattava della riconversione di tre ospedali⁴ e di interventi su tutte le strutture ospedaliere pubbliche e private secondo le linee di analisi evidenziate dal monitoraggio. In fase attuativa è stata disposta una parziale riconversione di alcune strutture ospedaliere in Presidi Territoriali di Assistenza (PTA) e si è previsto un'ulteriore riduzione di posti letto per le strutture ospedaliere (i provvedimenti sono stati tuttavia sospesi dal Tar del Molise). Con 865 posti letto pubblici e 455 posti letto privati, la regione sarebbe in linea con i parametri del Patto per la salute 2010-2012.

In materia di assistenza territoriale, sono state individuate le fasce di livello assistenziale e le relative tariffe: vari aspetti del provvedimento adottato dalla regione sono stati, tuttavia, oggetto di rilievo

⁴ Agnone, Larino, Venafro.

da parte del monitoraggio⁵. Non sono stati, inoltre, previsti interventi nell'area dell'assistenza socio-sanitaria residenziale e semiresidenziale agli anziani e ai disabili.

Continua a persistere una alta conflittualità, in particolare, con le maggiori strutture private operanti nella Regione⁶. Il contenzioso ha assunto connotazioni più complesse del passato e ha sempre maggiore impatto sulle risorse del SSR⁷.

Gli altri erogatori privati (per prestazioni specialistiche ambulatoriali, attività di ricovero ospedaliero, attività riabilitative) hanno sottoscritto i contratti 2011. Gli importi di tali accordi sono risultati tuttavia superiori a quanto indicato nel P.O. 2011-2012 con previsioni contrattuali che non garantiscono il rispetto del budget assegnato.

Permangono situazioni di criticità riguardo al personale, rispetto a cui risultano adottati provvedimenti in contrasto con il piano di rientro, per quanto riguarda in particolare il blocco del turn over e i comandi.

Non risultano, infine, trasmessi ai Ministeri competenti i chiarimenti richiesti in merito alla situazione patrimoniale, e continuano a permanere non soddisfacente la situazione relativa alla completezza e trasparenza dei dati contabili.

La regione Molise ha chiuso il 2011 con un disavanzo (comprensivo di perdite pregresse e rischi e rettifiche per 28 milioni) di oltre 63 milioni. Il gettito fiscale aggiuntivo e la rideterminazione delle entrate pregresse hanno assicurato solo una parziale copertura. Il disavanzo (comprensivo di ammortamenti non sterilizzati per 4,3 milioni) per il quale deve essere ancora trovata copertura è di 42,1 milioni. Si verificano, pertanto, i presupposti per l'applicazione degli automatismi fiscali.

Alla luce delle complessive criticità, i Tavoli hanno ritenuto non verificati i presupposti per erogare alla regione le spettanze residue l'accesso ai fondi FAS per consentire la copertura del disavanzo a tutto il 2009. Dalla verifica dell'aprile scorso del consuntivo dell'esercizio, non emerge, infine, il superamento delle criticità già segnalate nel corso del 2011 che giustificerebbero l'attivazione della procedura prevista dall'articolo 2, comma 84, della legge 191/2009 che, in presenza di ripetuti inadempimenti del presidente della regione nominato commissario *ad acta*, attribuisce al Consiglio dei Ministri poteri sostitutivi per l'attuazione del piano di rientro e la possibilità di nominare dei sub commissari.

Il confronto tra gli importi programmati e i risultati ottenuti consente di evidenziare le ragioni dello squilibrio. I maggiori costi per 37,3 milioni sono stati solo in parte compensati da maggiori entrate per 29,3. Superiori alle attese sono risultati soprattutto i costi della gestione diretta, di cui 10,5 milioni per acquisti di beni e oneri per il personale e oltre 13 milioni per accantonamenti, manutenzioni godimento di beni di terzi e spese generali. La riduzione della spesa per ospedali in convenzione

⁵ Le linee guida e regolamenti, l'apporto dei medici nelle RSA delle due fasce d'intensità la distinzione tra la fascia medio bassa e le residenze protette, i criteri utilizzati per determinare le tariffe, la definizione delle tipologie assistenziali.

⁶ L'Università Cattolica del Sacro Cuore, che gestisce il "Centro di Ricerca e Formazione ad Alta Tecnologia nelle Scienze Biomediche" di Campobasso e l'Istituto Neuromed.

⁷ Riguardo, ad esempio, al contenzioso promosso dalla Università Cattolica il TAR Molise ha ritenuto illegittimi gli atti di ritiro assunti dal Commissario *ad acta*, a ciò sollecitato dai Tavoli tecnici). Oggetto del contenzioso è il ritiro di un Accordo che prevedeva l'assunzione di oneri extra tariffari, per prestazioni sanitarie rese a carico del SSR dal Centro di Ricerca "Giovanni Paolo II", a "copertura" di alcune voci di spesa. Secondo quanto emerge dai verbali dei Tavoli di verifica, il "valore della controversia" supera i 90 milioni di euro. (...) Qualora si scontassero gli effetti correlati alla DGR 638/2008, valutati dalla regione in circa 40 milioni di euro per la sola farmaceutica, il predetto peggioramento del disavanzo, rilevato anche in un'analisi comparativa, sarebbe ulteriormente peggiorato di 7 punti percentuali (dal 14,3% al 21,1%). Nel 2011 Neuromed e la Fondazione di Ricerca e Cura Giovanni Paolo II (nella quale, a decorrere dal giugno 2011, è confluito il Centro gestito dall'Università Cattolica) hanno sottoscritto accordi contrattuali oggetto di numerosi rilievi da parte dei Ministeri affiancanti.

(soggetta tuttavia al contenzioso di cui si diceva in precedenza) ha consentito di contenere gli incrementi rispetto al programmato delle spese per la specialistica (+21 per cento) e della riabilitativa (+9 per cento).

14. La regione Lazio ha approvato nel dicembre 2010 il Programma Operativo 2011-2012. Il programma prevede interventi per la riqualificazione della rete ospedaliera e assistenza territoriale, per la prevenzione e l'assistenza farmaceutica. Il miglioramento della gestione si basa su interventi sul personale e sul sistema degli acquisti nonché sulla ridefinizione dei rapporti contrattuali con le università.

Sul fronte delle strutture ospedaliere è in corso la riconversione e la chiusura dei piccoli ospedali, e la definizione dell'integrazione di un nuovo ospedale all'interno della rete⁸. Sono state disattivate 20 delle 24 strutture ospedaliere di cui era prevista la disattivazione dell'attività per acuti⁹.

La riconversione delle strutture ospedaliere prevede la costituzione dei Centri clinico-assistenziali distrettuali (CeCAD), nei quali hanno un ruolo di rilievo i MMG e gli altri professionisti operanti nell'area delle cure primarie e intermedie. La caratteristica prevalente di tali strutture è quella di integrare le diverse funzioni. In sede di monitoraggio è stata tuttavia rilevata la commistione di funzioni ospedaliere e territoriali nell'ambito di un stessa struttura. Sono state avanzate, in particolare, perplessità sulla trasformazione di presidi ospedalieri in presidi territoriali, con il mantenimento di posti letto ospedalieri. Ritardi si registrano nella realizzazione di vari obiettivi relativi all'area territoriale (ad es. gli accordi con i medici di medicina generale e la riorganizzazione dell'offerta neuropsichiatrica).

La legge regionale in materia di autorizzazione all'esercizio di attività sanitaria e accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie private è stata impugnata dal Governo avanti la Corte Costituzionale, aprendo forti criticità nell'azione amministrativa regionale. È stato, quindi, individuato in via legislativa un nuovo percorso che permetta il passaggio dall'accreditamento provvisorio all'accreditamento definitivo delle strutture private accreditate affidato ad una apposita struttura regionale. Il monitoraggio ha chiesto di non procedere a nuove autorizzazioni all'esercizio, o a nuovi accreditamenti, fino al completamento del processo di accreditamento definitivo che, a fine esercizio, non risultava completato.

Non concluso anche il processo di sottoscrizione dei contratti con gli erogatori privati, mentre criticità, anche gravi, sono state riscontrate dal monitoraggio in taluni accordi con singoli erogatori e gruppi di erogatori¹⁰.

Manca inoltre un quadro definito delle assunzioni del personale e di un sistema sanzionatorio per coloro che non rispettino le direttive Commissariali in merito. Per queste ragioni i Tavoli di monitoraggio non hanno espresso parere favorevole alla deroga, nella misura del 10%, al blocco del turn over.

In relazione ai ritardi nell'attuazione del piano di rientro e delle criticità sopra ricordate, i Tavoli hanno ritenuto che non sia possibile procedere all'erogazione delle spettanze residue.

Nel Lazio il risultato, pur in miglioramento, si presenta sempre in forte disavanzo "prima delle coperture". Il Tavolo di verifica ha accertato una perdita di 722 milioni (al netto di avanzi di precedenti esercizi per 93 milioni e rischi e rettifiche per 10 milioni). Il gettito fiscale e la rideterminazione delle entrate di esercizi passati consentono di coprire tale risultato oltre che gli ammortamenti non sterilizzati, valutati dal Tavolo di verifica pari a circa 79 milioni.

Il risultato raggiunto nell'anno risente di un andamento dei costi superiore al previsto per 1.293 milioni. Uno scostamento di tutto rilievo, da ricondurre prevalentemente a spese per il personale superiori alle attese, a cui si aggiungono

⁸ Nuovo Ospedale dei Castelli.

⁹ Non risultano attuate le chiusure delle strutture ospedaliere di Subiaco, Monterotondo, Anagni e di Bracciano (per quest'ultima è intervenuta una ordinanza di sospensione del TAR Lazio).

¹⁰ Manca l'accordo con il Policlinico Gemelli, sono stati avanzati rilievi sull'Accordo con la Fondazione Santa Lucia, con l'Aurelia Hospital, il San Raffaele Pisana, l'Ospedale Israelitico e il Campus Bio Medico.

limitate eccedenze di spese per acquisto di beni (+3,5 per cento rispetto al programmato), e alcuni servizi in convenzione (l'ospedaliera, la riabilitativa e la farmaceutica).

15. La regione Sicilia ha adottato nel 2010 il Programma operativo 2010-2012. Nel programma si prevedeva un processo di dismissione delle funzioni ospedaliere, che nel 2011 è stato attuato per l'82 per cento. Nell'anno sono stati rivisti, inoltre, i valori soglia di ammissibilità al ricovero ordinario per ciascun DRG e definite le tariffe delle prestazioni che vengono trasferite dal regime di *day hospital* a quello di *day service*.

E' stato completato il processo di riordino del sistema di emergenza urgenza con la definizione della convenzione quadro Regione - SEUS.

La regione ha adottato numerosi interventi per l'assistenza territoriale agli anziani (residenziale e domiciliare)¹¹, e ha avviato iniziative per incrementare le cure domiciliari a favore di soggetti fragili, comparto che continua, tuttavia, a presentare elementi di criticità.

Per la valutazione dell'appropriatezza dell'assistenza farmaceutica territoriale è stato istituito l'Osservatorio Regionale delle Prestazioni Sanitarie così come per il monitoraggio della rete dei laboratori è stato istituito il Centro regionale per l'implementazione, l'assicurazione ed il controllo della Qualità nei laboratori. Oltre a rivedere l'elenco dei laboratori privati convenzionati, è stato predisposto un nuovo "Piano di aggregazione" che mira a promuovere l'aggregazione di laboratori con volumi di produzione inferiori alle 200.000 prestazioni annue. La Regione ha adottato schemi tipo dei contratti da utilizzare per gli acquisti dei servizi sanitari dagli erogatori privati, ma manca una completa verifica della effettiva sottoscrizione dei contratti per il 2011. Le procedure di accreditamento sono state avviate con ritardo solo nel 2011. Al 31/08/2011 sono state trasmesse circa 1.900 istanze di verifica di strutture sanitarie private, il 75% delle quali sono state definite.

Permangono, infine criticità, per quanto riguarda il collegamento in rete dei medici previsto dal Sistema Tessera sanitaria.

Nel corso dell'anno la Regione ha proceduto alla rideterminazione dei tetti di spesa per l'anno 2011 del personale delle Aziende del SSR; alla predisposizione del quadro riepilogativo delle nuove dotazioni organiche; alla predisposizione delle Linee Guida per l'adozione dell'atto aziendale; all'approvazione del Piano regionale straordinario per la tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Rimane aperto il problema legato al disegno di legge regionale 801/2011 (legge di stabilità regionale 2012), che dispone la compartecipazione al finanziamento del fabbisogno sanitario al livello del 49,11 per cento¹² limitatamente all'esercizio 2012, subordinando, per gli esercizi successivi, l'erogazione dei livelli di assistenza all'erogazione di ulteriori risorse a carico dello Stato. Si verificherebbe pertanto, secondo quanto segnalato dai Tavoli, una inadempienza tale da mettere a rischio l'attuazione del piano di rientro, che sconta tra le entrate il suddetto apporto da parte della regione.

Per questo motivo i Tavoli, pur registrando gli aspetti positivi nell'attuazione del piano, non avendo la regione assicurato il ripristino della quota di Fondo sanitario decorrere dal 2013, non hanno ritenuto possibile erogare le somme di spettanza.

¹¹ L'Accordo Integrativo Regionale di Pediatria di libera scelta; la dislocazione dei PUA all'interno della Regione Sicilia; la sottoscrizione, tra l'Assessorato della Salute e l'Assessorato della Famiglia e delle politiche Sociali, di un protocollo d'intesa per la gestione condivisa dei settori materno infantile, disabili, anziani e non autosufficienti, dipendenze patologiche, persone vulnerabili, immigrati.

¹² Come previsto dall'articolo 1, comma 830, della legge 296/2006.

Per il secondo anno la gestione della sanità in Sicilia sembra aver riportato gli squilibri economici entro margini ben più contenuti del passato. Anche considerando le stime per rischi e rettifiche effettuate dal Tavolo (22 milioni), la perdita complessiva risulta pari a 45,4 milioni. Le maggiori entrate per lo sforzo fiscale e la rideterminazione delle stime di gettito (nel complesso maggiori entrate per 383 milioni) consentono con largo margine la copertura anche degli ammortamenti non sterilizzati paria oltre 75 milioni.

Il confronto tra i valori a preventivo e i risultati evidenzia costi inferiori per 18,7 milioni. Si tratta di un risultato anche quest'anno frutto prevalentemente di una migliore performance della gestione in convenzione, mentre nella gestione diretta alla forte riduzione delle spese di personale (circa 78 milioni inferiori alle attese) e dei costi straordinari (-52 milioni) ha corrisposto una maggiore spesa per l'acquisto di beni ed un forte incremento degli accantonamenti. La riduzione oltre al previsto della spesa per farmaci (25 milioni), della specialistica (12 milioni) e delle altre prestazioni in convenzione (14 milioni) ha consentito di riassorbire le eccedenze di spesa al di sopra dello stimato per l'assistenza di base, la riabilitativa, l'integrativa e l'ospedaliera.

16. E' proseguita nell'anno l'attuazione del piano di rientro della regione Calabria. La regione ha proceduto alla disattivazione di 6 presidi ospedalieri, e di 3 punti nascita presso altrettanti presidi ospedalieri, ridefinendo per ciascuna struttura la dotazione di posti letto per singola disciplina.

In sede di monitoraggio è stato richiesto che la Regione allinei le unità operative semplici con gli standard di dotazione in corso di approvazione da parte del Comitato LEA. A fine esercizio non era stata completata la riconversione di 12 strutture come, invece, indicato dal piano di riorganizzazione.

Il Piano di rientro aveva confermato la previsione di 4 nuovi ospedali. La realizzazione delle strutture, per le quali è stato sottoscritto una Intesa tra Regione e Ministero della salute, è condizionata dalla mancanza di una valutazione dell'impatto sugli interventi di programmazione e riordino della rete ospedaliera prescritti dal PdR.

Limitati i progressi sul fronte della rete territoriale: manca una specifica progettazione di percorsi assistenziali omogenei sul territorio per la non autosufficienza e la disabilità, e della riorganizzazione dell'assistenza domiciliare integrata. Per la semiresidenzialità extraospedaliera, la determinazione del fabbisogno non è stata accompagnata da una analisi della appropriatezza delle prestazioni erogate e della possibilità di soddisfare il fabbisogno con modalità assistenziali diverse. Manca inoltre, secondo l'esame svolto dal Tavolo di monitoraggio una determinazione del fabbisogno dei mezzi di soccorso e le indicazioni relative all'organizzazione e alla rimodulazione delle postazioni territoriali per le urgenze.

Riguardo all'accreditamento definitivo delle strutture private sanitarie e socio-sanitarie, non si è proceduto alla definizione del fabbisogno, con il rischio di eccesso o carenze di strutture per l'erogazione delle diverse tipologie di prestazioni.

Alcune aziende sanitarie non hanno rispettato il blocco del turn over, previsto nel Piano di rientro.

I Tavoli di verifica hanno inoltre evidenziato l'adozione di provvedimenti in contrasto con il piano di rientro¹³.

¹³ Essi riguardano il patto di legislatura tra la Regione e AIOP, l'istituzione del Centro Regionale Sangue, la definizione dell'assetto giuridico della Fondazione Tommaso Campanella il Protocollo d'intesa con l'Università Magna Græcia l'accorpamento della A.S.L. di Locri con la ASL di Reggio.

Nonostante i ritardi nell'attuazione del Piano di Rientro, sono stati rilevati progressi nell'attività di certificazione del debito pregresso e nella rappresentazione dei dati contabili. Il Tavolo ha pertanto previsto l'erogazione di una quota limitata delle spettanze residue a tutto l'anno 2009, pari a 732 milioni di euro, per un importo di 220 milioni di euro.

Ancora di rilievo (anche se in riduzione) il disavanzo di gestione certificato a consuntivo (124,3 milioni). Il riporto di perdite pregresse non coperte (13,7 milioni), i rischi individuati dal Tavolo di monitoraggio (2,1 milioni) e la revisione in riduzione dei gettiti stimati nei precedenti esercizi (8,5) non consentono di garantire la copertura con il gettito di 128 milioni previsto dall'aumento dell'addizionale Irpef e dall'Irap. Considerando anche gli ammortamenti non sterilizzati per 15 milioni, il Tavolo ha certificato un disavanzo non coperto di circa 35,5 milioni. A questo si aggiunge il disavanzo non coperto relativo agli anni 2008-2009, valutato pari a 150,6 milioni.

Alla luce di tale situazione, il Tavolo ha verificato le condizioni per l'attivazione degli automatismi fiscali previsti dalla legislazione vigente. Il persistere delle criticità segnalate, se non tempestivamente corrette, potrebbe generare criticità tali da determinare, secondo il Tavolo, i presupposti per l'avvio della procedura di cui all'articolo 2, comma 84, della legge 191/2009.

Quanto alla situazione debitoria al 31/12/2007, a conclusione del processo di ricognizione e riconciliazione avviato, il debito attestato risulta pari a 1.505 milioni, di cui 157 milioni per partite aperte (di cui 112 milioni relative a debito commerciale e 45 milioni a debito non commerciale), 1.034 milioni di pagamenti effettuati nel periodo 2008-2011 (di cui 571 relativi a debito commerciale e 463 milioni a debito non commerciale) e 314 milioni di debiti verso il tesoriere.

Nel corso della ricognizione, sono emersi 440 milioni di insussistenze, mentre ulteriori partite per complessivi 234 milioni sono tuttora oggetto di approfondimento. A queste si aggiungono 63 milioni di debito non riconciliato relativo a crediti vantati e richiesti dai fornitori.

Poiché una parte del debito è stato estinto attraverso anticipazioni concesse dagli istituti tesorieri e l'utilizzo di risorse del FSR destinate alla finanziamento della spesa di esercizio, tali ammontari vanno "restituiti" agli esercizi successivi.

Tenendo conto pertanto delle risorse da "restituire" e delle coperture disponibili, nonché delle ulteriori partite oggetto di approfondimento, si evidenzia una esigenza di copertura del debito che oscilla tra un minimo di 437 milioni e un massimo di 735 milioni (comprensivo delle suddette potenziali sopravvenienze passive per circa 300 milioni).

17. La regione Piemonte ha proceduto alla ridefinizione del nuovo assetto della sanità con la separazione delle attività degli ospedali dalla gestione diretta delle ASL, alle quali è demandata la funzione di sviluppo dei servizi territoriali. Sono stati, inoltre individuati gli ambiti delle nuove ASL ed è stata attribuita alle aziende erogatrici di prestazioni anche la funzione di specialistica ambulatoriale. La riorganizzazione ha, altresì, previsto l'accorpamento dei presidi ospedalieri delle ASL in capo alle Aziende Ospedaliere ed alle Aziende Ospedaliere Universitarie. E' stata, infine, programmata la costituzione di 11 ASL, 4 Aziende ospedaliere e 3 Aziende ospedaliere universitarie.

Gli interventi attuati hanno riguardato la rete ospedaliera della post-acuzie, con la definizione dei criteri di appropriatezza organizzativa e clinico gestionale per le strutture ad attività di post acuzie riabilitativa e di lungo degenza (strutture intermedie), la previsione della rideterminazione dei posti letto a seguito della riduzione dell'inappropriatezza e la previsione della rimodulazione tariffaria per le prestazioni e/o per gli erogatori che superino i livelli massimi di prestazioni. Le misure hanno riguardato anche la riorganizzazione del Sistema dell'emergenza ospedaliera e dell'emergenza territoriale.

I Tavoli di monitoraggio hanno rilevato, tuttavia, ritardi nell'attuazione degli obiettivi previsti dal Piano di Rientro (specie nella revisione della assistenza territoriale) e la necessità che vengano chiarite le caratteristiche delle strutture da riconvertire, il relativo programma di interventi e la valutazione dell'impatto in termini economici e organizzativi sul personale insieme alla previsione di un adeguato sistema sanzionatorio in presenza di assunzioni non coerenti con quanto programmato. Essi evidenziano, inoltre, come numerose delibere regionali aventi come oggetto atti di programmazione non siano state seguite dalle necessarie attività operative.

L'incertezza del quadro complessivo, che ha portato il monitoraggio a valutare non positivamente l'attuazione del piano di rientro, è accentuata sia dalla richiesta della regione di riprogrammare la tempistica dell'attuazione di alcuni interventi, che dalla presentazione di un nuovo Piano Socio Sanitario Regionale (PSSR) relativo al periodo 2012-2015, peraltro ancora in via definizione, rispetto al quale è stato richiesto un approfondimento per garantire che esso non determini maggiori costi rispetto a quanto previsto dal PdR e garantisca l'erogazione dei LEA.

E' stata avviata la riorganizzazione delle attività della rete dei laboratori, l'individuazione di un coordinatore regionale per i laboratori d'analisi disponendo il blocco totale del turn over per il personale per il 2011 (il blocco all'80% per il 2012) e un piano operativo che prevede l'unificazione informatica dei laboratori per ciascuna AO. In sede di monitoraggio è stata rilevata, tuttavia, la mancanza della revisione del nomenclatore tariffario, delle modalità di attuazione del blocco del turn over e delle relative norme sanzionatorie in caso di inadempienza.

Dopo una serie di proroghe del periodo transitorio di valenza del budget 2010 per l'annualità 2011, è stato approvato lo schema di contratto con le strutture che erogano prestazioni ospedaliere e specialistiche stabilendo per gli anni 2011 e 2012 una riduzione dei budget del 5% rispetto al 2010.

Nell'esercizio la Regione ha portato a termine una revisione del prontuario terapeutico, utilizzando il criterio delle categorie omogenee di farmaci e delle ricadute sulla spesa farmaceutica territoriale. Tale provvedimento non è stato validato in sede di monitoraggio a causa di un parziale contrasto con le normative nazionali. Nella farmaceutica ospedaliera - in riduzione rispetto al 2010 anche se molto al di sopra del tetto previsto - la Regione è intervenuta prevedendo l'affidamento alle farmacie ospedaliere della preparazione dei farmaci antiblastici (oncoematologici) e la razionalizzazione dell'uso dei farmaci ad alto costo.

Approvate le linee di indirizzo regionali in materia di determinazione delle consistenze organiche, nel corso dell'anno 2011 sono stati adottati provvedimenti che prevedono interventi per il blocco parziale del turn over, la riduzione dei contratti di lavoro atipici e delle prestazioni aggiuntive e la definizione di tetti di spesa della consistenza organica delle ASR per gli anni 2011 e 2012.

Si riduce del 35 per cento il disavanzo complessivo della sanità della regione Piemonte (260,4 milioni). Una riduzione prevista e per la quale era stata contabilizzata già nel conto economico una copertura (280 milioni) che ha permesso di garantire il finanziamento anche degli ammortamenti non sterilizzati (14,4 milioni).

Il confronto tra previsioni e consuntivi mette in evidenza costi superiori alle attese per 56 milioni (coperti da un adeguamento da 250 a 280 milioni dei fondi previsti nei CE), riconducibili alla gestione diretta. L'assistenza in convenzione, infatti, si rivela a consuntivo inferiore di oltre 46 milioni, soprattutto per il contenimento della spesa farmaceutica. Nella gestione diretta oltre alla maggior spesa per acquisto di beni (34,5

milioni), sono i servizi appaltati, le manutenzioni, i beni di terzi, gli altri servizi e i costi straordinari a presentare importi superiori al previsto per oltre 64 milioni.

18. Nel 2010 la regione Puglia aveva approvato il regolamento per definire le linee di attuazione della riorganizzazione della rete ospedaliera. I Tavoli di monitoraggio hanno evidenziato nell'esercizio 2011 diverse criticità e ritardi nella attuazione di quanto previsto dal Piano.

Non si è dato attuazione alla disattivazione delle Unità Operative, né alla programmazione delle funzioni e strutture extra-ospedaliere, ritenute rilevanti ai fini del corretto processo di riorganizzazione della rete. Se è stato prevista la riduzione delle strutture semplici e complesse nelle Aziende ed Enti del SSR sulla base degli standard previsti dal Patto della salute 2010-2012, per quanto riguarda la territoriale non risulta completato il processo di riorganizzazione delle reti assistenziali, né implementata la rete dell'assistenza residenziale e domiciliare.

Affidata ad un gruppo di lavoro l'individuazione del fabbisogno di prestazioni, necessario ai fini della stipula dei contratti con le strutture accreditate, le singole ASL hanno provveduto a definire i tetti di spesa per le Case di Cura private provvisoriamente o istituzionalmente accreditate, per le prestazioni di assistenza sanitaria da queste erogate per l'anno 2011. Il monitoraggio ha ritenuto solo parziale la realizzazione degli interventi previsti dal PdR.

La Regione ha recepito le prescrizioni suggerite dall'Aifa sulla farmaceutica territoriale e ospedaliera. Le misure adottate hanno prodotto risparmi superiori a quelli previsti dal Piano.

Si sono, invece, registrati ritardi, da parte della Regione, nell'adottare i provvedimenti previsti nel Piano di Rientro in relazione al regolamento per il funzionamento dell'Osservatorio regionale dei prezzi, delle tecnologie e dei dispositivi medici e protesici e degli investimenti in sanità ed al regolamento della Centrale di acquisto.

Riguardo al personale sanitario, i Tavoli tecnici hanno richiesto una ricognizione della situazione determinatasi a seguito della dichiarazione di nullità degli atti concernenti le assunzioni a tempo indeterminato poste in essere da disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime da pronunce della Corte Costituzionale.

Sulla base dei risultati 2010 e in attesa di ulteriori approfondimenti sul consuntivo 2011 (ancora provvisorio), i Tavoli non hanno inoltre ritenuto di consentire la deroga al blocco del turn over, richiesta dalla Regione per garantire l'erogazione dei LEA.

In netto miglioramento il risultato della regione Puglia. Il Tavolo di verifica ha accertato una perdita (comprensiva di rischi e rettifiche) per 114,4 milioni (nel 2010 il disavanzo era stato di oltre 331 milioni). Le maggiori entrate tributarie (239 milioni) e le risorse regionali poste a copertura (44,5 milioni), pur in presenza di una rideterminazione della stima del gettito in riduzione di 9,2 milioni, consentono la piena copertura del disavanzo e dei limitati importi degli ammortamenti non sterilizzati (86 milioni).

A consuntivo i costi sono risultati inferiori al previsto per circa 55 milioni. Un risultato, tuttavia, che è frutto di una forte riduzione dei costi in convenzione (ridottisi di oltre 234,3 milioni) a cui hanno corrisposto costi per l'assistenza diretta superiori al previsto di quasi 180 milioni. E' la spesa farmaceutica ad offrire il contributo maggiore (124,5 milioni), ma di rilievo è anche la flessione superiore alle attese della assistenza ospedaliera convenzionata (54 milioni). In crescita superiore agli obiettivi i costi per acquisti di beni (54 milioni) le spese di personale (36 milioni), gli accantonamenti e gli oneri straordinari (80 milioni).

La spesa farmaceutica

19. Tra gli acquisti di beni e servizi, un rilievo particolare ha la spesa di farmaci. Un terreno su cui il legislatore è intervenuto spesso di recente, introducendo un nuovo meccanismo di regolazione della spesa¹⁴ e, nel 2010 disponendo il passaggio di una parte della spesa per prodotti dispensati in ospedale alla distribuzione territoriale, riducendo inoltre i margini dei grossisti su tutti i prodotti farmaceutici dispensati dal SSN. Il passaggio dall'ospedaliera alla territoriale è stato accompagnato da un incremento dei controlli, attivati su questa quota di spesa con il potenziamento dei flussi informativi connessi all'entrata a regime della tessera sanitaria.

Nel 2011 la spesa farmaceutica territoriale risulta nel complesso mantenersi nei livelli previsti (13,3 per cento del finanziamento del SSN). Superano il limite le regioni con piani di rientro (escluso il Piemonte), oltre alla Liguria, le Marche e la Sardegna. Particolarmente rilevante nell'anno è stato l'aumento dei ticket corrisposti a fronte dei consumi farmaceutici: in media si tratta di un incremento del 33,8 per cento, che porta il contributo richiesto a poco meno del 10 per cento della spesa territoriale (9,4 per cento contro il 7,1 per cento del 2010). Considerando gli importi al netto del contributo richiesto al cittadino, solo quattro regioni presentano eccedenze sull'obiettivo. Si tratta di Lazio, Puglia, Sicilia e Sardegna.

E' la farmaceutica ospedaliera a presentare andamenti che continuano a travalicare in tutte le regioni gli obiettivi attribuiti. Rispetto al valore obiettivo di 2,5 miliardi (corrispondente al 2,4 per cento del finanziamento del 2011) la spesa ha raggiunto i 4,9 miliardi, pari al 4,6 per cento del FSN. La riduzione di spesa rispetto all'esercizio precedente è stata in media del 4,7 per cento, ma come risultato di andamenti molto diversi a livello territoriale. Superiori all'8 per cento le flessioni in Lombardia, Liguria, Emilia Romagna, Puglia e Calabria a fronte di incrementi molto rilevanti di Valle d'Aosta e provincia di Bolzano e significativi nel Molise e Campania. Pur in miglioramento, rimangono su livelli ben superiori a due volte il limite previsto le percentuali in Piemonte, Provincia di Bolzano, Friuli, Toscana, Umbria, Marche, Basilicata e Sardegna.

¹⁴ Il decreto legge n. 159 del 2007 ha disposto che, a decorrere dal 2008, l'onere a carico del Servizio sanitario nazionale (SSN) per l'assistenza farmaceutica territoriale (che comprende, oltre alla convenzionata, al lordo dei ticket, anche la spesa per distribuzione diretta dei farmaci) non debba superare il 14 per cento del finanziamento complessivo ordinario del SSN. Tale valore è stato ridotto al 13,6 per cento per il 2009 e al 13,3 per il 2010. La riforma ha introdotto un "nuovo sistema di regolazione della spesa dei farmaci a carico del Servizio sanitario nazionale", con l'attribuzione alle aziende autorizzate all'immissione in commercio di medicinali di uno specifico budget annuale. Il ripiano di eventuali sforamenti della spesa farmaceutica territoriale (a livello nazionale) è ripartito tra aziende farmaceutiche, grossisti e farmacisti, in misura proporzionale alle relative quote di spettanza sui prezzi dei medicinali e tenendo conto dell'incidenza della distribuzione diretta sulla spesa. Entro il 1° dicembre di ogni anno, l'AIFA elabora la stima della spesa farmaceutica territoriale relativa all'anno successivo, distintamente per ciascuna regione. Le regioni che, secondo tali stime, superano il limite sono tenute ad adottare misure di contenimento della spesa per un ammontare pari almeno al 30 per cento dell'eccedenza stimata. La spesa farmaceutica ospedaliera, al netto della distribuzione diretta, non deve superare il 2,4 per cento del finanziamento complessivo ordinario del Servizio sanitario nazionale.

Tavola 8

LA SPESA FARMACEUTICA NEL 2011
- VERIFICA DEI LIMITI PER LA SPESA TERRITORIALE

	Finanziamento 2011	Tetto 2011 farmaceutica territoriale (13,3%)	Stima spesa farmaceutica territoriale 2011 (al lordo ticket ed al netto pay back)	Variaz. % 2011 / 2010	Variaz. in V.A.	di cui stima Ticket anno 2011 (dato AGENAS)	Variaz. % 2011 / 2010 dei ticket	perc. su finanziamento 2011(tetto 13,3%)	Scostamento (+ eccedenza di spesa - spesa inferiore al tetto)
	(a)	(b)=13,3% di (a)	(c)			(d)		(c)/(a)*100	(b) - (c)
PIEMONTE	8.011,4	1.065,5	975,9	-1,16	-11,4	74,2	25,1	12,18	-89,6
V. AOSTA	222,7	29,6	25,6	-8,54	-2,4	1,4	51,4	11,49	-4,0
LOMBARDIA	17.315,2	2.302,9	2.054,4	4,21	82,9	236,8	19,2	11,86	-248,6
BOLZANO	848,8	112,9	82,0	-5,42	-4,7	8,6	23,9	9,66	-30,9
TRENTO	900,9	119,8	92,8	3,62	3,2	3,9	32,8	10,30	-27,1
VENETO	8.616,4	1.146,0	1.001,0	1,42	14,0	118,4	21,8	11,62	-144,9
FRIULI V.G.	2.192,6	291,6	277,7	2,48	6,7	14,8	51,5	12,67	-13,9
LIGURIA	3.072,7	408,7	412,7	0,22	0,9	32,5	41,0	13,43	4,0
E. ROMAGNA	7.889,8	1.049,3	961,3	2,61	24,4	58,7	62,9	12,18	-88,0
TOSCANA	6.749,5	897,7	868,8	2,53	21,5	46,6	48,1	12,87	-28,9
UMBRIA	1.625,4	216,2	208,1	3,56	7,2	13,3	62,5	12,80	-8,1
MARCHE	2.794,5	371,7	379,6	2,90	10,7	21,9	50,7	13,58	7,9
LAZIO	9.979,0	1.327,2	1.487,8	-0,54	-8,1	131,1	16,5	14,91	160,6
ABRUZZO	2.379,4	316,5	336,0	1,36	4,5	29,7	20,1	14,12	19,5
MOLISE	579,5	77,1	78,6	4,07	3,1	7,6	24,7	13,57	1,5
CAMPANIA	9.945,7	1.322,8	1.392,0	-2,48	-35,4	171,8	66,8	14,00	69,2
PUGLIA	7.060,6	939,1	1.082,7	-0,69	-7,6	112,8	121,8	15,33	143,6
BASILICATA	1.039,8	138,3	137,9	1,62	2,2	8,8	77,7	13,26	-0,4
CALABRIA	3.504,3	466,1	496,2	1,85	9,0	46,4	4,8	14,16	30,1
SICILIA	8.657,5	1.151,4	1.356,3	2,48	32,8	173,6	18,2	15,67	204,8
SARDEGNA	2.879,3	382,9	447,3	2,90	12,6	22,4	41,0	15,54	64,4
ITALIA	106.264,8	14.133,2	14.154,6	1,19	166,1	1.335,4	33,8	13,32	21,4

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero della Salute

Tavola 8 segue

LA SPESA FARMACEUTICA NEL 2010
- VERIFICA DEI LIMITI PER LA SPESA OSPEDALIERA

	Finanziamento 2011	Tetto 2011 farmaceutica ospedaliera (2,4%)	stima spesa farmaceutica ospedaliera 2011 (al netto diretta classe A e pay-back ospedaliero)	Variaz. % 2011 / 2010	perc. su finanziamento 2011 (tetto 2,4%)	Stima scostamento anno 2011 (+ eccedenza di spesa)
PIEMONTE	8.011,4	192,3	449,0	-1,08	5,60	256,7
V. AOSTA	222,7	5,3	11,0	42,32	4,94	5,6
LOMBARDIA	17.315,2	415,6	658,1	-8,13	3,80	242,5
BOLZANO	848,8	20,4	43,1	22,86	5,08	22,8
TRENTO	900,9	21,6	28,3	-6,50	3,14	6,6
VENETO	8.616,4	206,8	391,6	-7,14	4,55	184,8
FRIULI V.G.	2.192,6	52,6	131,0	-1,39	5,97	78,4
LIGURIA	3.072,7	73,7	143,2	-8,72	4,66	69,4
E. ROMAGNA	7.889,8	189,4	387,7	-8,54	4,91	198,3
TOSCANA	6.749,5	162,0	384,6	-7,78	5,70	222,6
UMBRIA	1.625,4	39,0	82,5	-1,52	5,08	43,5
MARCHE	2.794,5	67,1	156,7	-3,84	5,61	89,6
LAZIO	9.979,0	239,5	459,9	-0,95	4,61	220,4
ABRUZZO	2.379,4	57,1	113,6	-2,03	4,77	56,5
MOLISE	579,5	13,9	26,3	7,56	4,54	12,4
CAMPANIA	9.945,7	238,7	437,2	4,63	4,40	198,5
PUGLIA	7.060,6	169,5	323,2	-9,93	4,58	153,7
BASILICATA	1.039,8	25,0	51,7	2,67	4,97	26,7
CALABRIA	3.504,3	84,1	166,5	-13,71	4,75	82,4
SICILIA	8.657,5	207,8	309,5	-6,34	3,58	101,7
SARDEGNA	2.879,3	69,1	179,4	-1,15	6,23	110,3
ITALIA	106.264,8	2.550,4	4.934,0	-4,73	4,64	2.383,6

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Ministero della salute

Il monitoraggio dei LEA

20. Nel febbraio del 2012 sono stati diffusi dal Ministero della salute i risultati definitivi della verifica, relativa al 2010, dell'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza in condizioni di appropriatezza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse. La verifica avviene attraverso la raccolta e l'elaborazione di un set di indicatori (21 relativi al 2010) per la copertura di tutte le aree di assistenza: la prevenzione, la distrettuale e l'ospedaliera. Per ciascun indicatore sono precisati la modalità di calcolo, i pesi e le soglie di valutazione dei risultati. In base ai punteggi ottenuti in ciascun indicatore è elaborato un punteggio finale, in base al quale la regione è definita adempiente, adempiente con impegno o critica. Le regioni definite critiche vengono considerate inadempienti.

Prima di passare ad una analisi dei risultati del monitoraggio non si può non osservare che la rilevazione riguarda le sole regioni a statuto ordinario, cui si aggiunge la regione Sicilia soggetta al monitoraggio solo perché interessata dal piano di rientro. Le altre regioni a statuto speciale non sono tenute all'invio delle informazioni necessarie per la elaborazione degli indicatori. Una situazione poco comprensibile considerando le finalità dell'analisi. Una informazione completa e confrontabile sulla qualità dei servizi rappresenta, infatti, una delle condizioni fondamentali per l'esercizio del controllo sulla efficienza e efficacia della gestione.

I risultati del monitoraggio relativo al 2010 confermano il peggioramento già evidenziato nel 2009. Le regioni i cui risultati sono critici (e pertanto risultano inadempienti) sono sei (erano tre nel 2008). Si tratta del Molise, del Lazio, della Sicilia, della Calabria, della Campania e della Puglia mentre l'Abruzzo, classificata critica lo scorso esercizio, è ora tra gli adempienti con impegno su alcuni indicatori insieme alla Liguria.

La condizione di maggior sofferenza continua ad essere legata, soprattutto, alla assistenza distrettuale, che presenta forti variabilità. Il numero di posti in strutture residenziali per anziani presenta differenze ancora rilevanti: a fronte di valori superiori a 10 posti ogni 1000 anziani nelle regioni del centro nord (con punte superiori a 25 in Lombardia e Veneto), nelle regioni in squilibrio si va dai 4 del Lazio allo 0,6 della Campania e della Sicilia senza che nel triennio di osservazione vi sia stato un significativo miglioramento.

Si accentuano le differenze nella percentuale di anziani trattati in ADI (assistenza domiciliare integrata): nelle regioni critiche la quota di anziani che ha potuto utilizzare l'assistenza domiciliare è compresa tra 1,1 per cento della Sicilia e il 2,8 per cento della Calabria contro l'11,6 per cento dell'Emilia e il 7,7 per cento dell'Umbria. In questo caso fanno eccezione i valori relativi al Lazio e all'Abruzzo, che si trovano su livelli non dissimili a quelli di Lombardia e Veneto (circa il 5 per cento).

Si mantiene elevato il gap anche nell'assistenza ai disabili e per gli affetti da patologie nella fase terminale: il numero di posti letto in strutture residenziali e semiresidenziali o negli *hospice* si conferma nelle regioni critiche inferiore del 50 per cento a quello delle altre regioni.

Anche guardando agli indicatori relativi all'attività ospedaliera si rilevano forti differenze, sia in quelli che misurano l'appropriatezza delle prestazioni, che in quelli mirati a valutare la capacità di fornire un adeguato livello del servizio. Questo segnala il tasso di ospedalizzazione, il tasso di ricovero diurno di tipo diagnostico, la quota di ricoveri ordinari di due o più giornate in DRG ad elevato rischio di inappropriatezza.

Nonostante la riduzione ulteriore dei valori nell'ultimo biennio, nel 2010 il tasso di ospedalizzazione varia a livello regionale, dal valore massimo (213 per 1000) della Puglia al valore minimo del Veneto (146). Rispetto allo standard normativo di 180 per mille tutte le regioni del Sud presentano un tasso complessivo maggiore della media nazionale. Ad esse vanno ad aggiungersi la Liguria e il Lazio.

Una conferma del permanere di problemi di appropriatezza delle prestazioni rese, anche in presenza di un forte impegno per il contenimento dei costi delle prestazioni considerate inappropriate, si ha guardando ad esempio alla quota di parti cesarei sul totale. Rispetto a valori nelle aree settentrionali del 28-32 per cento, nelle regioni in squilibrio la percentuale è superiore al 40 per cento, con punte del 62 per cento in Campania e del 53 per cento in Sicilia. Come sottolineato già in passato, tali interventi rappresentano il terzo DRG per importanza tra le ragioni di dimissione ospedaliera e anche nelle regioni virtuose, la quota è ben superiore a quella media negli altri paesi europei (15 per cento).

Al contempo, le strutture esistenti non garantiscono la qualità del servizio per patologie che richiederebbero invece una assistenza più tempestiva e appropriata. E' il caso, ad esempio, della frattura del femore, per il quale un pieno recupero richiede un intervento tempestivo; o, nel caso della prevenzione, dei test di screening di primo livello per prevenire l'insorgere di patologie oncologiche. Nel primo caso mentre risultano trattate con tempestività quote tra il 50 e il 75 dei pazienti nelle regioni adempienti, tale percentuale si riduce spesso molto al di sotto del 50 per cento nelle regioni critiche. Per quello che riguarda i test volti a prevenire l'insorgere di patologie gravi: a fronte di quote tra il 7 e il 13 per cento della popolazione interessata nel caso delle regioni settentrionali (e in Basilicata), nelle regioni in squilibrio i valori risultano molto più contenuti: l'1 per cento in Abruzzo e Campania, il 2 per cento nel Lazio, in Sicilia e in Calabria. Valori cui si allinea la Liguria, con il 2 per cento.

Anche i dati riferiti ai LEA 2010, pur tra segnali di lievi miglioramenti, confermano, quindi, che la elevata variabilità dei risultati economici è solo in minima parte spiegata da oggettive difficoltà o da differenti condizioni epidemiologiche e demografiche. La gran parte di tale variabilità appare, piuttosto, da attribuire alle diverse capacità gestionali: ai differenti risultati economici e ai crescenti squilibri finanziari è spesso associata una evidente inappropriatezza delle prestazioni ed una minor qualità dei servizi resi. Nelle situazioni regionali in cui si ha un cattivo controllo del budget e, quindi, scarsa capacità di rispettare i limiti di spesa previsti, si hanno, in linea generale, peggiori performance di carattere anche qualitativo. In altre parole, a maggiori risorse spese non corrisponde una migliore qualità del servizio.

Tavola 9

LA VERIFICA DEI LEA 2010 - GLI INDICATORI UTILIZZATI

	1.1	1.2	1.3	2	3	4	5.1	5.2	5.3	6	6.1	7	8	9	10	11	12	13	14	15.1	15.2	16	17	18	19	20	21
	Copertura vaccinale nei bambini a 24 mesi per ciclo base (3 dosi)	Vaccinazioni raccomandate - MPR	Vaccinazioni raccomandate Influenza anziano	Test screening	Costo pro capite assistenza collettiva	% imprese controllate	% allevamenti controllati per brucellosi ovcaprina bovina bufalina	% allevamenti controllati per anagrafe ovcaprina	% di aziende ovcaprine controllate	% campioni controllati	% campioni controllati esercizi comm.e ristorazione	Somma ponderata di tassi specifici normalizzati per alcune patologie evitabili in ricovero ospedaliero	% anziani >65 in ADI	numero strutture residenziali per 1000 anziani	posti residenziali per disabili	posti letto in hospice	costo farmaceutica territoriale	prestazioni specialistiche	numeri presidi in carico dai centri di salute	tasso ospedalt.	ricovero diurno diagnostico	% di ricovero chirurgico in regime ordinario su totale ordinari	% ospedalizzazione ad alto rischio inappropriata.	cesarei	>55 con frattura femore operati 48 ore	degenza per case mix	% interventi a max priorità in area urbana
PIEMONTE	96,6	96,6	93,23	57,29	7	82,74	4,5	100	100	100	99,1	461,5	2,16	14,73	,44	,78	14,65	9,18	586	154,97	2,81	49,24	14,07	29,96	50,48	6,03	18
LOMBARDIA	97,4	97,2	94,67	54,22	7	86,1	5,6	100	100	100	14,7	610,56	4,27	28,12	,97	1,99	15,04	6,72	1385	158,63	5,95	44,88	27,67	29,22	58,99	6,12	14
VENETO	95,6	95,7	95,4	67,58	9	78,41	5	100	85	100	99,5	608,24	5,55	25,28	1,05	,76	13,39	8,49	1515	146,89	3,54	40,46	20,11	28,17	58,74	6,5	
LIGURIA	97,6	97,5	88,86	57,95	2	59,4	5,7	99,8	41	100	62,7	554,70	3,46	13,1	,4	1,06	15,78	5,73	1576,6	190,75	27,71	34,35	19,8	37,43	61,42	6,07	13
E. ROMAGNA	96,7	97,4	93,1	46,22	13	84,5	9,6	100	100	100	68,4	643,55	11,6	15,41	,66	1,67	14,31	3,7	1736	160,91	7,49	43,59	21,98	29,41	65,4	5,56	15
TOSCANA	96,1	95,6	93,05	68,76	11	90,59	9,19	100	100	100	63,6	453,85	2,31	11,92	,68	,64	15,62	6,73	2.161	147,05	10,78	42,92	15,74	26,33	70,92	5,46	44
UMBRIA	98,3	98,2	95,4	75,16	11	97,22	10,7	100	83	100	88,5	652,82	7,67	6,83	,5	,6	12,72	4,59	2051	164,75	13,16	41,06	21,6	32,12	54,15	5,4	18
MARCHE	97,2	97,9	97,1	63,92	7	82,43	5,7	100	85	100	49,6	620,88	3,5	3,87	,55	1,34	14,85	3,17	1347	158,44	12,48	41,63	18,7	34,46	77,34	6,03	17
LAZIO	97,2	97,1	90,9	64,08	2	60,19	5,84	99,4	70	100	37,6	505,62	4,63	4,10	,46	1,68	15,64	7,25	1273	180,58	15,95	39,33	27	41,57	42,77	6,2	16
ABRUZZO	97,5	97,5	92,41	60,92	1	87,86	5	88,7	10	100	35,5	608,37	4,91	4,56	,8	0	15,54	1,58	1.033	176,21	7,82	35,76	22,17	43,65	45,94	6,06	26
MOLISE	99	99	93,6	65,64	5	85,73	6,8	99,9	79	100	85,2	610,96	3,3	0	,79	1,15	12,16	14,05	904	200,56	25,28	33,3	40,49	44,9	45,12	6,03	23
CAMPANIA	93,4	86,3	81	58,18	1	76,55	3,9	98,3	56	94,8	96,7	576,73	2,12	,55	,43	,15	14,74	4,6	1.230	204,17	25,97	35,44	28,01	61,76	28,13	5,57	
PUGLIA	97,7	97,5	97,3	71,74	4	67,93	4,6	100	81	98,8	100	709,95	1,8	1,87	,46	,59	18,66	4,98	1044	213,08	22,72	35,71	35,33	46,79	33,73	5,91	
BASILICATA	98	98	89,65	63,55	8	92,94	14,8	99,5	28	65,8	100	566,66	5,03	1,37	,91	2,3	14,11	1,52	1512	180,15	18,23	32,28	19,15	45,11	38,23	5,92	25
CALABRIA	92,2	92,2	83,91	55,83	2	97,27	3,05	99,5	100	100	73,5	682,20	2,82	3,29	,4	,16	14,73	4,82	3.535	180,83	20,23	27,45	24,22	44,29	33,97	6,09	
SICILIA	94,4	94,4	87,74	61,27	2	83,47	3,2	99,9	100	100	75,2	594,31	1,52	,62	,32	,65	15,38	,84	1.667	191,59	25,85	31,09	20,83	52,75	28,45	5,74	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

I PROGRESSI NELLA “SPENDING REVIEW” NEL SETTORE SANITARIO

21. Nonostante i progressi evidenti nei risultati economici, il settore sanitario continua a presentare fenomeni di inappropriately organizzativa e gestionale che, insieme a ripetuti casi di malaffare, ne fanno il ricorrente oggetto di programmi di taglio della spesa.

L'emergenza economico finanziaria non può consentire di considerare indenni da possibili interventi correttivi alcuno dei settori della spesa pubblica. E' necessario, tuttavia, interrogarsi su alcuni aspetti di fondo e rimuovere alcune evidenti distorsioni nella rappresentazione che, a volte, viene data del funzionamento del comparto sanitario.

I progressi compiuti dal settore, anche e soprattutto nella definizione di un sistema informativo mirato ad individuare andamenti incoerenti o costi eccessivi per singola prestazione, possono rendere proprio in questo comparto più attuabile (e in verità già in corso da anni) quel processo di “spending review” di cui più si parla in queste settimane.

Fondamentale è, ad esempio, il contributo che può venire dalle analisi sviluppate che, nel corso dell'ultimo anno, hanno portato alla predisposizione di studi sull'assistenza ospedaliera, sul personale, sull'assistenza extra-ospedaliera, sull'emergenza-urgenza e sull'assistenza farmaceutica nelle regioni in piano di rientro. Analisi importanti perché definiscono le modalità di valutazione delle performance gestionali, che diventano elemento ordinario (e quindi non occasionale) di valutazione del settore.

Così, ad esempio, le analisi dell'assistenza ospedaliera, che mirano a valutare sia l'offerta in termini posti letto che la domanda soddisfatta in termini ricoveri effettuati. All'analisi della dotazione di posti letto per tipologia di assistenza (acuzie, riabilitazione e lungodegenza), che pone a confronto la dotazione di posti letto previsti dal Patto per la Salute 2010-2012 e i provvedimenti adottati dalle regioni distinguendo l'ambito pubblico e il privato accreditato, se ne affianca una diretta a comprendere se gli interventi scaturiti dal Piano di Rientro siano correttamente indirizzati verso il perseguimento dell'equilibrio economico - finanziario e la garanzia dei LEA: sono individuate le criticità persistenti rispetto alle analisi effettuate negli anni precedenti (pre-Piano di rientro), gli ambiti di intervento su cui appare necessario intervenire in via prioritaria, l'insorgere di nuove criticità e gli effetti di eventuali interventi attuati non coerenti con le necessità del sistema sanitario oggetto di analisi. Le analisi dell'appropriatezza clinica consentono, poi, di misurare per ciascuna ASL del SSR, il numero di giornate di degenza potenzialmente evitabili erogando solo i ricoveri potenzialmente appropriati.

Anche le analisi sviluppate in tema di assistenza sanitaria erogata in ambito territoriale (l'assistenza residenziale e semiresidenziale per gli anziani, per i malati terminali, per i malati psichiatrici, per i disabili ospiti delle strutture di riabilitazione e l'assistenza specialistica ambulatoriale e laboratoristica), che riguardano sia la domanda che l'offerta di assistenza offrono spunti per una revisione della spesa basati sul confronto tra il valore riscontrato e il valore atteso per alcuni indicatori .

In questa stessa ottica va letto il quadro informativo per l'assistenza di emergenza urgenza su cui si basa il sistema di valutazione delle strutture organizzative e delle performance dei sistemi regionali. Quadro che consente di verificare l'impatto degli interventi di riordino previsti nei Piani di Rientro, confrontandoli con quelli adottati dalle altre Regioni .

O ancora, l'individuazione di metodologie per la verifica dei tempi di attesa delle fasi diagnostica e di quella terapeutica di patologie particolarmente complesse. Con la diffusione crescente delle situazioni cliniche che richiedono l'integrazione coordinata di diversi specialisti e professionisti, talvolta anche di strutture diverse, l'utilizzo di tecnologie ad alto costo, è sempre più necessario ottimizzare l'uso delle risorse, al fine di garantire efficacia, efficienza, appropriatezza, tempestività. La metodologia mira a rendere possibile la verifica della durata temporale dei distinti momenti del percorso diagnostico-terapeutico, la fase strettamente diagnostica (dal primo sospetto "consistente" alla conclusione diagnostica) e l'attesa per l'inizio della terapia. E così possibile verificare che tutti i percorsi analizzati, relativi a pazienti affetti da una determinata patologia, si siano realizzati con la sequenza di indagini e attività previste dai protocolli concordati (principi di riferimento: efficacia, appropriatezza, sicurezza) e che i percorsi, e le loro fasi, si sono svolte entro i tempi previsti (principi di riferimento: tempestività, umanizzazione) .

L'esperienza maturata finora in tutti questi campi, frutto di una collaborazione tra diversi livelli di amministrazione, ha posto questi strumenti e queste analisi, alla base del percorso di contenimento dei costi e di adeguamento delle strutture consentendo, al tempo stesso, il rientro dai disavanzi e il miglioramento della qualità dei servizi resi. In questo senso, dall'allineamento alle *best practice* derivano non solo utili informazioni per la definizione dei costi standard in sanità, ma anche esempi avanzati di *spending review*.

Certamente è possibile accelerare tale processo e in questa direzione stanno già muovendo le amministrazioni territoriali e centrali impegnate nel monitoraggio del settore. Sotto tale profilo, è importante rilevare la sinergia che si è venuta negli anni a sviluppare tra i diversi livelli di governo, insieme ad un sempre maggiore coinvolgimento delle amministrazioni territoriali. Ulteriori interventi non devono, quindi, indebolire il sistema di responsabilizzazione che si sta costruendo e che si è rilevato l'elemento, ad un tempo, più strategico e più fragile nel percorso di riequilibrio del settore.

Sul fronte dei progressi compiuti in tema di una cultura della gestione, nell'ultimo anno è stata approfondita l'analisi per superare la scarsa trasparenza, anche in chiave metodologica, dei processi di definizione dei bilanci aziendali. Miglioramenti dovrebbero derivare dalle disposizioni in tema di armonizzazione contabile da un lato (D. Lgs. n. 118/11) , di "certificabilità" dei bilanci aziendali e consolidati dall'altro (Patto per la Salute 2010-2012) . Lo Stato, le Regioni e le Province autonome hanno condiviso la necessità di dare avvio a un percorso finalizzato alla certificazione dei bilanci delle Aziende sanitarie e del consolidato regionale. Nel corso del 2011 è stata avviata l'attività di valutazione straordinaria delle procedure amministrativo contabili, disciplinata secondo criteri e modalità individuate dal decreto interministeriale Salute-Economia del 18 gennaio 2011. E' stato avviato l'iter procedurale per l'adozione dei primi documenti afferenti i principi contabili relativi all'implementazione e alla tenuta della contabilità di tipo economico-patrimoniale della gestione sanitaria accentrata

Infine, anche le “ragioni” dell’emergenza finanziaria e la loro applicazione al settore vanno guardate nel caso con attenzione. Il meccanismo di responsabilizzazione, previsto dai vari Patti dalla Salute che si sono succeduti negli anni, ha posto a carico delle collettività locali la copertura dei disavanzi derivanti da una spesa superiore ai livelli programmati. Il meccanismo ha portato ad un incremento delle entrate a carico dei cittadini delle regioni in disavanzo, senza pertanto alimentare il disavanzo complessivo (se non per uno sfasamento temporale che, negli anni di rientro delle perdite, è semmai a tutto vantaggio della finanza pubblica).

Lo sforzo richiesto in termini di ticket e/o incremento del prelievo fiscale oltre a quello base (specie, ma non solo, nelle regioni in squilibrio strutturale) è cresciuto nell’ultimo anno di quasi il 6 per cento. Interventi sulla spesa non possono, quindi, non riflettersi su tale fronte, riducendo differenze a livello territoriale non giustificate, nella maggioranza dei casi, da diverse qualità del servizio offerto.

Va rilevato che una accentuazione del rientro ha come sicuro effetto una riduzione della pressione fiscale aggiuntiva sui contribuenti delle regioni in piano di rientro, certamente auspicabile in questo momento, ma non un beneficio netto per i conti in termini di saldi per il complesso delle PA.

Perché si liberino risorse destinabili al miglioramento dei saldi o ad una significativa riduzione delle imposte è necessario che il processo incida anche sul livello di spesa delle regioni in equilibrio che, seppur in dimensione inferiore a quelle in rientro, presentano livelli di inappropriata ancora riassorbibili e meccanismi di acquisizione di beni e servizi migliorabili.

Al riguardo le ipotesi contenute nel DEF già prefigurano un profilo di crescita della spesa al 2013 di quasi 5 miliardi inferiore a quello previsto a dicembre scorso e che scontava gli effetti delle manovre estive (-2,5 miliardi nel 2012 e -5,0 miliardi nel 2013). Una previsione che, oltre a proiettare sugli esercizi successivi al 2011 il miglioramento del risultato ottenuto nell’anno, già ipotizza una ulteriore riduzione di poco meno di 2 miliardi della spesa sanitaria. Un andamento quindi già scontato nel quadro tendenziale presentato ad aprile senza che questo si traduca in una riduzione di spesa a livello complessivo (nelle previsioni del governo la minore spesa sanitaria - a parità di entrate - è compensata da una maggiore spesa in conto capitale).

Una gestione più efficiente delle risorse in sanità sarà quindi uno strumento che gli enti dovranno utilizzare per rendere il livello della spesa compatibile con questa flessione già programmata.

Diverso è il caso, ma non meno complesso (almeno nel breve termine), di ridiscutere o rivedere le scelte circa il sistema di assistenza che si intende garantire ai cittadini.

Tavola 10

LE ENTRATE DA TICKET E DA IMPOSTE (OLTRE L'IMPORTO BASE) NEL 2010 E NEL 2011 (importi in milioni di euro e procapite in euro)

	esercizio 2010					esercizio 2011					var 2010/2011		
	ticket asl	ticket farmaci	entrate da imposte oltre all'importo base	extra imposte	Totale 2010	Procapite in euro 2010	Indice italia=100	ticket asl	ticket farmaci	entrate da imposte oltre all'importob ase		Totale 2011	Procapite in euro 2011
PIEMONTE	113,1	59,3	0,0	0,0	172,4	39	54	125,2	74,2	0,0	199,3	45	59
VALLE D'AOSTA	5,6	0,9	0,0	0,0	6,5	50	70	5,7	1,4	0,0	7,0	55	72
LOMBARDIA	182,3	198,7	0,0	0,0	381,0	38	54	207,7	236,8	0,0	444,5	45	59
TRENTINO ALTO ADIGE	31,6	9,9	0,0	0,0	41,5	40	56	32,4	12,5	0,0	44,9	43	57
VENETO	133,7	97,2	0,0	0,0	230,8	47	65	141,9	118,4	0,0	260,3	53	69
FRIULI VENEZIA GIULIA	36,2	9,8	0,0	0,0	46,0	37	52	39,5	14,8	0,0	54,3	44	58
LIGURIA	36,7	23,0	104,2	0,0	164,0	101	142	40,7	32,5	108,4	181,6	112	148
EMILIA ROMAGNA	137,2	36,1	0,0	0,0	173,2	39	55	144,4	58,7	0,0	203,1	46	60
TOSCANA	116,5	31,4	0,0	0,0	147,9	39	55	122,6	46,6	0,0	169,2	45	59
UMBRIA	22,9	8,2	0,0	0,0	31,2	34	48	23,9	13,3	0,0	37,3	41	54
MARCHE	40,3	14,5	0,0	0,0	54,9	35	49	45,5	21,9	0,0	67,4	43	57
LAZIO	127,2	112,6	758,7	0,0	998,5	174	243	137,6	131,1	766,5	1035,2	181	238
ABRUZZO	29,7	24,7	39,4	0,0	93,8	70	98	37,8	29,7	38,1	105,6	79	104
MOLISE	6,3	6,1	22,9	11,0	46,2	145	202	6,5	7,6	24,0	38,2	119	157
CAMPANIA	48,6	103,0	197,9	166,1	515,6	88	123	58,0	171,8	289,3	519,2	89	117
PUGLIA	52,2	50,9	334,0	0,0	437,1	107	149	57,2	112,8	239,0	409,1	100	132
BASILICATA	10,4	5,0	0,0	0,0	15,3	26	36	12,2	8,8	0,0	21,0	36	47
CALABRIA	23,0	44,3	117,9	53,7	238,8	119	166	26,7	46,4	128,2	201,3	100	132
SICILIA	42,9	146,8	316,4	0,0	506,2	100	140	42,2	173,6	337,4	553,4	110	144
SARDEGNA	27,6	15,9	0,0	0,0	43,5	26	36	28,5	22,4	0,0	50,9	30	40
Totale	1223,9	998,2	1891,3	230,8	4344,3	72	100	1336,2	1335,4	1931,1	4602,6	76	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute e Istat

LA SPESA DI PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

L'ANDAMENTO E LA PROIEZIONE DEI REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NEL CONTO ANNUALE PER IL 2010

L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

PROBLEMATICHE RELATIVE ALLA SPESA DI PERSONALE PER GLI ENTI LOCALI

CONCLUSIONI

L'ANDAMENTO E LA PROIEZIONE DEI REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

1. I dati di consuntivo 2011, diffusi dall'ISTAT nel mese di marzo 2012, evidenziano, per la prima volta dalla seconda privatizzazione del pubblico impiego, una significativa diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente, pari all'1,2 per cento. Si tratta di un valore pari al doppio di quello stimato dal Governo nei documenti programmatici e confermato, da ultimo, nella relazione al Parlamento di dicembre 2011.

Le rilevazioni dell'ISTAT tengono conto della complessiva efficacia delle misure di contenimento della spesa introdotte con il DL n. 78 del 2010, commentate nel paragrafo successivo, e, in particolare, del blocco della contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2010-2012 e di un andamento della consistenza numerica dei dipendenti in progressiva costante diminuzione, con riferimento soprattutto al personale della scuola, per effetto del trascinarsi delle misure di razionalizzazione introdotte con il DL n. 112 del 2008.

I limiti posti alla crescita dei fondi unici e il congelamento (senza recupero) degli automatismi stipendiali hanno, poi, di fatto, azzerato il cosiddetto slittamento salariale - cioè la crescita inerziale delle retribuzioni, anche in periodi non interessati dalla sottoscrizione di nuovi contratti collettivi.

Va segnalato, infine, che il 2010 era stato ancora interessato dagli effetti dei rinnovi degli accordi collettivi nazionali riferiti al personale di pressoché tutte le aree dirigenziali per l'intero quadriennio 2006-2009, comprensivi, pertanto, di una rilevante componente di arretrati che ha inciso sulle rilevazioni dei dati relativi al predetto esercizio.

L'analisi disaggregata dei dati del consuntivo Istat per sottosettori istituzionali evidenzia, peraltro, un'efficacia ancora maggiore delle misure di contenimento della spesa. Con riferimento alle amministrazioni dello Stato, l'andamento degli impegni registrati nel rendiconto generale per l'esercizio 2011 relativamente alla categoria economica spesa per redditi da lavoro dipendenti, mostra, infatti, una flessione di circa l'1,2 per cento, valore che si traduce nella minor percentuale dello 0,3 per cento per effetto delle correzioni di contabilità nazionale, dovute, in gran parte, all'inserimento, all'interno della voce contributi effettivi, delle regolazioni dei rapporti economici tra lo Stato e l'Inpdap.

Con le precisazioni sopra riportate la riduzione della spesa di personale risulta più marcata per le amministrazioni locali (-2,2 per cento) e, in particolare per i comuni e per le aziende sanitarie (rispettivamente -2,4 e -2,5 per cento).

L'andamento della spesa per redditi nel 2011 conferma una trend già evidente nel precedente esercizio relativamente al quale i dati di consuntivo evidenziavano la sostanziale stabilità dell'andamento della spesa per retribuzione lorde del personale pubblico¹.

L'efficacia delle più recenti misure di contenimento della spesa di personale, avviate a partire dal 2010, è ancor più evidente se si confrontano i risultati del consuntivo 2011 e il nuovo quadro tendenziale con le previsioni di inizio legislatura.

Il documento di programmazione economica 2009-2013, approvato a giugno 2008, ipotizzava, nello scenario a legislazione vigente per il 2011, un valore della spesa

¹ Relativamente al predetto esercizio 2010 il consuntivo Istat evidenzia ancora una, sia pur modesta, crescita (+0,5%) della spesa per redditi da lavoro dipendente, interamente imputabile, peraltro, ad una anomala crescita della voce contributi effettivi per le amministrazioni statali, dovuta alle sopradescritte correzioni di contabilità nazionale.

per redditi da lavoro dipendente pari a circa 181 miliardi, cioè ben 11 miliardi in più rispetto a quanto evidenziato a consuntivo, con uno scarto percentuale pari a circa il 6 per cento.

Ancora più evidente il divario con le previsioni a politiche invariate, che tenevano conto, da un lato, dell'efficacia delle misure recate dalla manovra finanziaria per il 2009 - anticipata all'estate e destinata a concretarsi nel D.L. n. 112 del 2008 - e, dall'altro, della sottoscrizione secondo le procedure e la tempistica all'epoca prevista dei contratti collettivi nazionali di lavoro e del presumibile andamento della contrattazione di secondo livello. Lo scarto tra le previsioni di inizio legislatura e il consuntivo 2011 si attesta, in tal caso, su un valore pari a circa 12,9 miliardi.

Il DEF 2012, partendo dal consuntivo dell'ISTAT relativo al 2011, delinea un quadro a legislazione vigente che vede un ulteriore calo della spesa per redditi da lavoro dipendente nel biennio 2012-2013, (con valori pari, rispettivamente, allo 0,6 per cento, e allo 0,5 per cento) e una sostanziale stabilità della predetta variabile nel 2014.

Relativamente a tale esercizio, la previsione sconta l'ipotesi del mantenimento del blocco della dinamica retributiva attraverso l'emanazione dei regolamenti previsti nell'art. 16, comma 1, del DL n. 98 del 2011. La decisione in merito all'adozione e al contenuto dei citati regolamenti è subordinata, in realtà, al permanere delle esigenze di contenimento della spesa, in relazione all'evoluzione del quadro macroeconomico, e ad una valutazione degli effetti delle misure contenute nel DL n. 78 del 2010, al momento, come detto, superiori alle originarie previsioni.

Il *trend* in decrescita della spesa per redditi potrebbe a consuntivo risultare addirittura sottostimato in quanto le previsioni governative ipotizzano ancora, a fini prudenziali, una crescita inerziale delle retribuzioni, di fatto fortemente limitata dal complesso delle misure sopra descritte che hanno cristallizzato il valore delle retribuzioni ordinariamente spettanti agli interessati fino a tutto il 2013, con possibilità di una estensione del blocco della dinamica salariale anche al successivo esercizio.

Sino a tutto il 2013 perdurano, inoltre, gli effetti del trascinarsi delle norme contenute nel DL n. 112 del 2008, con particolare riferimento al personale della scuola.

In un contesto di sostanziale invarianza della retribuzioni dovrebbero, quindi, esplicitarsi appieno gli effetti finanziari connessi con le misure fortemente limitative del *turnover* dei dipendenti estese a pressoché tutte le pubbliche amministrazioni.

E' a partire dal 2015 che, per effetto del venir meno delle misure di contenimento previste dal DL n. 78 del 2010, il Documento di economia e finanza ipotizza una lieve ripresa stimando un aumento dello 0,5 per cento. Il quadro a politiche invariate prevede, per il predetto anno, il riavvio della contrattazione collettiva nazionale, con conseguente incremento della spesa per redditi di un ulteriore 1,1 per cento².

A fronte di questi sviluppi il quadro macroeconomico vede una sostenuta dinamica dell'inflazione e un andamento del prodotto interno lordo in diminuzione in termini reali nel 2012, con una progressiva ripresa negli anni successivi.

La conseguenza dei sopradescritti andamenti è una perdita del potere di acquisto delle retribuzioni e un progressivo miglioramento del rapporto tra spesa per redditi e prodotto interno lordo, destinato ad attestarsi, nel 2014, su una percentuale del 10 per cento, che rappresenta il valore di gran lunga più basso del predetto indicatore nell'arco dell'ultimo decennio.

² Il valore è stimato integrando il dato relativo all'esercizio 2014 con una percentuale pari al differenziale tra i tassi di variazione della spesa per redditi a legislazione vigente con la media delle variazioni registrate dalla predetta voce di spesa calcolati su un periodo sufficientemente lungo, così da neutralizzare le politiche congiunturali.

Già nel 2011 risulta, inoltre, sensibilmente ridotto il divario tra le retribuzioni contrattuali del settore pubblico rispetto a quello privato (+2,6 per cento rispetto all'8,5 per cento del 2007), tendenza destinata ad ulteriormente proseguire per effetto del blocco della contrattazione collettiva per i soli dipendenti pubblici fino a tutto il 2014.

Anche per effetto delle misure sopradescritte, l'andamento della spesa per redditi, posta a raffronto con altre variabili demografiche e macroeconomiche, evidenzia per l'Italia valori in linea con i principali paesi dell'Unione europea.

In particolare, si rileva nel 2010 per l'Italia una sostanziale stabilità della spesa per retribuzioni lorde a fronte di significativi incrementi nel Regno Unito, in Francia ed in Germania. Il rapporto tra la spesa per redditi ed il PIL (11,1 per cento nel 2011) appare superiore esclusivamente al parametro relativo alla Germania. Nella media europea si colloca il rapporto tra spesa per redditi e spesa corrente delle pubbliche amministrazioni. Il raffronto tra il numero dei dipendenti pubblici e il totale degli occupati, in forte discesa per l'Italia nell'ultimo decennio (dal 16,4 per cento al 14,4 per cento), evidenzia un peso della burocrazia sul mercato del lavoro pari a circa la metà della Francia e di gran lunga inferiore anche al Regno Unito.

Il vero *gap* dell'Italia, come più volte evidenziato dalla Corte, non consiste, allora, nell'eccessivo numero dei dipendenti pubblici o in un anomalo andamento della spesa di personale, rispetto alle principali variabili macroeconomiche di riferimento, quanto piuttosto nella complessiva struttura retributiva caratterizzata pressochè esclusivamente da emolumenti fissi e continuativi, conseguenza della scarsa attenzione sinora prestata all'utilizzo della leva salariale per promuovere ed incentivare la produttività delle amministrazioni e premiare il merito individuale dei dipendenti.

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NEL CONTO ANNUALE PER IL 2010

2. Nella recente relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico, in gran parte basata sull'analisi dei dati disaggregati ed analitici contenuti nel conto annuale della Ragioneria generale dello Stato aggiornato al 31 dicembre 2010, la Corte ha evidenziato come il disordinato ed incontrollato andamento della spesa di personale, particolarmente evidente nel periodo 2000-2008, registri un'inversione di tendenza significativa già a partire dal 2009, per effetto delle norme contenute nel DL n. 112 del 2008 e, in particolare, delle misure di razionalizzazione dell'organizzazione scolastica, dell'inasprimento dei limiti al tasso di ricambio del personale, dei limiti alla crescita delle risorse da utilizzare nella contrattazione integrativa.

Dopo un lungo periodo di sostanziale stabilità nel numero degli addetti e di crescita retributiva ben superiore alle previsioni, imputabile per lo più proprio all'andamento della contrattazione di secondo livello, il conto annuale per il 2010 evidenzia una riduzione del numero dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (3.459.000; -2 per cento rispetto al 2009) che fa seguito a quella di analogo peso registrata l'anno precedente. Tale diminuzione ha più che compensato gli effetti derivanti dalla sottoscrizione dei contratti collettivi relativi alle aree dirigenziali per l'intero quadriennio 2006-2009 determinando, per la prima volta, una flessione del costo del personale - 152,2 miliardi nel 2010 a fronte di 154,5 nel 2009 (-1,5 per cento).

La significativa variazione della consistenza numerica degli addetti registrata fra il 31 dicembre 2008 e il 31 dicembre 2010 (-3,9 per cento) è stata determinata per oltre due terzi dalla diminuzione di personale nel settore statale, trainato dall'andamento

registrato dal personale della scuola (-7,7 per cento), interessato da un processo di razionalizzazione e riorganizzazione degli ordinamenti e della rete scolastica concretatosi in una significativa riduzione dei posti in organico (55.343 nell'anno scolastico 2009/2010, 40.760 in quello successivo e 23.800 nel 2011/2012), con conseguente minor utilizzo di personale precario.

Relativamente al personale non statale, appare particolarmente significativa la riduzione dei dipendenti delle università, da ricondurre ai limiti posti dalla legge n. 1 del 2009 che, oltre a subordinare le nuove assunzioni al rispetto del vincolo del 90 per cento nel rapporto tra le spese per gli assegni fissi e il fondo di finanziamento ordinario, ha, da un lato, reintrodotta un vincolo di *turnover* per tutto il personale e previsto, dall'altro, ulteriori limiti derivanti dalle percentuali di assunzione in relazione alle diverse categorie di docenti.

Le misure di contenimento della spesa hanno coinvolto anche il personale del servizio sanitario nazionale che - in connessione con i processi di riorganizzazione, razionalizzazione ed efficientamento della rete ospedaliera, previsti nel nuovo patto per la salute e nella legge n. 191 del 2009 - hanno portato, per la prima volta, a registrare indici in diminuzione della consistenza dei dipendenti (-0,7 per cento).

Ancor prima, dunque, dell'emanazione del DL n. 78 del 2008, la spesa di personale aveva ritrovato un andamento maggiormente controllato già in virtù degli interventi normativi sopradescritti aventi carattere strutturale, in quanto strettamente correlati con l'avvio di politiche di razionalizzazione organizzativa e di maggior controllo della dinamica salariale nei diversi settori.

Al DL n. 112 del 2008 faceva seguito un ampio processo di revisione dell'assetto delle relazioni sindacali e della normativa generale in materia di pubblico impiego finalizzato a garantire, da un lato, una crescita retributiva complessivamente coerente con gli strumenti di programmazione, attraverso strumenti volti ad assicurare il rispetto della tempistica nella sottoscrizione dei contratti e delle previste percentuali di incremento delle sole componenti delle componenti stipendiali del trattamento economico e, dall'altro, a prefigurare una riforma complessiva dei trattamenti accessori, con lo scopo di incentivare la produttività delle amministrazioni ed il merito individuale.

L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

3. L'esigenza di fronteggiare la crisi economica attraverso il necessario riequilibrio dei conti pubblici ha indotto il legislatore ad adottare, a partire dalla manovra estiva relativa all'esercizio 2011, misure fortemente restrittive della spesa per redditi da lavoro dipendente, variabile che rappresenta una percentuale pari ad oltre il 23 per cento della spesa corrente delle pubbliche amministrazioni e a circa il 10 per cento del prodotto interno lordo.

Il DL n. 78 del 2010 prevede un complessivo quadro di misure volte ad incidere sulla dinamica di tutte le variabili che determinano il costo del lavoro pubblico.

Si tratta, in particolare, per citare solo le principali aree di intervento, della sospensione della contrattazione collettiva per l'intero triennio 2010-2012; del blocco della crescita dei trattamenti individuali ordinariamente spettanti ai dipendenti; della fissazione di un limite - esteso, per la prima volta, a tutte le pubbliche amministrazioni - alla crescita delle risorse da destinare al finanziamento di trattamenti accessori; della

riduzione percentuale dei redditi più elevati; dell'obbligo di ridurre i fondi unici in misura proporzionale ai dipendenti in servizio; della rigorosa conferma della percentuale di crescita prevista per la contrattazione collettiva 2008-2009 (non ancora all'epoca conclusa); della disapplicazione, per un triennio senza possibilità di recupero, dei meccanismi di adeguamento retributivo per le categorie di personale non contrattualizzato; dell'inasprimento e della generalizzata estensione a tutti i comparti di contrattazione dei limiti al *turnover* del personale. Il quadro è, infine, completato da ulteriori misure specifiche riguardanti singole fattispecie, quali, tra l'altro, l'abolizione della clausola di salvaguardia retributiva per i dirigenti in caso di conferimento di un nuovo incarico di minor rilevanza e la facoltà per le amministrazioni di non accogliere domande di trattenimento in servizio oltre i limiti ordinari di anzianità, da considerare, in caso contrario, come nuove assunzioni da imputare alla quota autorizzata.

Dall'applicazione della normativa citata gli effetti attesi in termini di miglioramento, nel triennio di applicazione, sui saldi a legislazione vigente erano stimati in circa 1,5 miliardi a fronte di una manovra complessiva di 25 miliardi. Più rilevante la ricaduta sulle previsioni a politiche invariate in relazione al rinvio della contrattazione collettiva per l'intero triennio 2010-2012, il cui costo era stato stimato dalla Corte nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico - applicando le nuove regole previste nell'accordo di aprile 2009 tra il Governo e le organizzazioni sindacali per la politica dei redditi nel pubblico impiego - in 5,3 miliardi al netto degli oneri riflessi.

Il descritto quadro normativo è stato ulteriormente rafforzato e completato dalle due manovre estive del 2011 (DL n. 98 del 2011 e DL n. 138 del 2011), dalla legge di stabilità per il 2012 e dal cosiddetto decreto Salva Italia (DL n. 201 del 2011).

Si tratta, come rilevato dalla Corte nelle specifiche audizioni svoltesi presso le commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, di interventi di manutenzione del complessivo impianto normativo volti ad estendere alcune delle misure a comparti in precedenza non presi in considerazione, a precisare il significato e l'ambito di applicazione di norme preesistenti, ad intervenire su singoli specifici istituti retributivi, ad eliminare situazioni di privilegio in favore di categorie determinate di personale, a porre limiti alla crescita di voci di spesa ricomprese nell'aggregato costo del personale (missioni, formazione, rimborsi, indennità, compensi per incarichi aggiuntivi).

In particolare l'art. 16 del DL n. 98 del 2011 demanda al Governo, senza bisogno di un ulteriore intervento legislativo, la possibilità di prorogare per un ulteriore anno, cioè fino al 2014, l'efficacia di alcune delle principali misure contenute nel DL n. 78 del 2010 e di estendere le stesse a categorie di personale non ricomprese nella normativa originaria.

Il DL n. 138 del 2011 prevede, a sua volta, un'ulteriore revisione in riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale e la rideterminazione delle dotazioni organiche del restante personale, in misura pari al 10 per cento della spesa in precedenza sostenuta. L'intervento in questione fa seguito a quelli, di medesima natura e peso, già disposti dall'art. 2, comma 8-*bis*, del DL n. 194 del 2009 e dall'art. 74 del DL n. 112 del 2008.

Al di là della quantificazione dei risparmi di spesa, si tratta di misure complessivamente severe ed impegnative, volte ad evidenziare un segnale forte di recupero di capacità programmatica e di controllo di una voce di spesa il cui andamento fino a tutto il 2008 segnalava preoccupanti elementi di disordine e criticità.

Nella recente, citata relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico, la Corte ha sottolineato come il nuovo approccio alla materia del pubblico impiego in termini necessariamente finanziari rischia, al di là del conseguimento di significativi effetti in termini di riduzione della spesa per redditi da lavoro, di mettere in ombra e rinviare l'attuazione delle politiche di personale descritte nel precedente paragrafo, volte a correlare la dinamica retributiva, la programmazione dei fabbisogni e la definizione degli assetti organizzativi con l'esigenza di garantire maggior efficacia ed efficienza e produttività alle amministrazioni.

Le norme da ultimo commentate presentano, al contrario, forti elementi di rigidità e, di fatto, privano le singole amministrazioni della possibilità di utilizzare la leva salariale quale strumento per incentivare auspicati recuperi di produttività del settore pubblico e assicurare il miglioramento dei servizi erogati.

Nella citata relazione 2012, la Corte ha espresso circostanziate preoccupazioni relativamente all'impatto delle misure di contenimento della spesa sull'avvio della riforma strutturale delle componenti accessorie della retribuzione, prevista dal d.lgs. n. 150 del 2009, con particolare riferimento al contenuto di una recente intesa tra il Ministro della pubblica amministrazione e la semplificazione, le amministrazioni locali e le organizzazioni sindacali, che impegna il Governo a presentare un disegno di legge delega contenente criteri direttivi, al momento non del tutto precisati, per una modifica sostanziale dell'attuale quadro normativo.

Sotto altro profilo la Corte ha ribadito che la riduzione degli organici produce effetti positivi solo se correlata ad un disegno di riordino delle competenze e delle procedure. Frequenti e reiterati interventi di revisione degli assetti organizzativi obbligano, viceversa, le amministrazioni ad una defatigante opera di riordino degli uffici, di riagggregazione delle funzioni, di trasferimento e riqualificazione del personale, con effetti negativi sulla funzionalità delle strutture e sulla qualità dei servizi erogati.

Non si può al riguardo non sottolineare come l'articolo 74 del DL n. 112 del 2008 correlava la prevista ridefinizione del numero degli uffici dirigenziali ad un più ampio processo di ridimensionamento degli assetti organizzativi esistenti, secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità, prevedendo la concentrazione dell'esercizio delle funzioni logistiche e strumentali, comprese quelle relative alla gestione del personale, anche attraverso accordi tra amministrazioni, con contestuale riallocazione delle risorse umane negli uffici incaricati dello svolgimento di compiti istituzionali aventi diretto impatto sui servizi erogati ai cittadini. Le nuove misure consistono viceversa in tagli lineari che prescindono da ogni valutazione relativa alla funzionalità delle strutture.

PROBLEMATICHE RELATIVE ALLA SPESA DI PERSONALE PER GLI ENTI LOCALI

4. Con riferimento agli enti locali permangono le difficoltà di interpretazione ed applicazione della normativa contenuta nell'articolo 76 del DL n. 112 del 2008, più volte modificato ed integrato, in materia di divieto di procedere a nuove assunzioni in caso di superamento di un equilibrato rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, da ultimo rideterminato nella percentuale del 50 per cento dall'articolo 14, comma 11-*quater*, del DL n. 201 del 2011 convertito dalla legge n. 214 del medesimo anno.

Per una disamina dei pareri resi dalle Sezioni regionali di controllo e delle pronunce della Sezioni riunite in sede di nomofilachia ai sensi dell'articolo 17, comma

31, del DL n. 78 del 2009, si rinvia alle considerazioni svolte nella relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico.

Il limite alle facoltà assunzionali previsto nel citato articolo 76 del DL n. 112 del 2008, per gli enti soggetti al patto di stabilità interno, originariamente stabilito nel 20 per cento della spesa relativa alle cessazioni intervenute nel precedente esercizio, è stato elevato al 40 per cento per effetto dell'articolo 4-ter, comma 10, del DL n. 16 del 2012, convertito dalla legge n. 44 del medesimo anno. La norma all'esame che dimezza i precedenti limiti al *turnover*, come già osservato dalla Corte, si pone in controtendenza rispetto al disegno, sinora perseguito, di correlare le misure di contenimento alla spesa di personale a un processo di gestione in forma associata delle funzioni proprie degli enti locali. Oltre che ad indebolire il rigore delle scelte finora adottate in materia di politiche del personale, la norma contenuta nel citato DL attenua la spinta per l'individuazione di assetti organizzativi dimensionalmente più efficienti, rispondendo a logiche individuali di una struttura territoriale considerata, a ragione, troppo frazionata.

Una specifica interrogazione effettuata sui dati estrapolati dalle risposte ai questionari previsti dall'articolo 1, comma 166, della legge finanziaria per il 2006, evidenzia come, confrontando i dati contenuti nel rendiconto per il 2010 con quelli relativi al bilancio preventivo per il 2011, un elevato numero di comuni sotto i 5.000 abitanti (476 su un campione di 5.068 enti che hanno trasmesso i dati) ipotizza un incremento nel numero dei dipendenti non dirigenti a tempo interminato, con percentuali che in ben 174 casi superano il 15 per cento di scostamento. Analogamente, ed anche più rilevante, fenomeno interessa gli enti soggetti al patto di stabilità interno: 532 comuni su una popolazione campionata di 2.278 prevedono nel 2011 variazioni positive nella consistenza numerica della predetta tipologia di personale, tra i quali 71 con scostamenti superiori al 15 per cento.

Per i dirigenti l'analisi si riferisce esclusivamente agli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti. Su un aggregato oggetto di rilevazione pari, come detto, a 2.278 enti, solo 726 presentano dirigenti in servizio. Tra questi ultimi 69, nel preventivo 2011, segnalano un incremento del personale dirigenziale (56 con variazioni ipotizzate nella consistenza numerica di oltre il 15 per cento).

57 enti evidenziano, infine, un incremento dei dirigenti a tempo determinato nominati ai sensi dell'articolo 110 del Testo unico enti locali.

Tuttora in evoluzione la complessa problematica relativa alle modalità per il computo nella spesa di personale degli enti locali anche di quella sostenuta dalle società a partecipazione pubblica locale, totale o di controllo che siano titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero ancora che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. L'articolo 4-ter del DL n. 16 del 2012 demanda, infatti, ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata, la ridefinizione dei criteri di calcolo della spesa di personale delle predette società partecipate.

Sul punto si rinvia alle considerazioni svolte nel capitolo dedicato alla "Spesa delle amministrazioni locali e il Patto di stabilità interno".

CONCLUSIONI

5. I dati di consuntivo 2011 e le previsioni tendenziali evidenziano un'efficacia in termini finanziari delle più recenti misure di contenimento della spesa di personale superiore alle aspettative.

Rispetto alle previsioni a politiche invariate di inizio legislatura la spesa per redditi da lavoro dipendente ha evidenziato un minor valore pari ad oltre 13 miliardi, dato per certi aspetti sorprendente se rapportato alla quantificazione delle economie contenuta nella scheda tecnica relativa al DL n. 78 del 2010 e all'ipotizzato risparmio sui saldi tendenziali derivante dalla mancata sottoscrizione dei contratti collettivi per il triennio 2010-2012.

Si tratta peraltro di interventi severi nei confronti dei dipendenti pubblici se si considera che relativamente al biennio 2008-2009 i contratti collettivi nazionali hanno previsto incrementi retributivi pari al tasso di inflazione programmata (rivelatosi a consuntivo inferiore all'andamento reale), decorrenti inoltre dal secondo anno di vigenza degli accordi.

A partire dal 2010 la dinamica retributiva risulta di fatto azzerata fino al 2014, sia nelle componenti fisse che in quelle accessorie, con previsione di una sia pur modesta riduzione dei trattamenti più elevati. E ciò in un contesto caratterizzato da una sostenuta dinamica dell'inflazione e da un significativo incremento della pressione fiscale.

Anche sotto il profilo dell'efficienza delle amministrazioni e della qualità dei servizi erogati pochi sembrano essere gli spazi per l'adozione di ulteriori interventi di limitazione delle facoltà assunzionali ovvero di contenimento degli organici attraverso tagli lineari alle dotazioni dei singoli enti

In attesa che l'auspicato superamento dell'emergenza economica renda possibile la ripresa di un approccio non esclusivamente finanziario alla materia del pubblico impiego, l'attenzione va concentrata, allora, su interventi volti a migliorare la distribuzione del personale pubblico tra le diverse amministrazioni e sul territorio, attivando percorsi di mobilità, in presenza di evidenti squilibri tra il numero dei dipendenti in servizio, i carichi di lavoro e i fabbisogni di attività, individuando settori prioritari di intervento sui quali concentrare risorse umane e strumentali.

Ulteriori iniziative di *spending review* potrebbero avere ad oggetto la ricognizione di tutte le norme che prevedono la corresponsione di emolumenti specifici in favore di determinate categorie di dipendenti finalizzata ad una valutazione dell'utilità e della attualità dei sottostanti presupposti per l'erogazione.

GLI INVESTIMENTI PUBBLICI PER LIVELLO DI GOVERNO

SITUAZIONE E PROSPETTIVE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

GLI INVESTIMENTI PUBBLICI NEL CONFRONTO EUROPEO

GLI INVESTIMENTI FISSI PER LIVELLI DI GOVERNO

GLI INVESTIMENTI E LA SPESA IN CONTO CAPITALE NEL CONTO DELLO STATO

GLI INVESTIMENTI DI REGIONI, PROVINCE E COMUNI: I DATI SIOPE

LA SPESA DELLE REGIONI

LA SPESA DELLE PROVINCE

LA SPESA DEI COMUNI

GLI INVESTIMENTI DEI COMUNI: UN'INDAGINE DELLA CORTE

SITUAZIONE E PROSPETTIVE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

1. Una combinazione di politiche di bilancio restrittive e di flessione dei saggi di crescita accomuna tutte le economie del cosiddetto Sud Europa. Con ripercussioni sfavorevoli sempre più evidenti per l'intera area europea.

Sta maturando, da questo punto di vista, una nuova consapevolezza. Preso atto degli sforzi fatti per impostare il riequilibrio dei conti pubblici, il tema della crescita è di nuovo al centro dell'agenda europea.

Secondo un'impostazione di cui il nostro governo si è fatto promotore, la riconciliazione fra rigore e sviluppo potrebbe avvenire attraverso il rilancio delle politiche di accumulazione pubblica. E' stata così riportata al centro della discussione in Europa la proposta di adottare nuove modalità di finanziamento delle infrastrutture e una "regola d'oro" che consenta di escludere la spesa in conto capitale dal computo dei saldi sottoposti ai limiti quantitativi delle regole europee.

Una questione che riveste particolare rilievo per l'Italia, perché rimanda alla forte compressione subita, nel nostro paese, dagli investimenti pubblici negli ultimi anni.

Negli ultimi due anni, questa componente è diminuita di 6 miliardi di euro, ossia del 16 per cento; in quota di Pil si è passati dal 2,5 al 2 per cento; nei livelli si è tornati indietro al 2003. Se si guarda più in generale alla spesa in conto capitale, estendendo l'osservazione anche ai trasferimenti finanziari dalle amministrazioni pubbliche ad imprese per il sostegno degli investimenti, l'ultimo biennio segnala una flessione del 30 per cento circa, a conferma di una caduta verticale dell'impegno di risorse pubbliche per l'accumulazione di capitale.

In numerose occasioni la Corte ha esaminato le ragioni che hanno determinato questa flessione. Rilevano, in presenza di obiettivi di riduzione della spesa pubblica, la maggiore tollerabilità sociale di un taglio delle uscite in conto capitale rispetto a un ridimensionamento di molte categorie della spesa corrente; ma anche le modalità di attuazione degli strumenti di controllo delle dinamiche della spesa, apparentemente orientati al contenimento della componente corrente, ma che nei fatti hanno inciso sugli investimenti; infine, per le amministrazioni locali, a cui fa capo più del 70 per cento degli investimenti fissi, i vincoli del Patto di stabilità interno potrebbero aver limitato la capacità di spesa per investimento, in alcuni casi nonostante la presenza di disponibilità di cassa.

Quali che siano le ragioni che lo hanno determinato, il trend discendente degli investimenti pubblici non è, per la crescita dell'economia, un evento auspicabile. La teoria ha ben evidenziato come lo sviluppo sia un processo multidimensionale, in cui le dotazioni di capitale fisico ed umano interagiscono con l'innovazione, formando la cosiddetta "componente endogena della crescita".

L'impoverimento infrastrutturale non ha dunque effetti limitati sul suo settore produttore, ma rischia di ostacolare, se non di disinnescare, il meccanismo stesso della crescita, impedendo di cogliere le esternalità generate dall'innovazione o dalle altre forme di accumulazione.

Resta, in ogni caso, empiricamente verificato che al consistente declino degli investimenti pubblici negli ultimi venti anni ha corrisposto, in Europa, un forte rallentamento della produttività e della crescita economica.

E, dunque, soprattutto nell'attuale fase di ricerca di strumenti operativi per il recupero di tassi di crescita più elevati, sono tornati al centro dell'attenzione i

programmi di potenziamento delle infrastrutture. Ciò nella convinzione che gli investimenti pubblici producano, allo stesso tempo, uno stimolo alla crescita sia di breve che di lungo periodo. Nel breve termine, i progetti infrastrutturali attivano direttamente la domanda aggregata; nel lungo termine, una maggiore dotazione di infrastrutture aumenta l'efficienza e la competitività del sistema produttivo e innalza, per tale, via il livello del prodotto potenziale. Né può immaginarsi, in un momento di stagnazione economica, un effetto “spiazzamento” particolarmente preoccupante. Non meno importanti sono gli effetti positivi in termini di maggiore coesione territoriale e di più alta qualità della vita.

Ma, nel caso dell'Italia, fattori specifici di natura assai diversificata (dai più stringenti vincoli di finanza pubblica alla complessità delle procedure; dalla frammentazione delle competenze e dei poteri alle “esternalità” negative di tipo territoriale) rendono molto più impervio questo percorso virtuoso di uscita dalla recessione e dal declino strutturale.

E' questo uno dei nodi dello sviluppo italiano che occorre sciogliere.

La Corte ha, peraltro, richiamato l'attenzione sul fatto che la flessione degli investimenti pubblici sembra essere divenuta un elemento costante dei quadri programmatici di finanza pubblica, consentendo una quadratura che, ove affidata esclusivamente alla correzione della spesa corrente, risulterebbe di difficile sostenibilità. E', peraltro, una scelta che appare palesemente in contrasto con i programmi di rilancio e di accelerazione delle infrastrutture e delle opere pubbliche, cui fanno costante riferimento gli stessi documenti governativi di indirizzo delle riforme strutturali (Programma nazionale di riforma, Piano per il Sud, Piano Azione e Coesione, ecc.).

Ancora nella Relazione al Parlamento presentata dal Governo lo scorso dicembre, il livello degli investimenti pubblici alla fine del periodo programmatico (2014) era indicato in riduzione di ulteriori 6 miliardi, con una incidenza sul Pil che discenderebbe intorno all'1,5 per cento (era stata del 3,5 per cento all'inizio degli anni ottanta).

Solo nel DEF 2012, presentato nello scorso aprile, il profilo di riduzione degli investimenti pubblici è meno pronunciato. Tuttavia, pur sempre di riduzione si tratta. Ed essa appare, ancora una volta, una scelta obbligata, anche se non auspicabile, nel difficile dosaggio delle manovre correttive necessarie a garantire il raggiungimento del pareggio di bilancio.

In tale complicato contesto, di particolare interesse appaiono le iniziative intraprese di recente dal Governo in materia di infrastrutture: tra lo sblocco dei fondi per il Mezzogiorno, la mobilitazione di risorse per opere prontamente “cantierabili” (anche con l'attivazione di fondi regionali e capitali privati) e l'accelerazione delle procedure, viene delineata una prospettiva di realizzazioni di grandi dimensioni (complessivamente 100 miliardi) entro l'orizzonte del 2015 (si veda il riquadro “*Le più recenti misure di sostegno degli investimenti in infrastrutture*”).

Ad avviso della Corte, dovrà tuttavia essere reso più trasparente il raccordo tra l'impegno di risorse pubbliche connesso a questo organico piano delle infrastrutture, nella sua puntuale scansione temporale, e il quadro programmatico di finanza pubblica definito, da ultimo, nel DEF 2012.

GLI INVESTIMENTI PUBBLICI NEL CONFRONTO EUROPEO

2. La tendenza al declino delle spese in conto capitale delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali – e, in particolare, degli investimenti pubblici – è un *trend* di lungo periodo che, fino dall’inizio degli anni novanta, ha riguardato la generalità dei paesi europei. Ma il caso dell’Italia merita una particolare considerazione, sia per il “*gap* infrastrutturale” rispetto ai nostri *partners* che per l’intensità della caduta registrata e prevista; pur se la scarsità di risorse finanziarie destinate alle infrastrutture pubbliche – particolarmente evidente anche nelle proiezioni dei documenti programmatici – non è che uno dei fattori determinanti del divario rispetto agli altri paesi.

Se si misura il ritardo in termini di dotazione fisica delle infrastrutture, gli indicatori disponibili presentano, a livello internazionale, un confronto assai sfavorevole per l’Italia, che occuperebbe una posizione in graduatoria lontanissima dagli altri paesi industrializzati (oltre il settantesimo posto su più di 130 paesi, secondo un’indagine di *World economic forum* che vede Germania e Francia entro le prime cinque posizioni).

Nel dibattito sulla questione infrastrutturale, si tende a rapportare l’inadeguatezza dello *stock* di capitale pubblico ad un insufficiente livello di spesa pubblica per investimenti. Più specificamente, il divario tra l’Italia e gli altri Paesi europei e, all’interno del territorio nazionale, tra Centro-Nord e Mezzogiorno, sarebbe imputabile al fatto che l’Italia spende meno degli altri paesi e il Mezzogiorno meno del resto d’Italia.

Osservando i flussi della spesa in conto capitale su un arco temporale di medio-lungo periodo, l’affermazione non trova un riscontro convincente, mentre – come si è già posto in luce – la riduzione della spesa è evidente nell’ultimo biennio.

Fino dagli anni settanta, una graduale discesa della spesa per investimenti pubblici aveva caratterizzato quasi tutti i paesi industrializzati, anche in ragione dell’avvenuto conseguimento di un livello di *stock* di capitale adeguato alle economie mature. Negli anni novanta, poi, la flessione è risultata particolarmente pronunciata in Europa a seguito delle politiche di consolidamento dei conti pubblici rese necessarie dalla prospettiva di avvio della terza fase dell’Unione economica e monetaria. In tale periodo, la spesa in conto capitale ha svolto un ruolo di cuscinetto, favorendo il riequilibrio dei bilanci richiesto dal Trattato di Maastricht: gli investimenti fissi lordi in percentuale sul Pil sono diminuiti molto più rapidamente della spesa totale al netto degli interessi.

Nell’ultimo decennio, invece, i valori medi dell’area dell’euro segnalano, per gli investimenti fissi, un lieve incremento dell’incidenza sul Pil (dal 2,4 al 2,5 per cento), mentre l’Italia, che agli inizi dello scorso decennio era sostanzialmente allineata ai valori medi dell’area dell’euro, si colloca attualmente su un livello più basso (2 per cento), esclusivamente per effetto della drastica flessione degli investimenti pubblici registrata nel 2010 (-16,2 per cento) e nel 2011 (-0,76 per cento).

INVESTIMENTI FISSI LORDI: UN CONFRONTO EUROPEO

(milioni di euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Unione europea (27 paesi)	229.468	232.618	248.089	255.302	250.573	292.784	321.571	340.419	344.372	332.239	317.142
Germania	38.880	37.780	35.180	32.520	31.370	33.690	35.950	38.810	41.330	40.730	42.190
Grecia	5.227	5.261	5.961	6.518	5.479	7.116	7.527	8.586	7.242	5.032	3.414
Spagna	22.478	25.840	28.069	28.428	32.354	36.780	42.587	43.646	46.763	40.091	29.623
Francia	44.895	44.575	47.933	51.090	56.237	57.561	61.491	62.698	64.355	60.405	61.382
Italia	29.851	22.703	33.036	33.702	34.014	35.113	36.139	35.316	38.404	32.346	32.099

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Unione europea (27 paesi)	2,4	2,3	2,5	2,4	2,3	2,5	2,6	2,7	2,9	2,7	2,5
Germania	1,8	1,8	1,6	1,5	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,6	1,6
Grecia	3,6	3,4	3,5	3,5	2,8	3,4	3,4	3,7	3,1	2,2	1,6
Spagna	3,3	3,5	3,6	3,4	3,6	3,7	4,0	4,0	4,5	3,8	2,8
Francia	3,0	2,9	3,0	3,1	3,3	3,2	3,3	3,2	3,4	3,1	3,1
Italia	2,4	1,7	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3	2,2	2,5	2,1	2,0

Fonte: elaborazione della Corte dei Conti su dati Istat.

In ogni caso, solo la Francia e la Spagna presentano sistematicamente un livello di investimenti pubblici più elevato, mentre la Germania è al di sotto della quota dell'Italia.

Come ricordato, la tendenza riflessiva del biennio 2010-2011 prosegue nelle proiezioni del DEF (tanto "a legislazione vigente" che "a politiche invariate") relative al quadriennio 2012-2015, nel quale la quota degli investimenti pubblici sul Pil scenderebbe fino all'1,7 per cento, un valore nettamente inferiore alla media europea.

E' solo in prospettiva, dunque, che si segnala, con chiarezza, un impiego di risorse finanziarie minore di quello programmato dagli altri principali paesi. Se si considera che la capacità di tradurre l'impegno di risorse finanziarie pubbliche in maggiori dotazioni infrastrutturali è, in Italia, assai inferiore rispetto ai paesi concorrenti, lo scenario prospettato dal DEF suscita allarme.

Una comparazione basata solo sul livello di spesa pubblica per investimenti può fornire, tuttavia, un'immagine imprecisa della dinamica effettiva, poiché le rilevazioni di contabilità nazionale, rispondendo a regole di registrazione dei flussi standardizzate, generano fattori distorsivi occasionalmente di dimensioni rilevanti, mentre restano esclusi dalle rilevazioni gli interventi che, in misura crescente, le amministrazioni pubbliche realizzano, anche in materia di infrastrutture e opere pubbliche, attraverso l'affidamento ad enti o società esterne.

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

seconde, i consorzi di enti locali, le società e fondazioni partecipate, le aziende municipalizzate e altre istituzioni locali.

Si tratta, indipendentemente dalla forma giuridica, di soggetti nei confronti dei quali operano forme di finanziamento o di controllo nella gestione da parte di enti appartenenti alla Pubblica amministrazione. Una stima dell'incidenza dell'attività di investimento riferibile a questa specifica categoria di soggetti istituzionali può essere tratta, per l'Italia, dai conti relativi al cosiddetto "Settore pubblico allargato". Secondo stime della Banca d'Italia, gli investimenti cumulati in infrastrutture del Genio civile, nel periodo 1996-2007, pari a circa 140 miliardi di euro, più che raddoppiano se si aggiungono quelli del complesso degli enti del settore pubblico allargato.

GLI INVESTIMENTI FISSI PER LIVELLI DI GOVERNO

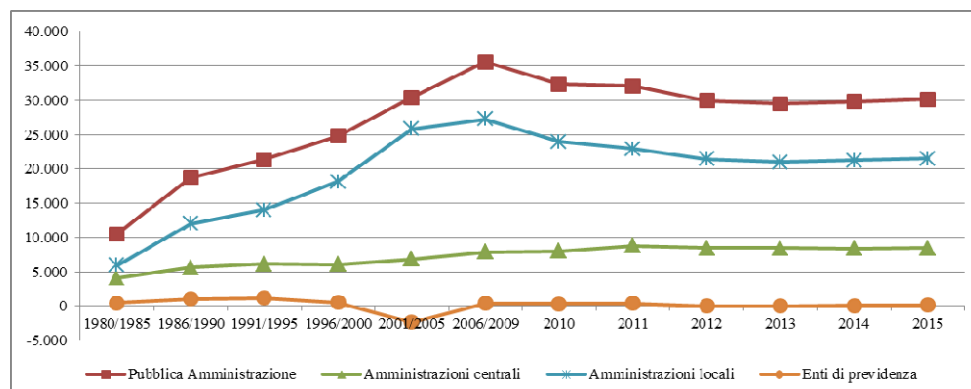
3. Nel periodo temporale più recente gli investimenti fissi delle Amministrazioni pubbliche raggiungono un livello massimo nel 2009, per poi segnare una pesante riduzione (oltre il 16 per cento) nel biennio 2010-2011.

Dall'esame per sotto-settori si evidenzia come questa flessione sia stata particolarmente accentuata nei conti delle amministrazioni locali (con un calo di poco inferiore al 20 per cento nel biennio), mentre gli investimenti delle amministrazioni centrali si sono ridotti, complessivamente, di meno del 3 per cento, ma per effetti di un recupero nel 2011 (+9,5 per cento) che ha, in parte, compensato la riduzione del 2010 (-12,2 per cento).

Esaminando l'evoluzione nel tempo il peso dei diversi sotto-settori dell'amministrazione pubblica nella realizzazione degli investimenti fissi, si osserva il progressivo incremento dell'incidenza sul totale della spesa che fa capo alle amministrazioni regionali e locali. Essa si collocava intorno al 55 per cento all'inizio degli anni ottanta, intorno al 67 per cento all'inizio degli anni novanta, mentre ha superato il 75 per cento nella media del periodo 2000-2009. Nel 2011, la concentrazione sulle amministrazioni locali della flessione degli investimenti pubblici, ne ha ridotto il peso sul totale a poco più del 70 per cento.

Grafico 1

GLI INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA, 1980-2014



Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati Istat e DEF 2012.

Tavola 2

GLI INVESTIMENTI FISSI LORDI PER SOTTOSETTORI ^(A) - ANNI 1980-2015*(milioni di euro)*

	1980/ 1985	1986/ 1990	1991/ 1995	1996/ 2000	2001/ 2005	2006/ 2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pubblica Amministrazione	10.529	18.749	21.386	24.808	30.403	35.556	32.346	32.099	29.953	29.491	29.813	30.172
Amministrazioni centrali	4.087	5.662	6.160	6.069	6.887	7.906	8.034	8.800	8.490	8.460	8.443	8.483
Stato	1.631	2.987	3.379	4.140	4.659	5.175	5.241	5883				
Amministrazioni locali	5.955	12.050	14.043	18.182	25.826	27.236	23.986	22.901	21.462	20.978	21.269	21.540
Enti di previdenza	486	1.037	1.183	557	-2.311	415	326	398	1	53	101	149

(a) per i quinquenni, valori medi annui.

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati Istat e DEF 2012.

Tavola 3

INCIDENZA DEI INVESTIMENTI FISSI LORDI PER SOTTO-SETTORI ^(A) - ANNI 1980-2015*(valori percentuali)*

	1980/ 1985	1986/ 1990	1991/ 1995	1996/ 2000	2001/ 2005	2006/ 2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pubblica Amministrazione	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Amministrazioni centrali	39	30	29	24	23	22	25	27	28	29	28	28
Stato	15	16	16	17	15	15	16	18	0	0	0	0
Amministrazioni locali	57	64	66	73	85	77	74	71	72	71	71	71
Enti di previdenza	5	6	6	2	-8	1	1	1	0	0	0	0

(a) per i quinquenni, valori medi annui.

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati Istat e DEF 2012.

Una analisi degli investimenti pubblici per sottosettori e per tipologia di beni evidenzia che la composizione degli interventi è rimasta sostanzialmente stabile nell'ultimo decennio. Gli investimenti in fabbricati residenziali e non residenziali costituiscono circa il 40 per cento del totale, le opere stradali poco meno di un quarto del totale e le altre opere del Genio civile (porti, condotte, opere per la difesa del suolo, linee ferroviarie ecc.) più del 15 per cento del totale. Nel complesso, gli investimenti destinati ad incrementare lo *stock* di capitale pubblico di natura infrastrutturale rappresentano all'incirca l'80 per cento del totale, il resto essendo costituito da spese per attrezzature, macchinari, mobili, mezzi di trasporto e software.

Nella ripartizione per sottosettori, si osserva che il ruolo delle amministrazioni locali è preponderante in ogni tipologia di intervento: fanno capo agli enti territoriali, nel 2011, l'80 per cento degli investimenti in fabbricati, il 77 per cento delle opere del Genio civile e il 73 per cento delle opere stradali.

INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTO-SETTORI E TIPOLOGIA DI BENI
ANNI 2005-2011

(milioni di euro)

Investimenti fissi lordi	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Amministrazioni centrali							
Macchine e Attrezzature	649	554	567	425	455	433	453
Macchine per l'ufficio e apparati per le comunicazioni	933	859	1.170	1.243	1.116	1.168	1.074
Mobili	79	67	63	53	74	136	102
Mezzi di trasporto	1.275	617	1.121	700	790	683	665
Software	740	766	797	797	851	826	758
Fabbricati (a)	1.296	1.022	1.261	1.081	2.146	1.321	1.934
Opere stradali	2.169	2.414	2.413	2.429	2.314	2.322	2.491
Altre opere del genio civile (b)	1.330	1.113	1.290	1.327	1.548	1.236	1.353
Totale investimenti al lordo delle vendite	8.471	7.412	8.682	8.055	9.294	8.125	8.830
Vendita immobili	-1.171	-217	-146	-91	-140	-89	-29
Vendita mobili	-2	-4	-2	-2	-8	-2	-1
Totale	7.298	7.191	8.534	7.962	9.146	8.034	8.800
Amministrazioni locali							
Macchine e Attrezzature	2.754	2.874	2.551	2.533	2.597	2.463	2.438
Macchine per l'ufficio e apparati per le comunicazioni	820	833	812	858	961	856	836
Mobili	361	379	352	346	360	339	336
Mezzi di trasporto	194	206	235	254	209	196	191
Software	579	591	604	619	683	663	561
Fabbricati (a)	12.935	13.089	12.995	12.623	12.684	10.727	10.258
Opere stradali	6.163	6.253	6.606	6.561	6.756	5.595	5.299
Altre opere del genio civile (b)	4.706	5.247	4.547	4.589	4.940	4.239	4.016
Totale investimenti al lordo delle vendite	28.512	29.472	28.702	28.383	29.190	25.078	23.935
Vendita immobili	-978	-1.234	-1.112	-1.144	-967	-954	-900
Vendita mobili	-244	-319	-127	-200	-143	-138	-134
Totale	27.290	27.919	27.463	27.039	28.080	23.986	22.901
Enti di previdenza							
Macchine e Attrezzature	49	32	39	40	52	106	129
Macchine per l'ufficio e apparati per le comunicazioni	30	35	38	45	58	122	144
Mobili	5	5	6	7	9	19	23
Mezzi di trasporto	10	12	13	15	20	42	49
Software	27	27	28	28	33	32	31
Fabbricati (a)	357	147	169	332	1.161	159	247
Opere stradali	0	0	0	0	0	0	0
Altre opere del genio civile (b)	0	0	0	0	0	0	0
Totale investimenti al lordo delle vendite	478	258	293	467	1.333	480	623
Vendita immobili	-1.029	-254	-147	-152	-154	-153	-222
Vendita mobili	-23	-1	-4	0	-1	-1	-3
Totale	-574	3	142	315	1.178	326	398
Amministrazioni pubbliche							
Macchine e Attrezzature	3.452	3.460	3.157	2.998	3.104	3.002	3.020
Macchine per l'ufficio e apparati per le comunicazioni	1.783	1.727	2.020	2.146	2.135	2.146	2.054
Mobili	445	451	421	406	443	494	461
Mezzi di trasporto	1.479	835	1.369	969	1.019	921	905
Software	1.346	1.384	1.429	1.444	1.567	1.521	1.350
Fabbricati (a)	14.588	14.258	14.425	14.036	15.991	12.207	12.439
Opere stradali	8.332	8.667	9.019	8.990	9.070	7.917	7.790
Altre opere del genio civile (b)	6.036	6.360	5.837	5.916	6.488	5.475	5.369
Totale investimenti al lordo delle vendite	37.461	37.142	37.677	36.905	39.817	33.683	33.388
Vendita immobili	-3.178	-1.705	-1.405	-1.387	-1.261	-1.196	-1.151
Vendita mobili	-269	-324	-133	-202	-152	-141	-138
Totale	34.014	35.113	36.139	35.316	38.404	32.346	32.099

Fonte: dati Istat (i valori dell'anno 2011 sono provvisori - maggio 2012).

* (a) Include fabbricati residenziali, non residenziali e spese per il trasferimento di proprietà degli immobili.

* (b) Le altre opere del genio civile includono porti, condotte, opere per la difesa del suolo, linee ferroviarie, ecc..

Tavola 5

INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORI E TIPOLOGIA DI BENI:
INCIDENZA PERCENTUALE E VARIAZIONE ANNUA

Sotto-settori	Incidenza %				Variazione annua %			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Investimenti fissi lordi								
Amministrazioni centrali								
Macchine e Attrezzature	5,3	4,9	5,3	5,1	-25,0	7,1	-4,8	4,6
Macchine per l'ufficio e apparati per le comunicazioni	15,4	12,0	14,4	12,2	6,2	-10,2	4,7	-8,0
Mobili	0,7	0,8	1,7	1,2	-15,9	39,6	83,8	-25,0
Mezzi di trasporto	8,7	8,5	8,4	7,5	-37,6	12,9	-13,5	-2,6
Software	9,9	9,2	10,2	8,6	0,0	6,8	-2,9	-8,2
Fabbricati (a)	13,4	23,1	16,3	21,9	-14,3	98,5	-38,4	46,4
Opere stradali	30,2	24,9	28,6	28,2	0,7	-4,7	0,3	7,3
Altre opere del genio civile (b)	16,5	16,7	15,2	15,3	2,9	16,7	-20,2	9,5
Totale investimenti al lordo delle vendite	100,0	100,0	100,0	100,0	-7,2	15,4	-12,6	8,7
Vendita immobili	-1,1	-1,5	-1,1	-0,3	-37,7	53,8	-36,4	-67,4
Vendita mobili	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	300,0	-75,0	-50,0
Totale	98,8	98,4	98,9	99,7	-6,7	14,9	-12,2	9,5
Amministrazioni locali								
Macchine e Attrezzature	8,9	8,9	9,8	10,2	-0,7	2,5	-5,2	-1,0
Macchine per l'ufficio e apparati per le comunicazioni	3,0	3,3	3,4	3,5	5,7	12,0	-10,9	-2,3
Mobili	1,2	1,2	1,4	1,4	-1,7	4,0	-5,8	-0,9
Mezzi di trasporto	0,9	0,7	0,8	0,8	8,1	-17,7	-6,2	-2,6
Software	2,2	2,3	2,6	2,3	2,5	10,3	-2,9	-15,4
Fabbricati (a)	44,5	43,5	42,8	42,9	-2,9	0,5	-15,4	-4,4
Opere stradali	23,1	23,1	22,3	22,1	-0,7	3,0	-17,2	-5,3
Altre opere del genio civile (b)	16,2	16,9	16,9	16,8	0,9	7,6	-14,2	-5,3
Totale investimenti al lordo delle vendite	100,0	100,0	100,0	100,0	-1,1	2,8	-14,1	-4,6
Vendita immobili	-4,0	-3,3	-3,8	-3,8	2,9	-15,5	-1,3	-5,7
Vendita mobili	-0,7	-0,5	-0,6	-0,6	57,5	-28,5	-3,5	-2,9
Totale	95,3	96,2	95,6	95,7	-1,5	3,8	-14,6	-4,5
Enti di previdenza								
Macchine e Attrezzature	8,6	3,9	22,1	20,7	2,6	30,0	103,8	21,7
Macchine per l'ufficio e apparati per le comunicazioni	9,6	4,4	25,4	23,1	18,4	28,9	110,3	18,0
Mobili	1,5	0,7	4,0	3,7	16,7	28,6	111,1	21,1
Mezzi di trasporto	3,2	1,5	8,8	7,9	15,4	33,3	110,0	16,7
Software	6,0	2,5	6,7	5,0	0,0	17,9	-3,0	-3,1
Fabbricati (a)	71,1	87,1	33,1	39,6	96,4	249,7	-86,3	55,3
Opere stradali	0,0	0,0	0,0	0,0				
Altre opere del genio civile (b)	0,0	0,0	0,0	0,0				
Totale investimenti al lordo delle vendite	100,0	100,0	100,0	100,0	59,4	185,4	-64,0	29,8
Vendita immobili	-32,5	-11,6	-31,9	-35,6	3,4	1,3	-0,6	45,1
Vendita mobili	0,0	-0,1	-0,2	-0,5	-100,0		0,0	200,0
Totale	67,5	88,4	67,9	63,9	121,8	274,0	-72,3	22,1
Amministrazioni pubbliche								
Macchine e Attrezzature	8,1	7,8	8,9	9,0	-5,0	3,5	-3,3	0,6
Macchine per l'ufficio e apparati per le comunicazioni	5,8	5,4	6,4	6,2	6,2	-0,5	0,5	-4,3
Mobili	1,1	1,1	1,5	1,4	-3,6	9,1	11,5	-6,7
Mezzi di trasporto	2,6	2,6	2,7	2,7	-29,2	5,2	-9,6	-1,7
Software	3,9	3,9	4,5	4,0	1,0	8,5	-2,9	-11,2
Fabbricati (a)	38,0	40,2	36,2	37,3	-2,7	13,9	-23,7	1,9
Opere stradali	24,4	22,8	23,5	23,3	-0,3	0,9	-12,7	-1,6
Altre opere del genio civile (b)	16,0	16,3	16,3	16,1	1,4	9,7	-15,6	-1,9
Totale investimenti al lordo delle vendite	100,0	100,0	100,0	100,0	-2,0	7,9	-15,4	-0,9
Vendita immobili	-3,8	-3,2	-3,6	-3,4	-1,3	-9,1	-5,2	-3,8
Vendita mobili	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	51,9	-24,8	-7,2	-2,1
Totale	95,7	96,5	96,0	96,1	-2,3	8,7	-15,8	-0,8

Fonte: dati Istat (i valori dell'anno 2011 sono provvisori - maggio 2012).

GLI INVESTIMENTI E LA SPESA IN CONTO CAPITALE NEL CONTO DELLO STATO

4. Nell'ambito delle Amministrazioni Centrali, è opportuno soffermarsi sull'evoluzione registrata, nell'ultimo periodo, da investimenti e spesa in conto capitale dello Stato.

A fronte di un andamento fortemente negativo degli investimenti fissi nel 2010 (-18,6 per cento), anche per lo Stato il 2011 ha segnato una parziale inversione (+12,2 per cento) non sufficiente a colmare la precedente flessione.

Ben più netta appare la caduta della spesa in conto capitale totale, che nel biennio 2010-2011, cumula una riduzione dei pagamenti vicino al 40 per cento. Va tuttavia ricordato che il dato relativo al 2011 contabilizza, come minore spesa in conto capitale, l'importo relativo alla cessione delle frequenze radio elettriche. Al netto di tale partita la flessione nel biennio si riduce al 26 per cento (-7 per cento nel solo 2011).

Vicina al 45 per cento è la diminuzione dei trasferimenti in conto capitale alle imprese, mentre i trasferimenti agli enti pubblici (essenzialmente alle amministrazioni locali) risultano ridotti, in due anni, di circa il 28 per cento.

Tavola 6

LA SPESA IN CONTO CAPITALE NEL CONTO DELLO STATO

Voci	Milioni di euro				Variazioni %		
	2008	2009	2010	2011	09/08	10/09	11/10
Investimenti fissi lordi	5.147	6.439	5.241	5.883	25,1	-18,6	12,3
Trasferimenti alle imprese	11.930	16.454	11.737	9.877	37,9	-28,7	-15,9
Trasferimenti agli enti pubblici	16.253	14.904	12.513	11.077	-8,3	-16,0	-11,5
Altro	1.108	1.135	1.468	-1.856	2,4	29,3	-226,4
Totale spesa in conto capitale	34.438	38.932	30.959	24.981	13,1	-20,5	-19,3

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati Istat.

Si tratta di un risultato non sorprendente se si tiene conto degli effetti attesi dai ripetuti tagli che tali categorie di spesa hanno subito con i provvedimenti di contenimento della spesa pubblica adottati negli ultimi anni.

Le riduzioni lineari degli stanziamenti finanziari del bilancio dello Stato dell'esercizio 2011, adottate con provvedimenti legislativi a partire dal 2008 (DL 112 del 2008, art. 60, DL 78 del 2010, art. 2 e DL 98 del 2011, art. 40, comma 1-*bis*), hanno, infatti, inciso pesantemente sulla spesa in conto capitale in misura, molto superiore ai tagli impressi alla spesa corrente (quasi il 29 per cento contro il 2 per cento).

LE RIDUZIONI LINEARI DI SPESA

Categorie economiche di spesa	Riduzioni lineari (in milioni)	Composizione %	Stanzamenti iniziali competenza	Peso % tagli sugli stanziamenti iniziali
Redditi da lavoro dipendente	7	0,0	89.415	0,0
Consumi intermedi	3.766	18,4	7.596	49,6
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	2.444	12,0	217.380	1,1
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	339	1,7	3.657	9,3
Trasferimenti correnti a imprese	678	3,3	4.195	16,2
Trasferimenti correnti a estero	381	1,9	1.493	25,6
Poste correttive e compensative	10	0,1	50.763	0,0
Altre uscite correnti	747	3,7	7.838	9,5
Totale parte corrente	8.372	40,9	382.337	2,2
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1.123	5,5	4.877	23,0
Contributi agli investimenti	1.798	8,8	13.751	13,1
Contributi agli investimenti ad imprese	3.087	15,1	8.250	37,4
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	24	0,1	36	65,2
Contributi agli investimenti a estero	13	0,1	631	2,1
Altri trasferimenti in conto capitale	6.039	29,5	14.386	42,0
Totale conto capitale	12.083	59,1	41.931	28,8
Totale tagli lineari	20.455	100,0	424.268	25,9

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati del DL n. 112 del 2008, art. 60, DL 78 del 2010, art. 2 e DL n. 98 del 2011, art. 40, comma 1-bis.

5. Utilizzando le risultanze provvisorie del rendiconto generale dello Stato, si può analizzare l'evoluzione degli investimenti fissi ripartiti per tipologia di intervento.

Nel 2011, si osservano incrementi per fabbricati residenziali (331,5 per cento) e fabbricati non residenziali (17,2 per cento). In riduzione, invece, le voci relative a mezzi di trasporto (-29,2 per cento), mobili, macchinari e attrezzature (-9,4 per cento), opere pubbliche (-13,1 per cento), *software* e *hardware* (-9,4 per cento), infrastrutture militari (-17,1 per cento) e per armi leggere e veicoli di sicurezza pubblica (-5,3 per cento).

Circa il 70 per cento del totale dei pagamenti per investimenti fissi è però, ricompreso nella voce "Altri investimenti", che segna nel 2011 una crescita del 4,3 per cento. Anche se, nel 2011, al Ministero della difesa è imputabile circa il 50 per cento del totale per impieghi relativi a tutti i settori della componente aerea e spaziale, ai mezzi per l'assistenza al volo militare, ai radar ed ai sistemi per la difesa aerea delle forze armate connesse con la costruzione, l'acquisizione, l'ammodernamento, il rinnovamento di impianti e sistemi.

Di rilievo tra gli altri investimenti è, anche, la spesa erogata dal Ministero dell'economia e delle finanze per l'assegnazione di somme occorrenti per la chiusura delle anticipazioni disposte in favore del commissario straordinario del Governo del piano di rientro dall'indebitamento pregresso del Comune di Roma e delle società dallo stesso partecipate (500 milioni). Si segnalano spese di straordinaria manutenzione,

costruzione, acquisizione, miglioramenti e adattamenti di immobili del Ministero dell'interno per 459 milioni e pagamenti per 235 milioni di euro sul fondo del Ministero dell'ambiente per la promozione e diffusione di interventi di efficientamento e risparmio energetico, per la produzione di energia elettrica e di calore da fonti rinnovabili e in particolare per lo sviluppo del solare termodinamico. Il notevole aumento dei pagamenti per i fabbricati residenziali risente delle erogazioni per l'attuazione del piano nazionale di edilizia abitativa, mentre i fabbricati non residenziali comprendono le spese per l'acquisto, l'installazione, l'ampliamento, la ristrutturazione, il restauro di immobili, strutture ed impianti per l'amministrazione della giustizia.

La spesa per opere pubbliche incide solo per il 6,6 per cento sul totale dei pagamenti per investimenti fissi lordi e risulta in flessione di un ulteriore 13 per cento rispetto al precedente esercizio. I pagamenti sono stati eseguiti, anche nell'esercizio 2011, soprattutto dal Ministero delle infrastrutture per la costruzione, sistemazione, manutenzione e completamento di edifici pubblici statali, per altri immobili demaniali, per edifici privati destinati a sede di uffici pubblici statali, nonché di altri immobili di proprietà dello Stato (328 milioni) e di altri enti pubblici e per costruzioni a cura dello Stato di opere relative ai porti di prima e seconda categoria e per la sistemazione e completamento di infrastrutture intermodali ed escavazioni marittime (130 milioni).

Tavola 8

PAGAMENTI PER INVESTIMENTI FISSI LORDI NEL RENDICONTO DELLO STATO

Tipologie	Milioni di euro					Variazioni %				Composizione %				
	2007	2008	2009	2010	2011	08/07	09/08	10/09	11/10	2007	2008	2009	2010	2011
Mezzi di trasporto	149	134	134	226	160	-9,8	0,2	68,1	-29,2	2,3	2,1	2,3	3,7	2,5
Mobili, macchinari, attrezzature	157	141	132	133	121	-10,3	-6,5	1,0	-9,4	2,4	2,2	2,3	2,2	1,9
Fabbricati residenziali	32	26	84	72	310	-17,1	220,6	-14,6	331,5	0,5	0,4	1,5	1,2	4,9
Fabbricati non residenziali	133	127	182	389	456	-4,5	43,7	113,3	17,2	2,0	2,0	3,2	6,4	7,2
Opere pubbliche	760	564	681	487	423	-25,9	20,9	-28,6	-13,1	11,7	9,0	11,8	8,0	6,6
Software e hardware	523	453	473	400	364	-13,4	4,3	-15,3	-9,2	8,1	7,2	8,2	6,6	5,7
Infrastrutture militari	126	135	151	170	141	6,4	11,9	13,0	-17,1	2,0	2,1	2,6	2,8	2,2
Armi leggere e veicoli per sicurezza pubblica	65	77	79	84	80	19,4	1,8	7,0	-5,3	1,0	1,2	1,4	1,4	1,3
Altri investimenti	4.450	4.561	3.855	4.134	4.311	2,5	-15,5	7,3	4,3	68,6	72,6	66,7	67,7	67,7
Totale investimenti fissi lordi	6.394	6.218	5.771	6.096	6.365	-2,8	-7,2	5,6	4,4	98,6	98,9	99,8	99,8	99,9
Acquisti di terreni e di beni materiali non prodotti	88	58	10	11	6	-34,2	-82,1	9,3	-45,4	1,4	0,9	0,2	0,2	0,1
Spesa non imputata	0	8	0	0	0	2.288,6				0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Totale investimenti fissi lordi	6.483	6.284	5.781	6.107	6.371	-3,1	-8,0	5,6	4,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

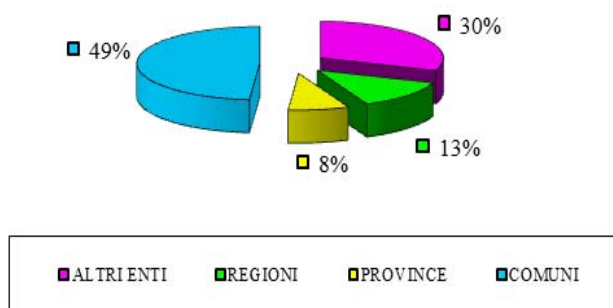
Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati del sistema informativo RGS-CDC.

GLI INVESTIMENTI DI REGIONI, PROVINCE E COMUNI: I DATI SIOPE

6. Gli investimenti fissi degli enti locali, rappresentano oltre il 70 per cento degli investimenti pubblici complessivi. In questo paragrafo verranno esaminati i pagamenti sostenuti nell'ultimo quadriennio per l'acquisto di beni durevoli da parte di Regioni, Province e Comuni, che rappresentano oltre il 50 per cento degli investimenti del settore delle Amministrazioni pubbliche e il 70 per cento degli investimenti degli enti locali.

Grafico 2

GLI INVESTIMENTI FISSI LORDI DEGLI ENTI LOCALI NEL 2011



Dopo un lieve incremento nel 2009 gli investimenti, scendono nel 2010 del 17,1 per cento (3,6 miliardi) e proseguono in una flessione del 6 per cento nel 2011 (1 miliardo). La contrazione ha riguardato principalmente la voce costruzioni ed, in particolare, la spesa sostenuta da parte dei Comuni, che registra una diminuzione di 2,2 miliardi e di 525 milioni, rispettivamente nell'anno 2010 e nel 2011.

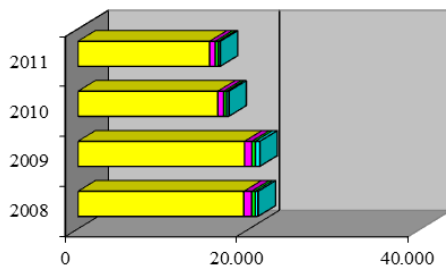
Nell'ultimo quadriennio non si rilevano modificazioni di rilievo nella composizione della spesa: la voce "costruzioni" rimane di gran lunga quella prevalente, assorbendo il 93 per cento del totale degli investimenti con un contributo da parte dei Comuni del 67 per cento, delle Regioni per il 15 per cento e delle Province per l'11 per cento.

Gli "acquisti per beni immobili e macchinari" non superano il 3,9 per cento (2,5 per cento nei Comuni, lo 0,3 per cento le Province e le Regioni l'1,1 per cento).

Gli investimenti in mezzi di trasporto da parte di Regioni e Comuni sono equivalenti, intorno allo 0,6-0,7 per cento, con un piccolo raggiunto dalle Regioni nell'anno 2009.

Grafico 3

REGIONI, PROVINCE E COMUNI: LA COMPOSIZIONE DEGLI INVESTIMENTI FISSI



	2008	2009	2010	2011
■ Costruzioni	19.369	19.443	16.321	15.367
■ Mobili, macchinari e attrezzature	906	856	687	655
■ Beni immateriali	415	409	348	362
■ Mezzi di trasporto	315	511	244	221

Tavola 9

INVESTIMENTI FISSI: REGIONI, PROVINCE E COMUNI - ANNI 2008-2011

ENTI LOCALI	Pagamenti (in milioni di euro)				Incidenza %				Variazione annua %		
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Costruzioni	19.369	19.443	16.321	15.367	92,2	91,6	92,7	92,5	0,4	-16,1	-5,8
REGIONI	3.475	3.371	2.785	2.520	16,5	15,9	15,8	15,2	-3,0	-17,4	-9,5
PROVINCE	2.313	2.323	1.997	1.833	11,0	11,0	11,3	11,0	0,5	-14,0	-8,2
COMUNI	13.581	13.749	11.539	11.014	64,7	64,8	65,6	66,3	1,2	-16,1	-4,6
Mobili, macchinari e attrezzature	906	856	687	655	4,3	4,0	3,9	3,9	-5,5	-19,7	-4,7
REGIONI	253	221	171	184	1,2	1,0	1,0	1,1	-12,5	-22,7	8,0
PROVINCE	94	86	62	49	0,4	0,4	0,4	0,3	-8,6	-27,9	-21,2
COMUNI	559	549	454	422	2,7	2,6	2,6	2,5	-1,8	-17,3	-7,2
Beni immateriali	415	409	348	362	2,0	1,9	2,0	2,2	-1,6	-14,9	4,1
REGIONI	285	298	265	241	1,4	1,4	1,5	1,4	4,5	-11,0	-9,3
PROVINCE	27	17	13	11	0,1	0,1	0,1	0,1	-35,0	-28,4	-8,9
COMUNI	103	93	70	110	0,5	0,4	0,4	0,7	-9,7	-24,9	57,4
Mezzi di trasporto	315	511	244	221	1,5	2,4	1,4	1,3	62,2	-52,2	-9,3
REGIONI	165	349	130	115	0,8	1,6	0,7	0,7	111,1	-62,9	-10,8
PROVINCE	13	15	8	5	0,1	0,1	0,0	0,0	13,6	-43,3	-34,2
COMUNI	137	147	106	100	0,7	0,7	0,6	0,6	7,6	-27,8	-5,5
Totale complessivo	21.005	21.219	17.599	16.605	100,0	100,0	100,0	100,0	1,0	-17,1	-5,7
<i>Inc. % EELL su tot. PA</i>	59,48	55,25	54,41	51,73							
PA totale	35.316	38.404	32.346	32.099							

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati del sistema SIOPE aggiornati al 4/04/2012.

La spesa delle Regioni

7. La spesa sostenuta dalle Regioni (incluse le Province autonome), pari a 3 miliardi nel 2011, registra nel quadriennio un andamento decrescente con una perdita complessiva di circa 1,1 miliardi.

Le componenti “costruzioni” (-955 milioni) e “mobili macchinari” (-68 milioni), sono quelle che hanno subito una maggiore contrazione, la voce “mezzi di trasporto”, che nel 2009 aveva registrato un notevole incremento (+184 milioni) è, poi, tornata su valori inferiori a quelli rilevati nel 2008.

Tavola 10

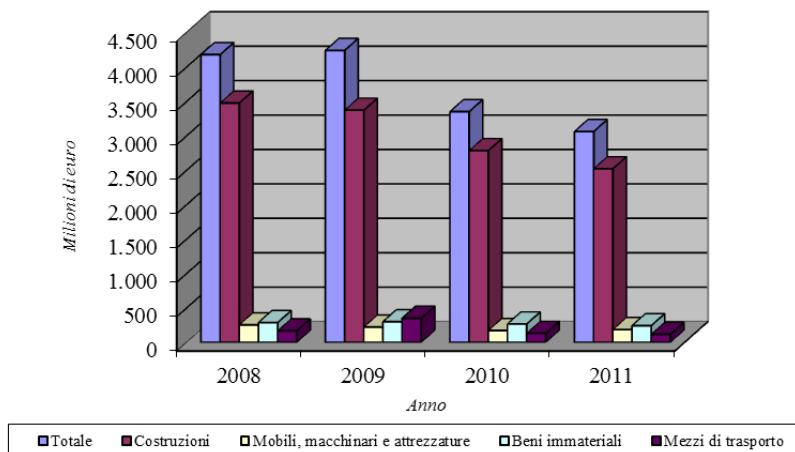
COMPOSIZIONE DEGLI INVESTIMENTI FISSI DELLE REGIONI

REGIONI	Pagamenti (in milioni di euro)				Incidenza %				Variazione annua %		
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Costruzioni	3.475	3.371	2.785	2.520	83,2	79,5	83,1	82,3	-3,0	-17,4	-9,5
Mobili, macchinari e attrezzature	253	221	171	184	6,1	5,2	5,1	6,0	-12,5	-22,7	8,0
Beni immateriali	285	298	265	241	6,8	7,0	7,9	7,9	4,5	-11,0	-9,3
Mezzi di trasporto	165	349	130	115	4,0	8,2	3,9	3,8	111,1	-62,9	-10,8
Totale	4.178	4.239	3.350	3.061	100	100	100	100	1,5	-21,0	-8,6

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati del sistema SIOPE.

Grafico 4

INVESTIMENTI FISSI DELLE REGIONI: COMPOSIZIONE



Al fine di conoscere le voci che hanno contribuito alla flessione dei pagamenti viene esposto nella tavola seguente, la disaggregazione della componente “costruzioni”.

Le voci che hanno subito i maggiori decrementi sono, in particolare, “altri beni immobili” (-616 milioni), “fabbricati civili” (-108 milioni), “strade ferrate” (-115 milioni) e “vie di comunicazione” (-90 milioni). Di minore entità è la diminuzione su

altre voci, quali “fabbricati rurali” (-62 milioni), “beni di valore culturale, storico, archeologico, ed artistico” (-26,8 milioni), “infrastrutture idrauliche” (-42 milioni), “infrastrutture sanitarie” (-38 milioni), “infrastrutture telematiche” (-38,3 milioni) e “infrastrutture scolastiche” (-24,3 milioni).

Mentre alcune categorie di investimento per costruzioni mostrano, nel periodo, oscillazioni nel livello dei pagamenti, un numero limitato di voci presenta andamenti regolari, o in diminuzione o in crescita, così le “altre infrastrutture” che passano dal 10,8 per cento del 2008 al 19,7 per cento nel 2011 (+120 milioni), gli “altri beni immobili” che scendono dal 25,9 all’11,2 per cento dal 2008 al 2011 e le “opere per la sistemazione del suolo” che si incrementano, nel periodo in esame, di 81 milioni. In termini percentuali, decrementi più significativi nel 2011 si riscontrano in “altri beni immobili” (- 30 per cento), “beni di valore culturale, storico, archeologico, ed artistico” (-24 per cento), “infrastrutture idrauliche” (-14 per cento), “opere per la sistemazione del suolo” (-11,7 per cento).

Tavola 11

INVESTIMENTI FISSI PER COSTRUZIONI DELLE REGIONI

Costruzioni	Pagamenti (in milioni di euro)				Incidenza %				Variazione annua %		
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Altre infrastrutture	376	376	394	496	10,8	11,2	14,2	19,7	0,1	4,7	26,0
Altri beni immobili	899	697	404	283	25,9	20,7	14,5	11,2	-22,5	-42,0	-30,0
Beni di valore culturale, storico, archeologico, ed artistico	175	172	194	148	5,0	5,1	7,0	5,9	-1,6	13,1	-23,9
Fabbricati industriali e costruzioni leggere	2	2	2	1	0,1	0,1	0,1	0,0	-15,4	-23,2	-39,9
Fabbricati rurali	62	1	0	0	1,8	0,0	0,0	0,0	-98,9	-58,3	-25,8
Impianti sportivi	9	10	6	4	0,3	0,3	0,2	0,2	9,5	-39,4	-37,6
Infrastrutture idrauliche	201	301	184	158	5,8	8,9	6,6	6,3	50,1	-38,9	-14,0
Opere destinate al culto	2	4	4	2	0,1	0,1	0,1	0,1	78,0	-14,8	-47,7
Opere per la sistemazione del suolo	295	386	426	376	8,5	11,4	15,3	14,9	30,5	10,5	-11,7
Strade ferrate e relativi materiali d'esercizio	277	187	132	162	8,0	5,5	4,7	6,4	-32,6	-29,6	22,9
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e governativo	204	340	252	96	5,9	10,1	9,0	3,8	66,4	-25,9	-61,7
Infrastrutture portuali e aeroportuali	39	43	27	18	1,1	1,3	1,0	0,7	8,4	-38,0	-32,1
Infrastrutture scolastiche	110	137	78	85	3,2	4,1	2,8	3,4	24,9	-43,0	9,3
Infrastrutture telematiche	97	122	71	58	2,8	3,6	2,6	2,3	25,8	-41,5	-18,5
Ospedali e strutture sanitarie	223	203	254	186	6,4	6,0	9,1	7,4	-9,0	24,9	-27,0
Terreni	14	17	19	50	0,4	0,5	0,7	2,0	24,7	9,1	167,5
Vie di Comunicazione	488	373	338	397	14,0	11,1	12,1	15,8	-23,6	-9,2	17,4
Totale complessivo	3.474,9	3.371,0	2.784,6	2.520,4	100,0	100,0	100,0	100,0	-3,0	-17,4	-9,5
Variazione annua									-104	-586	-264

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati del sistema SIOPE.

La spesa delle Province

8. Gli acquisti di beni durevoli delle Province che ammontano a 1,9 miliardi nel 2011, sono diminuiti nel periodo di riferimento complessivamente di 549 milioni. L’iniziale flessione registrata nel 2009, si è accentuata nel 2010, scendendo da -5 milioni a -362 milioni e, dopo un lieve recupero, nel 2011 si è prodotta una flessione pari a -182 milioni.

Tavola 12

INVESTIMENTI FISSI DELLE PROVINCE

PROVINCE	Pagamenti (in milioni di euro)				Incidenza %				Variazione annua %		
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Costruzioni	2.313	2.323	1.997	1.833	94,5	95,1	96,0	96,5	0,5	-14,0	-8,2
Mobili, macchinari e attrezzature	94	86	62	49	3,9	3,5	3,0	2,6	-8,6	-27,9	-21,2
Beni immateriali	27	17	13	11	1,1	0,7	0,6	0,6	-35,0	-28,4	-8,9
Mezzi di trasporto	13	15	8	5	0,5	0,6	0,4	0,3	13,6	-43,3	-34,2
Totale	2.447	2.442	2.080	1.899	100,0	100,0	100,0	100,0	-0,2	-14,8	-8,7

Fonte dati: elaborazione della Corte dei conti su dati del sistema SIOPE.

Esaminando nel dettaglio la componente “costruzioni” (quella che, con circa 480 milioni ha subito la maggiore contrazione cumulata) si rileva che le voci che hanno subito riduzioni rilevanti sono state: “Vie di comunicazione ed infrastrutture connesse” (-244,6 milioni), “fabbricati civili” (-104 milioni) e “altre infrastrutture” (-102,3 milioni).

Nel periodo in esame si rileva anche, flessione dell’incidenza sul totale della spesa dei “beni artistici” che passano dal 2,1 del 2008 all’1,3 per cento nel 2011, registrando una perdita complessiva di 23,8 milioni. Al contrario, aumenta dall’1,7 del 2008 al 2,9 per cento, nel 2011, l’incidenza della spesa per “infrastrutture idrauliche” che registra, nel periodo, maggiori pagamenti per complessivi 14,2 milioni.

Tavola 13

INVESTIMENTI FISSI PER COSTRUZIONI DELLE PROVINCE

Costruzioni	Pagamenti (in milioni di euro)				Incidenza %				Variazione annua %		
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Altre infrastrutture	287,0	264,2	198,2	184,7	12,4	11,4	9,9	10,1	-7,9	-25,0	-6,8
Altri beni immobili	105,8	93,1	87,4	104,0	4,6	4,0	4,4	5,7	-12,0	-6,1	18,9
Beni di valore culturale, storico, archeologico, ed artistico	48,0	43,6	38,4	24,2	2,1	1,9	1,9	1,3	-9,0	-12,0	-37,0
Cimiteri	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-39,2	13,4	988,5
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e istituzionale	424,8	455,1	341,3	320,6	18,4	19,6	17,1	17,5	7,1	-25,0	-6,0
Fabbricati industriali e costruzioni leggere	1,7	1,1	1,4	0,7	0,1	0,0	0,1	0,0	-33,2	25,8	-52,3
Fabbricati rurali	1,4	1,0	0,6	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	-29,9	-36,5	-69,1
Impianti sportivi	18,6	24,8	20,5	15,6	0,8	1,1	1,0	0,8	33,3	-17,5	-24,0
Infrastrutture idrauliche	38,3	58,2	57,9	52,6	1,7	2,5	2,9	2,9	51,8	-0,4	-9,2
Infrastrutture telematiche	5,5	4,7	3,9	4,7	0,2	0,2	0,2	0,3	-13,5	-18,0	21,9
Opere destinate al culto	2,5	1,2	1,1	1,9	0,1	0,0	0,1	0,1	-54,5	-6,2	71,7
Opere per la sistemazione del suolo	65,0	69,1	67,3	72,2	2,8	3,0	3,4	3,9	6,2	-2,6	7,3
Strade ferrate e relativi materiali d'esercizio	7,0	0,9	0,2	0,1	0,3	0,0	0,0	0,0	-86,4	-79,1	-30,4
Terreni	17,8	18,6	12,9	6,0	0,8	0,8	0,6	0,3	4,4	-30,9	-53,4
Vie di comunicazione ed infrastrutture connesse	1.289,5	1.287,7	1.166,0	1.044,9	55,8	55,4	58,4	57,0	-0,1	-9,5	-10,4
Totale complessivo	2.313,0	2.323,5	1.997,1	1.832,6	100,0	100,0	100,0	100,0	0,5	-14,0	-8,2
Variazione annua									10,5	-326,4	-164,4

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati del sistema SIOPE. Si rammenta che il glossario SIOPE delle categorie economiche delle Regioni non coincide con quello delle Province e dei Comuni.

La spesa dei Comuni

9. Nei conti dei Comuni la flessione degli investimenti fissi si concentra nell'ultimo biennio, nel quale complessivamente si registra una riduzione dei pagamenti di oltre il 20 per cento.

La composizione della spesa è rimasta, nel periodo di riferimento, sostanzialmente immutata, con una prevalenza delle "costruzioni" (95 per cento del totale) rispetto alle altre componenti.

Tavola 14

INVESTIMENTI FISSI DEI COMUNI											
COMUNI	Pagamenti (in milioni di euro)				Incidenza %				Variazione annua %		
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Costruzioni	13.581	13.749	11.539	11.014	94,4	94,6	94,8	94,6	1,2	-16,1	-4,6
Mobili, macchinari e attrezzature	559	549	454	422	3,9	3,8	3,7	3,6	-1,8	-17,3	-7,2
Beni immateriali	103	93	70	110	0,7	0,6	0,6	0,9	-9,7	-24,9	57,4
Mezzi di trasporto	137	147	106	100	1,0	1,0	0,9	0,9	7,6	-27,8	-5,5
Totale	14.380	14.538	12.169	11.645	100,0	100,0	100,0	100,0	1,1	-16,3	-4,3

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati del sistema SIOPE.

Dall'analisi dettagliata dei pagamenti per l'acquisto di beni durevoli si rileva che quasi tutte le voci di spesa hanno subito diminuzioni. In particolare: le "Vie di comunicazione ed infrastrutture connesse" (-479 milioni), i "Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e istituzionale" (-391 milioni), i "Beni di valore culturale, storico, archeologico, ed artistico" (-360 milioni), le "Altre infrastrutture" (-319 milioni), le "Infrastrutture idrauliche" (-302 milioni) e le "opere per la sistemazione del suolo" (-206 milioni).

Nel periodo di riferimento, l'unica voce che ha registrato un incremento è "Strade ferrate e relativi materiali d'esercizio" (+131 milioni), che passa da una incidenza dell'1,3 per cento del 2008 al 2,8 per cento nel 2011.

Tavola 15

INVESTIMENTI FISSI PER COSTRUZIONI DEI COMUNI											
Costruzioni	Pagamenti (in milioni di euro)				Incidenza %				Variazione annua %		
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Altre infrastrutture	2.423,7	2.609,8	2.276,6	2.104,4	17,8	19,0	19,7	19,1	7,7	-12,8	-7,6
Altri beni immobili	1.660,1	1.692,4	1.418,9	1.480,1	12,2	12,3	12,3	13,4	1,9	-16,2	4,3
Beni di valore culturale, storico, archeologico, ed artistico	791,6	701,1	481,0	432,5	5,8	5,1	4,2	3,9	-11,4	-31,4	-10,1
Cimiteri	328,1	329,6	281,8	279,6	2,4	2,4	2,4	2,5	0,5	-14,5	-0,8
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e istituzionale	2.204,0	2.105,0	1.968,8	1.813,5	16,2	15,3	17,1	16,5	-4,5	-6,5	-7,9
Fabbricati industriali e costruzioni leggere	40,9	24,6	25,1	23,2	0,3	0,2	0,2	0,2	-39,7	1,7	-7,6
Fabbricati rurali	18,4	14,2	16,1	18,9	0,1	0,1	0,1	0,2	-23,2	13,7	17,4
Impianti sportivi	714,9	681,5	542,6	526,0	5,3	5,0	4,7	4,8	-4,7	-20,4	-3,1
Infrastrutture idrauliche	848,0	788,8	615,5	545,9	6,2	5,7	5,3	5,0	-7,0	-22,0	-11,3
Infrastrutture telematiche	50,5	37,6	29,0	30,8	0,4	0,3	0,3	0,3	-25,5	-22,8	6,2
Opere destinate al culto	71,3	70,4	57,6	50,0	0,5	0,5	0,5	0,5	-1,3	-18,1	-13,2
Opere per la sistemazione del suolo	728,8	695,2	579,5	522,5	5,4	5,1	5,0	4,7	-4,6	-16,6	-9,8
Strade ferrate e relativi materiali d'esercizio	180,9	398,8	247,7	312,2	1,3	2,9	2,1	2,8	120,4	-37,9	26,0
Terreni	353,1	244,9	221,9	185,8	2,6	1,8	1,9	1,7	-30,7	-9,4	-16,2
Vie di comunicazione ed infrastrutture connesse	3.166,9	3.354,8	2.777,0	2.688,2	23,3	24,4	24,1	24,4	5,9	-17,2	-3,2
Totale complessivo	13.581,3	13.748,7	11.538,9	11.013,6	100,0	100,0	100,0	100,0	1,2	-16,1	-4,6
Variazione annua									167,4	-2.209,7	-525,3

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati del sistema SIOPE. Si rammenta che il glossario SIOPE delle categorie economiche delle Regioni non coincide con quello delle Province e dei Comuni.

GLI INVESTIMENTI DEI COMUNI: UN'INDAGINE DELLA CORTE

10. Il declino degli investimenti pubblici, come ricordato, ha assunto negli ultimi anni dimensioni elevate, sia in valore assoluto (-15.8 per cento tra il 2009 e il 2010 e -0,8 per cento tra il 2001 e il 2010 per il comparto Pubblica Amministrazione) che in rapporto al Pil (gli investimenti fissi scenderebbero dal 2,5 per cento sul Pil nel 2009 all'1,7 per cento nel 2015). Il declino è riscontrabile soprattutto nei confronti degli enti locali, cui è imputabile il 70 per cento degli investimenti fissi delle amministrazioni pubbliche e circa il 63 per cento della spesa in conto capitale.

La progressiva riduzione delle risorse che gli enti locali hanno destinato ad investimenti è attribuibile, oltre che alla riduzione dei trasferimenti statali, anche alla rigida disciplina del Patto di stabilità.

Il rispetto della regola della competenza mista non consente, contestualmente, di assolvere agli obblighi finanziari derivanti dalle gestioni precedenti, di attivare politiche di crescita e sviluppo e di fronteggiare emergenze non preventivabili: i limiti derivanti dal Patto e dal taglio dei trasferimenti costringe le amministrazioni a operare politiche dei pagamenti fortemente selettive.

Allo scopo di evidenziare gli effetti che la crescente riduzione di risorse finanziarie a disposizione ha avuto sulla programmazione e realizzazione delle opere da parte delle amministrazioni locali, la Corte dei Conti ha avviato un'indagine conoscitiva basata su un campione di Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, di cui è stato evidenziato l'andamento delle spese in conto capitale nel periodo 2008-2011, secondo l'articolazione in funzioni di spesa, utilizzando i dati contenuti nei rendiconti degli enti.

Nell'ambito del campione sono state analizzate le spese del titolo secondo, maggiormente rappresentative degli investimenti (acquisizione di beni immobili, acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia, acquisizioni di beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche). Le funzioni di spesa che hanno mostrato una riduzione maggiore in termini di pagamenti, sono la funzione di istruzione pubblica (circa 87 milioni tra il 2006 e il 2010) con maggiore evidenza per il servizi relativi all'istruzione elementare e media, la funzione relativa alla gestione del territorio e dell'ambiente (circa 275 milioni tra il 2006 e il 2010), la funzione generale di amministrazione, di gestione e di controllo (circa 269 milioni tra il 2006 e il 2010), nell'ambito della quale il servizio n. 5 che incide per circa il 60 per cento sulla funzione, riguarda la gestione dei beni demaniali e patrimoniali.

Per quanto riguarda, inoltre, la voce costruzioni, si riscontra una forte incidenza dei vincoli posti all'indebitamento pubblico, che rimane una delle poche risorse per il finanziamento delle opere pubbliche.

La sola lettura dei dati finanziari non si è rivelata sufficiente a conoscere le problematiche concrete incontrate dagli enti locali nella gestione degli investimenti. Pertanto, si è reputato necessario un ulteriore approfondimento, da svolgere in confronto diretto con alcune amministrazioni comunali.

Utilizzando i dati di cassa estratti dal sistema informativo SIOPE, sono stati individuati i Comuni con la maggiore flessione dei pagamenti, relativamente a quattro Regioni (Marche, Emilia Romagna, Toscana e Lombardia). Tali Comuni sono stati interpellati direttamente con una articolata richiesta di informazioni.

La richiesta è stata mirata ad ottenere, da una parte informazioni sui dati finanziari di competenza, che hanno consentito di completare il quadro finanziario; dall'altra, informazioni di carattere qualitativo, che hanno consentito di mettere in luce le scelte programmatiche conseguenti alla riduzione delle risorse pubbliche per investimenti.

Una notazione di carattere generale va fatta preliminarmente: nella raccolta e nell'analisi dei dati emerge una notevole difformità nell'utilizzo degli strumenti informativi e nelle metodologie di rilevazione contabile in uso presso le amministrazioni locali che, fatta eccezione per la codifica SIOPE, rende estremamente complicato il consolidamento dei dati ed il relativo confronto.

Ad ogni buon conto, una prima fotografia del fenomeno, circoscritta a poche Regioni e pochi Comuni, evidenzia un sostanziale stallo della programmazione infrastrutturale, riconducibile a diversi fattori di condizionamento: la necessità di utilizzare le disponibilità liquide per pagare gli impegni pregressi da contemperare con i pagamenti di spesa corrente obbligatoria; l'incertezza sulla misura dei vincoli posti da future politiche di contenimento.

Non sempre disponibili risultano le informazioni sullo stato di avanzamento delle opere già avviate, per la mancanza, talvolta, di strumenti sintetici di monitoraggio, utili ad evitare che gli enti agiscano per far fronte all'emergenza più che secondo un percorso programmatico, operando quasi esclusivamente interventi di manutenzione, senza di fatto avviare nuove opere.

Le problematiche legate alla spesa in infrastrutture, finora emerse da questa indagine ancora in corso, e i cui esiti finali la Corte si riserva di diffondere, si legano fondamentalmente a tre tematiche principali: le fonti di finanziamento, la politica dei pagamenti e le forme alternative di investimento.

Per quanto concerne le fonti di finanziamento, la maggior parte delle amministrazioni ha scelto di non ricorrere a indebitamento, dati i forti limiti posti dal TUEL ed il peso rilevante della voce per interessi sulla spesa corrente. Al contrario, la tendenza riscontrata è quella di utilizzare l'avanzo di amministrazione per l'estinzione anticipata dei mutui in essere.

Tra le fonti di finanziamento proprie da destinare agli investimenti, gli oneri di urbanizzazione risultano in forte calo e prevalentemente destinati verso la copertura delle spese correnti.

La dismissione del patrimonio immobiliare non costituisce attualmente una fonte utilizzabile a copertura degli investimenti, in quanto la crisi del mercato non consente di realizzare risorse significative, mentre incide negativamente sullo stato patrimoniale degli enti.

Le fonti che nella maggior parte delle amministrazioni finanziano opere pubbliche rimangono quelle provenienti da fondi europei o regionali a destinazione vincolata che, rimangono fuori dal patto di stabilità.

Per quanto concerne la politica dei pagamenti, la tendenza è quella di privilegiare il pagamento delle obbligazioni già assunte con i fornitori. Ciò impone agli enti un'oculata programmazione dei pagamenti per dirottare le liquidità disponibili verso le pendenze più urgenti ed alleviare disagio e tensione sociale sul territorio, che comunque risultano crescenti. L'esigenza di pagare il pregresso con le poche risorse disponibili costituisce una ulteriore limitazione per l'assunzione di nuovi impegni pluriennali. In alcuni casi sono state sottoscritte convenzioni con Istituti bancari per attivare la cessione del credito.

Forme alternative di finanziamento sono attivate, per lo più, per il tramite delle società partecipate a maggioranza comunale per la gestione delle opere pubbliche e per la gestione del patrimonio immobiliare. Il fenomeno è di difficile delimitazione, in quanto l'incidenza della gestione societaria sulle spese di investimento dell'ente socio sfugge alle analisi dei bilanci comunali, rendendo non del tutto attendibile il trend registrato. Quasi del tutto assenti sono risultate le forme di partenariato pubblico-privato.

Inoltre, l'assenza di strumenti di monitoraggio fisico, finanziario e procedurale in ogni fase di realizzazione delle opere (progettazione, esecuzione e collaudo) non agevola di certo la capacità di programmazione e controllo degli enti.

In conclusione, a conferma di quanto evidenziato dalla Corte nel "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica per il 2010", la sofferenza della spesa per investimenti degli enti locali, evidenziata dai dati relativi ai pagamenti rilevanti ai fini del patto di stabilità, trova conferma anche a livello di impegni, sintomo di una stasi che colpisce il ciclo di ideazione e programmazione di nuove opere pubbliche, ancor prima della loro liquidazione.

LE PIÙ RECENTI MISURE DI SOSTEGNO DEGLI INVESTIMENTI IN INFRASTRUTTURE

Recenti disposizioni di legge affrontano, in diverse direzioni, il tema del rilancio degli investimenti pubblici, indirizzando nuove risorse finanziarie in tal senso, prevedendo forme di allocazione più efficiente della spesa (revoca e ridestinazione di finanziamenti), introducendo modifiche ordinamentali a superamento di intralci e difficoltà procedurali (modifiche al Codice dei contratti e al Codice del processo amministrativo), delineando nuovi strumenti di impulso ai capitali privati per finanziare opere pubbliche (defiscalizzazione di società di progetto, contratto di disponibilità, project bond) e prevedendo forme più incisive di responsabilizzazione nei processi decisionali (contratto istituzionale di sviluppo).

Una prima tranche di risorse proviene dall'istituzione, prevista dall'articolo 32 comma 1 del D. L. 98/2011 convertito nella L. 111/2011, del "Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico" nello stato di previsione del MIT, al quale sono state assegnate risorse per 4.930 milioni di euro (930 milioni nel 2012 e 1000 negli anni 2013/2016), destinate a finanziare opere previste nel programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge 443/2001. A seguito della riduzione di 60 milioni per il 2013 di cui all'articolo 3ter comma 6 del DL 22 dicembre 2011 n.211 convertito con modificazioni dalla legge 17 febbraio 2012 n. 9, le risorse a disposizione del fondo ammontano a 4.870 milioni. Tali risorse, in forza delle delibere Cipe del 6 dicembre 2011, del 20 gennaio e 23 marzo 2012, sono state utilizzate per finanziare, tra l'altro, opere facenti parte del PIS (Il lotto costruttivo della linea AV/AC Milano Verona il cui valore ammonta a 919,5 milioni per il periodo 2012-2016¹, Il lotto costruttivo AV/AC Genova Milano per 1.100 milioni²), i contratti di programma RFI e Anas annualità pregresse, e opere che, seppur di importo minore e di non apparente rilevanza strategica, tuttavia possono rappresentare una occasione importante di rilancio del sistema produttivo e dell'economia locale³.

¹ Delibera Cipe n. 85 del 6 dicembre 2011.

² Delibera Cipe n. 83 del 6 dicembre 2011.

³ L'elenco più dettagliato delle opere finanziate ex art. 32 comma 1 DL n. 98/2011 convertito nella legge n. 111/2011, anche secondo una scansione temporale, è inserito nell'Allegato infrastrutture – Rapporto intermedio - Aprile 2012 (elenco 3), documento disponibile su www.unificata.it.

Ulteriori risorse derivano dall'applicazione del medesimo art. 32, comma 2 e ss., che ha previsto la revoca di finanziamenti e delle quote annuali di limiti di impegno e dei contributi relativi ad opere che non abbiano ancora avuto avvio alla data del decreto stesso, da far affluire ad apposito Fondo istituito presso il Ministero Infrastrutture e Trasporti (MIT). Con DM n. 56 del 24 febbraio 2012, il MIT ha portato a termine la revisione di detti finanziamenti, e ha confermato opere per un valore complessivo di 4.868 milioni (sistema metropolitano campano, di Bologna, di Milano, hub portuali di Trieste di Civitavecchia di Catania di Manfredonia, corridoi stradali ecc.⁴).

Occorre poi aggiungere che a seguito del DPCM del 29 settembre 2011, con il quale erano stati stabiliti i tagli di spesa da apportare con la legge di stabilità 2012 (che, tra l'altro, privava delle coperture finanziarie diversi interventi), è stato emanato il decreto interministeriale 5 dicembre 2011 con il quale alcune opere sono state dichiarate indifferibili e rifinanziate per un valore pari a 440 milioni⁵. Tali risorse sono state assegnate con delibera CIPE 83 del 6 dicembre 2011, a valere sulla dotazione finanziaria del Fondo per lo sviluppo e coesione (FSC)(finanziati interventi di manutenzione straordinaria della rete ferroviaria di cui al contratto di programma 2007-2011 RFI aggiornamento 2009, la linea ferroviaria AV/AC Milano Verona, e la linea AV/AC Milano Genova).

L'articolo 33, comma 3, della legge di stabilità 2012 (legge n. 183/2011) ha previsto poi un incremento di risorse del FSC pari a 2.800 milioni per l'anno 2015, riferito al periodo di programmazione 2014-2020, da destinare prioritariamente alla prosecuzione di opere indifferibili infrastrutturali. Successivamente con delibera CIPE 6 del 20 gennaio 2012 è stato ricostruito il quadro finanziario complessivo del FSC per il periodo 2012-2015, al netto delle riduzioni di spesa disposte in via legislativa, delle assegnazioni e dei trasferimenti già operati. L'ammontare delle risorse per la programmazione nazionale del FSC, comprensivi dei suddetti 2.800 milioni, è ora pari a 4.858 milioni. Una parte di tali risorse è stata destinata a interventi indifferibili e provvisti di titoli giuridici (MIT per 1.183,26 milioni, MISE per 399,5 milioni MIPAF per 1 milione, per un totale di 1.583,74 milioni). Inoltre, sono stati disposte ulteriori assegnazioni per interventi prioritari in ragione della loro indifferibilità per un ammontare di 999,83 milioni (tra cui 353,63 milioni per interventi finalizzati alla salvaguardia della laguna e della città di Venezia, per interventi alla ferrovia circumflegrea, e 359 milioni al MIUR per interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici e di costruzione di nuovi edifici). Sono state, infine, confermate assegnazioni relative alla programmazione nazionale 2000-2006 per interventi diversi pari a 1.690,029 milioni⁶.

A novembre 2011, dando seguito agli impegni assunti dal Governo in data 26 ottobre 2011, tra il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e la Commissione europea, è stato sottoscritto il Piano azione e coesione (in cui è confluito parte del Piano per il Sud), teso ad individuare obiettivi, contenuti e modalità operative per la revisione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali nel ciclo 2007/2013, condiviso con le Regioni e la Amministrazioni centrali interessate. Il principio guida di tale revisione e rimodulazione è la concentrazione delle risorse in ambiti di intervento considerati come prioritari ai fini del perseguimento degli obiettivi di Europa 2020: istruzione, banda larga, occupazione, trasporti e ferrovie/reti. Per i primi quattro obiettivi è possibile operare all'interno di una riprogrammazione/accelerazione dei programmi esistenti, mentre per il potenziamento delle ferrovie/reti meridionali l'Italia ha proposto una riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale nella programmazione comunitaria 2007/2013. A dicembre 2011 sono stati sottoscritti gli accordi con le amministrazioni regionali interessate tesi ad individuare gli interventi prioritari nel settore ferroviario, sia di carattere infrastrutturale che tecnologico. I principali assi ferroviari del Mezzogiorno interessati sono: Palermo-Catania-Messina; Napoli-Bari-Lecce-Taranto; Salerno-Reggio Calabria; Rete regionale sarda.

⁴ “Opere confermate” di cui allegato 1 all’Allegato infrastrutture – Rapporto intermedio.

⁵ Elenco 2 di cui all’Allegato infrastrutture - Rapporto intermedio.

⁶ Rispetto ai 4.858,883 milioni residuano 145,293 milioni che saranno oggetto di futura assegnazione.

Completivamente, le opere previste richiedono un finanziamento pari a 6.850 milioni (4.070 di competenza statale e 2.780 regionale), di cui 1.230 a carico del Fondo sviluppo e coesione assegnati con la precedente delibera CIPE n. 62 del 2011, 1215 da finanziare attraverso la riduzione del tasso di cofinanziamento e 4.405 provenienti da altre risorse disponibili⁷. Gli interventi saranno attuati attraverso un apposito strumento operativo (contratto istituzionale di sviluppo –CIS -), in corso di sottoscrizione, che rappresenta una modalità attuativa rafforzata, stretta tra le parti interessate, che individua responsabilità, tempi e disciplina di attuazione degli interventi.

Il MIT ha quantificato in 27.720 milioni (comprensivi della quota a carico di risorse private, di amministrazioni locali e dell'Unione Europea) le risorse destinate ad interventi che potranno avere continuità operativa o essere cantierati entro il 2013. A questi l'amministrazione aggiunge 78.454 milioni per opere cantierabili nel biennio 2014-2015, comprendenti interventi in corso di cantierizzazione, interventi da inserire nel DEF 2013 con copertura rimessa alla legge di stabilità 2013 e interventi da inserire nel DEF 2014 con copertura rimessa alla legge di stabilità 2014, per un totale di 106 milioni.

Il seguente prospetto mira a dare evidenza delle assegnazioni delle risorse afferenti ai principali Fondi del MIT e dei fondamentali interventi finanziati dalle più recenti Delibere CIPE.

	Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali di cui al DL 98/11 art.32 comma 1 (Cap 7514 MIT)	Fondo sviluppo e coesione (FSC) di cui all'art. 33 comma 3 LS 2012 (Cap 8425 MIT)	Fondo (presso il MIT) di cui al DL 98/11 art.32 commi 6,7
SEDUTA CIPE DEL 6 DICEMBRE 2011	600 ml al sistema MOSE	240 ml per interventi di manutenzione straordinaria della rete ferroviaria (contratto di programma 2007-2011 aggiornamento 2009)	Ricognizione fondi (per revoca finanziamenti per cui i beneficiari non hanno assunto obbligazioni giuridicamente vincolanti) pari a 4,8 miliardi da far confluire nel fondo
	919,5 ml al 2° lotto costruttivo non funzionale della linea AV/AC Treviglio Brescia	99,9 ml per la linea ferroviaria AV/AC Milano Verona lotto funzionale Treviglio Brescia 1° lotto costruttivo	
	1.100 ml al 2° lotto costruttivo non funzionale della linea AV/AC Genova Milano Terzo valico di Givi	100 ml per la linea ferroviaria AV/AC Genova Milano Terzo valico di Givi 1 lotto costruttivo	
	598 ml al Contratto di programma Anas 2010-2011 parte investimenti		
	123,3 ml in relazione ad interventi infrastrutturali medio piccoli nel Mezzogiorno di competenza del PPOOPP della Sicilia e Calabria		
SEDUTA CIPE DEL 20 GENNAIO 2012	600 ml per interventi di manutenzione straordinaria della rete ferroviaria (contratto di programma 2007-2011 aggiornamento 2010 e 2011)	Ricognizione delle risorse FSC programmazione nazionale 2012-2015 al lordo assegnazioni Delibera CIPE del 6/12/2011 pari a 4.858,9 ml (nette pari a 4.418,9 ml)	
		1.583,7 ml per interventi indifferibili e provvisti di titoli giuridici perfezionati, e 999,3ml per interventi prioritari in ragione della loro indifferibilità, totale 2.584 ml ad a.a.c.c. per programmazione 2007-2013	
		680 ml a carico della prog. regionale del FSC e delle risorse del min. ambiente a contrasto del rischio idrogeologico relativo a frane e versanti	

⁷ Elenco 4 dell' Allegato infrastrutture.

SEDUTA CIPE 23 MARZO 2012	
<p>Fondo infrastrutt. ferroviarie e stradali di cui al DL 98/11 art.32 comma 1 (Cap 7514 MIT)</p>	<p>contributo di 50,1 ml per la variante Morbegno SS Accessibilità Valtellina</p> <p>nuova linea Torino Lione 10 ml e 20 ml per la stazione di Rebaudengo</p> <p>metropolitana di Brescia 41,6 ml per la I tranche e 30 ml per la II tranche</p> <p>70 ml all'asse stradale Lioni Grottole di collegamento tra la Salerno Reggio Calabria e la Napoli Bari</p> <p>60 ml per l'hub portuale di Ravenna</p> <p>9 ml per la SS dei Trulli e preso atto della proposta MIT per assegnazione risorse da revoche art. 32 commi 2 DL 98/11</p> <p>33 ml per la SS ionica</p> <p>5 ml per sistemazione idraulica a Vernazza e Monterosso per alluvione del 2011</p> <p>300 ml per gli interventi previsti dal contratto di programma Anas 2012</p> <p>300 ml per gli interventi previsti dal contratto di programma RFI 2012</p>
<p>Fondo sviluppo e coesione (FSC) di cui all'art. 33 comma 3 LS 2012 (Cap 8425 MIT)</p>	<p>60 ml a Invalita</p> <p>5 ml a Ismea- istituto servizi per il mercato agricolo alimentare</p> <p>Mibac 70 ml per il 9 interventi di recupero e restauro di sedi museali</p> <p>6 ml per restauro museo archeologico nazionale di Reggio Calabria</p> <p>Ricogniz. risorse FSC per prog. Reg. 2.000- 2006 2007- 2013 (1.549 ml) e approvazione criteri di riprogrammaz.</p> <p>9 ml alle regioni per il consolidamento del sistema dei conti pubblici territoriali</p> <p>539,4 ml per il 2011 e 2012 per riparazione e ricostruzione del patrimonio abitativo Abruzzo</p> <p>167,6 ml per il ripristino degli immobili pubblici danneggiati Abruzzo</p>
SEDUTA CIPE DEL 30 APRILE 2012	
<p>Fondo sviluppo e coesione (FSC) di cui all'art. 33 comma 3 LS 2012 (Cap 8425 MIT)</p>	<p>1.686 ml (FSC e risorse della progr. comunitaria 2000-2006) per interventi prioritari di depurazione acque e bonifica discariche nel Mezzogiorno</p>