

Il piano di lavoro del Rapporto

Il Rapporto guarda, oltre ai risultati del 2014, ai mutamenti intervenuti nella gestione di spese e entrate negli anni della crisi.

Una gestione dell'emergenza, che ha inciso anche sul ridisegno delle competenze e sulle modalità di funzionamento degli strumenti di coordinamento tra livelli di governo.

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

- *le eredità della crisi e le condizioni di sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica;*
- *la realizzazione effettiva del disegno che con il decentramento amministrativo prima, la riforma del titolo V della Costituzione e il federalismo fiscale, poi, prefigurava una diversa distribuzione di responsabilità di entrate e spese, quale condizione per un recupero di efficienza dell'apparato pubblico e una riduzione delle differenze con i grandi paesi europei.*

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

- *la dimensione dei mutamenti nella gestione della politica fiscale, tra necessità di breve periodo e riequilibri strutturali;*
- *i successi e i limiti dei risultati nel contenimento della spesa e nella riorganizzazione delle amministrazioni centrali;*
- *il contributo al riequilibrio dei conti pubblici delle misure di contenimento delle spese di personale e l'adeguatezza della strumentazione per affrontare, oggi, la nuova tornata contrattuale e la gestione della mobilità del personale;*
- *le condizioni per un ritorno ad una attività di investimento pubblico, dopo anni di riduzione e difficoltà di coordinamento tra livelli di governo;*
- *i progressi nel controllo della spesa delle amministrazioni locali, ma anche le principali misure da affrontare per un consolidamento e il miglioramento dei servizi, in particolare nella gestione del nuovo Patto della salute.*

1. I risultati 2014 e il nuovo quadro programmatico

Il 2014 segna un importante passaggio per l'economia italiana: nell'ultimo trimestre sono emersi evidenti segnali di superamento della lunga recessione.

Il miglioramento è stato reso possibile da una serie di eventi esterni:

- la riduzione dal prezzo del petrolio;
- il calo dei tassi di interesse;
- il deprezzamento dell'euro.

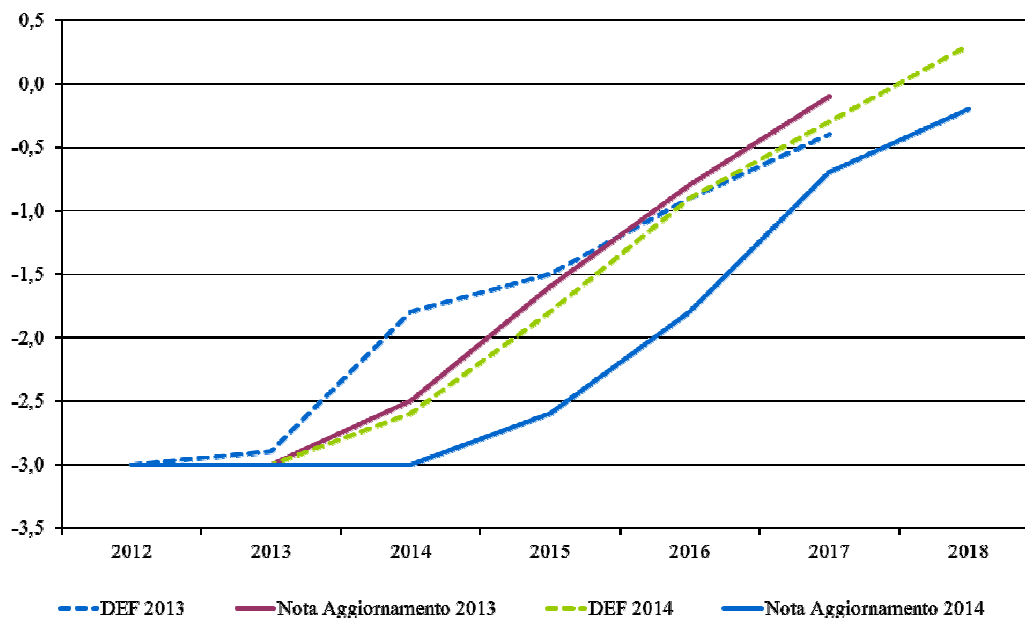
Un impulso decisivo è venuto dalla decisione della BCE di avviare il *Quantitative Easing*.

Nel quadro programmatico del DEF, il Pil è atteso crescere dello 0,7% nel 2015 e dell'1,3% nel 2016. Le probabilità di conseguire questi risultati appaiono, al momento, elevate.

Anche per la finanza pubblica il 2014 è stato un anno di cambiamento.

L'esigenza di stabilizzare la ripresa ha condotto il Governo alla scelta di non adottare manovre restrittive in una fase ancora incerta del ciclo economico, assicurando, al contempo, il rispetto del limite di indebitamento del 3%.

S 1- La revisione degli obiettivi programmatici di indebitamento
(in % del Pil)



I risultati del 2014 sono peraltro confortati da:

- la normalizzazione del gettito fiscale, tornato a crescere dopo la flessione del 2013,

- il consolidamento del controllo sulla spesa per redditi e consumi intermedi;
- la flessione degli interessi, che dovrebbe proseguire nel 2015 in virtù dell'allentamento monetario.

Il Rapporto si sofferma, quindi, sulla composizione della manovra correttiva attuata nel periodo 2009- 2014,

- conseguita con un grande sforzo dal lato delle entrate (+55 miliardi) nonostante la profonda recessione,
- e che, invece, registra un aumento della spesa primaria corrente di 16 miliardi; ma al netto delle prestazioni sociali è diminuita di quasi 21 miliardi.

Dati questi andamenti, prioritaria appare la necessità di restituire capacità di spesa a famiglie e imprese. Una direzione intrapresa nel 2014, con la riduzione del cuneo fiscale sul costo del lavoro e con il bonus erogato alle famiglie, che le regole contabili hanno però portato a iscrivere come maggiore spesa.

Un ambiente macroeconomico espansivo sarà necessario per sostenere le scelte di allentamento della pressione fiscale. Non possono, infatti, sottovalutarsi le difficoltà di realizzare pienamente il programma di *spending review*, a motivo degli ampi risparmi già conseguiti per le componenti più flessibili e per il permanere di un elevato grado di rigidità nella dinamica delle prestazioni sociali.

E' questo un punto di snodo: un duraturo controllo sulle dinamiche di spesa può ormai difficilmente prescindere da una riscrittura del patto sociale, che lega i cittadini all'azione di governo, e che abbia al proprio centro una riorganizzazione dei servizi di *welfare*.

Come indicato anche nel DEF, le condizioni di sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica richiedono uno scenario macroeconomico ambizioso, con saggi di crescita del Pil e della produttività dell'1,5% annuo e una discesa della disoccupazione al 7%.

Si tratta di uno scenario non conseguibile in assenza di interventi profondi, capaci di rialzare le dinamiche della produttività totale dei fattori. E' in questo ambito che torna centrale la discussione sul programma di riforme strutturali.

E' proprio sulla base del riconoscimento dell'importanza delle riforme avviate, oltre che della profonda recessione attraversata dall'Italia, che la Commissione europea ha ritenuto rispondenti alle regole del *fiscal compact* (come rivisitate dalla recente Comunicazione sulla flessibilità) non soltanto il risultato di bilancio per il 2014 e quello atteso per il 2015 (peraltro oggetto di un attento monitoraggio anche alla luce delle recenti decisioni della Corte costituzionale e della stessa Commissione), ma anche la traiettoria di rientro dal debito prefigurata nel DEF.

Sempre sulle riforme si basa la richiesta, su cui la Commissione si è pronunciata favorevolmente, di una deviazione dal percorso di avvicinamento all'OMT nel 2016 ed il rinvio al 2017 del pareggio strutturale di bilancio.

In questo nuovo equilibrio fra coerenza delle decisioni di breve termine e capacità di portare avanti le riforme avviate si gioca dunque, adesso, la sostenibilità di lungo periodo della nostra finanza pubblica.

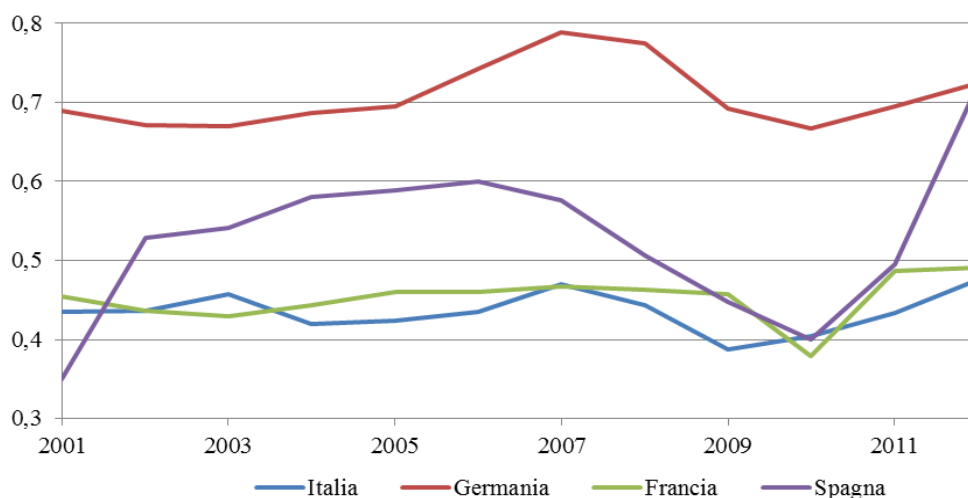
2. La finanza pubblica per livelli di governo nel confronto europeo

Fin dalla fine degli anni '90, con le c.d. leggi Bassanini, poi nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione, infine con la legge 42 del 2009, è stato intrapreso un processo teso ad accrescere il grado di autonomia, anche finanziaria, delle Autonomie locali. In Parlamento è ora in fase avanzata un progetto di riforma della Costituzione, che investe nuovamente il rapporto tra livelli di governo.

Il confronto basato sulle grandezze di finanza pubblica e sull'esperienza dei principali Paesi UE mette in evidenza come, nel caso italiano, la resilienza delle Istituzioni sia ben maggiore di quanto venga ipotizzato nel dibattito corrente:

- il rapporto fra spesa dei governi locali e spesa pubblica complessiva nel periodo 2001-2014 è rimasto sostanzialmente costante in Italia, come pure in Germania e Spagna. Solo in Francia, ove il livello di “centralismo” di partenza era decisamente più elevato, si è lievemente accresciuto;
- egualmente, in Italia le entrate a livello locale continuano a costituire, oggi come al principio del processo di riforma, circa il 20% delle entrate pubbliche totali (al netto del settore previdenziale e assistenziale);
- stabile il rapporto in Germania, ma su livelli ben più elevati (50%); negli altri due Paesi, seppure partendo da livelli diversi, si evidenzia invece un significativo aumento del peso delle entrate locali.

S 2 – Il rapporto tra entrate e spese a livello locale



Il processo di riforma mirava ad accrescere l'*accountability* delle autonomie locali, superando il meccanismo di finanza derivata. Questo obiettivo non sembra essere stato pienamente colto:

- come nel 2001, ancora nel 2012 le autonomie locali in Italia incassavano meno di 50 centesimi per ogni euro speso. E' vero che il rapporto è lievemente aumentato fra inizio e fine periodo, ma con oscillazioni che non lasciano emergere una chiara linea di tendenza;
- la Germania, dove l'autonomia finanziaria del governo locale era maggiore nel 2001, mantiene questa caratteristica accentuandola. Raggiunta dalla Spagna, che partiva da livelli italiani. Il governo locale in Francia, che assorbe una quota della spesa pubblica minore, gode di un livello di autonomia finanziaria simile a quello italiano, con una tendenza all'aumento.

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

3. Il fisco degli anni della crisi

La crisi degli ultimi sette anni si è riflessa anche sugli assetti del sistema tributario e sulle scelte di politica fiscale.

In un quadro macroeconomico deteriorato e con basi imponibili cedenti, la politica tributaria si è trovata a fronteggiare un duplice impegno:

- da un lato, l'esigenza "strutturale" – ribadita fra il 2011 e il 2014 da ben quattro ddl di riforma - di rivedere il sistema di prelievo in direzione di minore onerosità, di maggiore equità distributiva e di un impiego efficiente dei fattori produttivi a sostegno della crescita;
- dall'altro, la necessità "congiunturale" di un impiego della leva fiscale per garantire gli equilibri di finanza pubblica.

S 3 Le manovre sulle entrate (2008 – 2014)

(in miliardi)

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

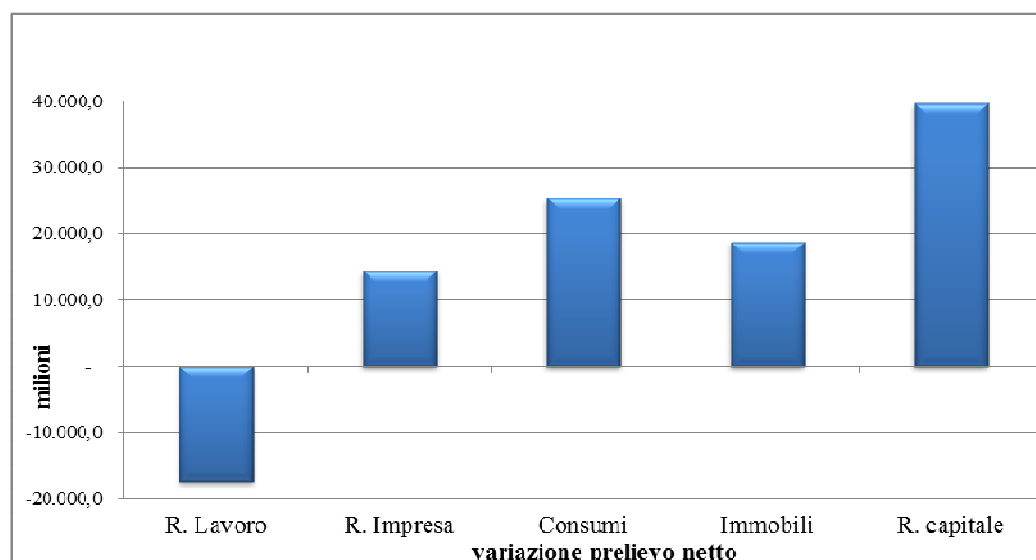
Le evidenze del periodo 2008-2014 suggeriscono una sostanziale tenuta del gettito complessivo e di quello tributario in particolare. Ma le manovre varate nel periodo hanno prodotto modifiche di rilievo sulla dinamica e sulla distribuzione del prelievo.

La dimensione degli interventi con effetti diretti, o riflessi, sulle entrate è imponente:

- 45, fra manovre di bilancio e specifiche iniziative legislative, i provvedimenti varati fra il 2008 e il 2014 (dal DL 112 del 2008 al DL 192 del 2014);
- ben 758 misure che, fra maggiori e minori entrate, movimentano oltre 520 miliardi di risorse, con effetti attesi di riduzione dell'indebitamento netto di 145 miliardi.

Il Rapporto propone alcune riflessioni sul complesso delle misure adottate.

S 4 – Gli effetti redistributivi delle manovre 2008-2014



Rispetto all'ultimo anno pre-crisi (il 2007), la ricomposizione fiscale prodotta da sette anni di manovre ha consegnato al 2015 un assetto impositivo che ha dato seguito, solo in parte, alle indicazioni provenienti dalle istituzioni interne e dagli organismi internazionali e agli obiettivi declinati dalla politica fiscale (anche a causa della "concorrenza" con l'obiettivo della messa in sicurezza dei conti pubblici). Gli aumenti impositivi sul patrimonio immobiliare, sui consumi e sulle rendite, sono stati accompagnati solo di recente da prime riduzioni del prelievo sui fattori produttivi.

I risultati della lotta all'evasione fiscale e del riordino delle agevolazioni (*Tax expenditures*) continuano a rappresentare fonti per conciliare la tenuta del gettito (e l'equilibrio dei conti pubblici) con l'obiettivo di ridistribuirne l'impatto.

Sul versante del contrasto all'evasione:

- è di oltre 64 miliardi il maggior gettito atteso, il 44% dell'aumento complessivo di entrate delle 45 manovre disposte;
- le misure si distribuiscono in tutte le annualità, con l'unica eccezione del 2013,
- l'impiego contabile delle entrate attese dalle misure di contrasto varate è altalenante: l'esplicito utilizzo a copertura, proprio del periodo 2008-2011, accantonato nel biennio successivo, trova nuovamente spazio nel 2014.

Le *Tax expenditures* negli ultimi sette anni sono state oggetto di iniziative caratterizzate da una singolare asimmetria:

- da un lato, il rincorrersi di una progettualità in cui l'intervento sull'erosione fiscale assume crescente rilievo nel ridisegno del sistema del prelievo;
- dall'altro, il varo di puntuali interventi di riduzione delle agevolazioni, disattesi poi nella fase applicativa;
- sono 202 le misure a carattere agevolativo introdotte nel periodo, i quattro quinti delle quali si concretizzano nell'estensione di agevolazioni o nell'introduzione di nuove ("aumenti"), laddove la parte residua è rappresentata da misure di cancellazione o ridimensionamento di misure esistenti ("riduzioni");
- tra il 2008 e il 2015, l'erosione di entrate riconducibile a spese fiscali è poco meno di 40 miliardi, per effetto di 51 miliardi di "aumenti" e di 11 miliardi di "riduzioni".

Le misure adottate delineano un contributo alla crescita delle entrate da parte delle Amministrazioni territoriali, la cui quota su quelle dell'intera PA risulta quasi raddoppiata in venti anni - dall'11,4% del 1995 al 21,9% del 2014. Ma ciò è stato il frutto di scelte operate a livello di governo centrale, piuttosto che espressione dell'autonomia impositiva degli enti decentrati. Infatti:

- da un lato tale autonomia è risultata circoscritta alla facoltà di variare, entro intervalli prefissati, le aliquote di alcuni tributi locali, a cominciare dall'IMU, dalle addizionali all'Irpef e dall'Irap;
- dall'altro, tale facoltà è soggetta a limitazioni (dal lato della manovrabilità delle aliquote, dell'integrità delle basi imponibili e della stessa titolarità del gettito);
- sono 113 le misure che hanno "interferito" con il percorso del federalismo, incidendo sull'assetto e sull'evoluzione dei principali tributi regionali e comunali (Irap, addizionale regionale all'Irpef, addizionale comunale all'Irpef e IMU);

Infine, soprattutto con riguardo alle manovre dal lato delle entrate, tutte oggetto di dettagliate quantificazioni in sede di relazioni tecniche, restano limitate le informazioni sui risultati effettivi:

- del complesso delle misure adottate fra il 2008 e il 2014 e oggetto di stima ex ante, è disponibile un consuntivo per solo 117 (poco più del 15%);
- il confronto ex ante/ex post lascia emergere divari significativi, che raggiungono i 20 miliardi (+19%) per le maggiori entrate consuntivate, evidenziando come le previsioni a suo tempo formulate si siano rivelate significativamente sottostimate;
- un recente lavoro del Dipartimento finanze del MEF, basato sull'elaborazione di previsioni "aggiornate" in ordine a 277 misure (sulla base di dati e di informazioni non disponibili in sede di predisposizione delle Relazioni tecniche), evidenzia invece una sia pur contenuta sovrastima delle originarie previsioni ufficiali.

Questa analisi evidenzia l'importanza di disporre di dati a consuntivo, soprattutto con riferimento al gettito atteso dal contrasto dell'evasione (di ben 56 misure negli ultimi sette anni, solo per una si conoscono gli esiti).

4. Le amministrazioni centrali: tendenze della spesa e assetto organizzativo

Guardando al contributo dei diversi livelli di governo all'aggiustamento dei conti pubblici dal lato della spesa, il Rapporto si sofferma sull'andamento delle amministrazioni centrali.

S 5 - La spesa primaria nell'ultimo quindicennio

(variazioni percentuali)

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

Al netto degli interessi e dei trasferimenti intra PA, la spesa delle AC:

- è cresciuta più rapidamente della spesa pubblica complessiva nel periodo 2000-2009,
- è diminuita fortemente nel triennio 2010-2012 (con una caduta di circa il 4,5%, in linea con quanto avvenuto per gli enti locali);
- a differenza degli enti locali, ha segnato un recupero non trascurabile nel 2013-2014, nella spesa corrente primaria (+3,4% in media annua);
- ha evidenziato il crollo degli investimenti fissi e dei contributi in conto capitale (-50% nell'ultimo quinquennio).

Una questione contigua a quella della spesa direttamente attribuibile alle AC è quella del complesso di enti e società affidatari di compiti e funzioni da parte dei Ministeri:

- 239 enti, che salgono a 328 se si combinano le informazioni relative agli enti vigilati ai sensi del d.lgs. 33 del 2013 sulla trasparenza con quelli dell'elenco Istat.

Si propone quindi una definizione “allargata” di Amministrazione centrali, che va oltre il perimetro utile per i conti pubblici nazionali, ma che è importante per indagare sulla dimensione di una vasta area “non immune dai rischi”.

Escludendo le imprese industriali e di servizio (ENEL, RAI, Finmeccanica; FS, ecc) e la Cassa DD.PP. - per le quali sarebbe improprio ragionare in termini di eventuale reinternalizzazione delle attività svolte - l'analisi ha riguardato 153 organismi dell'area esterna ai Ministeri. Ne emergono alcune indicazioni significative:

- la retribuzione media del personale degli organismi è superiore di circa 11 mila euro rispetto a quanto percepito dal personale dei Ministeri;
- tale differenza, moltiplicata per le oltre 10 mila unità di personale degli enti vigilati, equivarrebbe ad un “onere aggiuntivo” di oltre 100 milioni: scostamento che, a parità di funzioni esercitate, potrebbe essere letto come un indicatore di inefficienza, anche se riferito alla sola remunerazione del fattore lavoro;
- l'incidenza sul totale del costo di produzione dei fattori (diversi dal lavoro) risulta negli enti molto superiore rispetto a quello dei Ministeri (66% contro 12%).

5. Le politiche per il pubblico impiego

Il blocco della dinamica retributiva e la consistente flessione del numero dei dipendenti avviati con il decreto-legge 78 del 2010 hanno determinato, nel quadriennio 2011 - 2014, effetti finanziari superiori alle attese, con una diminuzione complessiva della spesa di personale di circa il 5% (8,7 miliardi in valore assoluto), cui si aggiunge la minor spesa per i mancati rinnovi contrattuali.

La legge di stabilità per il 2015 conferma il blocco degli automatismi per le categorie non contrattualizzate e proroga il rinvio della contrattazione collettiva a tutto il 2015.

Conseguentemente, il quadro a legislazione vigente del DEF evidenzia una stabilità della spesa di personale, mentre il quadro a politiche invariate tiene conto degli effetti derivanti dal riavvio della contrattazione collettiva dal 2016: rispetto alle previsioni tendenziali, la spesa di personale è stimata in crescita di un punto percentuale nel 2017 e di 1,5 punti a fine periodo.

Diverse le questioni da affrontare.

Permangono ritardi nella definizione di politiche del personale post crisi. La ripresa dell'attività negoziale, richiede, in particolare:

- la ridefinizione dei comparti di contrattazione;

- la revisione ed il coordinamento del quadro ordinamentale relativo all'assetto delle relazioni sindacali;
- la rivisitazione dei limiti all'autonomia negoziale per i comparti non statali di contrattazione e, conseguentemente, della composizione e dei poteri dei Comitati di settore.

La riforma della dirigenza pubblica, come indicato dalla Corte in occasione dell'audizione parlamentare sul d.d.l. delega, induce ad alcune riflessioni con riferimento, in particolare, a:

- l'aumento dei margini di discrezionalità per il conferimento degli incarichi dirigenziali;
- le problematiche attuative del ruolo unico;
- il possesso di professionalità specifiche per l'attribuzione della titolarità degli uffici.

Di rilievo, infine, la questione relativa all'assorbimento dei soprannumerari delle Province da parte di Regioni e Comuni.

Sulla base dei dati del conto annuale 2013, l'assorbimento risulta teoricamente praticabile utilizzando le ordinarie facoltà assunzionali, nella Regione o presso enti nella Provincia ove si svolge l'attuale attività lavorativa.

Si tratta, in ogni caso, di un'operazione impegnativa, che impatta, peraltro, su un quadro disomogeneo e frammentato che evidenzia criticità strutturali, in parte acuite dai recenti interventi di contenimento della spesa, sia sotto il profilo del dimensionamento organizzativo dei diversi enti, sia sotto quello dell'esistenza di non sempre giustificate differenze nel trattamento economico.

S 6 - Trattamenti accessori 2013 – Personale delle Categorie dalla A alla D (valori medi pro capite in euro)

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

A fronte dell'urgenza di mirati interventi di riequilibrio degli assetti organizzativi e di revisione della normativa dei fondi unici, l'assorbimento dei soprannumerari delle Province rischia di rendere, quindi, più difficile l'operazione di riordino.

6. Verso un riordino delle politiche degli investimenti pubblici

La caduta degli investimenti negli ultimi anni non può essere ricondotta solo alla necessità di contenere la spesa pubblica in una fase di emergenza finanziaria.

In ragione del suo rapporto con il territorio, la politica delle grandi infrastrutture pone il problema del coordinamento e dell'assetto dei rapporti tra Stato, Autonomie e Unione europea.

Il rafforzamento delle autonomie territoriali avvenuto con la riforma del Titolo V ha determinato la distribuzione di capacità propositiva (e del potere di veto) su più livelli di governo, spingendo verso una frammentazione delle scelte e rendendo più difficoltosa la realizzazione dei programmi infrastrutturali.

L'andamento delle opere previste nel Programma Infrastrutture Strategiche dal 2001 al 2014 rispecchia appieno questa situazione:

- i progetti sono passati dai 115 del 2001 ai 239 nel 2014;
- il costo da 126 a 235 miliardi;
- la percentuale di realizzazione è di solo il 6,6%.

S 7 - Il programma infrastrutture strategiche

	2001	2014
Infrastrutture (numero)	115	239
Costo (miliardi)	125,9	234,8
Copertura fabbisogno (miliardi)	11,8	120,7
Opere ultimate (miliardi)		15,6
Opere ultimate (numero)		28

La riforma costituzionale all'esame del Parlamento, riformulando l'art. 117, interviene sulla materia, riconsiderando la rilevanza dell'aspetto dimensionale e strategico dell'opera e la clausola di salvaguardia dell'interesse nazionale, valorizzati fino al 2001.

Per altro verso, l'attuazione della legge delega (A.S. 1678), nel recepire le nuove direttive comunitarie in materia di concessioni, servizi e appalti pubblici, dovrebbe condurre ad un nuovo Codice Appalti, ispirato a criteri di snellezza, efficacia e razionalità, favorendo il superamento delle maggiori problematiche che ostacolano la realizzazione delle opere:

- dall'iperegolamentazione, all'ipertrofia documentale;
- dalla scarsa qualificazione delle stazioni appaltanti, alla polverizzazione delle centrali di committenza;
- dalla scarsa capacità progettuale, al troppo limitato ricorso al mercato progettuale;
- dalla stratificazione dei diversi interessi sulla localizzazione puntuale, alla condivisione locale delle opere;
- dalla farraginosità delle procedure, alla duplicazione delle attività all'interno delle fasi progettuali.

Ultimo (ma non ultimo) il problema della limitatezza delle risorse disponibili.

Il DEF 2015 sembra prefigurare un cambio di passo: l'individuazione delle 25 opere prioritarie strategiche, aventi un costo totale di circa 71 miliardi e una copertura pari a 48, è fortemente radicata a verifiche dello stato di avanzamento e del finanziamento ricevuto. Uno sviluppo certamente positivo cui dovrebbe accompagnarsi una verifica dell'effettiva utilità sociale delle opere.

La stessa considerazione vale anche per la nuova programmazione dei fondi comunitari 2014-2020, che non sembra ancora disporre di strumenti concreti per indirizzare le risorse verso gli obiettivi di maggiore utilità.

7. Le amministrazioni locali

Anche nel 2014, fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica è stato il contributo delle amministrazioni locali.

S 8 - Le amministrazioni locali - Previsioni e risultati di spesa e saldi

	Nota Def 14		Consuntivo		variazioni		Consuntivo	
	in milioni				assolute		in% Pil	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
<i>Spesa corrente primaria al netto trasferimenti a PA</i>	195.599	193.958	197.445	197.377	1.846	3.419	12,3	12,2
<i>Spesa in c/capitale al netto trasferimenti a PA</i>	28.431	26.005	29.428	26.356	997	351	1,8	1,6
Saldo corrente	19.041	17.989	19.661	23.559	620	5570	1,2	1,5
Indebitamento	23	-623	-432	1.758	-455	2381	0,0	0,1
Saldo primario	3.606	2.600	2.983	5.193	-623	2593	0,2	0,3

- +1,7 miliardi il contributo alla riduzione del disavanzo complessivo (2,4 miliardi in più del previsto),
- 5,2 miliardi il saldo primario,
- la spesa primaria complessiva (al netto dei trasferimenti a PA) è risultata pari al 13,8% del prodotto, lo stesso livello che aveva all'avvio della crisi,
- la spesa primaria corrente resta ferma sui livelli del 2013 mentre quella in conto capitale non arresta la sua caduta (-10%), riducendo l'incidenza sul Pil all'1,6%.

Si consolidano i progressi registrati in questi anni:

- se tra il 2007 e il 2009 la spesa primaria era cresciuta ad un ritmo del 3,1% l'anno e nel periodo precedente la crescita era stata anche superiore (+5,4% in media d'anno contro una crescita del Pil nominale del 3,8%);
- tra il 2010 e il 2014 la flessione cumulata è di oltre il 5%.

S 9 - Le amministrazioni locali – Il ritorno alle origini

	1998- 2000	2001- 2007	2007- 2009	2010- 2012	2013	2014	2015- 2017
in % del Pil (medie di periodo)							
Spesa corrente primaria *	10,2	11,4	12,1	12,4	12,3	12,2	11,1
Spesa in conto capitale *	2,3	2,5	2,4	1,9	1,8	1,6	1,7
Spesa primaria complessiva *	12,5	14,0	14,5	14,3	14,1	13,8	12,8
variazioni (medie di periodo)							
Spesa corrente primaria *	5,3	5,4	3,0	-0,5	-0,3	0,0	-1,2
Spesa in conto capitale *	8,7	3,9	0,2	-7,6	-3,9	-10,4	3,5
Spesa primaria complessiva *	5,9	5,1	2,5	-1,6	-0,8	-1,4	-0,6

* importi al netto dei trasferimenti a PA - dati secondo lo schema semplificato a due sezioni

Se saranno colti i risultati attesi dalle amministrazioni locali alla luce del nuovo quadro programmatico, nel 2017 la spesa primaria complessiva sarà tornata pressoché sui livelli del 1998, prima quindi dell'avvio del federalismo amministrativo e della riforma del Titolo V

Nel 2014 il monitoraggio del Patto di stabilità interno offre indicazioni positive.

Le Regioni a statuto ordinario (se si esclude il Lazio) rispettano gli obiettivi. Ciò avviene confermando l'operare dei patti regionali e gestendo i primi passi del Patto verticale tra regioni: gli spazi finanziari ceduti superano 1,5 miliardi, la quota dell'obiettivo attribuito agli enti locali cresce dal 6,9 al 7,8%.

Anche le Regioni a statuto speciale e le province autonome hanno conseguito gli obiettivi, ma con margini ridotti. Gli spazi finanziari ceduti alle amministrazioni locali passano dai 456 milioni del 2013 ai 331 milioni del 2014.

Conclusa la lunga stagione del Patto di stabilità interno il passaggio agli equilibri di bilancio non esaurisce lo sforzo richiesto per il consolidamento dei conti pubblici. Le regioni sono ancora chiamate a contribuire agli obiettivi di rientro del debito.

La mancanza di un quadro definito dei fabbisogni e dei livelli di assistenza in importanti settori (la determinazione dei LEP nelle materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico non è finora intervenuta) rende poi più difficile pervenire a una piena operatività del sistema di finanziamento e alla definizione di un modello di perequazione regionale.

Su più fronti il processo di riforma avviato con la legge 42/2009 sconta ritardi di attuazione anche importanti. Oggi che gli spazi finanziari si sono fatti più limitati e che la leva fiscale è oggettivamente meno attivabile, il completamento del quadro istituzionale e di quello su cui ricostruire gli effettivi fabbisogni richiederebbe con maggior urgenza un disegno complessivo e, soprattutto, la definizione delle caratteristiche che dovrà avere l'intervento pubblico.

I Comuni confermano, anche nel 2014, il rispetto dei saldi previsti con il Patto di stabilità.

S 10 - Il Patto per gli enti locali

	milioni
obiettivo al netto del taglio dei trasferimenti del DL 78/2010	4.907
obiettivo corretto per gli enti sperimentatori e per la clausola di salvaguardia	4.165
obiettivo corretto dai patti di solidarietà	2.810
<i>quota Patto regionale verticale</i>	-303
<i>quota Patto regionale verticale incentivato</i>	-1.016
<i>saldo Patto regionale orizzontale</i>	10
<i>saldo Patto nazionale orizzontale</i>	1
<i>quota Patto nazionale verticale</i>	-46
obiettivo finale(al netto delle altre correzioni)	2.796
saldo finanziario	4.406
<i>differenza</i>	1.610

* dati riferiti al 99% dei Comuni soggetti al Patto

In corso d'anno, aggiustamenti successivi dell'obiettivo sono stati disposti per rendere più sostenibile uno sforzo reso stringente dagli interventi di riduzione delle risorse.

La concessione di spazi finanziari da parte delle regioni ha consentito un peggioramento del saldo programmatico del complesso dei comuni di circa il 43%.

Ma l'alleggerimento del vincolo è passato anche dall'esclusione dai saldi di ulteriori spese in conto capitale, per più di 1 miliardo. Misure che riguardano principalmente tipologie di spesa specifiche (completamento di opere per l'edilizia scolastica, messa in sicurezza del territorio e delle strade), individuate come priorità su tutto il territorio nazionale.

S 11 – Impegni correnti e Pagamenti in c/capitale degli enti locali

	milioni		
	2013	2014	var
spesa corrente totale (impegni)	52.873	51.017	-3,5
spesa corrente netta (impegni)	52.551	50.867	-3,2
spesa c/capitale totale (pagamenti)	10.883	8.963	-17,6
spesa c/capitale al netto concessione crediti e debiti pregressi (pagamenti)	6.966	8.227	18,1

Ne è derivato un impatto positivo sugli andamenti della spesa finale:

- gli impegni per spesa corrente si sono ridotti di oltre il 3%;
- i pagamenti totali del titolo II, se si confermano in flessione nel 2014 di circa il 17% (per l'operare nel 2013 delle misure per l'accelerazione dei pagamenti dei debiti scaduti), al netto delle concessioni di credito e dei pagamento di debiti pregressi, registrano, invece, un aumento di oltre il 18% (da 6,9 miliardi a 8,2).

Va osservato infine che

- nonostante la disciplina del Patto continui ad arricchirsi di strumenti e meccanismi compensativi nazionali e regionali, volti sia ad agevolare enti in difficoltà con gli obiettivi che a consentire il pieno utilizzo dei margini di Patto;
- rimane forte lo scarto positivo (oltre 1,6 miliardi) tra risultati e obiettivi.

Un fenomeno dovuto a più ragioni:

- la scarsa capacità programmatica degli enti più piccoli,
- l'incertezza che anche nel 2014 ha segnato la quantificazione e l'attribuzione delle risorse;
- l'insufficiente coordinamento tra gli strumenti attivati a livello centrale e regionale;
- le difficoltà finanziarie, acuite "dall'erosione" di risorse a seguito delle manovre, che hanno fortemente limitato la capacità di spesa degli enti non in grado di recuperare margini di efficienza nella spesa corrente attraverso una revisione degli assetti organizzativi e gestionali.

8. La sanità

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

Nonostante il limitato incremento rispetto al 2013, la spesa complessiva si è mantenuta al di sotto del tasso di variazione del Pil nominale, confermando il processo di stabilizzazione in termini di prodotto al di sotto del 7%.

Questo risultato ha consentito di rivedere le previsioni per il prossimo quinquennio. Secondo il DEF, la spesa sanitaria dovrebbe passare dai 111,3 miliardi del 2015 ai 120,1 del 2019, riducendo la sua incidenza sul prodotto dal 6,8% dell'esercizio in corso al 6,5% a fine periodo.

Il miglioramento trova conferma dal lato del risultato economico complessivo che emerge dai dati NSIS. Le perdite prima delle coperture (836 milioni) si riducono di oltre il 50% rispetto al 2013. Le regioni in Piano di rientro registrano il miglioramento più netto.

S 12 – I risultati di esercizio 2014

	Risultato prima delle coperture		
	2014	2013	14/13
Regioni in Piano	-195,9	-855,1	-77,08
Regioni non in Piano	-640,1	-871,0	-26,51
Totale	-836,1	-1.726,1	-51,56

Le misure degli ultimi anni hanno comportato un contenimento nella dinamica dei costi complessivi. Diversi gli andamenti delle singole componenti di spesa: a fronte di una riduzione delle spese di personale (-1% rispetto al 2013), aumentano gli acquisti di beni e servizi (+2,5%).

Su di essi incidono due voci, pari rispettivamente al 56% e al 35% dell'aggregato:

- i prodotti farmaceutici (+7%), per effetto della crescita dei prodotti innovativi e del ricorso alla distribuzione diretta, oltre che della spesa ospedaliera che in quasi tutte le regioni supera il tetto previsto,
- i dispositivi medici (+2,5%), la cui spesa eccede il tetto del 18%.

S 13 - Le compartecipazioni alla spesa

	Totale	Ticket sui farmaci	ticket prestazioni sanitarie
2014	2.953,6	1.500,4	1.453,2
Regioni piano rientro	1.301,7	807,1	494,6
Altre regioni	1.652,0	693,3	958,6
2013	2.922,7	1.436,1	1.486,6
Regioni piano rientro	1.289,4	772,3	517,1
Altre regioni	1.633,3	663,8	969,5
2014/2013	1,1	4,5	-2,2
Regioni piano rientro	0,9	4,5	-4,4
Altre regioni	1,1	4,5	-1,1

Dal lato delle entrate, il sistema di compartecipazione alla spesa ha assunto un evidente rilievo: oltre 2,9 miliardi nel 2014:

- La variazione complessiva (+1,1%) è il risultato di
 - o una crescita del 4,5% dei *ticket* sui farmaci;
 - o una flessione del 2,2% dei *ticket* sulla specialistica.

Elevata è l'eterogeneità nei livelli e nelle caratteristiche delle compartecipazioni presenti nei sistemi regionali.

Sull'utilità dei *ticket* per ottenere un uso più appropriato dei servizi sanitari, sono state avanzate, da più parti, riserve:

- più efficiente puntare sui medici di medicina generale per un miglioramento della appropriatezza, piuttosto che far leva sulla capacità di spesa dei pazienti,
- *ticket* troppo elevati comportano rischi di
 - o diminuzione delle prestazioni richieste;
 - o fenomeni di razionamento dell'offerta e della domanda;
 - o trasferimento verso acquisti privati della popolazione non esente.

La partecipazione al costo può essere, tuttavia, determinante in una fase di revisione dei confini delle prestazioni pubbliche e in un'ottica di limitare il sovraccarico del sistema fiscale.

Nelle regioni in Piano di rientro, il percorso di risanamento finanziario si è accompagnato ad importanti passi avanti nel rispetto complessivo della “griglia” dei parametri fissati a garanzia dei LEA. Rimangono tuttavia delle criticità:

- l'assistenza territoriale (in particolare agli anziani e ai disabili) e la prevenzione risultano ancora inadeguate;
- il miglioramento degli indicatori dell'assistenza ospedaliera si accompagna a valori della degenza pre-operatoria ancora fuori linea, segnalando la persistenza di margini di inappropriata;
- elevati sono i ritardi (anche per il persistere di ancora elevati livelli di contenzioso) nelle procedure di accreditamento degli operatori privati, la fissazione delle tariffe e l'attribuzione dei *budget*.

Nel 2014 è intervenuto il Patto della Salute, che prevede la stesura di nuove regole per:

- il ridisegno dei Lea, anche inserendo nuove prestazioni o eliminando quelle obsolete;
- la revisione della disciplina dell'accreditamento, per favorire una maggiore convergenza dei sistemi regionali e un'equità nell'erogazione delle cure a livello nazionale;
- il riordino della rete dell'offerta delle prestazioni ospedaliere e la ridefinizione degli standard assistenziali, al fine di ottenere un miglioramento nella qualità dell'assistenza e un riequilibrio dei ruoli tra ospedale e territorio;
- l'ulteriore efficientamento del sistema di valutazione e monitoraggio, grazie anche ad un'implementazione dei sistemi informativi regionali e l'utilizzo di indicatori processo/risultato.

Sotto il profilo economico-finanziario, si prevede

- la revisione nei criteri di riparto tra le regioni delle disponibilità finanziarie del SSN, valutando i progressi nel miglioramento degli standard di qualità e utilizzando nuove modalità di pesatura;
- l'utilizzo dell'indicatore Reddito Equivalente (e non l'ISEE) per valutare la posizione economica dell'assistito nella determinazione della compartecipazione alla spesa.

Ancora da chiarire il finanziamento degli investimenti in sanità (da reperire anche attraverso una rifinalizzazione delle risorse finora non impegnate), dei progetti per le strutture ospedaliere di eccellenza e per la riconversione delle strutture ospedaliere dismesse in nuove

strutture dell'assistenza territoriale. Tutti elementi importanti, insieme alla ridefinizione degli assetti organizzativi, per potenziare l'offerta strutturale e tecnologica territoriale e distrettuale.

L'impegnativo percorso indicato dal Patto si muove entro margini finanziari stretti, dovendo affrontare costi crescenti per garantire l'accesso a farmaci e tecniche di cura innovative e offrire assistenza ad una popolazione sempre più anziana. Essenziale sarà, quindi, non solo recuperare i margini di efficienza, ma anche riscrivere al più presto le nuove regole per dare certezza al funzionamento del sistema.